



Страсбург, Варшава, 21.07.2020 р.

CDL-PI(2020)009

**Висновок № 990/2020
Висновок ОБСЄ/БДІПЛ № ELE-
UKR/383/2020**

Оригінал документа англ.

**ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦІЙСЬКА КОМІСІЯ)**

**БЮРО ОБСЄ З ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ
(БДІПЛ)**

УКРАЇНА

ТЕРМІНОВИЙ СПІЛЬНИЙ ВИСНОВОК

ЩОДО ЗАКОНОПРОЄКТУ 3612

ПРО НАРОДОВЛАДДЯ ЧЕРЕЗ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ

**Видано відповідно до статті 14а
Регламенту Венеційської комісії**

**на основі коментарів, що їх надали
Пан Нікос АЛІВІЗАТОС (член, Греція),
Пан Хосеп Марія КАСТЕЛЛА АНДРЕУ (член, Іспанія),
Пані Марла МОРРІ (експертка, БДІПЛ)**

Зміст

I.	Вступ	3
II.	Сфера застосування Спільного висновку	3
III.	Загальна пояснювальна записка	4
IV.	Загальні зауваження.....	5
V.	Аналіз та рекомендації.....	6
	A. Типи всеукраїнського референдуму та їхні наслідки	7
	B. Обмеження щодо проведення національних референдумів.....	10
	C. Питання, які виносять на всеукраїнський референдум.....	11
	D. Рівність між прихильниками та опонентами тих питань, які виносять на референдум, і їхнє збалансоване представництво на рівні комісій із проведення референдуму.	13
	E. Реєстрація групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та період збору підписів	15
	F. Поширення об'єктивної інформації серед виборців для вільного формування думки	16
	G. Право голосу	17
	H. Електронне голосування	18
	I. Проведення кампаній	19
	J. Фінансування проведення кампанії всеукраїнського референдуму	21
	K. Моніторинг ЗМІ.....	23
	L. Звернення та скарги	23
	M. Національні та міжнародні спостерігачі	24
	N. Голосування, підрахунок голосів, підбивання підсумків і визначення результатів	24

I. Вступ

1. 13 травня 2020 року спікер Верховної Ради попросив Європейську комісію за демократію через право Ради Європи (надалі – Венеційська комісія) надати юридичний висновок щодо проекту закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», підготовленого Робочою групою з питань розробки законопроектів у сфері народовладдя, яку було сформовано Верховною Радою України ((CDL-REF (2020) 029, надалі – «Законопроект»). Відповідно до усталеної практики, висновок спільно підготували Бюро з демократичних інститутів і прав людини (надалі – «БДІПЛ») ОБСЄ та Венеційська комісія.
2. Пани Нікос Алівізатос і Хосеп Марія Кастелла Андреу виступили доповідачами Венеційської комісії. Марла Моррі була призначена юридичною експерткою БДІПЛ.
3. 19, 24 і 25 червня 2020 року у зв'язку з COVID-19 замість звичайного візиту експертів в Україну відбулися онлайн-зустрічі, у яких брали участь доповідачі, експерти, члени Венеційської комісії та секретаріату БДІПЛ, а також представники національних НУО й експерти; члени Центральної виборчої комісії, представники Міністерства юстиції України, Інституту законодавства Верховної Ради України, депутати Верховної Ради, а також члени Робочої групи, яка відповідає за підготовку проекту. У цьому спільному Висновку враховано інформацію, отриману під час зазначених вище віртуальних зустрічей.
4. Висновок стосується відповідності Законопроекту міжнародним стандартам, зокрема Кодексу належної практики щодо референдумів, розробленому Венеційською комісією і підтриманому статутними органами Ради Європи ([CDL-AD \(2007\) 008rev-cor](#)), а також Копенгагенському документу ОБСЄ 1990 року. Мета документа не полягає в тому, аби оцінити його відповідність Конституції України, відповідному національному законодавству або рішенням Конституційного Суду України щодо законодавства про референдуми; однак він посилається на такі джерела, коли це буде корисно.
5. Цей терміновий висновок затверджено Розширеним бюро 17 червня 2020 року та опубліковано відповідно до Протоколу Венеційської комісії про підготовку термінових висновків (CDL-AD (2018) 019) 21 липня 2020 року. Документ буде представлений Венеційській комісії для схвалення на 124-му пленарному засіданні комісії 8–9 жовтня 2020 року.

II. Сфера застосування Спільного висновку

6. Сфера застосування пропонованого Спільного висновку охоплює тільки Законопроект, офіційно представлений на розгляд. Через обмеження в часі було розглянуто тільки найважливіші аспекти Законопроекту. Отже, цей Спільний висновок не пропонує повного та всебічного розгляду ні Законопроекту, ні всієї правової та інституційної основи, що регулює проведення референдумів в Україні, зокрема відповідних положень нового Виборчого кодексу України, законів про Центральну виборчу комісію і про Конституційний Суд України, а також інших відповідних актів.
7. Спільний висновок бере до відома позитивні зрушення, але фокусується на сферах, які вимагають подальшої уваги або поліпшення. Подальші рекомендації ґрунтуються на відповідних зобов'язаннях ОБСЄ, Ради Європи та інших міжнародних нормах і стандартах у сфері прав людини, а також на належній практиці¹. У висновку враховано попередні

¹ Якщо, зокрема, говорити про міжнародні стандарти, варто переглянути Кодекс належної практики щодо референдумів Венеційської комісії [CDL-AD \(2007\) 008rev-cor](#) та Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи 2251 (2019) «Оновлення керівних принципів для забезпечення справедливих референдумів у

рекомендації Венеційської комісії про правові рамки проведення національних референдумів в Україні, а також, де це було необхідно, звіти БДІПЛ та Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) про вибори, які проводять в Україні².

8. Цей Спільний висновок ґрунтується на неофіційному перекладі Законопроєкту. Можуть траплятися помилки, що є результатом перекладу.

9. Зважаючи на викладене вище, БДІПЛ і Венеційська комісія зазначають, що цей Спільний висновок не **заважатиме їм у майбутньому підготувати додаткові** письмові або усні рекомендації чи коментарі до відповідних правових актів або відповідного законодавства в Україні.

III. Загальна пояснювальна записка

10. 9 червня 2020 року Президент Зеленський зареєстрував у Верховній Раді Законопроєкт № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум». Цей проєкт базується на більш ранньому Законопроєкті «Про всеукраїнський референдум», підготовленому Робочою групою з розробки проєктів законів із питань прямого народовладдя в березні 2020 року. Робоча група складалася з 25 представників міністерств, організацій громадянського суспільства, депутатів Верховної Ради та незалежних експертів. Законопроєкт був прийнятий у першому читанні 18 червня 2020 року.

11. Як попереднє зауваження варто зазначити, що успішна виборча реформа (у тому числі у сфері референдумів) повинна будуватися як мінімум на таких трьох елементах:

- 1) недвозначне й всеосяжне законодавство, яке відповідає міжнародним зобов'язанням та стандартам і враховує попередні рекомендації;
- 2) ухвалення законодавства шляхом загального консенсусу після широких громадських консультацій з усіма відповідними зацікавленими сторонами; і
- 3) політичне зобов'язання повною мірою сумлінно виконувати виборче законодавство.

12. БДІПЛ та Венеційська комісія вітають зусилля України, спрямовані на зміну своєї правової та інституційної основи, що стосується національних референдумів, щоб узгодити її з відповідними рекомендаціями Венеційської комісії та БДІПЛ, зобов'язаннями ОБСЄ, Ради Європи та іншими міжнародними документами й стандартами в галузі прав людини, а також із належною практикою. Прозорий та інклюзивний характер процесу розробки проєкту заслуговує на схвалення. Згідно з інформацією, отриманою Венеційською комісією та БДІПЛ, в остаточному проєкті в основному було враховано ті рекомендації, які запропонували зацікавлені сторони в ході громадських обговорень, що проходили у квітні та травні 2020 року.

13. Законопроєкт спрямований на те, щоб у єдиному акті врегулювати всі основні питання, пов'язані з проведенням всеукраїнських референдумів, включно з видами референдумів, процедурами подання питань, реєстрацією ініціативних груп, роботою комісій, які відповідають за процес, а також агітацією, фінансуванням кампанії, електронним голосуванням, складанням списків виборців, створенням комісій із проведення референдуму, доступом до засобів масової інформації та висвітленням

держав-членах Ради Європи»: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=25325&lang=EN>

² Усі попередні звіти БДІПЛ про вибори в Україні можна знайти [ТУТ](http://www.osce.org/odihr/press-releases). Звіти Парламентської асамблеї Ради Європи про спостереження за виборами можна знайти за адресою: <http://semantic-pace.net/default.aspx?search=dHlwZV9zdHJfZW46kVsZWw0aW9uIG9ic2VydmlF0aW9uIHJlcG9ydCI=&lang=en>

референдумів, голосуванням, підрахунком голосів й обробкою даних, визначенням результатів, спостереженням, скаргами та апеляціями.

14. У тексті розглянуто низку проблем, які були предметом критичних зауважень із боку БДІПЛ та Венеційської комісії у минулому³. Серед інших питань розробники погодили Законопроект з іншими частинами виборчого законодавства, зокрема з новим Виборчим кодексом, ухваленим у 2019 р., і Законом про Центральну виборчу комісію (надалі – ЦВК), та включали детальні механізми, спрямовані на забезпечення рівних можливостей для проведення кампанії, яку ініціюватимуть прихильники та опоненти питань, винесених на всеукраїнський референдум. Це заслуговує на схвалення.

