



# 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 всеукраїнський референдум**

*(реєстр. № 2182 від 05.02.2020 року, доопрацьований)*

---

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 всеукраїнський референдум (реєстр. № 2182 від 05.02.2020 року, доопрацьований), внесений народними депутатами України Ю.Тимошенко та С.Соболевим.

Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту він розроблений з метою врегулювання правовідносин, пов'язаних із ініціюванням, призначенням (проголошенням), підготовкою та проведенням всеукраїнського референдуму відповідно до вимог Конституції України з урахуванням практики проведення загальнонаціональних референдумів в Україні, створення реальної можливості втілення рішень, прийнятих на всеукраїнському референдумі.

Законопроектом запропоновано визначити правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму, порядок фінансового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення проведення всеукраїнського референдуму, агітації всеукраїнського референдуму, визначити правові наслідки всеукраїнського референдуму в залежності від його виду, порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу референдуму тощо.

Положеннями статті 11 законопроекту пропонується, що предметом всеукраїнського референдуму може бути: ухвалення нової Конституції України (установчий референдум); внесення змін до розділу I «Загальні положення», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України (конституційний референдум);

затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України (ратифікаційний референдум); визнання таким, що втратив чинність, закону України або виключення окремих його положень (законодавчий референдум); питання загальнодержавного значення у принципі чи інші пропозиції у загальному формулюванні з врахуванням обмежень, які встановлено Конституцією України та цим Законом (загальний референдум). Разом з тим законопроектом передбачено, що не може бути предметом всеукраїнського референдуму питання: податків; бюджету; амністії та помилування; віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України; продовження строку повноважень Верховної Ради України, Президента України; пов'язані з обранням, призначенням чи звільненням посадових осіб, що належить до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України; перенесення дати проведення відповідних чергових виборів; віднесені відповідно до Конституції України до повноважень територіальних громад, органів місцевого самоврядування. На всеукраїнський референдум не можуть виноситися питання (законопроекти), які скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Крім того, для реалізації мети законопроекту суб'єктами права законодавчої ініціативи запропоновано внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Конституційний Суд України», «Про запобігання корупції», «Про комітети Верховної Ради 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 авторів законопроекту, вважаємо за необхідне зазначити наступне.

Законопроектом пропонується, що предметом всеукраїнського референдуму може бути ухвалення нової Конституції України (установчий референдум) (пункт 1 частини першої статті 11 законопроекту).

Разом з тим, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) зазначив, що процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України, а також констатував, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України (абзац сьомий пункту 4 мотивувальної частини Рішення та пункт 1 резолютивної частини Рішення).

Конституцією України наразі не визначено порядку прийняття нової Конституції України, натомість розділом XIII Основного Закону України встановлено лише порядок внесення змін до Конституції України.

Слід також зазначити, що Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у своєму висновку до Закону України «Про всеукраїнський референдум» (схваленому на її 95 Пленарній сесії 14-15 червня 2013 року) звернула увагу на те, що можливість прийняти Конституцію на

референдумі, скликаному за народною ініціативою, не видається такою, що передбачена чинною Конституцією України (пункт 24 Висновку).

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

Комітет з питань бюджету у висновку до законопроекту зазначив, що законопроект має опосередкований вплив на показники бюджетів (приведе до збільшення видатків державного бюджету у разі оголошення всеукраїнського референдуму). У разі прийняття відповідного закону він може набирати чинності згідно із законодавством.

Беручи до уваги важливість забезпечення реалізації права громадян на участь у референдумі, що надасть можливості для здійснення народовладдя, втілення конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, члени Комітету підтримують необхідність невідкладного законодавчого врегулювання питання організації і порядку проведення всеукраїнського референдуму в Україні.

Водночас Комітет зауважує, що на розгляд Верховної Ради України подано Президентом України проект Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум (реєстр. № 3612), який передбачає більш комплексний та системний підхід до вирішення питання законодавчого врегулювання організації та порядку проведення всеукраїнського референдуму, тому за наслідками розгляду в першому читанні Комітет підтримує прийняття цього законопроекту за основу і в разі ухвалення Верховною Радою України відповідного рішення, пропонує авторам законопроекту за реєстр. № 2182 при підготовці Комітетом законопроекту за реєстр. № 3612 до другого читання, оформити основні законодавчі пропозиції, які містяться в законопроекті за реєстр. № 2182, у вигляді пропозицій і поправок до законопроекту за реєстр. № 3612.

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 2 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України про всеукраїнський референдум (реєстр. № 2182 від 05.02.2020 року, доопрацьований), внесений народними депутатами України Ю.Тимошенко, С.Соболевим за наслідками розгляду в першому читанні відхилити.

2. 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.КЛОЧКО**