



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 всеукраїнський референдум

(реєстр. № 2182 від 26.09.2019)

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 всеукраїнський референдум (реєстр. № 2182 від 26.09.2019 року), внесений народними депутатами України Ю.Тимошенко, С.Соболевим, В.Івченком, О.Абдулліним.

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);

зміна 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 (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; питання про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належить до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. 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».

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.

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).

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) зауважив, що референдум, як і інші форми безпосередньої демократії, не повинен застосовуватися сам по собі або тільки у зв'язку з конституційною фіксацією принципу народного суверенітету. Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки) (абзац четвертий та п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

Кодексом належної практики щодо референдумів (схваленого Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії 16-17 березня 2007 року) передбачено, що демократичні референдуми неможливі без дотримання прав людини, зокрема свободи вираження поглядів та преси, свободи пересування всередині країни, свободи зібрань та свободи об'єднань з політичними цілями, у тому числі свободи утворення політичних партій. Обмеження цих свобод повинно базуватися на нормах закону, відповідати публічним інтересам і принципу пропорційності (пункт 1 розділу II Керівних принципів щодо проведення референдумів Кодексу).

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

Частиною третьою та п'ятою статті 15 законопроекту передбачено, що Президент України після отримання рішення Центральної виборчої комісії про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму протягом п'ятнадцятиденного строку здійснює перевірку щодо відповідності Конституції України та цьому Закону питання, яке пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. За наявності сумнівів щодо відповідності Конституції України питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, Президент України у строк, визначений частиною третьою цієї статті, у встановленому законом порядку звертається до Конституційного Суду України щодо надання відповідного висновку.

Водночас слід зазначити, що пропозиція авторів законопроекту стосовно здійснення Президентом України перевірки щодо відповідності Конституції України питання, яке пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою не узгоджується зі статтею 106 Конституції України, якою визначено обсяг повноважень Президента України.

Також положення законопроекту стосовно звернення Президента України до Конституційного Суду України про надання висновку щодо відповідності Конституції України питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою лише «за наявності сумнівів» у Президента України (тобто необов'язкове звернення до Конституційного Суду України), обмежують повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення ним превентивного конституційного

контролю, передбаченого Конституцією України, на що Конституційний Суд України звертав увагу, зокрема, в Рішенні від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» (пункт 23 мотивувальної частини Рішення).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку висловлює низку зауважень до законопроекту, зокрема, стосовно форми прийняття «нової редакції» Конституції України, механізму контролю питання всеукраїнського референдуму щодо його відповідності Конституції України, формулювання тексту питання для референдуму, переліку питань, винесення яких на всеукраїнський референдум не допускається, наділення Центральної виборчої комісії окремими повноваженнями тощо. Головне управління також наголошує на присутні у тексті законопроекту деякі прогалини у правовому регулюванні питань організації та проведення всеукраїнського референдуму.

Згідно із узагальнюючим висновком Головного науково-експертного управління, за результатами розгляду в першому читанні законопроект потребує доопрацювання.

За висновком Комітету з питань антикорупційної політики у проекті акта виявлено корупціогенні фактори – проект акта не відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Міністерство фінансів України у своєму висновку вказує на те, що реалізація законопроекту потребуватиме значних видатків з державного бюджету у разі призначення всеукраїнського референдуму на його підготовку та проведення. Законопроект не відповідає вимогам статті 27 Бюджетного кодексу України в частині необхідності подання суб'єктом права законодавчої ініціативи до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи відповідні розрахунки).

Міністерство юстиції України у висновку надає зауваження до законопроекту, а також звертає увагу на те, що положення законопроекту не узгоджуються із нормами окремих законів України.

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.

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України у своєму науково-консультативному висновку надає зауваження до законопроекту та зазначає, що в ньому міститься низка дискусійних положень, які потребують особливої уваги, детального обговорення та доопрацювання.

У висновку Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «Опора» вказується, що окремі положення законопроекту викликають зауваження, водночас Громадська організація «Центр політико-правових реформ» у своєму висновку рекомендує відхилити законопроект.

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 статті 96 Регламенту Верховної Ради України включити до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання проект Закону України про всеукраїнський референдум (реєстр. № 2182), внесений народними депутатами України Ю.Тимошенко, С.Соболевим, В.Івченком, О.Абдулліним.

2. Рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 3 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України про всеукраїнський референдум (реєстр. № 2182), внесений народними депутатами України Ю.Тимошенко, С.Соболевим, В.Івченком, О.Абдулліним, за наслідками розгляду в першому читанні повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

3. 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