15. Отже, Законопроект є значним кроком уперед порівняно із Законом 2012 року; однак є кілька питань, які можна в тексті покращити або які потребують подальшого роз'яснення. Подані нижче ключові питання можуть бути розглянуті додатково:

- A. Рекомендовано уточнити зв'язок між референдумом за народною ініціативою про скасування законів або їхніх частин і референдумом «щодо розв'язання питань загальнодержавного значення»;
- B. Процедура проведення референдуму за народною ініціативою має надати парламенту певну роль перед голосуванням, а також, у разі потреби, після голосування й відповідно до отриманих результатів; наслідки щодо схвалення народної ініціативи мають бути визначені в законі;
- C. Необхідно запровадити додаткові положення, спрямовані на гарантування рівних можливостей для прихильників і опонентів питань, які виносять на референдум, у комісіях із проведення референдуму різних рівнів;
- D. Рекомендовано продовжити термін збору підписів для проведення референдумів за народною ініціативою;
- E. Рекомендовано перевіряти всі підписи;
- F. Рекомендовано зробити Законопроект таким, аби він відповідав виборчому законодавству для подальшого зміцнення механізмів доступності референдумів для людей з обмеженими можливостями, та створити механізми, які будуть фактично сприяти ефективному й конструктивному здійсненню виборчих прав із боку ВПО;
- G. Слід розглянути питання про синхронізацію положень Законопроекту про фінансування кампанії з проведення референдуму із законодавством про фінансування політичних партій;
- H. Рекомендовано вилучити положення про електронне голосування із Законопроекту та відрегулювати їх пізніше на загальному рівні за допомогою окремого закону, який також буде стосуватися місцевих, парламентських і президентських виборів;
- I. Варто переглянути обмеження й заборони на проведення заходів під час кампанії;
- J. У Законопроект також потрібно включити конкретні статті зі стримувальними та ефективними санкціями за порушення, пов'язані із засобами масової інформації.

16. Додаткові рекомендації, спрямовані на посилення конкретних аспектів, які пов'язані із проведенням референдумів, можна знайти в тексті нижче.

IV. Загальні зауваження

17. Стаття 69 Конституції України передбачає, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії». Крім того, відповідно до статті 156 проведення референдуму необхідне в разі потреби внести поправки в три (3) важливих розділи Конституції, як от «Загальні засади» (статті 1–20),

³ Зокрема перегляньте: CDL-AD (2013) 017 – Висновок про Закон України «Про всеукраїнський референдум».

«Вибори. Референдум» (статті 69–74) та «Внесення змін до Конституції України» (статті 154–159). Конституція також містить положення про референдум у разі ухвалення законів, що змінюють територію країни (стаття 73), та законів щодо референдумів за народними ініціативами (стаття 72). Конституція залишає не вирішеними деякі важливі питання, такі як предмет народної ініціативи або час збору підписів – питання, які розглядають у Законопроекті.

18. Законопроект 3612 є третім законом, що регулює проведення всеукраїнських референдумів із моменту проголошення незалежності України. Перший Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» був ухвалений ще 3 липня 1991 року Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки (№ 1286-XII). Текст закону зазнав численних змін і доповнень до моменту його відкликання у 2012 році.

19. У листопаді 2012 року Верховна Рада України ухвалила Закон України № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум». У пункті 4 розділу XIII «Прикінцеві положення» записано, що Закон України № 1286-XII «Про всеукраїнські та місцеві референдуми» 1991 року втратив чинність. Новий Закон № 5475-VI стосувався тільки проведення всеукраїнських референдумів, а проведення місцевих референдумів в Україні ніяк не регулювалося. Це унеможливило організацію та проведення місцевих референдумів.

20. 26 квітня 2018 року Конституційний Суд України оголосив Закон України № 5475-VI неконституційним. Суд дійшов до висновку, що Закон не відповідає конституційному принципу національного суверенітету, оскільки він створює механізми, які дозволяють людям безпосередньо здійснювати владу й обходити Верховну Раду, ігноруючи таким чином конституційний принцип «поділу державної влади». Суд також установив, що закон був ухвалений із порушенням конституційної вимоги про персональне голосування народних депутатів. Конституційний Суд зазначив, що законопроект про всеукраїнський референдум не розглядали на засіданні відповідного комітету Верховної Ради та не обговорювали на пленарному засіданні Верховної Ради до його ухвали⁴.

21. З 2018 року в Україні не було національного законодавства про референдуми. Цей правовий вакуум серйозно обмежив право громадян брати участь у державних справах шляхом проведення референдуму, передбачене статтею 38 Конституції України. Нова Верховна Рада, обрана у 2019 році, вирішила розв'язати цю проблему в пріоритетному порядку й створила спеціальну Робочу групу з питань розробки законопроектів у сфері народовладдя. Перший проєкт був підготовлений у березні 2020 року і представлений на громадське обговорення із квітня до травня 2020 року. В остаточний проєкт (№ 3612), який 9 червня представив президент Зеленський у Раді, було внесено кілька важливих пропозицій та рекомендацій від різних національних зацікавлених сторін. 18 червня Верховна Рада ухвалила Законопроект у першому читанні.

22. Законопроект 2020 року № 3612 спрямований на заповнення правової прогалини, що стосується організації та проведення загальнонаціональних референдумів. У проєкті не розглядають питання про місцеві референдуми, і в цьому стосунку він аналогічний закону 2012 року та більш обмежений, ніж закон 1991 року.

V. Аналіз та рекомендації

23. Законопроект «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» загалом забезпечує добрий баланс між прямою демократією (загальнонаціональний референдум) і представницькою демократією, яка втілена у Верховній Раді. Це можна спостерігати

⁴ Дивіться рішення Конституційного Суду України №4-р/2018 від 26 квітня 2018 року. <http://www.ccu.gov.ua/en/docs/2058>. Короткий виклад рішення англійською мовою можна знайти в інформаційній базі CODICES: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

стосовно положень щодо референдуму про внесення поправок до Конституції (який проводять після схвалення двох третин народних депутатів) і щодо референдуму про закон, який ратифікує міжнародний договір про зміну території України (Верховна Рада і Президент втручаються збалансовано: після того як Верховна Рада ухвалить закон, Президент може підписати цей закон або повернути його зі своїми пропозиціями Верховній Раді для перегляду та повторного ухвалення щонайменше двома третинами її конституційного складу, передбаченого статтею 27 Законопроєкту). Однак деякі положення Законопроєкту про референдум за народною ініціативою щодо скасування законодавства можуть бути більш точними в питанні втручання Ради в процес. Це питання більш детально розглянемо нижче.

24. Законопроєкт – це детальний текст, який складається з 131 статей. Робоча група, яка відповідала за розробку Законопроєкту, доклала значних зусиль для узгодження нового закону про всеукраїнський референдум із Виборчим кодексом України, ухваленим у грудні 2019 року, який дозволяє інтегрувати, поміж іншими гарантіями, такі важливі вимоги, як високий рівень прозорості та відкритості різних процедур організації і проведення всеукраїнських референдумів. Проєкт успішно запозичує з нового Кодексу, поміж іншим, положення про складання, коригування та використання списків виборців; фінансування проведення кампанії; процедуру голосування; підрахунок голосів і визначення результатів виборів. Ця спроба узгодити різні законодавчі акти відповідає давній рекомендації Венеційської комісії та БДІПЛ⁵ і варта схвалення.

A. Типи всеукраїнського референдуму та їхні наслідки

25. Стаття 72 Конституції України, що стосується всеукраїнського референдуму, передбачає, що:

«Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією.

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»⁶.

26. Стаття 3 Законопроєкту визначає, що предметом всеукраїнського референдуму можуть бути чотири питання:

- 1) внесення змін до Розділу I (Загальні засади), III (Вибори. Референдум) та XIII (Внесення змін до Конституції України) Конституції України;
- 2) вирішення питань загальнодержавного значення;
- 3) затвердження закону України про ратифікацію міжнародних договорів щодо зміни території України; та
- 4) скасування закону або окремих положень чинного закону.

27. У цьому положенні також перераховано питання, яких не можна виносити на всеукраїнський референдум: Це стосується питань, які:

- 1) що суперечать положенням Конституції України, загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною

⁵ Зверніть увагу, поміж іншим, на Спільний висновок щодо проєкту поправок до законодавства про вибори народних депутатів України, **CDL-AD (2013) 026**, стор. 5 і 17.

⁶ Конституція України. <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

декларацію прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

2) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

3) стосуються податків, бюджету, амністії;

4) віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

28. З іншого боку, у статті 15 розрізняють три типи референдуму залежно від суб'єкта, який уповноважений його призначати:

1. Всеукраїнський референдум щодо затвердження змін до Розділу I «Загальні засади», Розділу III «Вибори. Референдум» і Розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України призначається Президентом України відповідно до Конституції України.

2. Всеукраїнський референдум щодо зміни території України призначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України.

3. Всеукраїнський референдум за народною ініціативою проголошується Президентом України відповідно до Конституції України.

29. У світлі статті 15 виглядає на те, що в Законопроекті передбачено три типи всеукраїнського референдуму, що охоплює чотири питання, які перераховано у статті 3. Однак узгодження між статтею 3 та статтею 15 не зовсім зрозуміле.

30. Перші два референдуми (про зміни до Конституції – стаття 15.1 і стаття 3.1.1 – та щодо законів про ратифікацію міжнародних договорів, що змінюють територію України, – стаття 15.2 і стаття 3.1.3) є обов'язковими згідно зі статтями 158 і 73 Конституції. Вони є зобов'язальними, якщо утримується поріг явки в 50% (стаття 116.5) і якщо рішення підтримує більш ніж половина виборців, які беруть участь (стаття 116.6).

