



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

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

РІШЕННЯ

від 22 квітня 2020 року
Протокол № 26

Про відповідь Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на постанову Центральної виборчої комісії від 06.03.2020 року № 72 «Про звернення до Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування» щодо питань законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні

Розглянувши постанову Центральної виборчої комісії від 6 березня 2020 року № 72 «Про звернення до Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування» стосовно надання роз'яснення щодо питань законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні, керуючись пунктами 6 та 7 частини першої статті 13 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», **Комітет вирішив:**

1. Схвалити відповідь Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на постанову Центральної виборчої комісії від 06.03.2020 року № 72 «Про звернення до Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування» щодо питань законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні (додається).

2. Надіслати це рішення Комітету до Центральної виборчої комісії.

Голова Комітету

А.КЛОЧКО

*Затверджено
рішенням Комітету
від 22 квітня 2020 р.
(Протокол № 26)*

**Відповідь Комітету з питань організації державної влади,
місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
на постанову Центральної виборчої комісії від 06.03.2020 року № 72
«Про звернення до Комітету з питань організації державної влади,
місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування»
*щодо питань законодавчого регулювання організації і порядку
проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні***

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування розглянув на своєму засіданні постанову Центральної виборчої комісії від 06.03.2020 року № 72 «Про звернення до Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування» стосовно надання роз'яснення щодо питань законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні.

Підставою для розгляду постанови Центральної виборчої комісії про звернення до Комітету, згідно із пунктами 6 та 7 частини першої статті 13 Закону України від 04.04.1995 року № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України», є необхідність у наданні відповіді Комітету на питання, порушені у постанові Центральної виборчої комісії щодо законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні, у зв'язку з визнанням Рішенням Конституційного Суду України від 26.04.2018 року № 4-р/2018 Закону України від 06.11.2012 року № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» неконституційним.

Згідно із Постановою Верховної Ради України від 29.08.2019 року № 19-IX «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).

Відповідь Комітету з питань, порушених у постанові Центральної виборчої комісії, ґрунтується на аналізі положень Конституції України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР, законів України від 13.07.2017 року № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України», від 02.06.2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів», Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 року № 1861-VI «Про

Регламент Верховної Ради України», рішень Конституційного Суду України, постанови Верховного Суду, рішень Окружного адміністративного суду міста Києва, Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» тощо.

Розглядаючи порушені питання, Комітет 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 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.

Парламентська Асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ) у своїй Резолюції № 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» звернула увагу на те, що «справді жива демократія залежить від активного внеску всіх громадян. Таким чином, їх участь у політичному житті та їх співпраця в рамках політичних інститутів, є вирішальним фактором для безперешкодного функціонування демократичних інститутів». Крім того, ПАРЄ закликала держави-члени Ради Європи «вдосконалити свою систему представницької демократії шляхом досягнення балансу між відповідальністю державної влади та роллю громадян у процесі прийняття рішень».¹

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.

Відповідно до статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Аналізуючи порушені у постанові Центральної виборчої комісії питання щодо відновлення дії (чинності) Закону України від 03.07.1991 року № 1286-XII «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» у зв'язку з визнанням Рішенням Конституційного Суду України від 26.04.2018 року № 4-р/2018 Закону України від 06.11.2012 року № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» неконституційним, можливості застосування положень Закону України № 1286-XII у разі необхідності проведення

¹ Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» (пункт 1 та підпункт 15.1 пункту 15 Резолюції). Режим доступу (англійською мовою): <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16532&lang=en>.

всеукраїнського та місцевих референдумів, наявного на сьогодні законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні, Комітет зауважує таке.

1. Щодо практики відновлення дії попередньої редакції норм законів, застосованої Конституційним Судом України в окремих його рішеннях, а також покладення на органи державної влади додаткових обов'язків із забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України.

