НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
61002, м. Харків, вул. Чернишевська, 80; тел. (факс) 057 700-36-69

«28» жовтня 2019 р. № 196

Голові Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Клочку А.А.

Шановний Андрію Андрійовичу!

На Ваше звернення № 04-23/15-1080 від 21 жовтня 2019 р. направляємо науково-консультативний висновок на проект Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» (реєстр. № 1123 від 29.08.2019), підготовлений провідним науковим співробітником НДІ, к.ю.н., доц. Лялюком О.Ю., науковими співробітниками НДІ, к.ю.н. Бруслiком О.Ю., Муртіщевою О.О.

Додаток: на 11 арк.

З повагою,

Директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН України **С.Г. Серьогіна**

НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК
на проект Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» ***(реєстр. № 1123 від 29.08.2019 р.)***

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України за зверненням Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (*вих. № 04-23/15-1080 від 21.10.2019р.*) проаналізував положення проекту Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» (реєстр. № 1123) (далі – законопроект) і дійшов наступних висновків.

За характером організації та проведення референдум є найдемократичнішою формою волевиявлення громадян, залучення населення до управління державними та місцевими справами. Акти, прийняті в результаті проведення референдуму, мають найвищу юридичну силу порівняно з актами органів влади. Він вважається основною формою вираження народовладдя. Саме це визначає актуальність та необхідність прийняття відповідного законопроекту, який би регулював питання організації та проведення всеукраїнського та місцевого референдуму. При цьому, при формуванні законопроекту важливо врахувати існуючі європейські стандарти організації та проведення референдумів.

Законопроект вирізняється регламентацією чіткої, логічно послідовної та інструктивної процедури проведення референдумів. Це дозволить запобігти правопорушенням під час його проведення, мати чітку нормативну основу його організації та здійснення, яка значно збігається з положеннями виборчого законодавства у відповідних процедурних питаннях.

У той же час, поданий для аналізу законопроект містить ряд спірних та таких, що потребують уточнення, зауважень.

1. Насамперед викликає зауваження назва даного законопроекту, в якій поєднуються два види референдумів – всеукраїнський та місцевий і обидва –

за народною ініціативою. Вважаємо, що для місцевого референдуму не коректно застосовувати формулювання, що він проводиться за народною ініціативою, оскільки ініціатором такого референдуму є не весь народ, а його частина, члени окремої територіальної громади.

2. Виникає питання про доцільність конкретизації в назві законопроекту, що він проводиться за народною ініціативою. Адже ст. 72 Конституції України закріплює, що всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їх повноважень. Сам же референдум за народною ініціативою є лише одним з видів референдумів. Зокрема, у ст. 85 Конституції вказується, що до повноважень Верховної Ради України належить призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених ст. 73 Конституції, тобто щодо зміни території України. У п.6 ч.1 ст. 106 Конституції України закріплено, що Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Вважаємо, що законопроект має бути комплексним і об'єднати правове регулювання і інших видів референдумів.

3. Вважаємо зайвою констатацію процедурних питань нормотворчої діяльності Верховної Ради України у ч. 3 ст. 1 законопроекту, де зазначено: якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює референдумні відносини інакше, ніж цей закон, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до цього закону. Прийняття нового закону в цій сфері і так буде впливати на зміну правового регулювання суспільних відносин, які регулюються даним законопроектом.

4. У ст. 2 законопроекту закріплюються загальновідомі теоретичні підходи до застосування аналогії закону та аналогії права в процесі правозастосовної діяльності. Вважаємо, що ці положення є зрозумілими і не потребують закріплення в нормах цього законопроекту. Їх зміст зайве

переобтяжує досить великий за обсягом законопроект. Крім того, сам законопроект є настільки інструктивним при регулюванні відносин, що виникнення відповідних прогалин може і не відбутися.

5. Звертає увагу відсутність в тексті поданого законопроекту окремої норми, присвяченої визначенню поняття всеукраїнського та місцевого референдуму. І хоча визначення місцевого референдуму міститься у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої місцевий референдум є формою прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування, вважаємо, що норми спеціального закону мають також закріплювати дане питання.

6. У ст. 4 законопроекту та інших загальних нормах, присвяченим організації та проведенню місцевих референдумів, не врахована можливість проведення даних референдумів в межах об'єднаних територіальних громад.

7. Статті 7 та 8 стосуються одного й того ж питання, тому доцільно їх об'єднати в одну норму.

8. У ст. 12 законопроекту неправомірно ототожнюються принципи народовладдя та народного суверенітету. Вони дійсно є спорідненими категоріями, проте не тотожними.

9. Статті 13 та ст. 14 законопроекту мають однаковий предмет правового регулювання, їх положення дублюються, тому їх доцільно об'єднати між собою.

10. У ч. 2 ст. 17 законопроекту наведено невичерпний перелік питань, що можуть виноситися на місцевий референдум. При цьому не вказано певних конкретних меж цих питань, не розкрито сутності поняття «питання місцевого значення» та їх обсяги. У зв'язку з цим складається враження, що на місцевий референдум можна виносити всі питання, за виключенням тих, які проводяться відповідно до законодавства виключно на всеукраїнському референдумі. Вважаємо за доцільне чітко визначити предмет всеукраїнського та місцевого референдумів, окресливши коло питань, які можуть бути

винесені на відповідні референдуми.

11. У ст. 19 законопроекту серед видів референдумів не передбачено можливості проводити консультативні референдуми, які є важливим елементом з'ясування точки зору населення.

12. У ст. 22 законопроекту не вказано на можливість відкликання старости села, селища, який також є посадовою особою місцевого самоврядування і обирається відповідно до Закону «Про місцеві вибори». Крім того, відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», відкликання депутатів за народною ініціативою відбувається відповідною територіальною виборчою комісією в порядку, визначеному Законом «Про місцеві вибори». Процедура відкликання депутата, визначена в законопроекті має бути узгоджена із Законом «Про статус депутатів місцевих рад» в аспекті форми її проведення.

13. У ст. 30 законопроекту визначається порядок ініціювання відповідних референдумів. В числі суб'єктів реалізації такого права закріплені виключно громадяни України. Органи державної влади чи органи місцевого самоврядування відсікаються законопроектом від цього процесу. Виключення у цих випадках з кола ініціаторів Верховної Ради України, Президента України та представницьких органів місцевого самоврядування створить загрозу проведення відповідних референдумів та блокування реалізації тих питань, які можуть бути вирішені лише шляхом проведення референдуму.

