



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

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

В И С Н О В О К

від 4 грудня 2019 року
Протокол № 10

Про проект Закону України про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою

(реєстр. № 1123 від 29.08.2019)

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 та місцеві референдуми за народною ініціативою (реєстр. № 1123 від 29.08.2019 року), внесений народними депутатами України В.Німченком, Ю.Бойком, Н.Королевською та іншими.

Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту він розроблений з метою визначення питань всеукраїнського та місцевого референдумів за народною ініціативою, врегулювання правовідносин та створення механізму щодо ініціювання таких референдумів, організації їх проведення.

Законопроектом запропоновано визначити основні засади, види референдумів за народною ініціативою (в залежності від змісту питань, що є предметом голосування на референдумі), порядок ініціювання, організації та проведення всеукраїнських і місцевих референдумів за народною ініціативою, правові наслідки рішень, що приймаються на таких референдумах, порядок фінансового та матеріально-технічного забезпечення організації та проведення всеукраїнських і місцевих референдумів за народною ініціативою, порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються референдумів за народною ініціативою тощо.

Положеннями частини другої та третьої статті 16 законопроекту передбачено, що предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою може бути будь-яке питання, віднесене до компетенції органів державної влади, за винятком розгляду законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Встановлення додаткових обмежень щодо предмета

всеукраїнського референдуму за народною ініціативою не допускається, крім обмежень, встановлених Конституцією України.

Водночас частиною другою та третьою статті 17 законопроекту запропоновано, що предметом місцевого референдуму за народною ініціативою може бути будь-яке питання, віднесене до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування та інші питання. Не може бути предметом місцевого референдуму за народною ініціативою питання спрямоване на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Крім того, для реалізації мети законопроекту суб'єктами права законодавчої ініціативи пропонується внести зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Кабінет Міністрів України».

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 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 (частина друга статті 72 Конституції України).

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 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).

Як зазначається у Кодексі належної практики щодо референдумів (схваленого Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії 16-17 березня 2007 року), використання референдумів повинно бути підпорядковане правовій системі в цілому й особливо процедурним нормам. Зокрема, референдум не може проводитися, якщо конституція чи закон відповідно до конституції не допускає його, наприклад, якщо текст, що виноситься на референдум, є предметом виключної юрисдикції парламенту (пункт 1 розділу III Керівних принципів щодо проведення референдумів Кодексу).

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

Пунктом 3 частини першої статті 19 та частиною другою статті 22 законопроекту передбачається можливість винесення на всеукраїнський (в окремих випадках – місцевий) референдум за народною ініціативою питань відкликання конституційного складу Верховної Ради України, загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим; прийняття резолюції про недовіру Кабінету Міністрів України, голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головам місцевих державних адміністрацій.

При цьому, положеннями частини шостої статті 121 законопроекту передбачено, що Акт народної волі (рішення референдуму), визначений абзацом першим частини шостої цієї статті, зобов'язує Президента України (у разі відкликання конституційного складу Верховної Ради України) та Верховну Раду України (в інших випадках, передбачених абзацом першим частини шостої цієї статті) прийняти нормативно-правовий акт, спрямований на дострокове припинення повноважень органів, конституційний або загальний склад яких було відкликано, та посадових осіб, яких відкликано або щодо яких прийнято резолюцію про недовіру, та призначення відповідних позачергових виборів впродовж десяти днів від дня набрання чинності відповідним Актом народної волі на підставі надісланих Центральною виборчою комісією або відповідними територіальними комісіями з референдуму протоколів про встановлення результатів відповідного референдуму.

Разом з тим, підстави припинення повноважень зазначених вище органів та посадових осіб визначено Конституцією України. Зокрема, підстави припинення повноваження Верховної Ради України визначено частиною першою та другою статті 90 Конституції України, підстави складення повноважень, а також відставки Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України визначені частинами першою – третьою статті 115 Конституції України, підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим передбачено пунктом 28 частини першої статті 85 Конституції України, питання призначення на посаду, звільнення з посади, висловлення недовіри, прийняття рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації врегульовано частиною четвертою, дев'ятою та десятою статті 118 Конституції України тощо.

Теж саме стосується, зокрема, призначення позачергових виборів до Верховної Ради України, підстава та період впродовж якого вони мають проводитися зазначені у частині другій статті 77 Конституції України.

Слід звернути увагу на те, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 27 березня 2000 року № 3-рп (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) дійшов висновку, що чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень. Тому винесення на всеукраїнський референдум питання щодо недовіри Верховній Раді України за відсутності названого інституту в Основному Законі України було б порушенням такого конституційного принципу, як здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, та принципів правової держави, якою проголошено Україну (підпункт 1 пункту 4.4 мотивувальної частини Рішення).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку висловлює низку зауважень до законопроекту, переважна більшість з яких стосується того, що положення законопроекту або мають ознаки неконституційності, або не узгоджується з приписами Конституції України.

Згідно із узагальнюючим висновком Головного науково-експертного управління, за результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на 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 зазначає, що законопроект містить значну кількість неузгоджених позицій, реалізація законопроекту потребуватиме значних додаткових видатків з державного та місцевих бюджетів на підготовку та проведення референдумів. 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 окремі положення законопроекту не відповідають Конституції України та не узгоджуються 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 недоліки, які містить законопроект та висловлює численні зауваження до нього. Зокрема, у висновку наголошується на тому, що в загальних нормах законопроекту, присвячених організації та проведенню місцевих референдумів, не врахована можливість проведення даних референдумів в межах об'єднаних територіальних громад, в положеннях законопроекту наведено невичерпний перелік питань, що можуть виноситися на місцевий референдум, не вказано певних конкретних меж цих питань, не розкрито сутності поняття «питання місцевого значення» та їх обсяги, вказується на необхідність вирішити питання обов'язковості рішень, прийнятих на референдумах, їх впровадження без додаткового впливу на цей процес відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування тощо.

У висновку Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «Опора» зазначається, що законопроект не відповідає Конституції України та міжнародним стандартам, водночас Громадська організація «Центр політико-правових реформ» у своєму висновку вказує на те, що законопроект регулює лише проведення національного та місцевого референдумів за народною ініціативою та ігнорує передбачені Конституцією України випадки обов'язкового призначення всеукраїнського референдуму і рекомендує відхилити законопроект.

За висновком Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України законопроект містить системні недоліки та протиріччя сутнісного і змістовного характеру та є таким, що не відповідає Конституції України. Згідно з узагальнюючим висновком законопроект потребує відхилення.

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 всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою (реєстр. № 1123), внесений народними депутатами України В.Німченком, Ю.Бойком, Н.Королевською та іншими, 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