



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

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

ВИСНОВОК

від 30 жовтня 2019 року
Протокол № 8

Про проект Закону України про місцевий референдум *(реєстр. № 1221 від 02.09.2019)*

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 місцевий референдум (реєстр. № 1221 від 02.09.2019 року), внесений народним депутатом України Д.Шпенюком.

Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту він розроблений з метою законодавчого забезпечення механізму безпосередньої реалізації конституційного права громадян України, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці у вирішенні питань місцевого значення шляхом проведення місцевого референдуму.

Законопроектом запропоновано визначити правові засади, організацію та порядок проведення місцевого референдуму, види місцевого референдуму, визначити коло питань, що можуть виноситися на місцевий референдум та форми їх винесення в залежності від виду місцевого референдуму, порядок ініціювання і призначення місцевого референдуму.

Також законопроектом пропонується визначити порядок проведення голосування та встановлення результатів місцевого референдуму, оскарження рішень, дій та бездіяльності, що стосуються призначення, підготовки і проведення місцевого референдуму тощо.

Крім того, для реалізації мети законопроекту суб'єктом права законодавчої ініціативи пропонується внести зміни до Регламенту Верховної Ради України та законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Державний реєстр виборців», «Про географічні назви».

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

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

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 Основного Закону України).

Згідно із частиною першою статті 38 Конституції 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.

Водночас Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) дійшов висновку, що влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією України та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України. Результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими (пункт 1 резолютивної частини Рішення).

Відповідно до статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

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

У законопроекті пропонується визначити, що «консультативний місцевий референдум проводиться у передбаченому цим Законом порядку з ініціативи сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Верховної Ради України з метою з'ясування думки членів територіальних громад стосовно вирішення питань місцевого значення та інших питань, віднесених до компетенції органів

державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим стосовно окремих територіальних громад» (частина перша статті 49 законопроекту).

Варто звернути увагу на те, що повноваження Верховної Ради України визначені Основним Законом України. Так, статтею 85 Конституції України визначено обсяг повноважень Верховної Ради України, у тому числі передбачено, що Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Зокрема, пунктом 2 частини першої статті 85 Конституції України передбачено, що до повноважень Верховної Ради України належить призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції.

У Рішенні від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009 Конституційний Суд України зазначив, що системний аналіз положень Конституції України вказує на те, що повноваження органів державної влади визначаються Конституцією і законами України, а Верховної Ради України з питань здійснення державної влади встановлюються лише Конституцією України. Основним Законом України визначено правовий статус Верховної Ради України, основи статусу народних депутатів України, коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, комітетів Верховної Ради України, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

Враховуючи вищевказане, наділення Верховної Ради України додатковими повноваженнями щодо ініціювання консультативного місцевого референдуму потребує внесення змін до Конституції України та вочевидь не може бути врегульовано лише на рівні закону.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку висловлює низку зауважень до законопроекту. Зокрема, Головне управління звертає увагу на те, що під час підготовки проекту не було належним чином враховано європейські стандарти законодавства про референдуми, на невідповідність використаної в окремих положеннях законопроекту термінології вимогам чинного законодавства, прогалину у регулюванні юридичних наслідків негативного результату «імперативного» місцевого референдуму та на недостатньо обґрунтований підхід щодо встановлення результатів референдуму. Водночас Головне управління висловлює також зауваження до запропонованих проектом конкретних референдумних процедур, до питання інформаційного забезпечення місцевого референдуму, стосовно вирішення деяких питань адміністративно-територіального устрою, в тому числі питань найменування/перейменування географічних об'єктів, шляхом проведення місцевих референдумів тощо.

Згідно із узагальнюючим висновком Головного науково-експертного управління, за результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

За висновком Комітету з питань антикорупційної політики у проєкті акта не виявлено корупціогенних факторів – проєкт акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Міністерство фінансів України у своєму висновку надає зауваження до законопроекту і вказує на те, що оскільки суб'єктом права законодавчої ініціативи не подано фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) відповідно до вимог частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та у зв'язку з відсутністю показників для обрахунку відповідних положень законопроекту, Міністерство фінансів позбавлене можливості спрогнозувати обсяг додаткових видатків з державного та місцевих бюджетів.

Міністерство юстиції України у висновку висловлює зауваження до законопроекту, а також звертає увагу на те, що окремі положення законопроекту потребують узгодження з нормами Кодексу адміністративного судочинства України та з іншими законодавчими актами.

Центральна виборча комісія наголошує на необхідності законодавчого врегулювання правових засад, організації та порядку проведення всеукраїнського та місцевого референдумів з метою реалізації вимог Конституції та законів України водночас зауважує, що питання політичної доцільності, до яких належить, зокрема, визначення предмета всеукраїнського та місцевого референдумів, правових наслідків таких референдумів, їх співвідношення з іншими формами безпосередньої демократії та встановленими повноваженнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, виходять за межі експертних повноважень Центральної виборчої комісії.

До Комітету надійшов висновок Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» із зауваженнями до законопроекту, а також висновок Асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад», в якому Асоціація погоджується з висновком Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України та вважає за доцільне повернути законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» вбачає необхідність напрацювання комплексного закону про народовладдя та надає пропозиції щодо врегулювання порядку проведення місцевого референдуму.

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України у своєму науково-консультативному висновку звертає увагу на низку недоліків, які містить законопроект та надає зауваження до нього. Зокрема, у висновку зазначається про доцільність уточнення кола суб'єктів ініціювання місцевого референдуму, про відсутність правового регулювання можливості проведення референдумів в об'єднаних територіальних громадах, неврахування повноважень рад об'єднаних територіальних громад, зокрема, щодо тих

питань, які законопроектом запропоновано вирішувати виключно імперативним місцевим референдумом тощо.

У висновку Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «Опора» зауважується, що законопроект не відповідає Конституції України та міжнародним стандартам у сфері референдуму, водночас Громадська організація «Центр політико-правових реформ» у своєму висновку рекомендує відхилити законопроект.

За висновком Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України законопроект містить прогалини, системні недоліки та протиріччя сутнісного і змістовного характеру та потребує доопрацювання.

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

1. Рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 3 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України про місцевий референдум (реєстр. № 1221), внесений народним депутатом України Д.Шпенюком, за наслідками розгляду в першому читанні повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

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.КЛЮЧКО