14. Статті 31 та 32 законопроекту містять досить складну процедуру проведення загальних зборів громадян України з метою формування ініціативної групи та вирішення інших, передбачених проектом питань. В цих нормах закріплено, що такі збори проводяться в межах адміністративно-територіальної одиниці. У зв'язку з цим виникає ряд практичних питань, зокрема, щодо організаційної спроможності провести такі збори в містах обласного значення, де проживає велика кількість населення. При цьому слід враховувати низьку активність громадян. І таку форму закон запроваджує

лише з метою ініціювання референдуму. В той же час, Конституція України закріплює процедуру збору підписів громадян України, які мають право голосу для ініціювання проведення референдуму. Крім того, не зрозуміло характер вказаних зборів. Чи це є збори громадян за місцем проживання, чи це якісь інші збори. Якщо мова йдеться про загальні збори громадян за місцем проживання, то відповідно до ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Таким чином, законодавець закріпив певний рівень самостійності відповідної місцевої ради у визначенні процедури проведення загальних зборів у власному статуті територіальної громади. Детальна регламентація цих питань в законі позбавляє місцеві ради самостійного врегулювання даних питань та зменшує рівень автономності місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення. Крім того, необхідно враховувати, що в багатьох територіальних громадах на сьогодні відсутні статути територіальних громад, що унеможливлює здійснення процедури організації та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання.

Звертає на себе увагу і те, що поняття «збори громадян», «загальні збори», «збори громадян за місцем проживання» тощо застосовуються і в інших нормах законопроекту (ч. 5 ст. 66, ч. 2 ст. 67 законопроекту). У зв'язку виникає питання щодо їх тотожності чи відмінності.

15. Викликає певний сумнів доцільність проведення референдумів на рівні районів та областей. Виходячи з положень ст. 140 Конституції України, самостійно вирішувати питання місцевого значення може територіальна громада. Однією з форм його реалізації виступає місцевий референдум. Таким чином, суб'єктом права для проведення референдуму є територіальна громада. У зв'язку з цим, актуалізується питання можливості організації референдумів в районах та областях, які не мають такої власної соціальної спільноти, як територіальна громада. Виникає питання щодо спільності місцевих питань у всіх територіальних громад в межах області чи району, які

можна було б розглядати на референдумі. Конституція України містить лише положення про обласні та районні ради як органи, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Однак не закріплює положень щодо можливості вирішення питань, що становлять спільні інтереси, жителями району чи області.

Крім того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» на сьогоднішній день встановлює можливість проведення на районному та обласному рівнях за пропозицією територіальних громад лише консультативних опитувань з питань, які стосуються їх спільних інтересів (п. 12 ч. 1 ст. 43).

16. Стаття 58 законопроекту закріплює досить складну систему комісій з питань проведення референдумів. При цьому така система є різною за територіальною організацією для всеукраїнського та місцевих референдумів. Вважаємо, що доцільно центральну ланку комісій зробити спільними, що полегшить формування таких комісій та організацію їх роботи.

17. Доцільно визначити коло питань місцевого значення, які можуть бути вирішені виключно шляхом референдуму. На наш погляд, такими питаннями мають бути питання добровільного обєднання територіальних громад, зміна меж юрисдикції територіальної громади, дострокове припинення повноважень відповідної ради чи голови у разі неналежного виконання ними повноважень, участь в добровільних об'єднаннях органів місцевого самоврядування тощо.

18. У законопроекті доцільно передбачити види місцевих та всеукраїнських референдумів, зокрема, обов'язкові та консультативні референдуми. При цьому необхідно чітко визначити процедуру проведення та особливості кожного з цих видів.

19. У ч. 5 ст. 99 законопроекту доцільно уточнити положення про те, що «учасник референдуму, який внаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити бюлетень, має право з відома голови або іншого члена дільничної комісії скористатися допомогою іншого учасника референдуму, крім члена

комісії, представника ініціативної групи, офіційного спостерігача». Доцільно закріпити, що таке голосування здійснюється лише з відома голови або його заступника та в їх присутності та присутності ще одного члена комісії.

20. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 106 законопроекту, вважаємо за доцільне використовувати словосполучення «виборча скринька» замість «скринька», оскільки згідно з постановою Центральної виборчої комісії від 26.04.2005 р. «Про виборчі скриньки для голосування на виборах Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, на всеукраїнському та місцевих референдумах», використовується саме таке словосполучення. Згідно зі статтею 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. І на виборах, і на референдумах громадяни України здійснюють своє волевиявлення через голосування, тому, на нашу думку, слід зберегти таке словосполучення як «виборча скринька».

21. Частину 6 ст. 106 законопроекту доцільно доповнити словосполученням «на якому знаходиться така дільниця», що сприятиме зменшенню маніпуляцій та використання цієї частини норми для визнання голосування недійсним в будь-якому окрузі.

22. У ч. 5 ст. 107 законопроекту слід замінити слово «протоколи» на «протокол(и)», оскільки в діяльності звичайних або спеціальних комісій можуть виникати ситуації, коли буде лише один протокол про підрахунок голосів.

23. Абзац 2 ч. 6 ст. 107 законопроекту необхідно доповнити механізмом, через який буде передано зміст протоколу про підрахунок голосів учасників референдуму на спеціальній дільниці, а якщо мова буде йти про Міністерство закордонних справ України, то слід об'єднати ці абзаци.

24. Враховуючи положення ч. 7 ст. 74 та ч. 3 ст. 78 законопроекту, слід доповнити ч. 3 ст. 108 законопроекту наступним положенням, «який

підписується головою або головуючим на засіданні, а також секретарем комісії або членом комісії, який виконував на зазначеному засіданні обов'язки секретаря».

25. У ч. 7 ст. 108 законопроекту потрібно замінити слово «протоколи» на «протокол(и)», оскільки дільнична комісія, яка здійснює свої повноваження в межах звичайної або спеціальної дільниць можуть надати один (єдиний) протокол про підрахунок голосів. Тим паче, що у другому абзаці цієї статті, вказано, що у разі виявлення у протоколі дільничної комісії про підрахунок голосів виправлень, помилок, неточностей, які можна усунути без повторного підрахунку голосів, окружна, відповідна територіальна комісія своїм рішенням може зобов'язати дільничну комісію внести зміни до встановлених результатів голосування учасників референдуму на дільниці шляхом складання протоколу (протоколів) про підрахунок голосів учасників референдуму на дільниці з поміткою «Уточнений». Аналогічні зауваження необхідно врахувати також в положеннях абз. 2 ч. 7 ст. 108 законопроекту.

26. З метою більш детальної регламентації процедури «пакування», яка зазначена у ч. 7 ст. 110 законопроекту, слід додати, що на такому пакеті повинно бути зазначено номер округу, дата та час пакування, підписи усіх присутніх членів окружної комісії референдуму та печатка окружної комісії.

27. Частину 1 ст. 111 законопроекту доцільно доповнити таким формулюванням, як «у тому числі з поміткою «Уточнений», оскільки у ч. 2 та 3 цієї статті зазначено про те, що може виникнути ситуація, коли окружній комісії слід повторно підрахувати голоси на окремих дільницях, а в цих випадках на новому протоколі з'являється помітка «Уточнений». Та необхідно виключити з цієї статті ч. 4, яка переобтяжує обсяг законопроекту.