Насамперед Комітет зазначає, що відповідно до частини другої статті 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. У пункті 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 26.04.2018 року № 4-р/2018 вказано, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 року № 5475-VI зі змінами, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

У постанові Верховного Суду від 25.10.2019 року (справа № 826/17872/18), Верховний Суд, погоджуючись з висновками судів першої та апеляційної інстанції (рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 27.03.2019 року, постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 13.06.2019 року), вказав: «Як вірно зазначено судами, рішенням Конституційного Суду України від 26.04.2018 року у справі № 4-р/2018 визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 року. Аналізуючи техніку з відновлення попередньої редакції нормативно-правового акту, яка застосовується Конституційним Судом України, суди дійшли вірних висновків про те, що з дати прийняття вказаного рішення Конституційним Судом України відновив свою дію Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми від 03.07.1991 року» (розділ IV «Позиція Верховного Суду» постанови).

Комітет відзначає, що відповідно до частини третьої статті 125 Конституції України Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України. Згідно з пунктом 5 частини другої статті 36 Закону України від 02.06.2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» Верховний Суд звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України. Проте законодавство не наділяє суди повноваженнями щодо тлумачення актів Конституційного Суду України.

Водночас положення частини другої статті 95 Закону України від 13.07.2017 року № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» вказують на те, що лише Конституційний Суд України за клопотанням учасника конституційного провадження, який брав участь у справі, може роз'яснити порядок виконання рішення, висновку Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України здійснює також моніторинг стану виконання рішень та додержання висновків Суду та може звернутися з письмовим запитом до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з метою отримання інформації, роз'яснення про дії (заходи), спрямовані на виконання рішень та додержання висновків Суду (§ 77-78 Регламенту Конституційного Суду України, ухваленого на спеціальному пленарному засіданні Суду постановою Конституційного Суду України від 22.02.2018 року № 1-пс/2018).

Комітет зауважує, що Рішенням Конституційного Суду України № 4-р/2018 не зобов'язано жодного органу державної влади вчинити дії, пов'язані із відновленням чинності Закону України від 03.07.1991 року № 1286-XII «Про всеукраїнський та місцевий референдуми».

Так, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 30.09.2010 року № 20-рп/2010 визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 року № 2222-IV та у пункті 3 резолютивної частини Рішення вказав: «Згідно з частиною другою статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» *покласти на органи державної влади обов'язок щодо невідкладного виконання цього Рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 року в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV».*

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 23.12.1997 року №7-зп (справа про Рахункову палату), Суд визнав неконституційними окремі положення чинного на той час Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України». При цьому пунктом 6 свого Рішення Конституційний Суд України *поклав обов'язки щодо забезпечення виконання Рішення Конституційного Суду України на Верховну Раду України і Президента України.*

Рішенням Конституційного Суду України від 22.12.2010 року № 23-рп/2010 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), статтю 14-1, частину шосту статті 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення та *рекомендовано* Верховній Раді України привести порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису у відповідність до цього Рішення.

Також Рішенням Конституційного Суду України від 13.06.2019 року № 4-р/2019 визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України та *зобов'язано* Верховну Раду України привести нормативне регулювання, встановлене частиною другою статті 392

Кримінального процесуального кодексу України, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

У практиці Конституційного Суду України є рішення, в яких безпосередньо визначено, які саме положення законів мають застосовуватись у зв'язку із визнанням неконституційними окремих приписів законодавства. Зокрема, у Рішенні від 18.12.2018 року № 12-р/2018 (справа про соціальний захист ветеранів війни та членів їхніх сімей), Рішенні від 23.01.2020 року № 1-р/2020 (справа щодо конституційності окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02.03.2015 року № 213-VIII) та Рішенні від 11.03.2020 року № 4-р/2020 (справа щодо конституційності окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16.10.2019 року № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 року № 1798-VIII) Суд, визнавши неконституційними положення деяких законів, додатково визначив які положення законів та в якій саме редакції застосовуватимуться у майбутньому.