31. Останній тип, за народною ініціативою, є необов'язковим (за умови дотримання вимог статті 72 Конституції) і також зобов'язальним за тих же умов (стаття 116.6 Законопроекту). Питання всеукраїнського референдуму про втрату чинності законом України або окремими його положеннями може бути повторно винесене на всеукраїнський референдум за народною ініціативою не раніше як через рік із дня офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (стаття 120.2 Законопроекту).

32. Незалежно від типу референдуму, повинен бути передбачений період очікування відхиленого тексту/положення, яке переглядатимуть іншим методом. Проте Законопроект не передбачає будь-якого періоду, упродовж якого відхилений текст не може бути прийнятий іншими способами⁷.

33. Згідно із Законопроектом (стаття 3.2, як пояснюється в статті 19.4), усі питання, «вирішення яких впливає на долю всього Українського народу та має загальносуспільний інтерес», можна винести на референдум. Здається, що питання вважають «питанням загальнонаціонального значення», якщо воно отримало необхідну кількість підписів (3 мільйони на всій території країни, 100 000 принаймні у двох третинах областей, як передбачено статтею 72.2 Конституції України), без будь-яких інших критеріїв. **Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують, щоб у законі було чітко зазначено, що ніяких додаткових критеріїв не потрібно дотримуватися в контексті питань загальнонаціонального значення за умови, що буде зібрано встановлену кількість**

⁷ Див.: Кодекс належної практики щодо референдумів, III.5.с.

підписів. В інакшому разі, якщо збір значного числа підписів не вважатиметься доказом на підтвердження національного значення, то повинні бути інші чіткі об'єктивні критерії для того, щоб питання, яке пропонують, вважалось загальнонаціональним; у цьому випадку в Законопроекті має бути зазначено, який саме орган уповноважений у першу чергу визначати, чи відповідає питання таким критеріям.

34. Референдум за народною ініціативою, згідно із Законопроектом (Конституція не визначає його предмета), має законодавчий аброгативний характер (про втрату чинності законом України або окремими його положеннями (стаття 3.1.4)). Стаття 30.7 щодо народної ініціативи передбачає «затвердження (прийняття, підтримку) чи відмову в затвердженні (прийнятті, підтримці) відповідного законопроекту (закону, питання), винесеного на референдум», а в пункт 8 тієї ж статті йдеться про «законопроект, який скасовує закон повністю або частково». Те ж саме можна знайти в статті 91.1.1) з посиланням на інформаційні матеріали щодо референдуму за народною ініціативою («законопроект про втрату чинності законом України або окремими його положеннями»).

35. Необхідно спитати, чи можливий інший тип референдуму за народною ініціативою з «питань загальнонаціонального значення». Відповідно до позицій, які висловили члени робочої групи з питань референдуму під час обміну думками з доповідачами, проект покликаний врахувати народні ініціативи з принципового питання або загальноприйняту пропозицію щодо «питань національного значення». Але можливість проведення такого четвертого типу референдуму тепер не підкріплена в тексті проекту. Якщо народні ініціативи щодо загальних питань вважають допустимими, варто послідовно внести зміни в Законопроект, включно зі статтями 30.7, 85 і 100.5. Ба більше, наслідки схвалення народної ініціативи мають бути визначені в законі. **Відтак рекомендовано, аби в тих випадках, коли законодавець має намір провести референдум за народною ініціативою щодо принципового питання або загальноприйнятої пропозиції, така ініціатива була би чітко регламентованою, а наслідки схвалення народної ініціативи – визначені в законі.**

36. Кодекс належної практики щодо референдумів вважає мінімальні пороги (зокрема, пороги явки) недоцільними⁸. Проте для проведення референдумів із питань фундаментальної конституційної значущості може бути прийнятним кворум для затвердження або вимоги щодо конкретної більшості.

37. Законопроект запроваджує референдуми про скасування законів або певних положень закону. Кодекс належної практики Венеційської комісії щодо референдумів передбачає:

«...Використання референдумів повинно бути підпорядковане правовій системі в цілому, і особливо процедурним нормам. Зокрема, референдум не може проводитися, якщо Конституція чи закон у відповідності до Конституції не допускає його, наприклад, якщо текст, що виноситься на референдум, є предметом виключної юрисдикції парламенту».

38. Стаття 75 Конституції України передбачає, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Вона не наділяє жодного іншого суб'єкта законодавчими повноваженнями. Відтак положення Законопроекту про можливість проведення всеукраїнського референдуму про скасування Закону України або окремих положень цього закону (підпункт 1.4 статті 3 та інших відповідних положень) можуть бути

⁸ Частина III.7; див. також, скажімо, Висновок щодо законопроекту громадян про регулювання участі громадянської, законопроекти громадян, референдуми, народні ініціативи та поправки до Закону про вибори в провінції Тренто (Італія), CDL-AD (2015) 009, пункт 48.

проблематичними і здатні призвести до зловживань, оскільки Верховна Рада, схоже, виключена з процесу, запропонованого в Законопроекті. Кодекс належної практики щодо референдумів передбачає, що:

«Якщо текст виноситься на голосування на вимогу частини електорату або органом влади, однак не парламентом, парламент повинен мати можливість надати незобов'язальний висновок щодо тексту, що виноситься на голосування. У випадку народної ініціативи він може бути уповноважений висунути пропозицію, альтернативну до запропонованого тексту, яка буде одночасно винесена на всенародне голосування. Для надання висновку парламентом має бути встановлена часова межа: якщо вона настала, текст повинен виноситися на всенародне голосування без висновку парламенту»⁹.

39. Окрім того, перед парламентом могло стояти чітке завдання ініціювати в разі потреби законодавчі процедури відповідно до результатів голосування про скасування закону.

40. У 2019 році Парламентська асамблея Ради Європи схвалила Резолюцію № 2251 (2019) про забезпечення вільних референдумів у державах-членах Ради Європи, у яку включено низку рекомендацій щодо цього питання¹⁰. У цій Резолюції та Пояснювальному меморандумі до неї значну увагу приділено ризикам, які можуть виникнути внаслідок неналежного регулювання процесу проведення референдумів і маніпулювання думкою виборців, особливо в тих країнах, де тільки розвиваються демократичні традиції (і де виконавча влада може використовувати цей інструмент для обходу законодавчого органу). У пункті 4.3 особливу увагу звернено на важливість підтримки балансу між представницькою і прямою демократією:

«де можливо, референдуми повинні бути постзаконодавчими; там, де це неможливо, має бути встановлений процес, який вимагає двох референдумів, якщо перший референдум не дозволяє виборцям обирати між варіантами, які зрештою є доступні»;

41. Резолюція також застерігає від ризику втручання виконавчої влади за допомогою референдумів:

«референдуми мають бути невід'ємною частиною процесу представницької демократії, виконавча влада не може використовувати їх для того, аби ігнорувати бажання парламенту, так само референдуми не призначені для обходу звичайних стримувань і протидії»¹¹.

42. Оскільки запропонована в Проекті процедура ініціювання та організації референдуму про скасування Закону України або окремих його положень не забезпечує необхідних правових норм і, зокрема, як видається, зазіхає на конституційні повноваження парламенту, **Венеційська комісія та БДПЛ рекомендують переглянути таку процедуру проведення референдуму за народною ініціативою з метою надання парламенту певної ролі до та після голосування.**

В. Обмеження щодо проведення національних референдумів.

⁹ Те саме, п. III.6.

¹⁰ Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи 2251 (2019) «Оновлення керівних принципів для забезпечення справедливих референдумів у державах-членах Ради Європи» <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=25325&lang=EN>.

¹¹ Те саме, п. 3.1.

43. Стаття 5.2 встановлює, що всеукраїнський референдум не можна проводити одночасно з черговими або позачерговими загальнодержавними виборами. Це положення повністю відповідає рекомендаціям різних міжнародних органів, зокрема рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи, яка у своїй Резолюції 2251 (2019) заявляє, що для того аби дозволити виборцям приймати обґрунтовані рішення під час голосування, референдуми не потрібно проводити одночасно з іншими виборами¹². Однак Законопроект забороняє проведення референдуму тільки одночасно із загальнодержавними виборами і де-факто дозволяє проводити його паралельно з місцевими виборами. Одночасне проведення референдуму з черговими місцевими виборами може істотно перешкодити вільному волевиявленню народу як під час референдуму, так і на місцевих виборах. Порядок денний на місцях і політичні питання можуть мати негативний вплив на здатність виборців приймати обґрунтовані рішення під час голосування. Оскільки процедури організації референдумів та виборів різняться, така обставина може чинити додатковий тиск на виборчу адміністрацію. У 2006 році міжнародні організації вже вказали на проблеми, пов'язані з виборчими правами громадян, коли в Україні одночасно проводили загальнодержавні та місцеві вибори¹³. Саме тому **Венеційська комісія і БДІПЛ рекомендують розглянути можливість заборонити одночасну організацію та проведення всеукраїнського референдуму і місцевих виборів додатковим обмеженням у Законопроекті.**

44. Стаття 20 Законопроекту передбачає, що всеукраїнського референдуму не можна призначати (проголосувати) чи проводити в разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного чи надзвичайного стану. Такі обмеження доречні. Проте в Законопроекті не передбачено, як повинні діяти суб'єкт призначення (проголошення) референдуму та/або орган, що відповідає за організацію референдуму (Центральна виборча комісія – ЦВК), а також інші суб'єкти за таких обставин. Запропонований варіант статті 20.2 Законопроекту передбачає тільки тимчасове зупинення процесу референдуму. Однак ні процедура такого зупинення, ні можливі кроки після нього не визначені в законі. Така ситуація може порушити визначеність і передбачуваність законодавства та здатна призвести до адміністративного зловживання процедурами референдуму. **Венеційська комісія та БДІПЛ дотримуються думки, що процедури перенесення референдуму в разі воєнного чи надзвичайного стану потребує подальшого доопрацювання в Законопроекті.**

С. Питання, які виносять на всеукраїнський референдум

45. У Законопроекті зроблено спробу надати детальне регулювання формальних вимог до питання референдуму. Запропонований текст містить вимоги, що стосуються форми питань (стаття 19 Законопроекту), змісту питань (стаття 3 – про загальні обмеження, включно з конституційністю; стаття 21 – про контроль конституційності питання; пункти 1 і 2 статті 21 Законопроекту – стосовно порядку формулювання питання). Насправді забезпечено тільки обмежений контроль над якістю самого питання референдуму, його ясністю і однозначністю. Стаття 19.2 просто передбачає, що *«питання всеукраїнського референдуму повинно мати чітке і зрозуміле формулювання, що не допускає різних тлумачень»*. Кодекс належної практики Венеційської комісії щодо референдумів рекомендує, аби питання, які ставлять на референдум, враховували єдність форми (це ж питання не має поєднувати спеціально сформульований проект поправки з пропозицією загального характеру або принциповим питанням); єдність змісту (повинен існувати нерозривний зв'язок між різними частинами кожного питання, поданого на голосування, щоб гарантувати вільне виборче право виборця, якого не можна закликати прийняти або

¹² Те саме, п. 4.2.

