



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. № 3612 від 09.06.2020
Президент України

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум»

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, який розроблено «з метою врегулювання правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, призначенням (проголошенням), підготовкою, проведенням, встановленням результатів та правовими наслідками всеукраїнського референдуму» (п. 2 пояснювальної записки).

Головне управління підтримує необхідність прийняття закону, який врегулює питання організації та проведення всеукраїнського референдуму, адже відсутність законодавчого механізму реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами через всеукраїнський референдум (ст. 38 Конституції України) є істотною прогалиною вітчизняного законодавства.

Проект передбачає комплексне врегулювання організації та проведення всеукраїнського референдуму, і, зокрема, регламентує: питання предмету референдуму, суб'єктів призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму, форму питання всеукраїнського референдуму, обмеження щодо призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму, контроль щодо відповідності Конституції України питання всеукраїнського референдуму (ст. ст. 3, 15, 19, 20, 21 Розділу I); порядок призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму (Розділ II); порядок організації та проведення всеукраїнського референдуму (Розділ III); формування та організацію роботи комісій з всеукраїнського референдуму (Розділ IV); формування списків виборців (Розділ V); фінансове і матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення всеукраїнського референдуму (Розділ VI); гарантії діяльності суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму, міжнародних спостерігачів (Розділ VII); інформаційне забезпечення всеукраїнського референдуму (Розділ VIII); агітацію всеукраїнського референдуму (Розділ IX);

голосування та встановлення результатів всеукраїнського референдуму (Розділ X); правові наслідки всеукраїнського референдуму (Розділ XI); оскарження порушень законодавства про всеукраїнський референдум (Розділ XII).

Крім того, у прикінцевих положеннях законопроекту передбачено внесення окремих змін до законів України «Про Конституційний Суд України», «Про запобігання корупції», «Про Центральну виборчу комісію», «Про політичні партії в Україні» та до Кодексу адміністративного судочинства України.

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління в цілому позитивно оцінює його комплексний характер та детальну регламентацію процедур організації та проведення референдуму (які значною мірою викладені за аналогією із процедурами Виборчого кодексу України).

Разом з тим, в межах стислого часу, наданого для підготовки цього висновку, вважаємо за необхідне висловити наступні міркування та зауваження.

1. Відповідно до ст. 18 проекту «всеукраїнський референдум щодо зміни території України – це форма прийняття громадянами України, які мають право голосу, *рішення щодо затвердження прийнятого Верховною Радою України закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України*». Згідно з ч. 6 ст. 116 проекту «закон про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України, винесений на всеукраїнський референдум, вважається затвердженим ... якщо за це проголосували більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні».

Затверджений на всеукраїнському референдумі закон протягом п'яти днів після офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму офіційно оприлюднюється в порядку, встановленому Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (ч. 1 ст. 118 проекту). При цьому, у ст. 119 проекту передбачено, що «затверджений на всеукраїнському референдумі ... закон України про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України, набирає чинності через десять днів після дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його офіційного опублікування».

З наведених приписів проекту випливає, що *прийнятий Верховною Радою України закон про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України потребує затвердження на всеукраїнському референдумі, і набирає чинності після його офіційного опублікування за результатами референдуму*.

У зв'язку з цим звертаємо увагу, що ратифікація – це форма надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору (ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України»). Ратифікація міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону про ратифікацію (ч. 1 ст. 9 згаданого Закону). При цьому, відповідно до чинного законодавства

«територіальні і такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу» міжнародні договори України підлягають ратифікації (ч. 2 ст. 9 згаданого Закону). Статтею 14 Закону України «Про міжнародні договори України» передбачено, що «міжнародні договори набирають чинності для України після надання нею згоди на обов'язковість міжнародного договору відповідно до цього Закону».

Згідно з ч. 1 ст. 9 згаданого Закону «на підставі підписаного та офіційно оприлюдненого Президентом України закону Голова Верховної Ради України підписує ратифікаційну грамоту, яка засвідчується підписом Міністра закордонних справ України, якщо договором передбачено обмін такими грамотами». Аналогічний припис міститься у ч. 4 ст. 200 Регламенту Верховної Ради України: «на підставі закону про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України Голова Верховної Ради України підписує ратифікаційну грамоту, яка засвідчується підписом Міністра закордонних справ України, якщо договором передбачений обмін такими грамотами».

Отже, згідно з приписами чинного законодавства України надання згоди на обов'язковість «територіальних і таких, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу» міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону України про ратифікацію міжнародного договору, а *міжнародні договори набирають чинності на підставі закону про ратифікацію.*

З огляду на наведене впровадження механізму надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів про зміну території шляхом їх затвердження на всеукраїнському референдумі потребує коригування відповідних норм Закону України «Про міжнародні договори України». Проте відповідні зміни до законодавства у законопроекті не передбачені.