2. Щодо відновлення дії (чинності) Закону України від 03.07.1991 року № 1286-XII «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Положеннями частини першої статті 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначено повноваження Конституційного Суду України. Серед іншого визначено, що до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Конституційний Суд України, аналізуючи у своїх рішеннях конституційні повноваження Верховної Ради України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 02.06.1998 року № 7-рп/1998, абзац другий пункту 1 резолютивної частини Рішення від 17.10.2002 року № 17-рп/2002) неодноразово звертав увагу на те, що відповідно до статті 75 Конституції України *єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України*. На думку Суду це означає, що згідно з принципом поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, здійснення їх органами своїх повноважень у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6 Конституції України) приймати закони в Україні повноважна тільки Верховна Рада України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Водночас у низці рішень та ухвал Конституційного Суду України, Суд наголошував на тому, що *заповнення прогалін* у разі відсутності правового регулювання окремого питання або заповнення прогалін у законах, окремі положення яких Конституційним Судом України визнані неконституційними *не належить до його повноважень* (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25.03.1998 року № 3-рп/1998, абзац четвертий

підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 17.09.2008 року № 16-рп/2008, пункт 3 мотивувальної частини Ухвали від 27.12.2001 року № 50-у/2001, абзац п'ятий пункту 2 мотивувальної частини Ухвали від 08.07.2014 року № 74-у/2014 та інші ухвали).

Згідно із частиною першою статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України», Суд у рішенні, висновку може встановити *порядок* і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку.

Аналогічний припис містився у частині другій статті 70 нечинного на сьогодні Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 року № 422/96-ВР, а саме: «у разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні, висновку *порядок* і строки їх виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку».

Розглядаючи справу щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно порядку виконання рішень Конституційного Суду України, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 14.12.2000 року № 15-рп/2000 дійшов висновку, що положення частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) щодо порядку виконання рішень, висновків Конституційного Суду України треба розуміти як право Конституційного Суду України у разі необхідності визначити у своєму рішенні, висновку порядок і строки його виконання та покласти обов'язок на відповідні державні органи забезпечити це виконання. При цьому *незалежно від того, чи визначено в рішенні, висновку Конституційного Суду України порядок його виконання, відповідні державні органи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України* (пункт 3 резолютивної частини Рішення).

Відтак Комітет зауважує, що Конституцією України та законами України не передбачено принципу автоматичного відновлення дії попередньої редакції закону або його окремих положень з моменту втрати чинності неконституційним законом (окремими положеннями закону). Відновлення дії попередньої редакції закону (окремими положеннями закону), у зв'язку із втратою чинності неконституційним законом (окремими положеннями закону), відбувається через практику Конституційного Суду України, однак, вочевидь не за принципом автоматичного відновлення. Суд зазвичай, визнавши закон або окремі положення закону неконституційними та проаналізувавши наслідки свого рішення, зазначає про відновлення дії попередньої редакції норм закону (ів), якщо на думку Суду це можливо, а також визначає, які положення закону (ів) відновлюють свою дію та в якій редакції застосовуватимуться у майбутньому.

Окружний адміністративний суд міста Києва у своєму рішенні від 13.12.2018 року (у справі № 826/15368/17), дослідивши зміст Рішення Конституційного Суду України № 4-р/2018, встановив, що зазначеним

Рішенням Конституційного Суду *не вказано юридичних наслідків* після визнання неконституційним Закону України від 06.11.2012 року № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» (зі змінами) щодо відновлення чинності Закону України від 03.07.1991 року № 1286-XII «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» (втратив чинність 28.11.2012 року, підстава – закон № 5475-VI). У цьому рішенні Окружний адміністративний суд міста Києва дійшов висновку про помилковість твердження позивача щодо розповсюдження дії Закону України від 03.07.1991 року «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», яким втрачено чинність, на процес утворення об'єднаних територіальних громад.

