

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні
правопорушення та деяких законів України щодо унормування та
підвищення ефективності реалізації парламентського контролю»
*(реєстр. № 14215-1 від 02.12.2025)**

***Анотація.** В інформаційній довідці досліджуються правові підстави удосконалення адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог органів Верховної Ради України (далі – Верховна Рада), а також запровадження адміністративної відповідальності за неявку посадової чи службової особи без поважних причин на пленарне засідання Верховної Ради. Відповідне дослідження проведено в контексті пропозицій, передбачених у проекті Закону України (реєстр. № 14215-1 від 02.12.2025) (далі – законопроект).*

Розглядається відповідність законопроекту вимогам Конституції України, основоположним засадам правотворчої діяльності та здійснення парламентського контролю, нормам чинного законодавства про адміністративну відповідальність.

За результатами дослідження виявлено ризики, які можуть перешкоджати належній реалізації законопроекту під час правозастосовної діяльності, досягненню проголошеної в ньому мети щодо законодавчого забезпечення ефективного парламентського контролю під час заслуховування посадових чи службових осіб, запрошених на пленарне засідання Верховної Ради.

***Ключові слова:** парламентський контроль, комітети Верховної Ради, тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради, пленарне засідання Верховної Ради, посадові та службові особи, невиконання законних вимог, неявка, штраф.*

Вступ

Відповідно до частин другої та третьої статті 6 Регламенту Верховної Ради України на пленарне засідання Верховної Ради можуть бути запрошені особи, присутність яких необхідна під час розгляду питань порядку денного, а також особи, запрошені народними депутатами. Крім того, за процедурним рішенням Верховної Ради, прийнятим не менш як третиною голосів народних депутатів від її конституційного складу, Верховна Рада може офіційно запросити або вимагати присутності на її пленарному засіданні будь-якої посадової чи службової особи, крім Президента України та суддів.

Водночас, на сьогодні виникають непоодинокі випадки, коли запрошені у вищевказаному порядку посадові особи не прибували на виклик (запрошення) до Верховної Ради без повідомлення причин неприбуття або посилаючись на причини, достовірність та об'єктивність яких викликали обґрунтовані сумніви.

Як наслідок, зазначена ситуація унеможлиблює належну реалізацію повноважень Верховної Ради, передбачених пунктом 33 частини першої статті 85 Конституції України, щодо здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом.

Порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради визначається Регламентом Верховної Ради (частина друга статті 1 Регламенту). Зокрема, положення статей 228, 232-1 – 232-4 Регламенту встановлюють порядок розгляду Верховною Радою звітів, доповідей та інформації відповідних державних органів та посадових осіб.

Свою чергою забезпечення ефективного парламентського контролю за виконанням посадовими та службовими особами своїх обов'язків є визначальним чинником успішного функціонування державних органів, особливо в умовах правового режиму воєнного стану та відсічі збройній агресії. Тому у законодавстві мають бути чітко визначені процедури, які б забезпечували ефективний рівень взаємодії між парламентом та іншими державними інституціями. У цьому контексті важливим є належне правове регулювання підстав та порядку своєчасного надання інформації, необхідної для прийняття рішень, інших форм участі посадових і службових осіб у роботі парламенту, зокрема під час розгляду на пленарних засіданнях ключових питань державної політики.

У зв'язку з тим, що вказаний розгляд звітів та інформації посадових осіб державних органів суттєво сприяє реалізації Верховною Радою, як єдиного органу законодавчої влади, своєї конституційної функції, особливої актуальності набуває створення законодавчого механізму забезпечення участі таких осіб у пленарних засіданнях парламенту, а також їх відповідальності у разі нехтування цими обов'язками.

Натомість, чинне законодавство наразі не передбачає будь-якої процедури притягнення до відповідальності посадових чи службових осіб у разі їх неприбуття за запрошенням або вимогою Верховної Ради для участі у пленарному засіданні.

Вищевикладене обумовило підготовку досліджуваного законопроекту.

Основна частина

У законопроекті досягнення зазначеної мети пропонується реалізувати шляхом внесення відповідних змін до статей 188-19, 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), статей 6, 34 Регламенту Верховної Ради України, а також доповнення цього Регламенту новою статтею 232-5 *«Заслуховування на пленарному засіданні Верховної Ради посадових чи службових осіб, запрошених на пленарне засідання або присутність яких вимагається Верховною Радою»*.

