



УКРАЇНА

ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

01196, м. Київ, пл. Лесі Українки, 1

тел./факс: (+380 44) 286-82-88, www.cvk.gov.ua

15.11.2021 № 21-18-3941

на № _____ від _____

Голові Комітету Верховної Ради
України з питань організації
державної влади, місцевого
самоврядування, регіонального
розвитку та містобудування
КЛОЧКУ А.А.

Шановний Андрію Андрійовичу!

У зв'язку з листом Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 16 вересня 2021 року № 04-23/06-2021/287412 стосовно надання інформації про виконання положень Закону України "Про всеукраїнський референдум" (далі – Закон), а також пропозицій щодо необхідності подальшого вдосконалення законодавства про всеукраїнський референдум додатково до листа Центральної виборчої комісії від 30 вересня 2021 року № 21-18-3412 повідомляємо.

Щодо прийняття Центральною виборчою комісією актів, передбачених Законом, та приведення її актів у відповідність із Законом зазначаємо, що на сьогодні Комісією з метою забезпечення організації підготовки і проведення всеукраїнського референдуму прийнято 40 власних актів, передбачених Законом, серед яких, порядки, що регулюють процедурні питання підготовки та проведення всеукраїнського референдуму, форми документів всеукраїнського референдуму та роз'яснення з питань застосування законодавства про всеукраїнський референдум. Інформаційні матеріали щодо прийнятих Центральною виборчою комісією актів та їх короткого змісту викладено в таблиці, що додається.

Разом з тим Законом передбачено ухвалення спільних актів (чи за погодженням) з іншими державними органами. Так, наразі завершується процедура погодження проекту Порядку контролю за надходженням, обліком та використанням коштів фонду ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, фонду агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою політичної партії, громадської організації, фонду всеукраїнського референдуму, який встановлюється Центральною виборчою комісією спільно з Національним банком України та за погодженням з Національним агентством з питань запобігання корупції (частина сьомої статті 73 Закону).

При цьому після прийняття зазначеного спільного акта, враховуючи позицію Національного банку України щодо регулювання питань контролю відповідних фондів, дотримуючись термінології вказаного вище Порядку контролю, відповідно до частини тринадцятої статті 70, частини восьмої статті 71 Закону Комісія за



погодженням з Національним агентством з питань запобігання корупції затверджуватиме форми, порядок складання фінансових звітів про надходження та використання коштів указаних фондів та проведення аналізу таких звітів.

Також Комісія очікує погодження Державною казначейською службою України проєкту Порядку складання та подання фінансових звітів про надходження та використання коштів Державного бюджету України на підготовку і проведення всеукраїнського референдуму, який згідно з положеннями Закону встановлюється Центральною виборчою комісією за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (частина дев'ята статті 65 Закону).

Крім того зазначаємо, що Центральною виборчою комісією взято активну участь у підготовці низки проєктів актів, прийняття яких відповідно до Закону покладено на інші державні органи, Національний банк України. Зокрема, спільно з Національним банком України розроблено проєкт змін до Порядку відкриття і закриття рахунків виборчих фондів (щодо відкриття і закриття рахунків фондів всеукраїнського референдуму), що встановлюється Національним банком України за погодженням із Центральною виборчою комісією (частина третя статті 33 Закону).

Разом з тим напрацьовано та подано відповідним міністерствам пропозиції щодо проєктів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, зокрема Порядку відшкодування шкоди, заподіяної життю, здоров'ю чи майну члена виборчої комісії, комісії з всеукраїнського референдуму (частина четверта статті 52 Закону); Порядку відшкодування витрат на відрядження, пов'язаних із виконанням обов'язків члена комісії з всеукраїнського референдуму (частина четверта статті 52 Закону); Порядку оплати або відшкодування вартості послуг, наданих виборчим комісіям, комісіям з всеукраїнського референдуму (частина перша статті 66 Закону); постанови Кабінету Міністрів України щодо розмірів оплати праці членів виборчих комісій, комісій з всеукраїнського референдуму (частина перша статті 67 Закону).

Наразі відповідні акти було прийнято Кабінетом Міністрів України, Національним банком України.

Щодо пропозицій удосконалення законодавства про всеукраїнський референдум зазначаємо, що попри закладені в Законі прогресивні новели та його достатньо збалансовані положення, в ньому є низка недоліків у частині процедурних питань, що можуть створити перешкоди для належної організації підготовки та проведення всеукраїнського референдуму. Тому за результатами аналізу проблемних питань, які виникали під час підготовки нормативних актів на виконання Закону, а також враховуючи досвід практичної реалізації положень Закону, зокрема щодо утворення ініціативних груп всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та їх реєстрації, Центральною виборчою комісією напрацьовано низку пропозицій щодо вдосконалення правових засад здійснення народного волевиявлення через всеукраїнський референдум, його організації та порядку проведення.