¹³ Серед інших документів перегляньте Звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ (стор. 25) зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 26 березня 2006 року: <https://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/19595?download=true>

відмовитися від повних положень без внутрішнього посилання) і єдність ієрархічного рівня (одне і теж питання не повинне одночасно застосовуватися до законодавства різних ієрархічних рівнів, скажімо, до питань, які підпадають під дію Конституції та закону)¹⁴. Питання не має вводити в оману або пропонувати відповідь¹⁵. Кодекс також передбачає, що тексти, які суперечать вимогам процесуальної і матеріальної дійсності, не потрібно виносити на народне голосування¹⁶.

46. Кодекс належної практики щодо референдумів рекомендує:

«Щоб уникнути вимушеного оголошення голосування цілком нечинним, влада повинна мати повноваження перед голосуванням виправити хиб- ну пропозицію, наприклад:

i. коли питання неясне, вводить в оману або має навідний характер;

ii. коли порушені вимоги процедурної або предметної придатності; у цьому випадку може бути проголошена часткова непридатність, якщо решта тексту ясна і зрозуміла; може розглядатися розділення, щоб виправити брак єдності змісту»¹⁷.

47. Що стосується народної ініціативи, то стаття 31 передбачає, що ЦВК повинна розглянути запропоноване питання/текст на предмет відповідності закону і може відмовити в реєстрації ініціативної групи через «...невідповідність питання положенням цього закону...». Проте це положення безпосередньо не посилається на відповідні статті закону щодо форми/змісту питань. ЦВК може відхилити реєстрацію ініціативної групи на підставі свого рішення про неконституційність запропонованого тексту/питання; мабуть, це так, оскільки стаття 31 Законопроєкту передбачає вимогу конституційності, але її варто чітко вказати. Крім того, стаття 31.1 передбачає, що якщо Президент не надішле за запитом ЦВК питання/тексту до Конституційного Суду або якщо суд не порушить справи протягом 40 днів, ЦВК має або зареєструвати ініціативу, або не зареєструвати її, що, очевидно, усе ж дає можливість ЦВК зареєструвати ініціативу, попри можливе рішення щодо її конституційності. Винесення потенційно неконституційного питання/тексту на референдум не буде відповідати міжнародній належній практиці щодо дотримання як процесуальної, так і матеріально-правової обґрунтованості¹⁸ (хоча рішення ЦВК може бути оскаржене в суді та потенційно може потрапити до Конституційного Суду через спрямування до Верховного Суду, що більш детально буде обговорено нижче). До того ж відповідно до статті 21.1 Законопроєкту, яка відтворює зміст статті 151.2 Конституції, не тільки Президент, а й сорок п'ять народних депутатів можуть спрямувати подання щодо конституційності питань, які пропонують винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, у Конституційний Суд. Статті 21.1 і 31.1 мають бути узгоджені.

48. З іншого боку, 40-денний крайній термін у статті 31.1 для Президента, який вирішує передати питання до суду за запитом ЦВК або до суду для порушення провадження, може невинувато затягувати процес референдуму й має бути скорочений¹⁹.

49. Статті 22, 26 і 27 Законопроєкту передбачають, що процес всеукраїнських референдумів про зміни до Конституції України та зміни території України починається відразу після їхнього оголошення. Конституційність таких референдумів можна перевірити тільки відповідно до статті 150 Конституції України та статті 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» (п. 2 статті 21 Законопроєкту), скажімо, коли Президент України або сорок п'ять народних депутатів звертаються в Конституційний Суд України.

¹⁴ Кодекс належної практики щодо референдумів (Док. CDL-AD(2007)008rev-cor-e, п. III.2.

¹⁵ Те саме, п. I.3.с.

¹⁶ Те саме, п. III.3.

¹⁷ Те саме, п. III.4.g.

¹⁸ Те саме, п. III.3.

¹⁹ Те саме, п. 3.3.g.

Знову ж таки зі змісту закону незрозуміло, чи стосується контроль конституційності процедурних або суттєвих питань та яких із них.

D. Рівність між прихильниками та опонентами тих питань, які виносять на референдум, і їхнє збалансоване представництво на рівні комісії із проведення референдуму.

50. Будь-який референдум має поважати принцип рівності прихильників і опонентів певної пропозиції. Його головна мета – забезпечити, щоб виборці приймали рішення з того чи іншого питання на основі збалансованого та обґрунтованого поширення інформації. Інформація, яку надають виборцям, має бути всеосяжною і відображати різні, навіть протилежні позиції з питання референдуму.

51. У Пояснювальному меморандумі до Кодексу належної практики щодо референдумів було наголошено на необхідності дотримання принципу рівності:

«Дотримання рівності можливостей має вирішальне значення як для референдумів, так і для виборів. Оскільки у виборах рівність має бути забезпечена між партіями та між кандидатами, просте перенесення цього принципу на випадок референдуму може призвести до незадовільної ситуації. У країнах, де передбачена народна ініціатива або факультативний референдум, вони часто не інспіровані політичною партією і навіть можуть містити пропозицію, яка відкидається найбільшими партіями, – як скорочення кількості місць у парламенті чи публічного фінансування партій. Відповідно керівні принципи підкреслюють рівність між прихильниками та опонентами»²⁰.

52. Законопроект передбачає, що організацію та проведення референдуму здійснюватимуть ЦВК, окружні та дільничні комісії референдуму (стаття 39 Законопроєкту). Центральна виборча комісія є постійним органом, а окружні та дільничні комісії створюють на певний термін, окремо для кожного процесу референдуму. У демократичному процесі необхідно збалансоване представництво прихильників і опонентів референдуму на різних рівнях комісій із проведення референдуму. Кодекс належної практики щодо референдумів встановлює, що:

«Політичні партії або прихильники та опоненти питання, винесеного на голосування, повинні бути на рівних умовах представлені у виборчих комісіях або повинні мати можливість спостерігати за діяльністю без стороннього органу. Рівність між політичними партіями може тлумачитися строго або на пропорційній основі»²¹.

53. Згідно зі статтею 39.1 Законопроєкту, ЦВК є «головною комісією з всеукраїнського референдуму». За словами українських співрозмовників доповідачів Венеційської комісії та БДІПЛ, що беруть участь у відеоконференціях, проведених у червні, нинішній склад ЦВК підтримує необхідну множинність, завдяки призначенню її членів усіма парламентськими групами у Верховній Раді.

54. ЦВК України є постійно діючим органом, до складу якого входять представники політичних партій, представлених у Раді²². Оскільки немає національної комісії з референдуму, в **Законопроєкт необхідно внести зміни, що передбачають**

²⁰ Кодекс належної практики щодо референдумів (CDL-AD (2007) 008rev-cor-e), пояснювальний звіт, I.2.2.2, п. 8.

²¹ Те саме, п. III.2.2.d.

²² Стаття 6.2 Закону України «Про Центральну виборчу комісію». <https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/714>

збалансоване представництво прихильників та опонентів, які беруть участь у засіданнях ЦВК.

55. Законопроект має передбачати систему реєстрації прихильників та опонентів до проведення референдуму, аби ці представники мали право голосу на етапі реєстрації ініціативної групи/питання. Зараз Законопроект передбачає офіційну реєстрацію прихильників і опонентів тільки після призначення референдуму (на попередньому етапі організації повинні відкривати рахунки фонду тільки в тому разі, якщо вони хочуть проводити кампанію на етапі збору підписів, але не зареєстровані як опоненти/прихильники). У кожному разі навіть якщо представники в ЦВК мають тільки консультативний статус, як тепер передбачено в Законопроекті, їм потрібно надати можливість посісти свою позицію на початку етапу реєстрації ініціативної групи / питання, щоб забезпечити прозорість і загальну довіру громадськості на ранніх етапах процесу референдуму.