28. Вважаємо за доцільне змінити порядок слів на прямий у ч. 2 ст. 113 законопроекту, тобто «Відомості про підсумки голосування заносяться до протоколу Центральної виборчої комісії про результати всеукраїнського референдуму за народною ініціативою цифрами і прописом».

29. Частину 5 ст. 113 законопроекту вважаємо за необхідне доповнити такою умовою: «зазначається причина відсутності члена Центральної виборчої комісії на її засіданні або його підпису в протоколі про результати всеукраїнського референдуму за народною ініціативою», оскільки може виникнути така ситуація, коли член Центральної виборчої комісії буде присутній на засіданні, але, не зважаючи на обов'язковість даної процедури, все ж таки відмовиться ставити свій підпис. В цьому випадку на протоколі буде зазначено причина такої поведінки, яка в майбутньому повинна бути досліджена з метою її недопустимості. Аналогічні застереження необхідно врахувати у ст. 114 законопроекту.

30. Частину 1 ст. 115 законопроекту доцільно доповнити інформацією щодо опублікування результатів всеукраїнського референдуму за народною ініціативою на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії, оскільки у наш час все більш вагомою стає така форма діловодства, як електронна. Тим паче, електронне оприлюднення результатів всеукраїнського референдуму за народною ініціативою охопить більше коло громадян України. Частину 2 ст. 115 законопроекту слід доповнити інформацією щодо опублікування результатів місцевого референдуму за народною ініціативою на офіційному сайті веб-сайті територіальної комісії з референдуму.

31. Частину 1 ст. 116 законопроекту, з метою уточнення суб'єктного складу, слід доповнити положенням: «громадянами України, органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, яких воно стосується та до повноважень яких віднесено».

32. Доцільно змінити назву ст. 117 законопроекту і викласти її у такій редакції «Набуття чинності рішень (нормативно-правових актів) ухвалених на референдумі за народною ініціативою».

33. Для зменшення обсягу статті та вираження схожих думок в єдиному стилі норму ч. 1 ст. 127 законопроекту потрібно викласти в редакції, схожій з нормою, зазначеною у ч. 1 ст. 133, тобто «Кожна ініціативна група не пізніше ніж на п'ятий день від дня її реєстрації зобов'язана утворити фонд

всеукраїнського референдуму».

34. На нашу думку, у ч. 11 ст. 127 законопроекту слід зазначити конкретизувати друковані засоби масової інформації.

35. У ч. 1 ст. 128 законопроекту зазначено про те, що ініціативна група має право у будь-який час змінити розпорядника накопичувального рахунку, але не зазначено про порядок цієї процедури, тому потрібно цю частину доповнити положенням, де буде зазначена відповідна інформація.

36. В абз. 2 ч. 1 ст. 128 законопроекту слід додати уточнююче словосполучення «фонду всеукраїнського референдуму», оскільки у 2 абз. ч. 1 ст. 134 законопроекту зазначено «фонду місцевого референдуму».

37. У ч. 3 ст. 129 законопроекту вважаємо за недоцільне забороняти робити добровільні внески до фонду всеукраїнського референдуму громадянам України, які не досягли шістнадцятирічного віку, оскільки відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 32 ЦКУ, крім правочинів, передбачених ст. 31 ЦКУ, фізична особа у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років (неповнолітня особа) має право самостійно розпоряджатися своїм заробітком, стипендією або іншими доходами.

38. Вважаємо за необхідне доповнити ст. 132 законопроекту інформацією із ч. 2 ст. 126, щодо закупівлі товарів, оплати робіт, послуг для організації та проведення місцевого референдуму.

39. У ч. 1 ст. 134 законопроекту зазначено про те, що ініціативна група має право у будь-який час змінити розпорядника накопичувального рахунку, але не зазначено про порядок цієї процедури, тому слід цю частину доповнити відповідним положенням.

40. Для узгодження норм ч. 2 ст. 137 та ч. 5 ст. 139 законопроекту, необхідно у ч. 2 ст. 137 замінити словосполучення «але не пізніше двадцятої години дня» на «але не пізніше двадцять четвертої години дня».

41. Частина 4 ст. 138 законопроекту є зрозумілою і не потребує закріплення в нормах цього законопроекту.

42. Відповідно до Положення про Державну архівну службу України

від 21 жовтня 2015 р. № 870, Державна архівна служба України (Укрдержархів) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції і який реалізує державну політику у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, тому доцільно ч. 3 ст. 142 доповнити таким положенням «діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації».

43. У ч. 7 ст. 142 законопроекту слід замінити «АР» на «Автономної Республіки», оскільки на початку законопроекту про скорочення нічого не зазначалося.

44. Відповідно до ст. 94 Конституції України, закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування, тому у ч. 1 прикінцевих положень слід зазначити про те, що цей закон набирає чинності від дня його офіційного опублікування.

45. Необхідно вирішити питання обов'язковості рішень, прийнятих на референдумах, їх впровадження в життя без додаткового впливу на цей процес відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування.

46. Звертає на себе увагу значна кількість допущених граматичних, пунктуаційних та інших помилок, які потребують усунення.

Науково-консультативний висновок підготовлений провідним науковим співробітником НДІ, к.ю.н., доц. Лялюком О.Ю., науковими співробітниками НДІ. к.ю.н. Бруслiком О.Ю., Муртіщевою О.О.

Директор Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН України **Серьогіна С.Г.**

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

61002, м. Харків, вул. Чернишевська, 80; тел. (факс) 057 700-36-69

«28» жовтня 2019 р. № 197

Голові Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Клочку А.А.

Шановний Андрію Андрійовичу!

На Ваше звернення № 04-23/15-1080 від 21 жовтня 2019 р. направляємо науково-консультативний висновок на проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 1221 від 02.09.2019р.), підготовлений провідним науковим співробітником НДІ, к.ю.н., доц. Лялюком О.Ю., науковими співробітниками НДІ, к.ю.н. Брусліком О.Ю., Муртіщевою О.О.

Додаток: на 11 арк.

З повагою,

Директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН України **С.Г. Серьогіна**

НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про місцевий референдум»

(реєстр. № 1221 від 02.09.2019 р.)

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України за зверненням Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (*вих. № 04-23/15-1080 від 21.10.2019р.*) проаналізував положення проекту Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 1221 від 02.09.2019 р.) (далі – законопроект) і дійшов наступних висновків.

Необхідність ухвалення закону про місцеві референдуми в Україні є безспірною, адже референдум, поряд із виборами, є основною формою безпосереднього народовладдя, існування якої є ознакою демократичної та правової держави. Проте в Україні за час її незалежності фактично не існувало належного правового оформлення інституту місцевого референдуму, адже в період з 1991 по 2012 рр. був чинним Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» № 1286-XII від 03.07.1991 р., норми якого не відповідали Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р.. З 2012р. у зв'язку із втратою чинності цього Закону правове регулювання відповідних суспільних відносин в Україні залишилось лише на рівні Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що унеможливлює практичну реалізацію права територіальної громади на проведення місцевого референдуму та не відповідає європейським стандартам у сфері місцевого самоврядування. Незважаючи на значення ухвалення закону про місцевий референдум для розвитку муніципальної демократії в Україні, аналіз наданого на розгляд законопроекту дає змогу зробити декілька зауважень.