2. У ч. 2 ст. 16 проекту передбачено, що «всеукраїнський референдум за народною ініціативою проголошується на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення всеукраїнського референдуму зібрано *не менш як у двох третинах адміністративно-територіальних одиниць, зазначених в частині другій статті 133 Конституції України*, і не менш як по сто тисяч підписів у кожній з них» (аналогічні приписи вміщено до ч. 1 ст. 28 та ч. 1 ст. 29 проекту).

Відповідно до ч. 2 ст. 133 Конституції України «до складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь».

Звертаємо увагу на те, що припис ч. 2 ст. 72 Конституції України встановлює дещо іншу вимогу щодо збору підписів за народною ініціативою і передбачає: «всеукраїнський референдум проголошується 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».

Отже, Конституція України вимагає зібрати підписи не менше як у двох третинах областей, а законопроект вимагає зібрати підписи у двох третинах адміністративно-територіальних одиниць, до яких згідно з ч. 2 ст. 133 Основного Закону України, крім областей, віднесено Автономну Республіку Крим, міста Київ і Севастополь.

3. Положеннями законопроекту передбачається можливість електронного голосування. Зокрема, приписами законопроекту передбачається створення дільничної комісії з електронного голосування (ст. 39), регламентується порядок формування такої комісії (ст. 48), визначаються деякі її повноваження (ч. 4 ст. 44), регламентуються окремі питання порядку електронного голосування та встановлення його результатів (ч. 8 ст. 100, ст. 115 та ін. проекту).

Одночасно, відповідно до перехідних положень законопроекту «норми, що стосуються організації і проведення електронного голосування ... набирають чинності з дня початку роботи автоматизованої інформаційно-аналітичної системи щодо забезпечення електронного голосування, про що Центральна виборча комісія приймає рішення». При цьому, «порядок створення та функціонування автоматизованої інформаційно-аналітичної системи затверджується Центральною виборчою комісією» (ч. 2 ст. 23 проекту).

Аналіз приписів проекту щодо електронного голосування дозволяє дійти висновку, що правове регулювання організації та порядку такого голосування є фрагментарним та недостатнім для реалізації цієї ідеї з дотриманням основоположних правових стандартів. У цьому контексті найбільше занепокоєння викликає складність дотримання принципу таємного голосування (ст. 5 та ст. 11 проекту), адже *обов'язкова верифікація громадян під час такого голосування не дозволяє забезпечити таємницю волевиявлення.*

Також з наведених вище положень проекту випливає, що забезпечення електронного голосування здійснюється за допомогою інформаційно-аналітичної системи, порядок функціонування та створення якої визначається підзаконним актом Центральної виборчої комісії, положення якого, очевидно, мають заповнити неврегульовані цим Законом питання щодо електронного голосування. У зв'язку із цим варто зауважити, що п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України встановлено, що виключно законами України визначаються організація і порядок проведення референдумів.

4. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 3 проекту предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання загальнодержавного значення. Згідно із ч. 3 ст. 120 проекту *«питання загальнодержавного значення, підтримане за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою виборцями згідно з частиною шостою статті 116 цього Закону, є обов'язковим для виконання (реалізації) відповідними органами державної влади, їх посадовими особами»*.

Звертаємо увагу на те, що законопроект не містить будь-яких механізмів забезпечення реалізації волевиявлення громадян на референдумі з питань загальнодержавного значення, а, отже, такий референдум матиме виключно консультативний характер.

Вважаємо також, що у наведеному приписі ч. 3 ст. 120 проекту коректніше було б зазначити, що обов'язковим для виконання є не «питання загальнодержавного значення», підтримане за результатами референдуму, а волевиявлення громадян щодо такого питання, висловлене на референдумі.

5. У положеннях законопроекту передбачені підстави зупинення процесу всеукраїнського референдуму. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 20 проекту передбачено зупинення процесу всеукраїнського референдуму до закінчення дії воєнного чи надзвичайного стану, у разі, якщо воєнний чи надзвичайний стан введений після призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму. Процес всеукраїнського референдуму також «вважається зупиненим» до ухвалення Конституційним Судом України відповідного акта у справі у разі відкриття конституційного провадження за конституційним зверненням щодо відповідності Конституції України (конституційності): 1) питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою; 2) міжнародного договору про зміну території України; 3) постанови Верховної Ради України про призначення або указу Президента України про призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму (ч. 3 ст. 21 проекту).

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 31 проекту «у разі виявлення ознак невідповідності Конституції України питання чи тексту законопроекту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, Центральна виборча комісія приймає постанову про зупинення процедури реєстрації та звертається до Президента України із клопотанням про направлення до Конституційного Суду України конституційного звернення щодо конституційності питання чи тексту законопроекту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою».