56. Законопроект регулює склад окружної виборчої комісії з всеукраїнського референдуму за участю членів ініціативної групи та політичних партій, зареєстрованих у статусі прихильників або опонентів питання (стаття 45.1). Таке ж положення передбачено для дільничних комісій (стаття 47.1). Проте існує різниця між партіями, які представлені у Верховній Раді, та іншими партіями й організаціями. Ініціативним групам референдуму та партіям із фракціями в Раді гарантовано представництво в будь-якій комісії, у яку вони запропонували своїх кандидатів. Навпаки, представництво інших політичних партій, тобто тих, яких зареєстровано як прихильників або опонентів питання референдуму, залежить від того, чи були їхні кандидати обрані у відповідну комісію за допомогою лотереї. Відтак залежно від ставлення парламентських партій до пропозиції (пропозицій) щодо референдуму, у деяких комісіях можуть переважати прихильники пропозицій щодо референдуму або опоненти з питань референдуму. **Було б доцільно внести зміни до Законопроекту, щоб забезпечити формування окружних та дільничних комісії з всеукраїнського референдуму таким чином, аби опоненти й прихильники питання референдуму були однаково представлені в кожній комісії.**

57. З метою кращого забезпечення незалежності, неупередженості, професіоналізму й стабільності в роботі окружних та дільничних комісій **рекомендовано: а) заборонити органам, які призначають членів комісій, здійснювати довільну заміну таких членів відповідно до** Кодексу належної практики щодо референдумів, п. II.2.1.f (тобто встановити чіткі й обмежувальні підстави для відкликання членів комісії, тоді як стаття 53.2 Законопроекту допускає необмежену можливість такого відкликання з боку тих, хто пропонує кандидатів); **б) заборонити виплати членам комісії, які здійснюватимуть політичні партії та інші зацікавлені сторони; с) забезпечити обов'язкове стандартизоване навчання членів комісії** (Кодекс належної практики, п. II.3.1.g).

58. Склад дільничних комісій (від 10 до 24 членів, залежно від фізичного розміру виборчої дільниці), як встановлено в статті 48 Законопроекту, в минулому критично оцінювало БДІПЛ у своїх звітах про спостереження за виборами, вказуючи на пропонований обсяг як занадто великий, що перешкоджатиме роботі в день виборів. Відтак рекомендовано, щоб кількість членів, яких призначають на кожному рівні комісії, відповідала фактичним потребам проведення виборів, до того ж розумну максимальну кількість членів комісій належить встановити законом. У цьому контексті не кожен учасник референдуму повинен мати представника в кожній комісії референдуму за умови збалансованого представництва прихильників й опонентів. Суб'єкти без представництва натомість мають право, відповідно до Законопроекту, призначати осіб для спостереження за процесом (і з консультативним статусом на рівні окружних комісій).

Е. Реєстрація групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та період збору підписів

59. Статті 30.7 та 75.3 Законопроекту вимагають, щоб ініціативна група, політичні партії та ОГС, які бажають зареєструватися, ухвалили обґрунтування своєї позиції (прихильника чи опоненти) з питання референдуму. Згадані положення встановлюють детальне визначення «обґрунтування». Обґрунтування разом з іншими документами належить подати до ЦВК (статті 30.14 і 75.4). ЦВК має очевидні повноваження перевіряти зміст обґрунтування на відповідність юридичного визначення і має право відхилити обґрунтування (або змусити ініціативну групу чи іншу юридичну особу внести зміни у рамках дотримання попередньої умови для реєстрації). У статті 31.1. сказано: «...ЦВК здійснює аналіз... документів [ініціативної групи], передбачених частиною чотирнадцятою статті 30 цього Закону, на предмет їх відповідності вимогам цього Закону, Конституції України»; стаття 75.7 передбачає, що ЦВК повинна перевіряти документи політичних партій і ОГС під кутом зору відповідності поданих матеріалів закону та Статуту організації. ЦВК може відмовити реєструвати ініціативну групу або організацію на підставі такого аналізу. У ці положення варто внести зміни, які заборонятимуть перевірку обґрунтувань, оскільки це суперечить свободі висловлення думки.

60. Інше загальне питання може бути порушене щодо референдумів за народною ініціативою. Стаття 29.3 Законопроекту № 3612 передбачає 60-денний термін для збору 3 мільйонів підписів (як передбачено статтею 72.2 Конституції України) на підтримку ініціативи (із дати реєстраційного свідоцтва, виданого ініціативній групі, яка пропонує поставити питання на референдум), чого, мабуть, замало. Наприклад, в Італії час збору підписів за абrogативний референдум становить 90 днів для 500 000 підписів. **Венеційська комісія та БДПГЛ рекомендують продовження цього терміну.**

61. Законопроект не надає ініціативній групі будь-якої можливості для виправлення технічних помилок у поданих документах (скажімо, відсутні певні документи або відсутня інформація в документі), таку можливість необхідно передбачити в рамках розумного періоду часу до моменту офіційної відмови в реєстрації ініціативи. **Рекомендовано внести зміни до Законопроекту, щоб забезпечити ініціативній групі достатні гарантії для виправлення технічних недоліків у межах розумних термінів.**

62. Хоча Законопроект уповноважує ЦВК перевіряти відповідність запропонованого питання/тексту референдуму законодавству (процесуальне й матеріально-правове обґрунтування), він не регулює ситуації, коли ЦВК вирішує, що запропоноване питання / запропонований текст не повністю відповідає процесуальним та матеріально-правовим вимогам закону. Тільки в разі можливої неконституційності ЦВК зобов'язана передати справу Президенту для можливого розгляду з боку Конституційного Суду. **Рекомендовано переглянути Законопроект із метою надання ініціативній групі можливості змінити запропоноване питання/текст, яке/який не відповідає вимогам законодавства.**

63. Стаття 32.6 Законопроекту передбачає, що тільки члени ініціативної групи можуть збирати підписи виборців на підтримку всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, а стаття 30 вказує на те, що членів ініціативної групи мають обирати з числа виборців громадян України. Така вимога суперечить Кодексу належної практики щодо референдумів, п. III.4.с, який передбачає, що кожен (незалежно від того, чи має він/вона право голосу) повинен мати право збирати підписи. Як було наголошено в Пояснювальному меморандумі Кодексу належної практики, повноваження збирати підписи мають іноземці та неповнолітні, особливо коли йдеться про пропонувані тексти референдуму, які стосуються їхнього статусу.

64. Процес, установлений у Законопроекті для перевірки підписів із боку ЦВК, міг би бути більш зрозумілим та забезпечити кращі гарантії. По-перше, відповідно до Кодексу

належної практики щодо референдумів, п. III.4.f, у законі має бути чітко зазначено, що **всі зібрані підписи належить перевірити**. Використання випадкової вибірки має бути заборонено, оскільки вибірка може містити незвично велику кількість недійсних підписів або, навпаки, може не містити жодного, тоді як інші підписні листи можуть бути повними таких підписів. Згідно з Пояснювальним меморандумом Кодексу належної практики щодо референдумів, **закон повинен забезпечувати, щоб після перевірки необхідної мінімальної кількості дійсних підписів ініціативну групу реєстрували незалежно від кількості недійсних або неперевірених підписів**.

65. Положення Законопроєкту щодо способу перевірки підписів повинні бути якомога чіткішими та об'єктивнішими, аби запобігти зловживанням чи дискримінації проти або на користь ініціативної групи референдуму. Стосовно цього в Законопроєкті має бути зазначено, яким чином належить перевірити підписи, а також до якого рівня деталізації варто вдаватися. Стаття 35.1 передбачає, що ЦВК буде визначати процедуру перевірки підписів, але цей рівень деталізації процесу перевірки не варто залишати для підзаконних актів. Щонайменше закон повинен встановити, хто буде перевіряти підписи, як саме будуть перевіряти такі підписи, а також основні принципи та критерії перевірки з основними гарантіями справедливого і об'єктивного процесу.

66. Законопроєкт так само повинен вимагати заповнення відповідних форм або протоколів, які показують кроки, зроблені в процесі перевірки підписів у разі виникнення правових суперечок у зв'язку з конкретною реєстрацією або відмовою в реєстрації.

F. Поширення об'єктивної інформації серед виборців для вільного формування думки

67. Законопроєкт не повністю відповідає міжнародній належній практиці щодо надання виборцям збалансованої або об'єктивної інформації для вільного формування думки. У Кодексі належної практики щодо референдумів, п. I.3.1.d, сказано таке:

«Влада повинна надавати об'єктивну інформацію. Це означає, що текст, винесений на референдум, та пояснювальна доповідь або збалансовані агітаційні матеріали від прихильників й опонентів питання референдуму повинні стати доступними виборцям завчасно, а саме:

- i. вони повинні бути опубліковані в офіційному виданні задовго до дня голосування;*
- ii. вони повинні бути розіслані безпосередньо громадянам, які повинні їх отримати задовго до дня голосування;*
- iii. пояснювальна доповідь повинна давати збалансований виклад не лише точки зору виконавчої і законодавчої влади чи осіб, які поділяють їхню точку зору, а й протилежної позиції.*

68. Законопроєкт вимагає, аби ЦВК розповсюдила текст серед окружних та дільничних комісій і щоб він залишався доступним для перегляду з боку виборців до дня голосування. Таким чином, всупереч Кодексу належної практики щодо референдумів немає вимоги, відповідно до якої текст, який виносять на референдум, мав би бути опублікований в офіційному виданні або пересланий виборцям задовго до голосування (це принаймні два тижні)²³, а також виборців офіційно не інформують про вплив голосування (який характер воно матиме – зобов'язувальний або консультативний; чи спричинить позитивний результат до прийняття або скасування кроку/заходу або це тільки один етап у ширшому процесі тощо). **Щоб виборці могли зробити усвідомлений вибір, рекомендовано**

²³ Пояснювальний звіт, п. 14.

опублікувати в офіційному віснику текст, який буде винесено на референдум, і можливі законодавчі наслідки.