1. У ст. 1 законопроекту наведене визначення місцевого

референдуму як форми безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади села, селища, міста, району у місті, добровільного об'єднання кількох сіл щодо вирішення питань місцевого значення або консультативного з'ясування думки з питань місцевого значення та інших питань, віднесених до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим стосовно окремих територіальних громад на території села, селища, міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм добровільного об'єднання кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр шляхом прямого голосування. Запропоноване визначення не повною мірою відповідає визначенню місцевого референдуму, що закріплене ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої місцевий референдум є формою прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

2. Частина 3 ст. 3 проекту закону містить перелік документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України учасника місцевого референдуму, однак, такий перелік не повною мірою відповідає переліку документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, встановленому ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» № 5492-VI від 20.11.2012. Зокрема, серед переліку документів зазначений Закон України не передбачає військового квитка (для військовослужбовців строкової служби). Більш того, таке положення не узгоджується із положеннями Закону України «Про місцеві вибори», який визначає, що військовослужбовці строкової служби вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах.

3. Законопроект містить декілька відсилочних норм до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (ст. 7, 19, ч. 2 ст.

26, ч. 1 ст. 27), проте цей Закон втратив чинність із ухваленням Закону України «Про місцеві вибори» № 595-VIII від 14.07.2015 р..

4. Введене у ст. 7 законопроекту скорочення «територіальна комісія» замість «територіальна виборча комісія» використовується в законопроекті в попередніх статтях (наприклад, в абз. 3 ч. 4 ст. 5), що суперечить правилам юридичної техніки.

5. Введення ч. 1 ст. 6 обмеження щодо проведення місцевого референдуму у разі введення воєнного або надзвичайного стану в цілому узгоджується із ст. 64 Конституції України, яка допускає окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку обмежень в умовах воєнного або надзвичайного стану. Водночас Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII від 12.05.2015 р. (ст. 19), хоча і встановлює заборону проведення всеукраїнських та місцевих референдумів в умовах воєнного стану, проте, не містить строків такого обмеження. Аналогічну заборону закріплює і Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» № 1550-III від 16.03.2000 р. (ст. 21). При цьому запропонований законопроектом спосіб формулювання строку обмеження права на місцевий референдум у місяцях не узгоджується із встановленим Законом України «Про правовий режим воєнного стану» строком проведення місцевих виборів після припинення чи скасування воєнного стану (ч. 2 ст. 19 цього Закону передбачає дев'яностоденний строк з дня припинення чи скасування воєнного стану для прийняття Верховною Радою України рішення про призначення місцевих виборів). Обчислення строків у днях більшою мірою відповідає правилам юридичної техніки та дозволить запровадити єдині підходи до регулювання порядку проведення місцевих виборів та референдумів.

6. У законопроекті у ст. 6 синонімічно використані поняття «воєнний **чи** надзвичайний стан» та «воєнний **та** надзвичайний стан», що також суперечить правилам юридичної техніки.

7. Одним із видів референдумів, передбаченим законопроектом, є

консультативний, у зв'язку з чим прикінцевими положенням законопроекту запропоновано доповнити ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом 12-1, відповідно до якого виключно на пленарних засіданнях районних і обласних рад приймається рішення про проведення консультативного референдуму. Водночас, в ст. 43 є пункт 12, який встановлює повноваження районних та обласних рад приймати за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів. За умови збереження консультативного опитування та впровадження консультативного референдуму незрозумілим залишиться їх співвідношення та порядок реалізації інституту консультативних опитувань.

8. Потребує уточнення запропоноване автором законопроекту коло суб'єктів ініціювання місцевого референдуму. Частиною 1 ст. 5 законопроекту визначені питання, вирішення яких можливе лише на місцевому референдумі, проте, суб'єктом його ініціювання відповідно до ч. 1, 2 ст. 8 можуть бути лише учасники місцевого референдуму. Виключення у цих випадках з кола ініціаторів представницьких органів місцевого самоврядування створить загрозу не проведення місцевих референдумів та блокування вирішення тих питань, які можуть бути вирішені лише шляхом реалізації цієї форми участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

9. Введення терміну «учасник місцевого референдуму» в законопроекті потребує додаткових змін до чинного законодавства. Адже, наприклад, відповідно до Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення про проведення референдумів територіальних громад міст з районним поділом щодо утворення (неутворення) районних у містах рад приймаються на вимогу не менш як однієї десятої ***членів цих громад*** або половини від загального складу депутатів відповідних міських рад. Водночас в законопроекті суб'єкт ініціювання визначений як одна десята частина ***учасників місцевого***

референдуму та половина від загального складу міської ради. Також не вбачається коректним формулювання права на участь у місцевому референдумі, адже відповідно до ч. 1 ст. 3 законопроекту «право безпосередньо вирішувати питання місцевого значення на місцевих референдумах відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та цього Закону мають учасники місцевого референдуму», хоча ні Конституція України, ні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не закріплюють поняття «учасник місцевого референдуму».

10. Відповідно до ч. 1 ст. 5 законопроекту передбачається виключне вирішення на імперативному місцевому референдумі питання реорганізації або ліквідації загальноосвітніх шкіл, комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами. Проте згідно з ч. 1 ст. 11 Закону України «Про загальну середню освіту» № 651-XIV від 13.05.1999 р. рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію чи перепрофілювання (зміну типу) закладу загальної середньої освіти незалежно від підпорядкування, типу і форми власності приймає його засновник (засновники). Засновником закладу загальної середньої освіти може бути, зокрема, відповідна рада від імені територіальної громади (громад). Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про дошкільну освіту» № 2628-III від 11.07.2001 р. рішення про утворення, реорганізацію, ліквідацію чи перепрофілювання (зміну типу) закладу дошкільної освіти незалежно від підпорядкування, типів і форми власності приймає його засновник (засновники). Засновником закладу дошкільної освіти може бути, зокрема, відповідна рада від імені територіальної громади (громад). Також у абз. 2 п. 30 ч. 1 ст. 26 повноваження щодо реорганізації або ліквідація навчальних закладів комунальної форми власності віднесене до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. Аналогічні повноваження місцевих рад визначені у нормах Закону України «Про освіту» № 2145-VIII від 05.09.2017

р. (ст. 66) Тому запропоноване законопроектом положення не узгоджується із нормами чинного законодавства.

11. Аналогічно відповідно до ч. 1 ст. 5 законопроекту передбачається виключне вирішення на імперативному місцевому референдумі питання реорганізації або ліквідації діючих комунальних закладів охорони здоров'я. Водночас відповідно до абз. 4 ст. 16 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» № 2801-XII від 19.11.1992 р. прийняття рішень про оптимізацію мережі комунальних закладів охорони здоров'я, створення, реорганізацію, перепрофілювання комунальних закладів охорони здоров'я здійснюються відповідно до закону органами, уповноваженими управляти об'єктами комунальної власності. А згідно з ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради. Тому в цій частині положення законопроекту також не узгоджується із нормами чинного законодавства.