Зазначені зміни, зокрема, передбачають: включення *комітетів Верховної Ради України, тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України* до кола суб'єктів, передбачених статтею частиною першою 188-19 КУпАП, невиконання законних вимог яких щодо недодержання встановлених законом строків надання відповіді на їх звернення, ненадання, надання неправдивої або неповної інформації на такі звернення, тягнуть за собою застосування відповідних адміністративних стягнень; доповнення статті 188-19 КУпАП новою частиною сьомою, у якій встановлюється адміністративна відповідальність за *«неявку особи без поважних*

причин на пленарне засідання Верховної Ради України згідно з процедурним рішенням, прийнятим відповідно до частини третьої статті 6 Регламенту Верховної Ради України»; доповнення пункту 1 частини першої статті 255 КУпАП положенням щодо наділення уповноважених посадових осіб відділу контролю Апарату Верховної Ради України правом складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною сьомою статті 188-19 КУпАП.

Крім того, у законопроекті пропонується доповнити названі вище статті Регламенту Верховної Ради України нормами, які визначатимуть порядок заслуховування на пленарному засіданні Верховної Ради посадових чи службових осіб, офіційно запрошених на таке засідання або присутність яких вимагається Верховною Радою.

Законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо поновлення законних процедур парламентського контролю» (реєстр. № 14215 від 14.11.2025) (далі – проект Закону України № 14215).

За результатами проведеного дослідження, з огляду на викладені у законопроекті пропозиції, вважаємо за доцільне відзначити таке.

03.09.2025 Верховною Радою прийнято Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення поваги до суду та оперативності розгляду кримінального провадження судом». Цей Закон містить аналогічні із законопроектом, що розглядається, пропозиції щодо доповнення статті 188-19 КУпАП частиною сьомою, у якій запроваджується адміністративна відповідальність за неявку особи без поважних причин на пленарне засідання Верховної Ради України згідно з процедурним рішенням, прийнятим відповідно до частини третьої статті 6 Регламенту Верховної Ради України.

07.10.2025 стосовно цього Закону, зокрема й щодо запропонованих у ньому змін до статті 188-19 КУпАП, подано пропозиції Президента України, які залишаються актуальними і для досліджуваного законопроекту.

Так, звертається увага, що невиконання вимоги (процедурного рішення) парламенту та неприбуття без поважних причин на пленарне засідання Верховної Ради України за своєю правовою природою є скоріше не адміністративним правопорушенням (яке згідно зі статтею 9 КУпАП посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян та встановлений порядок управління), а конституційно-правовим.

Крім того, *суб'єктами* відповідальності за вказані діяння можуть бути будь-які посадові чи службові особи (крім Президента України та суддів), у тому числі Прем'єр-міністр України, члени Уряду, Головнокомандувач Збройних Сил України, інші військові керівники, Директор Національного антикорупційного бюро України, керівники інших органів правопорядку тощо. Тому їх неявку без поважних причин на пленарне засідання Верховної Ради України доцільно розглядати насамперед як підставу для політичної відповідальності.

Саме інститут політичної відповідальності є найбільш оптимальним елементом механізму взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками влади, а також ефективним засобом відповідальності за негативні результати урядової політики.

З метою забезпечення належного застосування законопроекту доцільно встановити у ньому конкретний порядок фіксації та документального підтвердження фактів неявки вищевказаних осіб без поважних причин на пленарне засідання Верховної Ради, інші умови та обставини притягнення їх до відповідальності за такі дії. Зокрема, процедуру встановлення фактів, що достовірно підтверджують: своєчасне отримання посадовою чи службовою особою запрошення або вимоги бути присутнім на пленарному засіданні парламенту; ознайомлення особи зі змістом такого запрошення чи вимоги іншим шляхом; неприбуття особи на пленарне засідання; неповідомлення особою про причини свого неприбуття тощо.

Першочергове значення у контексті законопроекту матиме максимальна конкретизація поняття та переліку *«поважних причин»*, наявність яких легітимізує неявку запрошеної особи на пленарне засідання парламенту.

На відміну від згаданого вище проекту Закону України № 14215 досліджуваний законопроект у Примітці до частини сьомої статті 188-19 КУпАП містить пропозиції, що цими поважними причинами є *«відрядження, тимчасова непрацездатність, відпустка та інші документально підтверджені обставини, що фактично позбавляють особу можливості прибути на пленарне засідання Верховної Ради України»*. Проте, цей перелік вбачається неповним, таким, що не забезпечує зазначену конкретизацію.