69. У Пояснювальному меморандумі Кодексу належної практики зазначено, що найкращим рішенням для влади є надання виборцям пояснювальної доповіді зі збалансованим викладом не лише міркувань самої влади чи осіб, які поділяють її погляди, а й протилежної позиції, а не надсилання виборцям збалансованих агітаційних матеріалів, однак Законопроект охоплює в обмеженому обсязі останній варіант поширення збалансованих агітаційних матеріалів (стаття 92). **Рекомендовано переглянути проєкт, щоб уповноважити владу публікувати й поширювати збалансовану та об'єктивну інформацію серед виборців завчасно до дня голосування.**

70. Додаткову занепокоєність викликає те, що відповідно до статті 92 Законопроекту ЦВК має право перевіряти зміст агітаційних матеріалів, які повинні поширюватися серед виборців. У статті передбачено, що «...[суб'єкти референдуму] можуть виготовити інформаційні плакати з поданим при реєстрації обґрунтуванням їхньої позиції (понад 2500 друкованих знаків) щодо... питання референдуму... ЦВК погоджує з уповноваженою особою суб'єкта процесу всеукраїнського референдуму в загальнодержавному окрузі текст інформаційного плаката». Затверджені агітаційні матеріали повинні становити такі збалансовані матеріали для інформування виборців, які організації повинні поширювати на виборчих дільницях для показу. Проте в Законопроекті не зрозуміло, на яких підставах ЦВК може відмовити в затвердженні плаката кампанії (наприклад, стаття 99 (1) містить низку суттєвих питань, які не можуть бути додані до матеріалів кампанії). Будь-які підстави, крім технічних (наприклад, кількість символів і розмір), можуть становити проблему, оскільки предметна перевірка матеріалів кампанії не відповідає свободі вираження поглядів. У попередніх звітах про спостереження за виборами БДІПЛ рекомендувало скасувати аналогічні положення у виборчому законодавстві про перевірку з боку ЦВК агітаційних матеріалів. **Цю рекомендацію знову доводиться повторювати.**

71. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» 2019 року передбачає, що українська мова є єдиною мовою, яку належить використовувати на виборах і референдумах. Така вимога передбачає заборону на використання мов меншин в агітаційній діяльності та агітаційних матеріалах, а також в офіційних матеріалах референдуму, таких як пояснювальні звіти, повідомлення про навчання виборців, питання та тексти для голосування. Для агітаційних матеріалів згаданий вище закон передбачає виняток для територій, які були юридично визнані як поселення меншин, але поки таких районів не визначили і немає ніяких установлених критеріїв для їхнього окреслення. Закон зараз перебуває на розгляді в Конституційному Суді. Заборона на використання мов меншин на референдумах суперечить праву виборців вільно висловлювати свою думку, як зазначено в пункті I.3.1.e Кодексу належної практики щодо референдумів. У минулих звітах БДІПЛ про спостереження за виборами було рекомендовано, щоб законодавство України передбачало позитивні кроки відповідно до міжнародних зобов'язань із подолання перешкод для голосування, як-от мовних бар'єрів. **Тому в Законопроекті рекомендовано скасувати такі мовні заборони на референдумах, щоб забезпечити повне гарантування виборчих прав меншин.**

G. Право голосу

72. Стаття 70 Конституції України та стаття 6 Законопроекту позбавляють права голосу осіб, які були оголошені судом недієздатними. Це суперечить Конвенції про права осіб з інвалідністю, яку Україна ратифікувала у 2010 році: офіційний коментар до документа суворо забороняє позбавляти права голосу осіб з інвалідністю, включно з особами з обмеженими розумовими або психосоціальними можливостями.

73. Стаття 56.2 Законопроекту передбачає, що виборці, які зареєстровані в списку виборців як такі, що мають постійну фізичну непрацездатність, за замовчуванням реєструються для голосування в себе вдома через мобільне голосування. Це суперечить принципу рівності, оскільки особам з інвалідністю повинна бути надана така ж можливість, як й іншим виборцям, голосувати особисто на виборчій дільниці без необхідності подавати спеціальне прохання. Належна практика полягає в тому, щоб допомогти виборцям з інвалідністю дістатися до виборчих дільниць і проголосувати так, як й інші виборці, і з гідністю, що зберігає таємницю голосування та запобігає надмірному впливу, з пропонуванням мобільного голосування як доступного варіанта для виборця на вибір. Доступність для осіб з інвалідністю розглянуто у Виборчому кодексі більш детально, ніж у проекті. У зв'язку з цим **рекомендовано узгодити Законопроект з Виборчим кодексом, щоб ще більше зміцнити механізми доступності референдумів для людей з інвалідністю, зокрема надати можливість виборцям з інвалідністю вибрати свої способи голосування.**

74. Крім того, відповідно до попередніх звітів БДІПЛ про спостереження за виборами **рекомендується створити механізми, які будуть фактично сприяти ефективному й осмисленому здійсненню виборчих прав із боку ВПО та осіб, які проживають у зонах конфлікту.**

Н. Електронне голосування

75. Використання інструментальних засобів ІТ є тією новою тенденцією в проведенні виборів, яка постійно розвивається. У Законопроекті зроблено спробу впровадити використання новітніх технологій на етапі ініціювання населенням всеукраїнського референдуму і під час голосування. Щоб дотримуватися поваги до демократичних принципів у ході виборчих процесів, необхідно розв'язувати ключові питання: законність, довіра й безпека.

76. Використання сучасних технологій допомагає значно спростити процедури, але також створює ризики для того, аби спотворити волевиявлення виборців чи навіть фальсифікувати результати голосування.

77. Кодекс належної практики щодо референдумів передбачає, що:

«...електронне голосування повинно відповідати Рекомендації Комітету міністрів Rec (2004) 11 щодо правових, операційних та технічних стандартів електронного голосування. Зокрема, допускається його застосування, тільки якщо воно безпечне, надійне, ефективне, технічно здорове, відкрите для незалежної перевірки та легко доступне для виборців; система повинна бути прозорою; якщо канали дистанційного електронного голосування не є загальнодоступними, вони повинні бути лише додатковим та необов'язковим способом голосування»²⁴.

78. Відповідним довідковим текстом тепер є Рекомендація Комітету міністрів CM/Rec (2017) 51 державам-членам про стандарти для електронного голосування²⁵.

79. Статті 3, 8, 19, 21, 85, 92 Конституції України дають підстави стверджувати, що електронне голосування або інші форми реєстрації голосів повинні регулюватися на рівні Закону України. Підзаконні акти можуть визначати тільки механізми й процедури деталізації та розробки норм Конституції України й відповідного законодавства. Ці вимоги

²⁴ Кодекс належної практики щодо референдумів (CDL-AD (2007) 008rev-cor-e), пояснювальний звіт, п. 1.3.2.a.iv.

²⁵ <https://rm.coe.int/0900001680726f6f>.

впливають із принципу гарантованого верховенства права та його компонентів, таких як законність і правова визначеність.

80. Законопроект навряд чи регулює питання організації та проведення електронного голосування. Частина перша статті 23 Законопроекту передбачає тільки можливість підтримки ініціативи всеукраїнського референдуму в електронному форматі з використанням «автоматизованої інформаційно-аналітичної системи». Проте порядок створення й функціонування такої системи затверджує Центральна виборча комісія (стаття 23.2 Законопроекту). Положення закону про електронне голосування набудуть чинності тоді, коли ЦВК прийме рішення про роботу автоматизованої інформаційно-аналітичної системи. Крім того, Законопроект визначає, що електронний збір підписів на підтримку ініціативи проведення всеукраїнського референдуму буде здійснюватися «у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією» (ст. 29.2 та ст. 32.2 Законопроекту). Це стосується не тільки регулювання електронного голосування, а й процедур роботи органів влади, які проводять референдум, виборців та інших учасників процесу референдуму. **Таке делегування повноважень видається занадто широким з огляду на важливість цього питання; рекомендується, щоб ці важливі аспекти регулювалися законом, а не підзаконними актами.**

81. Варто зазначити, що процедур електронного голосування або інших форм електронної взаємодії між виборцями та органами влади в Україні ніколи раніше не використовували. Виборчий кодекс України, ухвалений 19 грудня 2019 року, також не передбачає електронних процедур.

82. [Рекомендація СМ \(2017\) 5 про стандарти електронного голосування](#) та документи до неї передбачають низку критеріїв і вимог до належного регулювання електронного голосування: забезпечення його технічної надійності; гарантування секретності та конфіденційності особистих даних; створення відповідного адміністративного середовища; прозорість і зрозумілість електронних інструментів тощо. Дотримання цих стандартів має вирішальне значення для забезпечення вільного висловлення побажань виборців під час виборів або референдуму за допомогою електронного голосування. Законопроект, схоже, не забезпечує цих умов. До того ж держави-члени, які вводять електронне голосування, повинні робити це поступово й поступально²⁶. **Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують виключити це питання із Законопроекту і відрегулювати його пізніше на глобальному рівні за допомогою окремого закону, який також буде стосуватися місцевих, парламентських та президентських виборів. У разі введення електронного голосування його потрібно регулювати спеціальним всеосяжним законом, прийнятим інклюзивним чином, який передбачатиме надійну, безпечну й прозору систему електронного голосування, яка буде перевірена та підтверджена ЦВК у прозорих умовах.**

I. Проведення кампаній

83. Більшість положень Законопроекту була взята з Виборчого кодексу і, мабуть, вводить адекватні механізми для забезпечення рівності та конкуренції між прихильниками й опонентами питання референдуму. Таким чином, Законопроект передбачає чіткий набір правил, спрямованих на встановлення форм і методів агітації на всеукраїнському референдумі (стаття 93), загальних процедур використання засобів масової інформації (статті 96–98) та інших відповідних питань.