12. Прикінцевими положеннями законопроекту передбачено виключення п. 18 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме вилучення із виключної компетенції сільської, селищної, міської ради повноваження щодо прийняття рішення про проведення місцевого референдуму. При цьому у тексті законопроекту є норма, в якій зазначається про прийняття рішення органом місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 8), а також у прикінцевих положеннях пропонується доповнити ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом 12-1, відповідно до якого виключно на пленарних засіданнях районних і обласних рад приймається рішення про проведення консультативного референдуму.

Запропонований підхід запроваджує суперечливу процедуру прийняття рішення про проведення консультативних місцевих референдумів, адже відповідно до п. 1 ст. 1 законопроекту місцевий референдум є формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади села, селища, міста, району у місті, добровільного об'єднання кількох сіл, проте, рішення про

проведення консультативних референдумів зможе прийняти лише районна чи обласна рада, місцеві ж ради цієї можливості пропонується позбавити.

13. Серед суб'єктів ініціювання місцевого референдуму у законопроекті зазначаються органи державної влади (ч. 3, 4 ст. 8), які мають право приймати рішення про проведення консультативного місцевого референдуму у випадках щодо віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів та інших географічних об'єктів, найменування і перейменування вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту. Надання права ухвалювати рішення про проведення місцевого референдуму органам державної влади з одночасним виключенням відповідного повноваження із компетенції сільських, селищних, міських рад створює загрозу порушення принципу автономності, самостійності та незалежності у здійсненні місцевого самоврядування.

Також, закріплюючи необхідність призначення консультативних місцевих референдумів із зазначених питань на вимогу органів державної влади або органів місцевого самоврядування, та вилучаючи відповідне повноваження у сільських, селищних та міських рад, законопроект фактично унеможливлює реалізацію ст. 7 Закону України «Про географічні назви» № 2604-IV від 31.05.2005 р., яка закріплює повноваження сільських, селищних, міських рад здійснювати найменування і перейменування географічних об'єктів, розташованих відповідно на території села, селища, міста.

14. Відповідно до положень законопроекту рішення про проведення імперативного місцевого референдуму повинні ухвалювати територіальні виборчі комісії, які не належать до суб'єктів місцевого самоврядування, а є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організовувати підготовку та проведення відповідних місцевих виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про місцеві вибори відповідно до норм Закону України «Про місцеві вибори». Така

пропозиція, поряд із можливістю органів державної влади у певних випадках призначати місцеві референдуми суттєво обмежує права представницьких органів місцевого самоврядування.

15. Відповідно до норм законопроекту рішення про проведення імперативного місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного міського голови приймається, зокрема, на вимогу сільської, селищної, міської ради (ч. 2 ст. 8) територіальною виборчою комісією (ч. 3 ст. 14), що суперечить ч. 4 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається сільською, селищною, міською радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

16. Також норми законопроекту не закріплюють чітко процедуру ухвалення рішення територіальних виборчих комісій щодо проведення місцевого референдуму. У ч. 2 ст. 14 міститься норма, відповідно до якої за підсумками перевірки документів, наданих ініціативною групою з питань з місцевого референдуму, територіальна комісія на основі протоколу про результати збирання підписів учасників місцевого референдуму на підтримку вимоги про проведення місцевого референдуму ***приймає рішення про результати висування ініціативи щодо проведення місцевого референдуму***, яке повинне містити загальні підсумки збору підписів учасників місцевого референдуму. Проте у ч. 3 цієї ж статті вказано, що «у разі ініціювання місцевого референдуму сільським, селищним, міським головою або сільською, селищною, міською радою, а також половиною від загального складу депутатів міської ради ***рішення про призначення місцевого референдуму*** приймається територіальною комісією не пізніше семи календарних днів з дня надходження відповідного акта згаданих посадових осіб, органів місцевого самоврядування або звернення половини

від загального складу депутатів міської ради з вимогою про проведення місцевого референдуму. А в ч. 4 вже йдеться про призначення дати проведення місцевого референдуму у прийнятому в обох випадках рішенні територіальної комісії про призначення місцевого референдуму.

17. Законопроект, наданий на розгляд, не містить правового регулювання можливості проведення референдумів в об'єднаних територіальних громадах, не враховує повноваження рад об'єднаних територіальних громад, зокрема, щодо тих питань, які законопроектом запропоновано вирішувати виключно імперативним місцевим референдумом. З урахуванням того, що на сьогодні в Україні існує близько тисячі об'єднаних територіальних громад, відсутність нормативних положень щодо можливості проведення місцевих референдумів в таких громадах суттєво обмежить реалізацію права на місцеве самоврядування.

18. Частина 2 ст. 5 законопроекту встановлює ***обов'язкове врахування*** думки більшості населення, яке проживає на території, при ухваленні рішення про віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів та інших географічних об'єктів у межах визначених законом повноважень. Одночасно п. 3 ч. 3 прикінцевих положень запропоновано доповнити ст. 90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10.02.2010 р. частиною 10, згідно з якою проект постанови Верховної Ради щодо віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів та інших географічних об'єктів ***повинен відповідати*** за суттю результатам консультативного місцевого референдуму з цього питання. Такі формулювання не є тотожними та потребують узгодження, оскільки встановлюють різні правові наслідки та різну юридичну силу рішення консультативного місцевого референдуму.

19. Формулювання ч. 6 ст. 12 законопроекту, відповідно до якої «Учасник місцевого референдуму, який підтримує вимогу про проведення місцевого референдуму, вправі ставити підпис на підтримку однієї і тієї ж

ініціативи щодо проведення місцевого референдуму тільки один раз» обмежує право членів територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, оскільки фактично позбавляє їх можливості в подальшому, під час ініціювання будь-яких наступних референдумів підтримувати тотожні ініціативи.

20. Відповідно до ч. 4 ст. 14 законопроекту територіальна комісія у рішенні про призначення місцевого референдуму визначає дату його проведення – не пізніше, ніж через 40 календарних днів, а згідно з ч. 4 ст. 8 законопроекту, в разі ухвалення відповідного рішення органом державної влади чи органом місцевого самоврядування місцевий референдум має бути проведений у проміжку часу від 40 до 60 днів з дати прийняття рішення, що закріплює різні підходи до проведення імперативного та консультативного референдуму.

21. Статтею 15 законопроекту визначена система територіальних виборчих комісій, а стаття 19 містить положення, відповідно до якого організація та проведення місцевого референдуму покладається на територіальні комісії, утворені в порядку, передбаченому законом про місцеві вибори. Проте Закон України «Про місцеві вибори» не передбачає утворення територіальних (окружних) виборчих комісій, яка натомість передбачена ч. 3 ст. 15 законопроекту. Такий вид виборчих комісій був передбачений Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06.04.2004 р., який втратив чинність у 2010 році.