Комітет відзначає, що суддя Конституційного Суду України В.Колісник, який входив до складу суддів Великої палати Конституційного Суду України, що розглядала справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» (№ 5475-VI) у своїй Окремій думці стосовно Рішення Суду № 4-р/2018 у вказаній справі обґрунтовано зазначив: «Визнання неконституційним Закону № 5475 *взагалі блокує проведення референдумів* як важливу форму безпосередньої демократії, що належить до визначальних засад конституційного ладу, адже в Україні тривалий час не існує законодавства про місцеві референдуми, а Закон № 5475 за Рішенням втратив чинність. Як наслідок, в Україні на сьогодні склалася парадоксальна ситуація, дещо подібна до тієї, що існувала за радянського періоду, коли за громадянами формально визнавалося конституційно закріплене право на участь у референдумах, проте закону, який би унормовував процес проведення референдумів, не було ухвалено аж до 1990 року. Врешті-решт, чинне законодавство залишає нашим співвітчизникам дуже вузьке коло правомірних засобів для легітимного вияву своєї політичної активності, що у сучасних соціально-економічних умовах вкрай небезпечно. Саме тому при ухваленні Рішення варто було передбачити певний строк, протягом якого Верховна Рада України мала б ухвалити новий закон про всеукраїнський і місцеві референдуми з урахуванням положень Конституції України і юридичних позицій органу конституційної юрисдикції».²

3. Щодо можливості застосування положень Закону України від 03.07.1991 року № 1286-XII «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» у разі необхідності проведення всеукраїнського та місцевих референдумів.

Комітет звертає увагу на те, що низка положень Закону України від 03.07.1991 року № 1286-XII «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» (далі – Закон № 1286-XII) суперечить Конституції України (№ 254к/96-ВР), не узгоджується із законами України, в окремих його положеннях зустрічаються назви різного роду органів, які не існують згідно чинного законодавства, зокрема: «Президія Верховної Ради України»,

² Окрема думка судді Конституційного Суду України Колісника В.П. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» (абзаци п'ятий та шостий пункту 4 Окремої думки). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb04d710-18#n2>.

«Секретаріат Верховної Ради України», «місцеві Ради народних депутатів», «районний (міський) народний суд». Закон № 1286-ХІІ містить посилання на інший закон, що також втратив чинність.

Статтею 12 Закону № 1286-ХІІ визначено, що всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України, місцеві референдуми – відповідними місцевими Радами народних депутатів.

Проте, за Основним Законом України 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).

При цьому, відповідно до положень статті 138 Конституції України до відання Автономної Республіки Крим належить організація та проведення місцевих референдумів, а згідно із частиною першою статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів.

Крім того, положеннями статті 13 Закону № 1286-ХІІ визначено, що Верховна Рада України також призначає всеукраїнський референдум з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України – якщо цього вимагають не менш як три мільйони громадян України, які мають право брати участь у референдумі.

Водночас, підстави припинення повноважень Верховної Ради України передбачені частиною першою та другою статті 90 Конституції України, підстави припинення повноважень Президента України – статтями 108-111 Конституції України.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 27.03.2000 року № 3-рп/2000 (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).

Положення Закону № 1286-ХІІ містять також й інші неузгодженості із нормами чинної Конституції України та законів України, у тому числі Регламенту Верховної Ради України, натомість відповідають нормам

Конституції (Основному Закону України) від 20.04.1978 року № 888-IX (зі змінами), що втратила чинність на підставі Закону № 254/96-ВР.

Так, відповідно до частини сьомої статті 20 Закону № 1286-XII (стаття регулює порядок підрахунку підписів громадян України, які вимагають проведення референдуму) Президія Верховної Ради України може доручити вибірково або повну перевірку одержаних документів народним депутатам України та відповідним місцевим Радам народних депутатів, після чого виносить питання про проведення всеукраїнського референдуму на розгляд сесії Верховної Ради України. Ця стаття корелюється із пунктом 7 частини першої статті 106 Конституції (Основного Закону України) від 20.04.1978 року, згідно з яким Президія Верховної Ради України організує підготовку і проведення всенародних голосувань (референдумів), а також народних обговорень проектів законів України.