84. Стаття 99 Законопроекту впроваджує істотні обмеження на ведення агітації; проте деякі обмеження туманно сформульовані й можуть призвести до зловживань. Статті 99.1 і 99.17 забороняють поширення агітаційних матеріалів та трансляцію агітаційних передач із використанням певних тем і типів висловлювань. Обмеження на поширення агітаційних

²⁶ Рекомендація СМ/Rec(2017)5, Додаток I, 27.

матеріалів та трансляцію агітаційних передач, які відповідно до міжнародних стандартів охоплюють підбурювальну мову, спрямовану на підбурювання людини до насильства або етнічної ненависті чи здатну підірвати фізичну безпеку й захист населення. **Тому рекомендується внести зміни до цього положення відповідно до міжнародних стандартів свободи висловлення думок.**

85. Статті 32.1, 33.2 і 94.1 Законопроекту строго забороняють проведення передвиборчої агітації ініціативною групою, політичними партіями та організаціями громадянського суспільства (ОГС) до моменту їхньої реєстрації, створення фонду кампанії і/або призначення референдуму. Хоча, відповідно до вимог закону, від суб'єктів проведення кампанії можуть вимагати відкривати та використовувати рахунки для ведення кампанії у рамках системи звітності про фінансування кампанії, широкі заборони на проведення кампаній не виправдані. У пункті 24 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року передбачено, що «держави-учасники забезпечуватимуть, аби на здійснення всіх прав людини та основних свобод, викладених вище, не поширювалися жодні обмеження, крім тих, які передбачені законом і відповідають зобов'язанням таких держав відповідно до міжнародного права, зокрема згідно з Міжнародним пактом про громадянські та політичні права і з їхніми міжнародними зобов'язаннями, зокрема із Загальною декларацією прав людини. Ці обмеження мають характер винятків. Держави-учасники будуть забезпечувати, щоб цими обмеженнями не зловживали та не застосовували їх довільним чином, натомість використовували обмеження так, аби було гарантовано ефективне здійснення цих прав. Будь-яке обмеження прав і свобод у демократичному суспільстві повинно бути пов'язане з однією з цілей застосовуваного закону та має бути строго пропорційно призначенню цього закону»²⁷. **Ці заборони на проведення агітаційної кампанії слід видалити із Законопроекту.**

86. Вказані вище положення також слугують для заборони будь-якому суб'єктові, який не зареєстрований як учасник референдуму, проводити агітацію під час референдуму, навіть якщо гроші не були витрачені або їх було витрачено мало. Така заборона не виправдано заважає ОГС здійснювати важливу функцію, яка полягає в інформуванні громадськості щодо питань, що мають суспільний інтерес. Таке інформування часто передбачає надання позитивного або негативного коментаря щодо державної політики або законодавчих ініціатив. Навіть якщо можна стверджувати, що такі дії, як публікація звітів і проведення конференцій, не є кампанією, ОГС можуть не наважуватися залучати громадськість до питань референдуму через страх бути притягнутими до відповідальності за порушення закону, особливо якщо матеріал подає питання в позитивному або негативному світлі. Слушність такого висновку особливо помітна в контексті ст. 86.4 Законопроекту, яка зобов'язує ОГС «при поширенні інформації про питання всеукраїнського референдуму та про перебіг процесу всеукраїнського референдуму, яка не є агітацією всеукраїнського референдуму, дотримуватися об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності інформації». **Відтак рекомендовано, щоб закон дозволяв ОГС здійснювати свою звичайну діяльність без реєстрації;** також доречно встановити для незареєстрованих організацій певну мінімальну суму, яку можна буде витратити на діяльність, пов'язану з референдумом. Альтернативно закон може заборонити незареєстрованим організаціям купувати рекламні передачі й зовнішню медійну рекламу для реклами, пов'язаної з референдумом. Правове визначення проведення кампанії може виключати публікацію звітів і конференцій, хоча цей підхід має меншу законодавчу визначеність.

87. Статті 33.2 та 93.2 Законопроекту дозволяють приватним особам «особисто вести або брати участь у проведенні агітації щодо підтримки чи не підтримки питання всеукраїнського референдуму без витрачання власних коштів». Рекомендовано, аби

²⁷ <https://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>.

громадяни з власної ініціативи могли витратити мінімальну суму коштів для проведення кампанії особисто, щоб не допустити надмірного обмеження свободи вираження думок або ненавмисного придушення політичних висловлювань громадян.

88. Статті 93.1, 99.2 і 99.5 Законопроєкту передбачають, що офіційні позиції Президента і Верховної Ради про проведення всеукраїнського референдуму щодо внесення змін до Конституції України та всеукраїнського референдуму про зміну території України не є агітацією (за умови, що така діяльність «не містить коментарів агітаційного характеру та закликів голосувати за або проти питання всеукраїнського референдуму»). **Згідно з цими положеннями рекомендується, щоб Президент, парламент і їхні представники також були уповноважені оприлюднювати свою офіційну позицію щодо референдумів за народною ініціативою.** До того ж, як було зазначено вище, парламент (або Президент) повинні мати можливість дати незобов'язувальний висновок щодо тексту, поставленого на голосування за народною ініціативою. З іншого боку, відповідно до п. 1.3.1.b Кодексу належної практики щодо референдумів **також рекомендовано, щоб закон прямо забороняв державним органам (національним, регіональним і місцевим) намагатися впливати на результат голосування шляхом надмірної односторонньої агітації, документ вимагає від влади зберігати об'єктивність у заявах, надавати певний обсяг необхідної інформації, який дозволить виборцям прийти до обґрунтованої думки** (відповідно до Пояснювального меморандуму в Кодексі належної практики щодо референдумів).

89. Хоча це не є загальновізнаною міжнародною практикою, можна розглянути питання про те, щоб певна кількість державних ЗМІ надали на рівних засадах час і місце для зареєстрованих учасників, аби вони могли представити обґрунтування щодо питання референдуму для своїх прихильників або опонентів. Така ініціатива могла б сприяти забезпеченню громадськості збалансованою інформацією, особливо в умовах, коли великі політичні партії з добрими ресурсами, які можуть дозволити собі купувати дорогий час і простір у ЗМІ, надавали би перевагу одній зі сторін питання референдуму. Окрім того, можна розглянути питання про те, аби суспільне мовлення (телебачення й радіо) надало можливість для телевізійних дебатів між прихильниками та опонентами питання референдуму з рівним розподілом часу для кожної сторони. Такі дебати під час проведення референдумів дозволять виборцям бути добре поінформованими про різні сторони питання референдуму та наслідки підсумків референдуму, що допоможе їм зробити усвідомлений вибір у день голосування.

Ж. Фінансування проведення кампанії всеукраїнського референдуму

90. Стаття 64 Законопроєкту передбачає, що всеукраїнські референдуми повинні бути підготовлені й проведені за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення всеукраїнського референдуму, а також коштів учасників всеукраїнського референдуму.

91. Положення Законопроєкту, що регулюють фінансування кампанії з проведення референдуму через виборчі фонди партій і НУО, зареєстрованих як прихильників або опонентів пропозиції (пропозицій) щодо референдуму, багато в чому збігаються з положеннями, що регулюють фінансування виборчої кампанії на загальнодержавних виборах. Одним із випадків позитивного розвитку подій є те, що пункт 7 статті 68 Законопроєкту встановлює ліміт витрат на проведення всеукраїнського референдуму. Кожній зареєстрованій партії або НУО не буде дозволено витратити на агітацію під час проведення референдуму більш як 20 000 мінімальних місячних зарплат. Це

узгоджується з Підсумковим звітом Місії БДІПЛ зі спостереження за достроковими парламентськими виборами 2019 року²⁸.

92. Для референдумів за народною ініціативою існує два періоди ведення кампанії, упродовж яких застосовують різні положення щодо фінансування: перший – це початковий період кампанії на етапі збору підписів (до призначення референдуму), а другий – період проведення референдуму. Ці два періоди кампанії мають свої вимоги до фінансової звітності. Ініціативна група та інші організації, які будуть проводити кампанію протягом початкового періоду, повинні відкрити поточний рахунок фонду ініціативної групи (який відрізняється від фонду всеукраїнського референдуму). Упродовж цього початкового періоду кампанії ініціативна група не має обмежень щодо витрат згідно зі статтею 70.3 Законопроєкту, у той час як інші організації (політичні партії та ОГС) підлягають загальній граничній межі витрат під час агітації щодо питань референдуму, як зазначено в наведеному вище абзаці. Таке нерівне ставлення до прихильників і опонентів упродовж початкового періоду кампанії щодо фінансування кампанії суперечить пункту 1.2.2.a Кодексу належної практики щодо референдумів, що гарантує рівність можливостей для прихильників та опонентів під час кампанії. **Тому рекомендовано усунути цю невідповідність у Законопроєкті.**

93. У поєднанні з відсутністю граничного розміру витрат у початковий період кампанії ініціативна група також отримує дозвіл на необмежену кількість власних джерел внесків до її фонду, що суперечить попереднім рекомендаціям Венеційської комісії та БДІПЛ щодо обмеження використання власних джерел коштів на виборах, особливо в тих випадках, коли ліміт витрат не встановлено²⁹. Так само варто зазначити, що для всіх учасників референдуму дозволено необмежену кількість власних джерел внесків до фондів їхньої кампанії, хоча ліміт витрат поширюється на всіх учасників упродовж загального періоду кампанії. Хоча на всіх учасників референдуму поширюються однакові обмеження на пожертви в рамках кампанії, на відміну від політичних партій, ініціативна група й організації громадянського суспільства не підпадають під загальні правила фінансування політичних партій, включно з обмеженнями на джерела пожертвувань партій, що ефективно позначається на сприятливішому ставленні до неполітичних учасників, чиї власні кошти можуть бути отримані з будь-якого джерела. **У світлі згаданих вище недоліків питання критеріїв для фінансування кампанії з проведення всеукраїнського референдуму в Законопроєкті можна й далі поліпшувати.**

94. Крім того, існують положення про нагляд за фінансуванням кампаній, які можуть бути переглянуті відповідно до рекомендацій Венеційської комісії, БДІПЛ і GRECO. У Підсумковому звіті Місії БДІПЛ зі спостереження за виборами 2019 року були зауважені дубльовані й нечіткі юрисдикції ЦВК та Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері нагляду за фінансуванням виборчих кампаній, а також органи мали обмежені повноваження щодо нагляду, відтак було рекомендовано, аби «Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) призначили як єдиний наглядовий орган для моніторингу та розслідування дотримання правил фінансування виборчих кампаній, який матиме достатній мандат, повноваження й ресурси»³⁰. Звіт також рекомендував зміцнити систему нагляду для того, щоб сторонні джерела фінансування й внески в натуральній формі не обходили нормативних положень і вимог щодо звітності та щоб у законі було передбачено ефективні, адекватні й стримувальні санкції за порушення у сфері фінансування виборчих кампаній. **Ці**

²⁸ Україна: Дострокові парламентські вибори, 21 липня 2019 року, Підсумковий звіт Місії БДІПЛ про спостереження за виборами, стор. 19.