22. Не вбачаються доцільними вимоги ч. 1 та ч. 1 ст. 33 законопроекту, які встановлюють різний строк для визначення поліграфічних підприємств для виготовлення бюлетенів та отримання бюлетенів територіальними комісіями з місцевого референдуму різних адміністративно-територіальних одиниць (для міських (міст обласного значення) комісій встановлено строк 7 днів до дня проведення місцевого референдуму для визначення поліграфічного підприємства та 6 днів для отримання

виготовлених бюлетенів, а для сільських, селищних міських (міст районного значення) – 5 та 4 дні відповідно), адже місцеві референдуми проводяться в таких адміністративно-територіальних одиницях незалежно один від одного.

Науково-консультативний висновок підготовлений провідним науковим співробітником НДІ, к.ю.н., доц. Лялюком О.Ю., науковими співробітниками НДІ. к.ю.н. Бруслiком О.Ю., Муртіщевою О.О.

Директор Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН України **Серьогіна С.Г.**

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
61002, м. Харків, вул. Чернишевська, 80; тел. (факс) 057 700-36-69

«28» жовтня 2019 р. № 198

Голові Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Клочку А.А.

Шановний Андрію Андрійовичу!

На Ваше звернення № 04-23/15-1080 від 21 жовтня 2019 р. направляємо науково-консультативний висновок на проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» (реєстр. № 2182 від 26.09.2019), підготовлений провідним науковим співробітником НДІ, к.ю.н., доц. Лялюком О.Ю., науковими співробітниками НДІ, к.ю.н. Брусліком О.Ю., Муртіщевою О.О.

Додаток: на 12 арк.

З повагою,

Директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН України **С.Г. Серьогіна**

НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про всеукраїнський референдум»

(реєстр. № 2182 від 26.09.2019 р.)

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України за зверненням Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (*вих. № 04-23/15-1080 від 21.10.2019р.*) проаналізував положення проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» (реєстр. № 2182 від 26.09.2019 р.) (далі – законопроект) і дійшов наступних висновків.

Згідно зі ст. 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». Відповідно до ст. 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. В ст. 38 Основного Закону України закріплено право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Внаслідок прийняття Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, яким Закон України «Про всеукраїнський референдум» визнано неконституційним, в правовій системі України виникла прогалина. На даному етапі конституційні права громадян суттєво обмежуються, а один із засадничих розділів Конституції України (Розділ III «Вибори. Референдум»), за умови відсутності законодавчого визначення організації і порядку проведення референдумів, стає напівдекларативним. Оскільки Україна є демократичною та правовою державою (ст. 1 Конституції України), відсутність можливості у громадян приймати участь в управлінні

державою шляхом використання механізмів референдної демократії, порушує конституційні права українців та основоположний принцип верховенства права, який закріплений Конституцією України. Досвід України довів, що наявність у громадян можливості реалізовувати свою політичну активність шляхом реалізації виборчого права є важливим параметром демократизації держави та суспільства. Разом з тим, для повноцінного утвердження України саме як демократичної держави, потрібно законодавчо встановити механізм реалізації іншої важливої форми безпосередньої демократії – референдумів, що може забезпечити громадянам можливість прямої участі у вирішенні суспільно важливих питань, які виникають перед країною. Більше того, законодавчо закріплена процедура реалізації конституційного права на участь громадян в управлінні державою через референдум є важливим компенсаторним правовим механізмом подолання соціальних криз та конфліктів, що може убезпечити державу від різного роду потрясінь. Таким чином, внесений на розгляд парламенту законопроект є важливим та актуальним проектом нормативно-правового акту, який у разі прийняття, може стати складовим елементом посилення засад конституційного ладу нашої держави.

Представлений на розгляд Верховної Ради України проект Закону «Про всеукраїнський референдум» (реєстр. № 2182 від 26.09.2019 р.) є цілісним документом, при розробці якого в цілому дотримано вимоги нормопроектувальної техніки, використано класичний підхід до оформлення структури законопроекту, системності побудови елементів його тексту, витримано логіку викладення нормативних положень. Норми законопроекту викладені в кореляції з вимогами Конституції України. Разом з тим, головний аспект який не враховано в законопроекті жодним чином, це технологічні зміни, які відбулися у світі в XXI столітті. Як продемонстрував досвід останніх виборчих кампаній в Україні, ігнорувати значення і роль Інтернету, соціальних медіа, меседжерів, інших інформаційних майданчиків та платформ вже неможна. Тому з метою захисту демократичності

референдного процесу, його прозорості, незаангажованості, для того щоб убезпечити громадян від маніпулятивних механізмів під час проведення адвокаційних кампаній, слід звернути увагу на потребу в даному законопроекті врегулювати використання інформаційних технологій в межах проведення всеукраїнського референдуму.

Поряд із беззаперечною актуальністю та важливістю поданого на розгляд Верховної Ради України проекту Закону «Про всеукраїнський референдум» (реєстр. № 2182 від 26.09.2019 р.) в ньому міститься низка дискусійних положень, які потребують особливої уваги, детального обговорення та доопрацювання.

1. Положення ст. 1 законопроекту передбачають, що «Підготовка і проведення всеукраїнського референдуму регулюються Конституцією України, цим та іншими законами України, ***а також прийнятими відповідно до них іншими актами законодавства***». Запропонована редакція вказаної статті наводить невичерпний перелік «актів законодавства», які можуть регламентувати сферу суспільних відносин, з метою врегулювання якої представлений законопроект і розроблено. Таким чином, вказана редакція порушує принцип правової визначеності. Окрім цього, «акт законодавства» є терміном, який майже не використовується в теорії права і невідомий вітчизняній законодавчій традиції і практиці. Його використання може призвести до суперечливого трактування коментованої норми. Крім того, звертаємо особливу увагу на те, що згідно з п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції організація і порядок проведення виборів і референдумів **мають визначатися виключно законами України**.

2. У ст. 2 законопроекту фактично дублюються конституційні положення, при цьому не приділено увагу закріпленню основних принципів проведення всеукраїнського референдуму, що має засадниче значення в процесі організації та проведення плебісцитарних кампаній. Тому в межах даної норми доречно передбачити принципи, на яких має ґрунтуватися проведення всеукраїнського референдуму.

3. Частина 1 ст. 3 законопроекту викладена в такій редакції: «Право голосу на всеукраїнському референдумі мають громадяни України, яким на день голосування виповнилося вісімнадцять років і які не визнані у встановленому законом порядку недієздатними (далі – ***учасники всеукраїнського референдуму***)». Заміна конституційно закріпленого поняття громадяни України як суб'єктів, яким належить право голосу на референдумах, на «учасники всеукраїнського референдуму» видається дещо некоректним. Учасників, в розумінні суб'єктів референдної кампанії, може бути значна кількість. Зокрема, суб'єкти які забезпечують проведення, адміністрування референдного процесу, спостереження за дотримання вимог законодавства під час організації плебісциту тощо. Таким чином, звуження кола учасників всеукраїнського референдуму з позначенням даним поняттям конституційно визначеної категорії громадян України видається доволі дискусійним.