Водночас правозастосовна практика в якості поважних причин, які об'єктивно унеможливають з'явлення особи на певний виклик, використовує за аналогією перелік таких обставин, передбачених статтею 138 Кримінального процесуального кодексу України. Серед них: затримання, тримання під вартою або відбування покарання; обмеження свободи пересування внаслідок дії закону або судового рішення; обставини непереборної сили (епідемії, військові події, стихійні лиха або інші подібні обставини); відсутність особи у місці проживання протягом тривалого часу внаслідок відрядження, подорожі тощо; тяжка хвороба або перебування в закладі охорони здоров'я у зв'язку з лікуванням за умови неможливості тимчасово залишити цей заклад; смерть близьких родичів, членів сім'ї чи інших близьких осіб або серйозна загроза їхньому життю; несвоєчасне одержання повістки про виклик тощо.

Відсутність у досліджуваному законопроекті вищезазначених положень не узгоджується із встановленими статтею 34 Закону України «Про правотворчу діяльність» вимогами щодо повноти, юридичної визначеності та однозначності змісту нормативно-правового акта. Під час правозастосовної діяльності це може призвести до довільного, без врахування усіх об'єктивних обставин, необґрунтованого притягнення посадових чи службових осіб до адміністративної відповідальності, накладення передбачених у законопроекті штрафів.

Об'єктивна сторона пропонованої частини сьомої статті 188-19 КУпАП, на відміну від інших суміжних діянь, передбачених чинною редакцією цієї статті, не має будь-яких кваліфікуючих ознак, наприклад, вчинення відповідного порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, повторно протягом року. Втім вчинення зазначеного у законопроекті діяння повторно є цілком логічним та передбачуваним, з огляду на іманентні ознаки його суб'єктивної та об'єктивної сторін.

У цьому випадку відсутність таких ознак не відповідає принципу логічної послідовності та взаємоузгодженості структурних елементів нормативно-правового акта, вимогам щодо його повноти та системності, передбаченим у статті 34 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Диспозиція вищезгаданої частини третьої статті 6 Регламенту Верховної Ради України використовує дві різні форми повідомлень посадовим чи службовим особам щодо прибуття на пленарне засідання Верховної Ради: *запрошення* посадової чи службової особи на пленарне засідання; *вимога* щодо присутності такої особи на пленарному засіданні.

При цьому за своїм семантичним значенням поняття «*вимога*» істотно відрізняється від «*запрошення*». На відміну від останнього «вимога» розглядається як побажання або наказ щодо вчинення певної дії, висловлений у формі, що не допускає заперечень. До визначальних властивостей «вимоги» належить її нормативність та категоричність, які не допускають відмови від її виконання особою, на адресу якої ця вимога спрямована¹.

Тому ігнорування, невиконання вказаної вимоги повинно мати для особи іншу міру відповідальності порівняно з неявкою на пленарне засідання за «запрошенням». Як наслідок, адміністративні стягнення за названі діяння, передбачені санкцією частини сьомої статті 188-19 КУпАП (у редакції законопроекту), мають бути розмежовані.

У законопроекті санкція частини третьої статті 188-19 КУпАП передбачає накладення штрафу у розмірі від восьмисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що значно перебільшує суми штрафів, встановлені іншими частинами чинної редакції цієї ж статті за суміжні первинні порушення. Однак, попри це в законопроекті та доданих до нього документах відсутнє обґрунтування щодо визначення саме такого розміру адміністративного стягнення.

Зазначене не відповідає вимогам статті 33 КУпАП щодо критеріїв накладення адміністративного стягнення, виходячи з характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеня його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Запропоновані суми штрафу мають відповідати принципу пропорційності адміністративного стягнення рівню суспільної шкідливості вчиненого правопорушення, його поширеності, конкретним обставинам вчинення та негативним наслідкам, які воно завдає встановленому порядку управління, власності та правам громадян.

¹ Тлумачний словник української мови. URL: <https://slovnnyk.ua/index.php?swrd=%D0%B2%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D0%B0>

У законопроекті пропонується доповнити КУпАП новим порушенням, за вчинення якого застосовуватиметься адміністративне стягнення у вигляді штрафу у значних розмірах. Внаслідок цього реалізація його положень матиме вплив на показники дохідної частини державного бюджету, оскільки може призвести до їх збільшення від надходження сум штрафів у разі їх застосування. Незважаючи на це, всупереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

Висновки

Окремі положення законопроекту містять певні ризики, які не відповідають усталеним вимогам щодо правової визначеності, повноти та системності змісту нормативно-правового акта, узгодженості його норм із нормами інших законодавчих актів. У подальшому такі ризики можуть перешкодити досягненню мети законопроекту та його належній реалізації під час правозастосовної діяльності, внаслідок чого підлягають корегуванню.

*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.*