



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3177 від 05.03.2020
Народні депутати України
В. Німченко та інші

ВИСНОВОК **на проект Закону України «Про всеукраїнський та** **місцеві референдуми за народною ініціативою»**

У Головному управлінні розглянутий поданий законопроект, що за своєю метою і спрямованістю, як це зазначено у пояснювальній записці до нього, має «законодавчо врегулювати реалізацію необмеженого права українського народу, як носія суверенітету і єдиного джерела влади, самостійно ініціювати проведення всенародних чи місцевих референдумів для вільного волевиявлення і забезпечення прав і свобод людини, визначених чинним законодавством» (п. 2 пояснювальної записки).

За результатами розгляду даного проекту Головне управління вважає за необхідне зазначити наступне.

1. У Конституції України встановлено, що 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 (ч. 1 ст. 38), а всеукраїнський референдум є однією з форм народного волевиявлення (ст. 69), який призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, установлених Конституцією України (ч. 1 ст. 72). Зокрема, Верховна Рада України призначає всеукраїнський референдум з питань про зміну території України (ст. 73, п. 2 ч. 1 ст. 85 Конституції України), а Президент України *призначає* всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції України та *проголошує* всеукраїнський референдум за народною ініціативою на вимогу не менш як

трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області (ч. 2 ст. 72, п. 6 ч. 1 ст. 106 Конституції України). Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74 Конституції України).

Відповідно до положень п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів і референдумів визначається виключно законами України. Крім того, згідно з приписом ч. 2 ст. 151 Конституції України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України Конституційний Суд України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

2. Предметом регулювання проекту, що розглядається, виступає всеукраїнський і місцевий референдуми *лише за народною ініціативою*. Натомість цілий комплекс питань, пов'язаних з організацією та проведенням інших видів референдумів, що визначені в Основному Законі України, регулювати не пропонується. Головне управління не підтримує ідею про врегулювання кожного виду референдуму окремим законом.

3. Аналіз положень проекту, що розглядається, крізь призму вищенаведених приписів Основного Закону України дає можливість дійти висновку, що деякі з положень проекту мають ознаки невідповідності Конституції України.

3.1. У преамбулі до проекту зазначається, що «референдум за народною ініціативою є вищою формою здійснення Українським народом або територіальними громадами установчої влади». Натомість Конституція України, передбачаючи, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» (ст. 69), не встановлює пріоритетності форм безпосередньої демократії.

3.2. Викликають зауваження запропоновані підходи щодо визначення предмету відповідних референдумів. В основу положень проекту покладено ідею про те, що «предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою є будь-яке питання, віднесене до компетенції органів державної

влади, за винятком розгляду законопроектів з питань податків, бюджету та амністії» (ч. 2 ст. 16 проекту). Предметом місцевого референдуму за народною ініціативою пропонується вважати будь-яке питання, віднесене до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування та *інші питання* (ч. 2 ст. 17 проекту). Крім того, передбачено, що встановлення додаткових обмежень щодо предмета всеукраїнського (місцевого, республіканського в АРК) референдуму за народною ініціативою не допускається, крім обмежень, встановлених Конституцією України (ч. 3 ст. 16, ч. 4 ст. 17, ч. 3 ст. 18 проекту), а також «не може бути предметом місцевого референдуму за народною ініціативою питання, спрямоване на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України» (ч. 3 ст. 17 проекту).

Вважаємо за необхідне наголосити на тому, що положення Основного Закону України у той чи інший спосіб не допускають, наприклад, винесення на всеукраїнський референдум питань щодо: дострокового припинення повноважень Президента України, Верховної Ради України, призначення відповідних дострокових виборів; продовження строку повноважень глави держави, парламенту, перенесення дати проведення відповідних чергових виборів; будь-яких кадрових питань (наприклад, обрання/призначення осіб на посади в Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України, ЦВК тощо, звільнення їх із вказаних посад); здійснення правосуддя тощо.

Проте всупереч приписам Конституції України положеннями проекту, наприклад, дозволяється ініціювати винесення на контрольно-відкличний референдум за народною ініціативою питань щодо: відкликання конституційного складу Верховної Ради України, прийняття резолюції про недовіру Кабінету Міністрів України, головам місцевих державних адміністрацій тощо (ч. 2 ст. 22 проекту). На нашу думку, зазначені положення законопроекту мають ознаки неконституційності, адже конституційні норми не передбачають дострокового припинення повноважень вказаних суб'єктів у запропонований в проекті спосіб.

З цього приводу варто також врахувати правову позицію Конституційного Суду України, який зазначив, що «чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою,

Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень. Тому винесення на всеукраїнський референдум питання щодо недовіри Верховній Раді України за відсутності названого інституту в Основному Законі України було б порушенням такого конституційного принципу, як здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, та принципів правової держави, якою проголошено Україну»¹.

Викликає також сумніви обґрунтованість ідеї розгляду на місцевих референдумах абсолютно всіх питань, віднесених до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування, адже переважна їх частина за своїм характером та природою є такими, що потребують фахового підходу, який не може бути реалізований шляхом загального голосування населення.

У цьому контексті доречно звернути увагу на Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії», яка закликала держави-члени Ради Європи «вдосконалити свою систему представницької демократії шляхом встановлення балансу між відповідальністю державної влади та роллю громадян у процесі прийняття рішень. За відсутності такого балансу буде неможливо запобігти як підризу впевненості у представницькій системі, так і непередбаченому використанню частих референдумів, яке робитиме проведення будь-якої довготривалої політики, заснованої на фундаментальних рішеннях, безсистемним, неефективним, або, навіть, неможливим» (підпункт «і» пункту 15)².

