



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

---

### В И С Н О В О К

#### **щодо проекту Закону про петиції (реєстр. № 2997 від 3 червня 2015 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 4 червня 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 петиції (реєстр. № 2997 від 3 червня 2015 року), поданий народними депутатами України Петренком О.М., Білецьким А.Є. та іншими (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою нормативно-правового закріплення та законодавчого врегулювання питання щодо функціонування інституту петиції, як безпосередньої форми демократії, через яку здійснюється народне волевиявлення.

Законопроектом пропонується визначити, що саме являє собою петиція, а також врегулювати порядок створення, підписання та подання петицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування і закріпити порядок розгляду та вирішення петицій.

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 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Стаття 5 Конституції України визначає народ носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У статті 38 Конституції України задекларовано право громадян України на участь в управлінні державними справами, а статтею 69 Конституції України передбачено форми здійснення народного волевиявлення, яке реалізується через інші форми безпосередньої демократії. Конституція України надає громадянам право здійснювати владу безпосередньо.

У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) Конституційний Суд України зазначив, що за Основним Законом України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69) (зокрема вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнський та місцеві референдуми) в порядку, встановленому Конституцією та законами України. Здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні (підпункт 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Члени Комітету зазначають, що Законом України «Про звернення громадян» вже встановлений порядок подання та розгляду електронної петиції – як особливої форми колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування (статті, 5, 23<sup>1</sup> вказаного Закону), з яким Законопроект не узгоджуються.

Так, статтею 1 Законопроекту пропонується визначити петицію як колективну вимогу громадян України, подану в установленому законом порядку, щодо зобов'язання розглянути, прийняти або скасувати нормативно-правовий акт чи рішення органу (органів) публічної влади, до компетенції якого віднесено прийняття відповідного рішення.

У статтях 14-16 Законопроекту наводяться положення, за якими петиції з питань законодавчої ініціативи є обов'язковими до розгляду Президентом України, народним депутатом України, Кабінетом Міністрів України. Відповідно до положень проекту результатом такого розгляду має бути прийняття рішення, яким вноситься до Верховної Ради України проект закону, що був поданий разом із петицією, а часткове задоволення чи відмова в задоволенні мають бути обґрунтовані та можуть бути оскаржені в судовому порядку.

У пункті 6 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) Конституційний Суд України вказав, що у статтях 91, 92, 93, 94 Конституції України послідовно регламентується порядок здійснення Верховною Радою України передбаченого пунктом 3 частини першої статті 85 Основного Закону України повноваження приймати закони: визначається

необхідна для схвалення законопроектів кількість голосів народних депутатів України, коло питань, які вирішуються виключно законами України, а також визначаються суб'єкти права законодавчої ініціативи, порядок підписання, оприлюднення або повернення законів до парламенту для повторного розгляду і умови набуття ними чинності.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, яка міститься в Рішенні від 30 жовтня 1997 року № 5-зп у справі К.Г. Устименка, винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією України, а не іншими нормативними актами (пункт 4 резолютивної частини).

У Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі про Рахункову палату Конституційний Суд України зазначив, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини).

Частиною першою статті 93 Конституції України визначено, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України. Основним Законом не передбачено інших суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Відтак, положення Законопроекту щодо покладення на суб'єктів права законодавчої ініціативи обов'язку внести проект, запропонований ініціаторами петиції, мають ознаки неконституційності і не можуть бути реалізовані без внесення відповідних змін до Основного Закону.

Також ознаки неконституційності має стаття 17 Законопроекту щодо петицій, поданих до органів судової влади.

Статтею 124 Конституції України визначено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Безпосередня участь народу в здійсненні правосуддя передбачена лише через народних засідателів і присяжних. При цьому згідно частиною другою 126 Конституції України вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється.

Також норми Законопроекту містять ряд суттєвих недоліків та колізій, які потребують узгодження як з чинним законодавством, так і між собою.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило до Законопроекту суттєві зауваження концептуального характеру у тому числі щодо невідповідності його окремих положень нормам Конституції України та 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 петиції (реєстр. № 2997 від 3 червня 2015 року), поданий народними депутатами

України Петренком О.М., Білецьким А.Є. 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 конституційного законодавства та конституційного судочинства Агафонову Н.В.

**Голова Комітету**

**Р.П. КНЯЗЕВИЧ**