Використання інформаційних технологій під час організації процесу всеукраїнського референдуму

В умовах глобальних світових викликів, якими характеризується сучасне суспільство, виборчий та референдумний процеси не є сталими, їх ефективна організація потребує постійного розвитку та удосконалення. Тому необхідною

умовою виконання Комісією своїх повноважень є впровадження найкращих світових практик з використання сучасних інформаційних технологій в організації, зокрема, референдумного процесу, забезпечення постійного розвитку засобів інформаційної підтримки та автоматизації діяльності Центральної виборчої комісії, їх поширення на комісії з всеукраїнського референдуму нижчого рівня.

Положеннями Закону прямо передбачено необхідність використання автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, а також впровадження електронних сервісів під час проведення всеукраїнського референдуму. Саме тому напрацьовано відповідні пропозиції щодо змін до положень Закону, які врегулюють процедури в електронному вигляді під час організації та проведення всеукраїнського референдуму.

Зокрема, у Законі пропонується передбачити, що Центральна виборча комісія, окружні комісії з всеукраїнського референдуму (за наявності технічної можливості) забезпечують взаємодію з ініціативною групою всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (далі – ініціативна група) та політичними партіями, громадськими організаціями, що зареєстровані як прихильники чи опоненти питання всеукраїнського референдуму, іншими суб'єктами процесу всеукраїнського референдуму за допомогою електронних сервісів у випадках, передбачених Законом (пропоновані зміни до статті 23 Закону).

Передбачається, що підписні електронні дані, подання стосовно кандидатур до складу окружних/дільничних комісій з всеукраїнського референдуму, заява про реєстрацію представника суб'єкта процесу всеукраїнського референдуму в Центральній виборчій комісії, уповноважених осіб суб'єкта процесу всеукраїнського референдуму, клопотання громадської організації про дозвіл мати офіційних спостерігачів на всеукраїнському референдумі, а також подання про реєстрацію офіційного спостерігача можуть подаватися/вноситися до Центральної виборчої комісії за допомогою електронних сервісів (пропоновані зміни до частини десятої статті 32, частини четвертої статті 45, частини третьої статті 47, частини першої статті 77, частини другої статті 82, статті 83 Закону).

Також пропонуємо розглянути таку законодавчу новелу, як запровадження процедури збору підписів громадян на підтримку ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою електронним способом за допомогою мережі "Інтернет".

Так, у Законі пропонується передбачити два різні способи реалізації виборцем підтримки ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою – шляхом підписання підписного листа в паперовому вигляді або ж подання заяви в електронній формі (підпис у формі електронної заяви) через офіційний вебсайт Центральної виборчої комісії. Така заява має бути підписана кваліфікованим електронним підписом (пропоновані зміни до статей 32, 34, 35 Закону).

Перевагою такого способу збору підписів, на нашу думку, є насамперед зручність як для виборців, так і для ініціативної групи, оскільки це сприятиме ефективному та швидкому збору підписів громадян на підтримку відповідної ініціативи та забезпечить перевірку наявності у виборця права голосу під час подання електронної заяви. Крім того, використання виборцем під час подання електронної заяви власного кваліфікованого електронного підпису дає змогу однозначно встановити особу, яка його накладає, а тому має очевидні практичні

переваги перед збором підписів виборців у паперовій формі, оскільки усуває усі сумніви щодо можливих порушень порядку збору підписів виборців під ініціативою проведення всеукраїнського референдуму. До того ж, подання виборцем підпису у формі електронної заяви з використанням кваліфікованого електронного підпису забезпечить підтвердження цілісності електронного документа, швидку і точну ідентифікацію підписувача, а також конфіденційність поданої інформації.

Разом з тим з метою досягнення високого рівня прозорості, відкритості та доступності інформації щодо процесу всеукраїнського референдуму, підвищення рівня довіри громадян до органів адміністрування всеукраїнського референдуму, а також підвищення ефективності діяльності комісій з всеукраїнського референдуму пропонується у Законі передбачити можливість застосування цифрових технологій та автоматизацію процесу всеукраїнського референдуму, зокрема, під час складання, приймання та обробки відповідних протоколів окружних та дільничних комісій з всеукраїнського референдуму. Саме тому пропонується врегулювати можливість розгортання відповідної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи до всіх комісій з всеукраїнського референдуму, що значно пришвидшить та удосконалисть процес складання протоколів про підрахунок голосів виборців на дільниці з всеукраїнського референдуму, про повторний підрахунок голосів виборців на дільниці з всеукраїнського референдуму, про підсумки голосування в межах територіального округу з всеукраїнського референдуму, а також забезпечить оперативну їх перевірку та оприлюднення (пропоновані зміни до статей 109, 112 – 114 Закону).