Теж саме стосується згаданих вище статей 12 та 13 Закону № 1286-XII в частині повноважень Верховної Ради України, що повністю відповідають Конституції від 20.04.1978 року, зокрема: до виключного відання Верховної Ради України належить прийняття рішень про проведення всеукраїнських референдумів (пункт 18 частини третьої статті 97); Верховна Рада України може призначити всеукраїнський референдум з питання про дострокове припинення повноважень Президента за ініціативою громадян України (частина третя статті 114-9) тощо.

Комітет зауважує, що навіть гіпотетично відновивши чинність положень Закону № 1286-XII, вказане вище свідчить про неможливість застосування значної частини положень цього Закону на практиці, а також про створення правової невизначеності на той період часу допоки норми Закону № 1286-XII не були би приведені у відповідність до Конституції України та законів України.

Комітет акцентує увагу на тому, що аналізуючи застосування Конституційним Судом України такої правової техніки, як відновлення дії попередньої редакції норм законів, суддя Конституційного Суду України (2008-2017 рр.) С.Вдовіченко зазначив: «Як свідчить конституційна практика, така правова техніка може бути застосована КСУ не в кожному конкретному випадку, а лише у разі, якщо закон (його окремі положення) має попередню редакцію, а також якщо ця попередня редакція положень закону *не має ознак неконституційності*. Адже КСУ, перевіряючи конституційність законодавчих змін (чинних), не повноважний перевіряти попередню редакцію відповідних положень на предмет неконституційності, оскільки на момент такої перевірки (конституційного провадження) вони є нечинними. Відповідно до правової позиції Суду, викладеної у Рішенні від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001, його юрисдикція поширюється лише на чинні нормативно-правові акти (пункт 5 мотивувальної частини), а питання щодо конституційності нечинного правового акта йому непідвідомче».³

³ Вдовіченко С. Доктрина відновлення дії попередньої редакції норм законів у діяльності Конституційного Суду України / С. Вдовіченко // Вісник Конституційного Суду України. - 2013. - № 6. - С. 97. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2013_6_20.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16.04.2008 року № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) двічі згадуючи питання законодавчого регулювання референдумів в Україні, відносить до чинного, на той час, законодавства Закон України від 03.07.1991 року № 1286-XII «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», але *в частині, що не суперечить Конституції України* (абзац дванадцятий пункту 3 та абзац четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

Враховуючи все вищенаведене, Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування:

1. Констатує, що Рішенням Конституційного Суду України від 26.04.2018 року № 4-р/2018 Закон України від 06.11.2012 року № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» визнано неконституційним. Разом з тим, у вказаному Рішенні Конституційного Суду України не зазначено про відновлення дії (чинності) Закону України від 03.07.1991 року № 1286-XII «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» та не покладено обов'язок на жоден орган державної влади вчинити дії, пов'язані із відновленням дії (чинності) Закону № 1286-XII.

2. Зазначає про неможливість застосування положень Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 року № 1286-XII у разі необхідності проведення всеукраїнського та місцевих референдумів з огляду на нечинність вказаного акта. Окрім того, значна частина положень нечинного Закону № 1286-XII не відповідає нормам чинної Конституції України.

3. Наголошує на важливості забезпечення реалізації права громадян на участь у референдумі, що надасть можливості для здійснення народовладдя, втілення конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами та є необхідною умовою демократичного розвитку України.

4. Підкреслює, що питання організації і порядку проведення референдумів в Україні потребує законодавчого врегулювання, що сприятиме розбудові правової держави та громадянського суспільства на засадах зміцнення народовладдя, демократії та відповідальності владних інститутів.