



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про народний контроль в Україні (реєстр. № 2737 від 24 квітня 2015 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 27 квітня 2015 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 16 березня 2016 року (протокол № 44) проект Закону про народний контроль в Україні (реєстр. № 2737 від 24 квітня 2015 року), поданий народними депутатами України Купрієнком О.В., Кишкарем П.М. та іншими (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою впровадження на законодавчому рівні народного контролю під яким автори Законопроекту розуміють контроль народу за діяльністю Президента України, Верховної Ради України, Голови Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра, міністрів, Генерального прокурора України, його заступників, прокурорів областей, міста Києва і Севастополя, районних, міжрайонних, міських та інших прирівняних до них прокурорів, їх заступників, органів державної влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб, підприємств, установ та організацій, їх посадових і службових осіб, незалежно від форми власності та підпорядкування, депутатів місцевих рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних, районних у містах, обласних рад, сільських, селищних, міських голів, старост.

Законопроектом пропонується визначити, що народний контроль здійснюватиметься комітетами народного контролю, які є незалежними, самоврядними, неурядовими та неприбутковими організаціями.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики та правосуддя виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до

законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8).

Відповідно до статті частини першої статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

У пункті 1 резолютивної частини Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) Конституційний Суд України вказав, що положення частини другої статті 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України.

Також у пункті 3 резолютивної частини цього Рішення Конституційний Суд України зазначив, що положення частини четвертої статті 5 Конституції України «ніхто не може узурпувати державну владу» треба розуміти як заборону захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями.

За результатами аналізу Законопроекту члени Комітету зазначають, що у його основі лежить хибна концепція за якою контроль громадян за діяльністю органів влади на основі вільного волевиявлення підміняється контролем у формі діяльності спеціально утворених громадських об'єднань (комітетів народного контролю). Запропонована система «народного контролю» за своїм змістом має ознаки державного контролю, як однієї з форм здійснення державної влади, та спрямована на виконання функцій не притаманних громадським об'єднанням.

До таких ознак слід віднести, передусім, передбачену статтею 3 Законопроекту, мету народного контролю, якою є систематична перевірка народом України виконання і дотримання особами, вказаними у частині першій статті 1 цього Закону, Конституції України, законодавства України під час виконання покладених на них завдань та здійснення владних повноважень (частина перша), контроль та систематичні перевірки органів влади на предмет дотримання ними Конституції України та законодавства України (пункт 6 частини другої).

Також ознакою державного контролю є застосування державного примусу у разі невиконання народної вимоги, неповідомлення комітету народного контролю, народного контролера про результати її розгляду, що є підставою для притягнення до цивільної, дисциплінарної, адміністративної,

кримінальної чи політичної відповідальності особи, якій була адресована народна вимога (частина четверта статті 11 Законопроекту).

Отже, комітети народного контролю явочним порядком отримують статус суб'єктів владних повноважень, адже зазначені громадські організації, на відміну від державних органів утворюються не в результаті здійснення безпосередньої демократії народом України, а на установчих зборах їхніх засновників (частина перша статті 4 Законопроекту). Такий спосіб отримання владних повноважень (по суті за власною ініціативою) фактично підпадає під визначення узурпації влади, наведене у вказаному вище Рішенні Конституційного Суду України як неконституційний спосіб присвоєння державної влади громадянами чи їх об'єднаннями.

Також, окремі положення Законопроекту прямо суперечать Конституції України. Зокрема, пропонується встановити, що комітет народного контролю наділений правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України та є суб'єктом права на конституційне подання до Конституційного Суду України, що є порушенням норм частини першої статті 93 та частини першої статті 150 Конституції України.

Члени Комітету зазначають, що враховуючи те, що Законопроект не може бути прийнятий Верховною Радою України з підстав невідповідності Основному Закону України, надання інших зауважень по суті Законопроекту є недоцільним.

Комітет з питань бюджету в своєму висновку зазначив, що Законопроект матиме вплив на показники бюджету (потребуватиме додаткових видатків державного та місцевих бюджетів).

За висновком Комітету з питань запобігання та протидії корупції проект акта не відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає, що за результатами розгляду в першому читанні Законопроект доцільно відхилити.

На підставі викладеного вище, Комітет з питань правової політики та правосуддя вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про народний контроль в Україні (реєстр. № 2737 від 24 квітня 2015 року), поданий народними депутатами України Купрієнком О.В., Кишкарєм П.М. та іншими, за результатами розгляду в першому читанні відхилити.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити голову підкомітету з питань законодавчого забезпечення діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та статусу і діяльності політичних партій, громадських об'єднань Новак Н.В.

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