²⁹ Спільний висновок щодо проєкту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції CDL-AD(2015)025.

³⁰ Там само.

рекомендації також застосовні до Законопроєкту про народовладдя через всеукраїнський референдум.

К. Моніторинг ЗМІ

95. Відповідно до статті 89.6 Законопроєкту Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення є одним з органів влади (на додаток до виконавчої влади, що здійснює державну політику у сфері інформації та видавничої справи), що відповідає за здійснення контролю над ЗМІ та інформаційними агентствами щодо дотримання закону про референдум. Це може створити юрисдикцію, яка дублюватиметься, і здатне привести до неефективного правозастосування, а тому її варто уникати. У минулих звітах БДІПЛ зі спостереження за виборами було рекомендовано зміцнити статус Нацради як незалежного регулятора й надати йому виключні обмежувальні та ефективні санкційні повноваження, що дозволятимуть ефективно контролювати дотримання ЗМІ, які провадять мовлення, законодавства та вживати своєчасних й ефективних заходів для примусового забезпечення дотримання законодавства, а також розглядати скарги, пов'язані із засобами масової інформації, та робити такі рішення публічними³¹. Крім того, Законопроєкт не встановлює достатньою мірою ефективних, адекватних та стримувальних санкцій за порушення, пов'язані із засобами масової інформації, із застосуванням або занадто строгих, або занадто м'яких покарань (стаття 99 (17–19)), що було предметом попередніх рекомендацій БДІПЛ. **Рекомендовано передбачити в Законопроєкті переконливі та ефективні санкції за порушення, пов'язані із засобами масової інформації.**

Л. Звернення та скарги

96. Загалом Законопроєкт пропонує розумний набір гарантій для процедур розгляду скарг і апеляцій як на адміністративному, так і на судовому рівні. Проте є деякі важливі питання, які можна додатково підсилити та увиразнити.

97. Кодекс належної практики щодо референдумів містить такі рекомендації щодо процесу оскарження:

«22. Визначено мінімальні повноваження апеляційного органу в частині дотримання виборчого права, а також визначення результатів голосування. Судовому перегляду, принаймні в останній інстанції, повинні підлягати інші аспекти, характерні для референдумів та народних ініціатив: внесення народних ініціатив і вимоги референдуму з боку частини електорату разом із процедурною та, якщо можливо, предметною придатністю текстів, що виносяться на референдум»³².

98. Оскарження питання референдуму, передбачене в Законопроєкті, можливе тільки за обмеженого конституційного контролю, який залежить від типу референдуму. Ці аспекти було розглянуто в п. 47–49 цього висновку.

99. Право оскаржувати рішення ЦВК регулюється Кодексом адміністративного судочинства України, скаргу першої інстанції належить подати до Апеляційного адміністративного суду з подальшим поданням апеляції до Верховного Суду. Законопроєкт у ст. 31 (4) передбачає, що ініціативна група може оскаржити в суді рішення ЦВК про відмову в реєстрації, а Кодекс адміністративного судочинства України передбачає, що будь-який виборець, чиї права прямо порушені рішенням ЦВК, має змогу звернутися до суду. Можливо, рішення ЦВК зареєструвати питання/текст референдуму або відмовити в

³¹ Україна: Дострокові парламентські вибори, 21 липня 2019 року, Підсумковий звіт Місії БДІПЛ про спостереження за виборами, стор. 21.

³² Кодекс належної практики щодо референдумів (CDL-AD(2007)008rev-cor), II.3.2, п. 22.

такій реєстрації безпосередньо впливає на права кожного виборця; це можна більше деталізувати. Законопроект також може передбачати, що подання будь-якої такої скарги має призвести до тимчасового припинення процесу референдуму до моменту ухвалення остаточного рішення суду щодо цього питання після завершення всіх апеляцій. Цей період призупинення має охоплювати будь-який перегляд Конституційним Судом за розпорядженням Верховного Суду відповідно до його конституційних повноважень.

100. Оскільки питання всеукраїнського референдуму є принципово важливим, **варто обміркувати можливість передбачити спеціальну процедуру для розгляду таких важливих питань, як конституційна обґрунтованість питання, як уже було згадано в пункті 49.**

М. Національні та міжнародні спостерігачі

101. Стаття 83 (2) Законопроекту передбачає, що офіційні спостерігачі повинні бути акредитовані на рівні окружних комісій, що перешкоджає спостереженню за етапами процесу референдуму до створення окружних комісій. У світлі цього стаття 84, яка передбачає права спостерігачів, встановлює обмежену сферу спостереження. Кодекс належної практики щодо референдумів, п. II.3.2, передбачає, що акредитовані спостерігачі повинні мати право спостерігати за всіма аспектами процесу референдуму, включно з періодом збору підписів та агітаційною кампанією референдуму. У попередніх звітах БДІПЛ зі спостереження за виборами рекомендувалося спростити процес акредитації спостерігачів від ОГС, щоб надати їм можливість спостерігати за всіма етапами виборчого процесу, зокрема за формуванням окружних комісій і роботою ЦВК від початку виборчого процесу. **Наведені вище рекомендації зі звітів БДІПЛ зі спостереження за виборами також пов'язані із Законопроектом.**

102. Положення Законопроекту про міжнародне спостереження не повністю відповідають зобов'язанням ОБСЄ, зокрема п. 8 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року, який зобов'язує держави-учасниці дозволяти міжнародне спостереження. Хоча Законопроект загалом передбачає міжнародне спостереження, стаття 85 забороняє участь як міжнародних спостерігачів громадян або осіб, запропонованих «державою-агресором або державою-окупантом». У світлі Закону України від 2018 року, що визначає Російську Федерацію як державу-агресора, це положення в Законопроекті *де-факто* забороняє громадянам Російської Федерації або особам, запропонованим Російською Федерацією, спостерігати за референдумом (виборами) в Україні. Спираючись на аналогічне положення у виборчому законодавстві, БДІПЛ у своєму Підсумковому звіті про спостереження за президентськими виборами 2019 року відзначило, що це суперечить зобов'язанням ОБСЄ³³. **Така рекомендація також стосується цього Законопроекту.**

Н. Голосування, підрахунок голосів, підбивання підсумків і визначення результатів

103. У статті 109 Законопроекту розглянуто питання про визнання недійсним голосування на рівні виборчої дільниці. Вона встановлює довільний відсоток допустимих рівнів порушень, незаконного голосування й шахрайства. Після минулих місій зі спостереження за виборами БДІПЛ наголошувало, що такий довільний відсоток допустимих рівнів шахрайства повинен бути вилучений³⁴. Кодекс належної практики щодо референдумів, п. II.3.3.е рекомендує, щоб референдум був скасований на рівні виборчої

³³ Україна: Вибори Президента, 31 березня та 21 квітня 2019 року, Підсумковий звіт Місії спостереження за виборами БДІПЛ, сторінка 31. <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/407660>.

³⁴ Україна: Місцеві вибори, 25 жовтня та 15 листопада 2015 року, Підсумковий звіт Місії спостереження за виборами БДІПЛ, стор. 28, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/2/223641.pdf>; Україна: Вибори до Верховної Ради, 28 жовтня 2012 року, Підсумковий звіт Місії спостереження за виборами БДІПЛ, стор. 30, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/c/98578.pdf>.

дільниці, округу або на національному рівні, тільки якщо порушення могли вплинути на результат, і щоб у разі анулювання загального результату призначався новий референдум, тоді як Законопроект не розглядає питання про необхідність повторного голосування на будь-якому рівні в разі визнання голосування недійсним. **Саме тому рекомендовано встановити підстави й процедури визнання недійсними результатів на рівні виборчих дільниць, округів або на національному рівні, а також їхніх наслідків**, виходячи з об'єктивних критеріїв та обмежуючись випадками, коли на результати виборів могли вплинути.

104. Законопроект дозволяє дільничним комісіям вирішувати, чи варто вносити зміни в протокол результатів із перерахунком або без нього, якщо окружна комісія виявляє помилки або неточності в протоколі (стаття 111.7). З метою забезпечення прозорості та правової визначеності в процесі підрахунку голосів **рекомендовано змінити таке положення, щоб установити чіткі й об'єктивні критерії для типів змін, які можуть бути внесені в протокол результатів без перерахунку, а також тоді, коли потрібен перерахунок, аби внести інші зміни.**