



## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

### КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

---

#### В И С Н О В О К

#### **щодо проекту Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо народної законодавчої ініціативи (реєстр. № 5196 від 29 вересня 2016 року)**

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 17 травня 2017 року (протокол № 59) на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо народної законодавчої ініціативи (реєстр. № 5196 від 29 вересня 2016 року), поданий народним депутатом України Різаненком П.О. (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою розширення механізму народного волевиявлення. Завданням законопроекту є залучення громадян України до участі в розробці проектів законодавчих актів, а також посилення впливу громадян на прийняття рішень Верховною Радою Україною.

Для досягнення мети автором пропонується внесення змін до низки статей Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (далі – Регламент), якими запроваджується інститут народної законодавчої ініціативи. Зокрема, Регламент доповнюється новою статтею 89-1 «Народна законодавча ініціатива», відповідно до якої громадяни України мають право на народну законодавчу ініціативу, підтримку народних законодавчих ініціатив інших громадян, а також врахування свого голосу на підтримку прийняття чи проти прийняття законопроектів, зареєстрованих в Апараті Верховної Ради України. Для реалізації зазначеного права громадяни мають бути ідентифіковані на офіційному веб-сайті Верховної Ради України за допомогою електронного цифрового підпису, що прирівнюється за правовим статусом до власноручного підпису, або системи електронної дистанційної ідентифікації фізичних і юридичних осіб BankID.

Змінами до статті 101 Регламенту також пропонується віднести до невідкладних, законопроекти, які підтримані не менш, як 150 тисячами

громадян України.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет 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), .

Також у Конституції України встановлено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3), усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (стаття 21).

Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38 Конституції України).

Відповідно до статті 75, пункту 1 частини першої статті 85 Основного Закону України Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні.

До повноважень Верховної Ради України, зокрема, належить прийняття Регламенту Верховної Ради України (пункт 15 частини першої статті 85 Основного Закону України). Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України встановлюється порядок роботи Верховної Ради України, а також засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (частини п'ята, дев'ята статті 83 Конституції України).

Відповідно до частини другої статті 88 Конституції Голова Верховної Ради України: веде засідання Верховної Ради України; організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу апарату Верховної Ради України.

При цьому, Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України (частина третя статті 88 Конституції України).

У пункті 21 частини першої статті 92 Конституції України закріплено, що виключно законами України визначаються організація і порядок діяльності Верховної Ради України.

Відповідно до частини першої статті 93 Основного Закону України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

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, а статтею 69 Конституції України передбачено форми здійснення народного волевиявлення, яке реалізується через інші форми безпосередньої демократії.

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).

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.

У цьому контексті слід зауважити, що країнах світу, зокрема, у країнах Європейського Союзу, практика закріплення права законодавчої ініціативи за громадянами є досить поширеною. Так, громадяни (виборці) визнаються суб'єктами права законодавчої ініціативи, зокрема, у Конституціях Австрії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Польщі, Португалії, Румунії, Словенії, Угорщини.

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у Доповіді «Про законодавчу ініціативу» CDL-AD(2008)035 (прийнято Венеціанською комісією на її 77-му пленарному засіданні (Венеція, 12-13 грудня 2008 року) запропонувала здійснювати виважений підхід до закріплення права законодавчої ініціативи за виборцями зазначивши, що хоча народна ініціатива дозволяє розширити участь громадськості у законодавчому процесі, відповідні ініціативи часто можуть переслідувати корпоративні інтереси, які можуть не відповідати загальнодержавним інтересам. При цьому вона не може бути представлена як інститут прямої демократії як такої, оскільки останнє слово і рішення про



долю цієї ініціативи залишається у представницького органу, яким є парламент (пункти 74, 81 Доповіді).

Конституція України, на відміну від конституційних актів інших країн, не надає громадянам права на здійснення народної законодавчої ініціативи.

Змінами до статті 78 Регламенту Верховної Ради України пропонується встановити, що Голова Верховної Ради України подає на реєстрацію до Апарату Верховної Ради України за своїм підписом законопроекти, внесені до Верховної Ради України в порядку народної законодавчої ініціативи та прийняті до розгляду. При цьому не враховується, що Голова Верховної Ради України має право на законодавчу ініціативу лише як народний депутат України. Отже, у разі прийняття Законопроекту порядок здійснення права законодавчої ініціативи Головою Верховної Ради України буде відмінним від інших народних депутатів України. Крім того, фактично встановлюється обов'язок Голови Верховної Ради України внести на розгляд парламенту відповідний законопроект.

Разом з тим, за правовою позицією Конституційного Суду України частина перша статті 93 Конституції України не передбачає ніяких відмінностей щодо змісту й обсягу права законодавчої ініціативи, наданого визначеним нею суб'єктам, і в цьому відношенні вони є рівними (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001, абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 17 травня 2001 року № 5-рп/2001).

Змінами до частини першої статті 101 Регламенту Верховної Ради України пропонується встановити, що законопроекти, підтримані не менш, як 150 тисячами громадян України є невідкладними.

У частині другій статті 93 Конституції України встановлюється, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. Тим самим Президент України як суб'єкт права законодавчої ініціативи наділяється правом визначати окремі законопроекти як невідкладні, що породжує обов'язок Верховної Ради України розглядати їх позачергово (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001). Верховна Рада може прийняти рішення про визначення законопроекту невідкладним після включення його до порядку денного сесії Верховної Ради або в ході його наступного розгляду (частина друга статті 101 Регламенту Верховної Ради України).

Отже, пропозиція щодо визначення законопроектів, які підтримані не менш, як 150 тисячами громадян України, невідкладними не відповідає вимогам частини другої статті 93 Конституції України та не узгоджується з нормами Регламенту Верховної Ради України, які не змінюються цим Законопроектом.

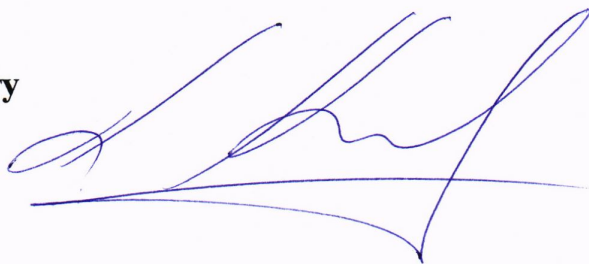
Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, яка міститься в Рішенні від 30 жовтня 1997 року № 5-зп у справі К.Г. Устименка, винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією України, а не іншими нормативними актами (пункт 4 резолютивної частини).

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).

Відтак, Законопроект має ознаки неконституційності. Запропоновані зміни до Регламенту Верховної Ради України не можуть бути реалізовані без внесення відповідних змін до Основного Закону України.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо народної законодавчої ініціативи (реєстр. № 5196 від 29 вересня 2016 року), поданий народним депутатом України Різаненком П.О., суперечить положенням Конституції України.

**Голова Комітету**

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a complex, stylized shape.

**Р.П. КНЯЗЕВИЧ**