Питання реєстрації ініціативних груп

Враховуючи практику застосування Центральною виборчою комісією положень Закону під час реєстрації ініціативних груп, пропонується внести зміни до статей 30, 31 Закону, врегулювавши, зокрема, деякі процедурні аспекти проведення зборів громадян щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та подання за їх результатами відповідних документів до Комісії для реєстрації ініціативної групи. Крім того, доцільним вбачається удосконалення процедури легітимізації особи уповноваженого представника ініціативної групи шляхом запровадження його реєстрації Центральною виборчою комісією одночасно з реєстрацією ініціативної групи, а також унормування питань дострокового припинення його повноважень, можливості заміни такої особи за певних обставин (наприклад у разі його смерті).

Також положеннями статей 34, 35 Закону варто врегулювати ситуацію, коли ініціативною групою у встановлений строк не передано жодного підписного листа до Центральної виборчої комісії. Зокрема, передбачити, що за таких обставин Комісія приймає рішення про припинення ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Питання контролю за фондами

Положення статей 33, 70, 72, 73 Закону стосовно фонду ініціативної групи, фонду агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою політичної партії, громадської організації, фонду всеукраїнського референдуму потребують уточнення, зокрема, в частині порядку формування таких фондів, подання фінансових звітів та застосування однакових підходів щодо забезпечення дієвого контролю за вказаними фондами.

Питання спостереження на всеукраїнському референдумі

Пропонується внести зміни до положень статей 80 – 85 Закону, які унормовують питання спостереження на всеукраїнському референдумі. Зокрема, пропонується більш чітко передбачити територіальні межі здійснення повноважень відповідними офіційними спостерігачами та врегулювати питання дострокового припинення їх повноважень.

Водночас, враховуючи, що за Законом України "Про Центральну виборчу комісію" до загальних повноважень Комісії належить забезпечення на виборах і референдумах саме акредитації (не реєстрації) офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, пропонується внести відповідні зміни до статті 85 Закону з метою застосування однакової термінології щодо "акредитації" міжнародних спостерігачів Центральною виборчою комісією.

Складання дільничними та окружними комісіями з всеукраїнського референдуму відповідних протоколів

Окрім автоматизації процесу складання протоколів дільничними та окружними комісіями з всеукраїнського референдуму за допомогою автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, про що зазначено вище, пропонується зменшити кількість примірників протоколів про підрахунок голосів виборців на дільниці з всеукраїнського референдуму, про повторний підрахунок голосів виборців на дільниці з всеукраїнського референдуму, про підсумки голосування в межах територіального округу з всеукраїнського референдуму, у зв'язку з недоцільністю їх складання у такій великій кількості примірників, особливо в разі, якщо не буде забезпечено можливості їх виготовлення за допомогою технічних засобів (пропоновані зміни до частини третьої статті 109, частини шостої статті 113, частини третьої статті 114 Закону).

Разом з тим у статтях 109, 114, 117 Закону міститься перелік відомостей, які вносяться відповідно до протоколу дільничної комісії з всеукраїнського референдуму про підрахунок голосів виборців на дільниці з всеукраїнського референдуму, протоколу окружної комісії з всеукраїнського референдуму про підсумки голосування в межах територіального округу з всеукраїнського референдуму та протоколу Центральної виборчої комісії про результати всеукраїнського референдуму. Оскільки протоколи про підсумки голосування в межах територіального округу та про результати всеукраїнського референдуму є сумою відповідних протоколів дільничних комісій про підрахунок голосів виборців, усі три різновиди протоколів мають містити однакові за змістом пункти. Водночас до протоколу дільничної комісії про підрахунок голосів виборців на дільниці з всеукраїнського референдуму та протоколу окружної комісії про підсумки голосування в межах територіального округу вносяться відомості про кількість виборців, внесених на дільницях з всеукраїнського референдуму до витягу зі списку виборців для голосування за місцем перебування (пункт 4 частини другої статті 109, пункт 5 частини першої статті 114 Закону), натомість протокол Центральної виборчої комісії про результати всеукраїнського референдуму (частина друга статті 117 Закону) внесення таких відомостей не передбачає. У зв'язку з цим пропонується узгодити між собою зміст таких протоколів, доповнивши частину другу статті 117 Закону відповідними положеннями.

