



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

ВИСНОВОК

від 17 червня 2020 року
Протокол № 30

Про проект Закону України про народовладдя через всеукраїнський референдум

(реєстр. № 3612 від 09.06.2020 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України Д.Разумкова Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування розглянув на своєму засіданні проект Закону України про народовладдя через всеукраїнський референдум (реєстр. № 3612 від 09 червня 2020 року), поданий Президентом України та визначений ним як невідкладний.

Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту він розроблений з метою врегулювання правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, призначенням (проголошенням), підготовкою, проведенням, встановленням результатів та правовими наслідками всеукраїнського референдуму.

Законопроектом запропоновано визначити правові засади здійснення народного волевиявлення через всеукраїнський референдум, порядок призначення, організації та проведення всеукраїнського референдуму, фінансово, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення підготовки та проведення всеукраїнського референдуму, встановити правові наслідки всеукраїнського референдуму, порядок оскарження порушень законодавства про всеукраїнський референдум тощо.

Положеннями статті 3 законопроекту пропонується, що предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання: затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України; загальнодержавного значення; про зміну території України; про втрату чинності законом України або окремими його положеннями. Разом з тим, не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання: що суперечать положенням

Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї; спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі; щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії; віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

Законопроектом передбачено, що кожний виборець на конкретному всеукраїнському референдумі може реалізувати право голосу на дільниці з всеукраїнського референдуму шляхом надання бюлетеня для голосування у паперовій формі або шляхом електронного голосування в порядку, визначеному законом.

Крім того, згідно із положеннями законопроекту, 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.

Для реалізації мети законопроекту суб'єктом права законодавчої ініціативи запропоновано внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про політичні партії в Україні», «Про Центральну виборчу комісію», «Про запобігання корупції» та «Про Конституційний Суд України».

Аналізуючи положення законопроекту, Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування виходить з такого.

За Основним Законом України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69 Конституції України).

Згідно із частиною першою статті 38 Основного Закону України 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.

Відповідно до пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів і референдумів.

Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених Конституцією України. 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 (стаття 72 Конституції України).

Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України (стаття 73 Основного Закону України).

У Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1704 (2005) «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі», Парламентська Асамблея будучи переконаною в тому, що пряма і представницька форми демократії доповнюють один одного, рекомендує використовувати референдуми як засіб зміцнення демократичної легітимності політичних рішень, посилення підзвітності представницьких органів, підвищення відкритості та транспарентності процесів прийняття рішень і заохочення безпосередньої участі електорату в політичному процесі. При цьому, на думку Парламентської Асамблеї, взаємодоповнюваність прямої і представницької форм демократії означає, що референдуми не повинні розглядатися в якості альтернативи парламентській демократії і що ними не слід зловживати для підриву легітимності й основної ролі парламентів як законодавчих органів (пункт 5 Рекомендації).

Загалом підтримуючи ініціативу автора законопроекту, вважаємо за необхідне зазначити наступне.

Положеннями статті 3 законопроекту передбачено, що предметом всеукраїнського референдуму може бути питання загальнодержавного значення. Водночас, частиною четвертою статті 19 законопроекту визначено, що питання загальнодержавного значення – це питання, вирішення якого впливає на долю всього Українського народу та має загальносуспільний інтерес.

Наведене у законопроекті визначення «питання загальнодержавного значення» видається дещо розмитим та потребує уточнення. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) одним з елементів забезпечення принципу верховенства права називає правову визначеність, яка вимагає, щоб юридичні норми були ясними, точними та були спрямовані на те, щоб забезпечувати постійну прогнозованість ситуацій та правовідносин, що виникають. Як зазначає Венеціанська комісія, парламенту не можна дозволяти порушувати основоположні права шляхом прийняття двозначних законів (пункти 46, 47 Доповіді про верховенство права, ухваленої Венеціанською комісією на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року).

Положеннями статті 3 законопроекту також передбачено, що предметом всеукраїнського референдуму може бути питання про втрату чинності законом України або окремими його положеннями. Разом з тим, у випадку прийняття на всеукраїнському референдумі рішення про визнання таким, що втратив чинність, закону України, існує ризик появи прогалини у правовому регулюванні відповідних відносин. Враховуючи зазначене, видається доцільним передбачити у законопроекті певні запобіжники щодо появи таких прогалин.

Частиною першою статті 122 законопроекту визначено, що рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Водночас у частині другій цієї ж статті законопроекту детально зазначається про рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму, державних органів, які можуть бути оскаржені до суду, що виходить за рамки його предмету регулювання. Крім того, у частині третій статті 122 законопроекту вказується, що суд, до якого подана позовна заява, невідкладно повідомляє відповідну комісію з всеукраїнського референдуму, комісію вищого рівня, Центральну виборчу комісію, а щодо списків виборців – також орган ведення Державного реєстру виборців про надходження такої заяви, відкриття провадження чи відмову у відкритті провадження у справі, а також про ухвалене судом рішення. Зазначене положення законопроекту не повною мірою узгоджується з частиною десятою статті 273 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якою суд невідкладно повідомляє відповідну виборчу комісію або комісію з референдуму та комісію вищого рівня про відкриття провадження у справі та про ухвалене судом рішення. При цьому, «Прикінцевими положеннями» законопроекту не передбачено внесення відповідних змін до частини десятої статті 273 Кодексу адміністративного судочинства України.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку висловлює зауваження до законопроекту.

У висновку Міністерства фінансів України зазначається, що законопроектом передбачено щорічне виділення окремим рядком у законі про Державний бюджет України за поданням Центральної виборчої комісії обсягу коштів для підготовки і проведення всеукраїнського референдуму, які не пізніше 1 грудня відповідного бюджетного року перерозподіляються у разі не проведення в поточному році референдуму. Порядок перерозподілу коштів законопроектом не визначений. Тому, на думку Міністерства, питання врахування коштів у державному бюджеті на підготовку та проведення всеукраїнського референдуму має розглядатися після прийняття відповідного рішення про його призначення з урахуванням норм Бюджетного кодексу України. Міністерство фінансів України підтримує законопроект, але в межах компетенції вважає за необхідне його редакційно уточнити.

Народні депутати України – члени Комітету під час обговорення законопроекту на засіданні Комітету зауважили, що більша частина зауважень та пропозицій наданих Комітету можуть бути враховані при доопрацюванні законопроекту до другого читання.

Заслухавши інформацію підкомітету з питань виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії, взявши до уваги висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, з'ясувавши позицію народних депутатів України – членів Комітету та всебічно обговоривши питання, Комітет **у х в а л и в:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 1 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України про народовладдя через всеукраїнський референдум (реєстр. № 3612), поданий Президентом України і визначений ним як невідкладний, за наслідками розгляду в першому читанні прийняти за основу та доручити Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи та внести його на розгляд Верховної Ради України в другому читанні.

2. Врахувати при підготовці цього законопроекту до другого читання відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України пропозиції і поправки щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання законопроекту.

3. Звернутись до Голови Верховної Ради України з пропозицією оголосити відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України на пленарному засіданні під час розгляду даного законопроекту про необхідність внесення пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання законопроекту.

4. Визначити співдоповідачем з цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України народного депутата України, голову підкомітету з питань виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії, Заступника Голови Комітету А.Загоруйко.

Голова Комітету

А.КЛЮЧКО