



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

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

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-32-05, 255-20-75

Р І Ш Е Н Н Я

від 28 квітня 2021 року
Протокол № 70

**Про затвердження РОЗ'ЯСНЕННЯ
Комітету з питань організації державної влади,
місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
стосовно застосування окремих положень Закону України «Про
всеукраїнський референдум» в частині можливості проведення зборів
громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за
народною ініціативою в режимі відеоконференції**

Розглянувши звернення народного депутата України Ю.Тимошенко про надання роз'яснення стосовно застосування окремих положень Закону України від 26 січня 2021 року № 1135-ІХ «Про всеукраїнський референдум» в частині можливості проведення зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою в режимі відеоконференції, керуючись пунктом 6 частини першої статті 13, статтею 14 та частиною третьою статті 21 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», **Комітет вирішив:**

1. Затвердити Роз'яснення Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування стосовно застосування окремих положень Закону України «Про всеукраїнський референдум» в частині можливості проведення зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою в режимі відеоконференції (додається).

2. Надіслати затверджене цим рішенням Роз'яснення народному депутату України Ю.Тимошенко та Центральній виборчій комісії.

Голова Комітету

А.КЛОЧКО



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Клочко Андрій Андрійович
Сертифікат: 12A1C72050EC68540400000DF510500A8390D00
Дійсний до: 27.08.2021 12:00:10

Апарат Верховної Ради України
№ 04-23/04-2021/146138 від 29.04.2021



489547

РОЗ'ЯСНЕННЯ

Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування стосовно застосування окремих положень Закону України «Про всеукраїнський референдум» в частині можливості проведення зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою в режимі відеоконференції (відповідно до статей 13, 14 та частини третьої статті 21 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»)

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування розглянув на своєму засіданні звернення народного депутата України Ю.Тимошенко про надання роз'яснення стосовно застосування окремих положень Закону України «Про всеукраїнський референдум» в частині можливості проведення зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою в режимі відеоконференції.

Відповідно до частини третьої статті 21 Закону України «Про Комітети Верховної Ради України» комітети з питань, віднесених до предметів їх відання, мають право надавати роз'яснення щодо застосування положень законів України. Такі роз'яснення не мають статусу офіційного тлумачення.

Згідно із Постановою Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» питання законодавчого забезпечення організації та порядку проведення референдумів віднесено до предмета відання Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (пункт 13 Додатку до Постанови).

Роз'яснення Комітету з питання, порушеного у зверненні народного депутата України Ю.Тимошенко, ґрунтується на аналізі положень Конституції України, Закону України від 26 січня 2021 року № 1135-ІХ «Про всеукраїнський референдум», рішень Конституційного Суду України, Кодексу належної практики щодо референдумів, схваленого Венеційською комісією на 70-й пленарній сесії, 16-17 березня 2007 року тощо.

Розглядаючи порушене питання, Комітет виходить з такого.

За Основним Законом 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 (частина перша статті 38 Конституції України).

Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69 Основного Закону України).

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

Згідно із частиною другою статті 19 Основного Закону України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) узагальнюючи європейські демократичні стандарти в галузі референдумів вказала, що «виконавча влада повинна організовувати референдуми, як передбачено системою законодавства; це особливо важливо, коли референдум не є предметом ініціативи виконавчої влади» (пункт 3 розділу I Керівних принципів щодо проведення референдумів Кодексу належної практики щодо референдумів, схваленого на її 70-й пленарній сесії, 16-17 березня 2007 року).

Конституційний Суд України у Рішенні від 5 жовтня 2005 року №6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) звернув увагу на те, що влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України. На думку Суду, реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо. При цьому кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися вимог Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (абзац п'ятий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Водночас у Рішенні від 15 жовтня 2008 року № 23-рп/2008 (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) Конституційний Суд України, аналізуючи положення статті 5 Конституції України зазначив, що Український народ є єдиним джерелом влади, яку він здійснює безпосередньо і не може бути ніким обмежений або позбавлений права висловлювати свою волю на всеукраїнському референдумі. Ініціатива громадян України щодо проведення такого референдуму у разі дотримання конституційної процедури організації і проведення його початкової стадії повинна бути реалізована відповідно до чинного законодавства (абзаци четвертий та п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Комітет зазначає, що з метою вдосконалення правових відносин у багатьох сферах життєдіяльності, які зазнали змін у зв'язку із поширенням на території України коронавірусної хвороби (COVID-19), Парламентом внесено зміни до низки законів України згідно з якими зокрема, на період дії карантину, для окремих органів та організацій передбачено можливість проведення засідань, зборів та інших заходів дистанційно або в режимі відеоконференції у порядку, встановленому відповідним нормативно-правовим актом.

Так, до Закону України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України» внесено зміни Законом України від 30 березня 2020 року № 543-IX, відповідно до яких впродовж встановленого Кабінетом Міністрів України карантину для здійснення заходів, спрямованих на запобігання поширенню, локалізації та ліквідації спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), комітети здійснюють свою роботу у формі

засідань, які можуть проводитися у режимі відеоконференції з можливою одночасною трансляцією на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, за попередньою згодою більшості від затвердженого Верховною Радою України кількісного складу комітету, надісланою голові такого комітету з використанням єдиної автоматизованої системи та накладенням кваліфікованого електронного підпису. Згода на проведення засідання комітету у режимі відеоконференції надається кожним народним депутатом України окремо шляхом надсилання персонального листа на адресу голови комітету (підпункт 2 пункту 4 Розділу VIII Закону № 116/95-ВР).