Виходячи з положень проекту, можна дійти висновку, що процес всеукраїнського референдуму може бути зупинений на будь-якому етапі (наприклад, у зв'язку із введенням воєнного стану). У зв'язку з цим слід зазначити, що проведення всеукраїнського референдуму передбачає проведення низки послідовних процедур, які пов'язані між собою організаційною логікою та обмежені в часі. Разом з тим, у проекті відсутні

приписи, які б дали відповідь на запитання, з якого етапу та у які строки має продовжуватись процес референдуму після усунення обставин, які спричинили його зупинення. При цьому, слід наголосити, що механічне поновлення процедури референдуму зі стадії, на якій він був зупинений, у зв'язку із плином часу в окремих випадках є досить проблемним (або навіть неможливим), а тому у законопроекті мають бути визначені відповідні правила щодо поновлення процесу референдуму.

6. Відповідно до ч. 1 ст. 31 проекту «у разі виявлення ознак невідповідності Конституції України питання чи тексту законопроекту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, *Центральна виборча комісія приймає постанову про зупинення процедури реєстрації та звертається до Президента України із клопотанням про направлення до Конституційного Суду України конституційного звернення щодо конституційності питання чи тексту законопроекту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою*».

Крім того, згідно з ч. 2 ст. 31 проекту Центральна виборча комісія може відмовити в реєстрації ініціативної групи на підставі *«невідповідності питання чи тексту законопроекту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, вимогам цього Закону»*.

Відповідно до ст. 3 проекту «не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання:

1) що суперечать положенням Конституції України, загально визнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

2) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

3) щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії;

4) віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду».

Разом з тим, відповідно до ст. 151 Конституції України «Конституційний Суд України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою». Отже, Конституція України не передбачає надання висновку Конституційного Суду України стосовно інших питань, наприклад, щодо того, чи спрямовані питання, які виносяться на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України, створення

загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі.

Запропоновані новели є, принаймні, дискусійними, адже покладання на Центральну виборчу комісію повноважень щодо виявлення ознак невідповідності Конституції України питання чи тексту законопроекту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум, а також оцінка відповідності іншим вимогам закону (зокрема, ст. 3 проекту, що містить обмеження щодо предмету питання референдуму) може створити перешкоди для реалізації народної ініціативи щодо проведення референдуму, оскільки створює ризики використання адміністративного ресурсу.

7. Відповідно до ч. 3 ст. 29 проекту «збір підписів під ініціативою щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з певного питання триває протягом шістдесяти днів з дня отримання свідоцтва про реєстрацію ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, що пропонує винести відповідне питання на всеукраїнський референдум за народною ініціативою». Вважаємо, що встановлення такої тривалості строку для збору трьох мільйонів підписів є принаймні дискусійним, адже час, відведений на збір трьох мільйонів підписів, видається замалим.

Проектом передбачено, що «виборець може реалізувати своє право підтримки ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою шляхом підпису підписного листа у паперовому вигляді, подання заяви до регіонального чи територіального представництва Центральної виборчої комісії ... або в електронній формі ... засобами автоматизованої інформаційно-аналітичної системи в порядку, встановленому Центральною виборчою комісією» (ч. 2 ст. 32 проекту). При цьому, відповідно до ч. 18 ст. 32 проекту «в автоматизованій інформаційно-аналітичній системі на офіційному вебсайті Центральної виборчої комісії щоденно оприлюднюються відомості про кількість виборців кожної області України, які підтримали ініціативу проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою в електронній формі та шляхом звернення з письмовою заявою до регіонального чи територіального представництва Центральної виборчої комісії».

На нашу думку, недоліком у даному разі є те, що у поданому законопроекті не передбачено механізму контролю з боку ініціативної групи, яка зацікавлена у зборі підписів на підтримку референдуму, за реєстрацією та врахуванням заяв виборців до територіальних представництв Центральної виборчої комісії та заяв в електронній формі до Центральної виборчої комісії. Адже проект передбачає лише щоденне оприлюднення відомостей про кількість виборців кожної області України, які підтримали ініціативу проведення всеукраїнського референдуму.

8. Згідно з ч. 1 ст. 118 проекту «затверджений (прийнятий) на всеукраїнському референдумі закон протягом п'яти днів після офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського

референдуму офіційно оприлюднюється в порядку, встановленому Конституцією України та Законом України "Про Регламент Верховної Ради України".

У зв'язку з наведеним необхідно звернути увагу на п. 3 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16.04.2008 № 6-рп/2008, де передбачено наступне: «положення частини другої статті 94 Конституції України необхідно розуміти так, що процедура підписання і оприлюднення законів, встановлена нею, не застосовується до законів, прийнятих референдумом».

Отже, враховуючи позицію Конституційного Суду України щодо тлумачення ч. 2 ст. 94 Конституції України, до законів, прийнятих на всеукраїнському референдумі не повинна застосовуватись процедура підписання і оприлюднення законів, передбачена наведеною статтею. З огляду на це положення ч. 1 ст. 118 проекту потребують коригування, а сам проект має врегулювати процедуру оприлюднення законів, прийнятих на референдумі.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Мельник



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/77849 від 16.06.2020



111136