4. Частина 8 ст. 3 законопроекту викладено в такій редакції: «***Будь-які прямі чи непрямі привілеї або обмеження прав громадян*** України на участь у всеукраїнському референдумі за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання чи перебування, за мовними або іншими ознаками забороняються. Не допускаються обмеження щодо участі громадян України у всеукраїнському референдумі, крім обмежень, передбачених Конституцією України та цим Законом». Наведене положення головним чином стосується реалізації такого основоположного принципу права, як принцип рівності і його складової чистини – принципу недискримінації прав. Вбачається, що в межах коментованої ч. 8 ст. 3 законопроекту, яка дублює конституційні положення, доцільно було б застосувати концепцію недискримінації прав, що значно б посилило дане положення з доктринальної точки зору.

5. У ч. 2 ст. 5 законопроекту зазначається: «Всеукраїнський референдум є вільним. Громадянам України забезпечуються умови для

вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні на всеукраїнському референдумі». В запропонованій редакції коментованої статті законопроекту порушена логічна послідовність викладення положень, адже більш загальні положення мають передувати менш загальним. Таким чином, речення «Всеукраїнський референдум є вільним.», яке має засадниче значення для коментованої статті, доречно викласти в ч. 1 ст. 5.

6. В ст. 9 законопроекту відсутні Президент України та Верховна Рада України як суб'єкти призначення всеукраїнського референдуму. Окрім цього, до суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму не включено міжнародних спостерігачів, які є важливими гарантами вільного, прозорого та в цілому демократичного процесу проведення референдумів. Також, в рівній мірі з політичними партіями, які зареєстровані у встановленому Законом порядку як прихильник або опонент питання референдуму, доцільно таку ж можливість надати і громадським організаціям, що значно посилить їхній правовий статус і роль в проведенні адвокації під час референдного процесу, що сприятиме його демократичному характеру. Таким чином, коментовану статтю доречно доповнити вказаними суб'єктами.

7. Частина 5 ст. 10 законопроекту викладена в наступній редакції: «Дипломатичні та консульські установи України, при яких утворені закордонні дільниці всеукраїнського референдуму, ***забезпечують опублікування в місцевих засобах масової інформації*** відомостей про час і місце голосування, про місцезнаходження відповідних дільниць референдуму, про порядок та строки звернення до дільничних комісій референдуму, зокрема з питань включення учасників всеукраїнського референдуму до списку учасників всеукраїнського референдуму на закордонній дільниці референдуму». Враховуючи технологічний розвиток в XXI ст., дипломатичні та консульські установи доречніше зобов'язати опубліковувати відповідну інформацію на своєму офіційному Інтернет-ресурсі, ніж в місцевих засобах масової інформації.

8. Відповідно до ч. 1 ст. 11законопроекту предметом всеукраїнського

референдуму може бути:

1) ухвалення нової Конституції України (установчий референдум);

2) внесення змін до розділу I «Загальні положення», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України (конституційний референдум);

3) зміна території України (ратифікаційний референдум);

4) визнання таким, що втратив чинність, закону України або виключення окремих його положень (законодавчий референдум);

5) питання загальнодержавного значення у принципі чи інші пропозиції у загальному формулюванні (загальний референдум)».

Разом з тим, у ст. 13 законопроекту визначено «Порядок призначення всеукраїнського референдуму про внесення змін до Конституції України», в ст. 14 «Порядок призначення всеукраїнського референдуму про зміни території України», а в ст. 15 «Порядок проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою». При цьому не врегульовано питання призначення установчого, законодавчого та загального референдумів. Логіка законопроекту потребує поряд з вказаними статтями врегулювати питання порядку проголошення референдуму з вказаних питань, аби не допустити правової колізії в проекті законодавчого акту.

9. Пункт 4 ст. 18 законопроекту викладено в наступній редакції: «Голосування на всеукраїнському референдумі не може проводитися в день голосування на виборах Президента України, на чергових чи позачергових виборах народних депутатів України або на ***чергових місцевих виборах***». Словосполучення «на чергових місцевих виборів» доцільно замінити на словосполучення «на місцевих виборах усіх видів», що відповідатиме логіці правової норми та законодавчому різноманіттю місцевих виборів, встановлених Законом України «Про місцеві вибори».

10. У ч. 2 ст. 45 законопроекту зазначено, що «Порядок тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси ***встановлюється Центральною виборчою комісією***». Видається за доцільне для уникнення

спекулятивних ефектів навколо такого важливого питання, як тимчасова зміна місця голосування без зміни виборчої адреси, врегулювати його в представленому законопроекті, а не делегувати відповідні повноваження Центральній виборчій комісії.

11. Частина 3 ст. 49 законопроекту вкладена в такій редакції: «Кошти на підготовку і проведення всеукраїнського референдуму, передбачені Державним бюджетом України, перераховуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів Центральній виборчій комісії у триденний строк з дня опублікування Указу Президента України чи Постанови Верховної Ради України про призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму». Разом з тим, в коментованій статті не враховано особливості бюджетного процесу, а також ту обставину, що до Державного бюджету України, як правило, потрібно буде вносити зміни для закладення коштів для фінансування референдного процесу. Тому доцільно в межах розділу VII «Фінансове і матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення всеукраїнського референдуму», врегулювати питання строків внесення змін до бюджету, за умови відсутності їх передбачення в державному кошторисі.

12. Розділ VIII законопроекту доречно доповнити статтею, яка б регулювала порядок реєстрації громадських організацій як прихильників або опонентів питання всеукраїнського референдуму та встановлювала б гарантії їх діяльності у процесі всеукраїнського референдуму.

13. У Розділі IX законопроекту спостерігається певний логічний дисонанс між положеннями деяких статей. Так, відповідно до ч. 2 ст. 60 «Офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій можуть вести спостереження за ходом процесу референдуму. ***Офіційний спостерігач від іноземної держави та міжнародної організації не є суб'єктом процесу референдуму***». Не дивлячись на відсутність у міжнародного спостерігача статусу суб'єкта процесу всеукраїнського

референдуму, в ст. 62 «Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій» передбачається доволі широкий перелік прав міжнародних споживачів. Врегулювання статусу та прав міжнародних спостерігачів на всеукраїнському референдумі має забезпечити дотримання демократичних стандартів під час референдного процесу та слугуватиме засобом визнання результатів такого плебісциту міжнародною спільнотою. З метою уникнення внутрішнього дисбалансу законопроекту стосовно статусу міжнародних спостерігачів, доречно внести відповідні зміни до ст. 9 законопроекту, де включити до переліку суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму міжнародних спостерігачів, а також інші похідні зміни до тексту законопроекту.