3.3. У приписах як Конституції України, так і інших законодавчих актів України використовується формулювання «всеукраїнський та місцеві референдуми», яким охоплюються усі можливі референдуми. Зокрема, у ст. 38 Основного Закону України передбачено право громадян України брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах (тобто, у референдумах всіх рівнів, що проводяться на території України). На відміну від

¹ Див.: Абз 2 пп. 4.4. п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000//Офіційний вісник України від 11.08.2000 — 2000 р., № 30, стор. 153, стаття 1285, код акта 16363/2000

² Див. текст Резолюції (англійською мовою) на офіційному веб-сайті ПАРЕ: URL: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/TA97/ERES1121.HTM>

законодавства деяких іноземних держав у Конституції України та законах України поряд із цитованими термінами не вживається термін «регіональний референдум». Більш того, Конституція України не закладає основи для системного виокремлення республіканських в АРК референдумів у самостійний рівень референдумів в Україні. З огляду на зазначене пропозиції, що містяться у ст. ст. 15 та 18 проекту і полягають у запровадженні республіканського в Автономній Республіці Крим референдуму за народною ініціативою як вищої форми здійснення жителями Автономної Республіки Крим влади в Автономній Республіці Крим, є некоректними.

3.4. У ст. 40 проекту передбачено, що *представник ініціативної групи* в триденний строк від моменту проведення зборів громадян, на яких було ухвалено рішення про ініціювання референдуму та сформульовано відповідні питання, звертається до Конституційного Суду України з клопотанням щодо надання висновку щодо питань, винесених на референдум, на відповідність їх Конституції України, цьому закону, загальновизнаним нормам і принципам міжнародного права. Таке положення проекту не відповідає припису ч. 2 ст. 151 Основного Закону України, за яким лише Президент України або щонайменше сорок п'ять народних депутатів України можуть бути суб'єктами звернення до Конституційного Суду України щодо надання висновку про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

3.5. У положеннях ч. 4. ст. 119 проекту пропонуються особливості внесення змін до Конституції Автономної Республіки Крим шляхом проведення референдуму в Автономній Республіці Крим. Зазначені новели проекту не відповідають приписам ст. 135 Конституції України і містять неправомірні обмеження конституційних повноважень Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

4. Проект також містить досить значну кількість інших необґрунтованих положень і не позбавлений прогалин у правовому регулюванні окремих питань, пов'язаних з організацією референдуму за народною ініціативою, основними з яких є наступні.

4.1. Відповідно до ч. 4 ст. 95 проекту «контроль за виготовленням бюлетенів на підприємстві-виготовлювачі, дотриманням вимог щодо

знищення друкарських форм, технічних відходів, поліграфічного браку здійснюється *контрольною комісією*, яку утворює Центральна виборча комісія (далі - ЦВК), а у разі проведення місцевого референдуму – відповідна територіальна комісія». Разом із тим, проект не визначає порядку створення такої контрольної комісії ані ЦВК, ані відповідною територіальною комісією.

4.2. У положеннях ст. 44 проекту передбачається можливість збирання підписів під вимогою про проведення референдуму шляхом електронного цифрового підпису на веб-сайті ініціативної групи референдуму. Однак порядок передачі відповідних матеріалів комісіям з референдуму, правила їх врахування у проекті не розкриваються.

4.3. Згідно з ч. 3. ст. 116 проекту «рішення референдуму за народною ініціативою має *вищу юридичну силу* стосовно актів та рішень органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб». Фактично це означатиме появу особливого «референдарного» законодавства, яке матиме пріоритет порівняно з аналогічними нормативно-правовими актами органів державної влади і, по суті, не може бути змінено в інший спосіб, окрім проведення нового референдуму. Однак в цьому випадку оновлення чинних законів з метою їх приведення у відповідність до реального стану розвитку суспільства стане надзвичайно громіздкою, тривалою і дорогою справою. Фактично в проекті закладається можливість ситуації, коли держава й суспільство ставатимуть заручниками невдалих «референдарних» законодавчих актів, не маючи можливості достатньо оперативно виправити їх недоліки.

4.4. Новелою, вміщеною до ч. 3 ст. 119 проекту, передбачається, що «положення законів та інших нормативно-правових актів, які були змінені нормативно-правовим актом, визнаним таким, що втратив чинність, чи визнаним нечинним за рішенням, прийнятим на референдумі, поновлюють свою дію від дня набрання чинності рішенням референдуму». Такий підхід не відповідає правилам систематизації законодавства і є неприйнятним, адже в даному випадку не враховується, що при внесенні змін до нормативно-правових актів нормотворчий орган, по суті, скасовує попередню редакцію норми. Механічне відновлення її дії через тривалий час може завдати суттєвої шкоди правовому регулюванню відповідних відносин.

4.5. У проекті не закладено законодавчої можливості проведення консультативних референдумів, результати яких не є обов'язковими для виконання (вони лише можуть враховуватися при прийнятті парламентом або іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування рішень з питань, що були предметом референдуму). Натомість в законодавстві європейських країн передбачена не лише паралельна практика імперативного та консультативного референдумів (зокрема, Австрія, Данія, Іспанія, Литва, Польща, Португалія, Словенія, Угорщина, ФРН та ін.), але й активно надається перевага використанню саме консультативного референдуму як важливого інструменту партисипаторної демократії. При цьому, згідно з документами, які відображають європейську практику щодо референдумів, «референдуми щодо питань у принципі чи інших пропозицій у загальному формулюванні переважно не повинні бути зобов'язальними».

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Карпенко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/77785 від 16.06.2020



111019