Також, згідно із пунктом 10 Розділу XVII Закону України від 17 вересня 2008 року № 514-VI «Про акціонерні товариства» (із змінами, внесеними Законом № 540-IX від 30 березня 2020 року), у разі якщо в силу дії обмежувальних заходів у зв'язку з дією карантину на території України неможливим є проведення загальних зборів акціонерів в порядку, встановленому цим Законом, загальні збори акціонерів можуть бути проведені дистанційно в порядку та строки, визначені тимчасовим порядком дистанційного проведення загальних зборів, затвердженого Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

Комітет акцентує увагу на тому, що вказаними вище законами чітко передбачено можливість проведення засідань, зборів в режимі відеоконференції або дистанційно.

Закон України від 26 січня 2021 року № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум» (далі – Закон № 1135-IX) визначає правові засади здійснення народного волевиявлення через всеукраїнський референдум, його організацію та порядок проведення. При цьому Закон № 1135-IX було прийнято Верховною Радою України безпосередньо під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19).

Разом з тим Комітет відзначає, що порядок проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, загальний порядок здійснення народної ініціативи, порядок утворення та реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою встановлюється статтями 28-31 Закону № 1135-IX.

Відповідно до частини першої статі 28 зазначеного Закону всеукраїнський референдум за народною ініціативою проголошується Президентом України на вимогу не менш як 3 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 100 тисяч підписів у кожній області.

Згідно із частинами першою та другою статті 29 Закону № 1135-IX народна ініціатива щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою здійснюється шляхом збирання підписів не менш як 3 мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тисяч підписів у кожній області. Збір підписів під ініціативою щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою здійснює ініціативна група

всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, що утворюється і діє відповідно до цього Закону.

Ініціативна група всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (далі - ініціативна група) утворюється на зборах громадян України, в яких беруть участь не менш як триста виборців. Організаторами зборів можуть бути виключно виборці (частини перша та друга статті 30 Закону № 1135-IX).

Не пізніше ніж за п'ять днів до дня проведення зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою їх організатори повинні письмово повідомити Центральну виборчу комісію про дату, час, місце і мету зборів. Центральна виборча комісія своїм рішенням направляє на збори громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою представника (представників) для посвідчення факту проведення зборів (частини четверта та п'ята статті 30 Закону № 1135-IX).

Аналізуючи вимогу частини четвертої статті 30 Закону № 1135-IX стосовно обов'язку повідомлення Центральної виборчої комісії організаторами зборів громадян щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою про місце проведення зборів, таким місцем проведення може бути лише визначений територіальний простір, споруда, будівля (з конкретною поштовою адресою або з точним описом місця проведення зборів), що можуть бути використані для проведення відповідних зборів громадян України та в яких може бути забезпечено фізичну присутність громадян України.

Відповідно до частини шостої статті 30 Закону № 1135-IX перед початком зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою проводиться реєстрація учасників, складається їх список із зазначенням прізвища, власного імені, по батькові, дати народження, виборчої адреси, відомостей про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, кожного учасника.

При цьому, частиною шостою статті 30 передбачено, що кожний учасник зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою навпроти свого прізвища ставить особистий підпис, що засвідчує його участь у зборах.

Зазначені вище вимоги частини шостої статті 30 Закону № 1135-IX вказують на неможливість здійснення дистанційної перевірки документів, що надають право на участь у зборах щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, співставлення відповідних даних та ідентифікації громадян України, а також неможливість засвідчення факту участі громадян у зборах у разі проведення таких зборів у режимі відеоконференції.

Згідно із частиною восьмою статті 30 Закону № 1135-IX у разі якщо більшість зареєстрованих учасників зборів щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою проголосує за проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, затвердження формулювання питання і тексту законопроекту про втрату чинності відповідним законом України або окремими його положеннями, що пропонується на нього винести (у випадку ініціювання всеукраїнського референдуму з питання, передбаченого пунктом 4 частини першої статті 3 цього Закону), та

обґрунтування позиції щодо питання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, з числа учасників зборів обирається ініціативна група, якій доручається організація збору підписів громадян України на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та здійснення інших функцій, передбачених цим Законом.

Збори утворюють лише одну ініціативну групу. На зборах складається список членів ініціативної групи із зазначенням прізвища, власного імені, по батькові, дати народження, виборчої адреси, відомостей про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, кожного члена ініціативної групи. На зборах громадян також обирається особа, яка буде представляти інтереси ініціативної групи, про що складається рішення, що підписується головою та секретарем зборів (частини дев'ята та десята статті 30 Закону № 1135-IX).

Таким чином, розглянувши порушене у зверненні народного депутата України Ю.Тимошенко питання та проаналізувавши відповідні положення Закону України від 26 січня 2021 року № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум» Комітет констатує, що вказаним Законом не передбачено можливості проведення зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою в режимі відеоконференції або в будь-якому іншому режимі з використанням мережевих сервісів. Відповідні збори громадян можуть бути проведені лише в порядку та в спосіб, що передбачені Законом № 1135-IX.

Комітет також зауважує, що Постановою Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 року № 1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» в Україні, в залежності від рівня епідемічної небезпеки, запроваджується низка обмежувальних заходів задля запобігання розповсюдженню вірусу серед яких, зокрема, окремі обмеження щодо проведення масових заходів.

Комітет звертає увагу на те, що залежно від епідемічної ситуації на території України в цілому або на території відповідних регіонів та рівня епідемічної небезпеки поширення COVID-19, проведення зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою вбачається можливим за умови дотримання вимог, передбачених Постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2».

Голова Комітету

А.КЛОЧКО



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Клочко Андрій Андрійович
Сертифікат: 12A1C72050EC68540400000DF510500A8390D00
Дійсний до: 27.08.2021 12:00:10

Апарат Верховної Ради України
№ 04-23/04-2021/146138 від 29.04.2021



489547