14. Частина 5 ст. 66 законопроекту викладена в такій редакції: «Телерадіоорганізації самостійно визначають кількість ефірного часу, присвяченого відповідним суб'єктам процесу референдуму, у передачах (циклах передач), присвячених обговоренню питання референдуму. У зазначених передачах (циклах передач) телерадіоорганізації повинні дотримуватися вимоги рівного розподілу ефірного часу між прихильниками та опонентами питання референдуму, допускаючи відхилення обсягу ефірного часу для прихильників чи опонентів питання референдуму не більш як на 12 відсотків». Під час обговорення коментованої норми законопроекту доцільно розглянути обґрунтованість запропонованої допустимої норми відхилення між обсягами ефірного часу на рівні 12 відсотків, яку використовують прихильники та опонентами питання всеукраїнського референдуму. Окрім цього, ч. 5 ст. 66 законопроекту доречно доповнити положенням, яке б зобов'язувало телерадіоорганізації, під час проведення передач присвячених обговоренню питання референдуму, забезпечувати присутність представників як прихильників, так і опонентів питання даного всеукраїнського референдуму.

15. Статтю 67 законопроекту доречно доповнити нормою, яка б регулювала проведення опитування громадської думки в мережі Інтернет (в

тому числі в соціальних мережах). Інформаційні агентства, засоби масової інформації у разі проведення соціологічних опитувань в мережі Інтернет доречно також зобов'язати повідомляти респондентів про повну назву організації, що проводить опитування, замовників опитування, а також відомості про спосіб формування соціологічної вибірки опитаних, метод опитування, точне формулювання питань, можливої статистичної похибки тощо. Також доречно передбачити заборону на оприлюднення чи поширення в мережі Інтернет (в тому числі в соціальних мережах, меседжерах тощо) результатів опитування громадської думки, пов'язаних з референдумом, протягом останніх двох днів перед днем голосування, а також в день голосування до закінчення голосування.

16. Положення Розділу XI законопроекту викладені з порушенням вимог логічної послідовності викладення норм права в законодавчих актах – більш загальні положення мають передувати менш загальним, а матеріальні норми по тексту законопроекту повинні передувати процесуальним. Так, ст. 69 законопроекту передує більш загальній ст. 70, в якій з-поміж іншого наведено визначення поняття агітація всеукраїнського референдуму. Таким чином, вбачається за доцільне змінити черговість викладення вказаних статей з дотриманням базових вимог до логічної послідовності викладення правових норм.

17. Розділ XI законопроекту доцільно доповнити статтею (статтями), де встановити загальний порядок використання Інтернет-видань, інформаційних Інтернет-майданчиків, соціальних медіа, меседжерів тощо в процесі здійснення агітації під час всеукраїнського референдуму.

18. Частина 11 ст. 81 законопроекту передбачає, що «За 5 хвилин до 20 години голова дільничної комісії з всеукраїнського референдуму оголошує про закінчення голосування та зачинення дільниці референдуму. Учасники всеукраїнського референдуму, які на 20 годину прийшли до дільниці для голосування, мають право проголосувати. Для забезпечення реалізації цього права учасників всеукраїнського референдуму один із членів

комісії о 20 годині за дорученням голови дільничної комісії з всеукраїнського референдуму підходить до входу у приміщення для голосування та запрошує всіх учасників всеукраїнського референдуму, які ще не проголосували, зайти у приміщення для голосування та зачиняє двері. Після виходу з приміщення для голосування останнього учасника всеукраїнського референдуму приміщення зачиняється і в ньому залишаються тільки члени комісії з всеукраїнського референдуму та особи, які згідно з цим Законом мають право бути присутніми на засіданні комісії з всеукраїнського референдуму». Враховуючи практику діяльності дільничних комісій під час виборчого процесу, коментовану норму законопроекту доцільно доповнити положенням, яке б надавало право спостерігачам покидати дільничну комісію до моменту завершення підрахунку голосів, однак без права повертатися до приміщення дільниці після спливу законодавчого часу для голосування. Запропоноване положення покликане знівелювати конфліктні ситуації, які штучно можуть виникати при підрахунку голосів за результатами волевиявлення громадян, з метою затягування або зриву референдного процесу.

19. У ч. 6 ст. 87 законопроекту передбачається, що: «Забороняється заповнення протоколу про підрахунок голосів учасників всеукраїнського референдуму на дільниці референдуму олівцем, а також внесення до нього без відповідного рішення дільничної комісії з всеукраїнського референдуму будь-яких виправлень». Вказану норму доречно уточнити положенням, яке заборонятиме внесення виправлень до документів з використанням канцелярських засобів (резинова гумка, лезо, коректор тощо).

20. У Розділі XIII законопроекту викладено різні положення щодо підписання, оприлюднення та набуття чинності актами, які затверджуються на всеукраїнському референдумі. Відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 96 законопроекту «Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону, затвердженого (прийнятого) на всеукраїнському референдумі, підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює».

Разом з тим, в ч. 1 ст. 97 законопроекту передбачається, що «Закон України про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України, затверджений на всеукраїнському референдумі, набирає чинності з через десять днів після дня його офіційного оприлюднення, крім випадків, коли дата набрання ним чинності передбачена самим Законом, але не раніше дня його офіційного опублікування». Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 6-рп/2008 від 16 квітня 2008 року 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) зазначав, що процедура підписання і оприлюднення законів, встановлена частиною другою статті 94 Конституції України, не застосовується до прийнятих референдумом законів. Процедуру підписання і оприлюднення законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, у Конституції України не врегульовано. Це питання виключно законодавчого органу і не належить до компетенції Конституційного Суду України. Разом з тим, порядок оприлюднення, в тому числі підписання главою держави та його роль в даному процесі мають бути визначені одноманітно, незалежно від виду закону, який приймається на всеукраїнському референдумі (конституційний, органічний чи звичайний).

21. У ст. 98 законопроекту передбачено, що «Закон України про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України у разі його затвердження на всеукраїнському референдумі набирає чинності через десять днів після дня його офіційного оприлюднення, крім випадків, коли дата набрання ним чинності передбачена самим Законом, але не раніше дня його офіційного опублікування». Зі змісту коментованої норми не зрозуміло на кого покладається обов'язок оприлюднення законопроекту.

22. Коментований законопроект потребує техніко-лінгвістичного аналізу та деяких виправлень аби забезпечити відповідність його змісту вимогам нормопроектувальної техніки. Зокрема, слід звернути увагу на зміст

ч. 2 ст. 166 законопроекту, п. 3 ч. 2 ст. 80 законопроекту, привести у відповідність нумерацію пунктів у ст. 72 та ст. 80 законопроекту, тощо.

Науково-консультативний висновок підготовлений провідним науковим співробітником НДІ, к.ю.н., доц. Лялюком О.Ю., науковими співробітниками НДІ. к.ю.н. Бруслiком О.Ю., Муртіщевою О.О.

Директор Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН України **Серьогіна С.Г.**