Також з метою забезпечення належної реалізації Комісією функції контролю за діяльністю комісій з всеукраїнського референдуму (особливо в умовах

відсутності через брак державного фінансування територіальних і регіональних представництв Центральної виборчої комісії) пропонується надати право бути присутніми на засіданнях окружних/дільничних комісій з всеукраїнського референдуму без дозволу чи запрошення відповідної комісії членам Центральної виборчої комісії та працівникам її Секретаріату (пропоновані зміни до частини другої статті 50 Закону).

Процедура оскарження порушень законодавства про всеукраїнський референдум

Положення Закону, які врегульовують процедуру оскарження порушень законодавства про всеукраїнський референдум, також потребують змін з метою надання їм більшої чіткості та узгодження як з деякими положеннями Закону, так і з положеннями інших законів.

Зокрема, у частині другій статті 124 Закону слід передбачити, що до суду можуть бути оскаржені також дії чи бездіяльність членів комісій з всеукраїнського референдуму, що відповідатиме закріпленим нормами Кодексу адміністративного судочинства України правилам оскарження рішень, дій або бездіяльності комісій з референдуму, членів цих комісій.

Водночас для внесення ясності та уникнення дублювання юрисдикції комісій з всеукраїнського референдуму та судів стосовно розгляду спорів у частині п'ятій вказаної статті Закону потрібно уточнити обов'язок комісії з всеукраїнського референдуму повернути скаргу суб'єкту звернення без розгляду не лише в разі отримання повідомлення суду про відкриття провадження у справі за адміністративним позовом з того самого питання та з тих самих підстав, що подано скаргу до комісії з всеукраїнського референдуму, а й у разі надходження до неї відомостей про ухвалення в такій справі судового рішення. При цьому варто враховувати, що відповідна інформація може бути отримана комісією з референдуму не тільки від суду, а й з інших джерел (наприклад з Єдиного державного реєстру судових рішень чи вебпорталу "Судова влада України").

Також з метою узгодження приписів статті 76 Закону в частині права політичної партії, громадської організації, зареєстрованих як прихильники чи опоненти питання всеукраїнського референдуму, а також ініціативної групи мати представника в Центральній виборчій комісії з правом дорадчого голосу (представник суб'єкта процесу всеукраїнського референдуму в Центральній виборчій комісії), уповноваженого представляти інтереси політичної партії, громадської організації, ініціативної групи в Центральній виборчій комісії під час процесу всеукраїнського референдуму, та статті 126 Закону щодо кола представників суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму при оскарженні, які діють від імені таких суб'єктів без додаткового уповноваження, перелік відповідних представників при оскарженні слід доповнити представником ініціативної групи, політичної партії, громадської організації у Центральній виборчій комісії.

Разом з тим для забезпечення юридичної визначеності необхідним видається, серед іншого, деталізувати в Законі вимоги, які суб'єкт звернення зі скаргою може заявляти у скарзі: врегулювати окремо можливість подання скарг у формі електронного документа, визначивши вимоги до їх оформлення; унормувати процедурні питання підписання скарг; закріпити перелік підстав для відмови в задоволенні скарги (пропоновані зміни до статей 128, 133 Закону).

Крім того, з метою забезпечення законності у процесі референдуму та максимально якісного захисту й поновлення прав на участь у всеукраїнському референдумі і законних інтересів суб'єктів референдумного процесу вважаємо за доцільне закріпити право Центральної виборчої комісії, окружної комісії з всеукраїнського референдуму, приймаючи рішення про залишення скарги без розгляду по суті, з власної ініціативи взяти до розгляду факти, викладені у скарзі, та прийняти з цього приводу відповідне рішення (пропоновані зміни до частини третьої статті 133 Закону).

Також для взаємного узгодження запропонованих законодавчих пропозицій із чинними законами та уникнення суперечностей пропонуємо внести відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України "Про Центральну виборчу комісію", а також Закону України "Про публічні закупівлі", передбачивши, зокрема, що дія останнього не поширюється на випадки, якщо предметом закупівлі є бюлетені для голосування на всеукраїнському референдумі, аналогічно як його норми не поширюються на закупівлю виборчих бюлетенів для загальнодержавних виборів.

Таким чином, надсилаємо підготовлені в межах компетенції Комісії пропозиції щодо вдосконалення законодавства у відповідній сфері, які, на нашу думку, усунуть окремі прогалини та неузгодженості, а отже, забезпечать ефективну і дієву можливість для реалізації прав громадян України на участь у всеукраїнському референдумі. Відповідні пропозиції щодо внесення змін до законів викладено у порівняльній таблиці, що додається.

Додаток: на 16 сарк.

З повагою

Голова
Центральної виборчої комісії

О. ДІДЕНКО