



Страсбург, 10 лютого 2022 р.

CDL-PI(2022)001

Висновок № 1066/2021
Висновок ОБСЄ/БДІПЛ № ELE-UKR/438/2022

Ориг. англ.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦІЙСЬКА КОМІСІЯ)

БЮРО ОБСЄ З ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ
(БДІПЛ)

УКРАЇНА

ТЕРМІНОВИЙ СПІЛЬНИЙ ВИСНОВОК

**ЩОДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ
ПРО МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ**

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

на основі коментарів, що їх надали:

**пан Нікос АЛІВІЗАТОС (член Комісії, Греція),
пан Хосеп Марія КАСТЕЛЛА АНДРЕУ (член Комісії, Іспанія),
пан Франческо МАІАНИ (член Комісії, Сан-Маріно),
пані Ейріні Марія ГУНАРІ (експертка, БДІПЛ)**

Зміст

I.	Вступ	3
II.	Сфера застосування спільного висновку	3
III.	Загальна інформація	4
IV.	Загальні зауваження	7
V.	Аналіз і рекомендації	8
a.	Предмети й типи місцевого референдуму та його характер	8
b.	Характер рішень, що їх приймають на місцевому референдумі	10
c.	Обмеження щодо проведення місцевих референдумів	11
d.	Питання, які виносяться на місцевий референдум	12
e.	Рівність прихильників та опонентів питань, винесених на місцевий референдум, та їх збалансоване представництво в комісіях з референдуму	12
f.	Реєстрація народних ініціативних груп та період збору підписів	14
g.	Поширення інформації для виборців	15
h.	Право на голосування	16
i.	Електронне голосування	16
j.	Свобода засобів масової інформації та агітація	17
k.	Фінансування референдуму	18
l.	Нагляд за засобами масової інформації	19
m.	Громадяни та міжнародні спостерігачі	19
n.	Голосування, підрахунок та підбиття підсумків	20
o.	Визначення результатів місцевого референдуму	21

I. Вступ

1. 22 жовтня 2021 року Голова Верховної Ради України звернувся до Європейської комісії «За демократію через право» Ради Європи (далі — «Венеційська комісія») з проханням надати юридичний висновок щодо проєкту Закону «Про місцевий референдум», зареєстрованого 19 травня 2021 року Верховною Радою України (CDL-REF(2022)002, далі — «Проєкт Закону»). Відповідно до усталеної практики, висновок спільно підготували Бюро з демократичних інститутів і прав людини (далі — «БДІПЛ») ОБСЄ та Венеційська комісія.
2. Пани Нікос Алівізатос, Хосеп Марія Кастелла Андреу та Франческо Маіані виступили доповідачами Венеційської комісії. Пані Ейріні Марія Гунарі була призначена юридичною експерткою БДІПЛ.
3. 13 та 14 січня 2022 року у зв'язку з COVID-19 замість звичайного візиту експертів в Україну відбулися онлайн-зустрічі, у яких брали участь доповідачі, експерти й члени Венеційської комісії та члени секретаріатів БДІПЛ з одного боку та члени Центральної Виборчої комісії, Мін'юсту, Інституту законодавства Верховної Ради України, депутати Верховної Ради, Асоціації міст України, представник мера Києва, представники національних НУО та експерти з іншого боку. Венеційська комісія та БДІПЛ вдячні Офісу Ради Європи в Україні за чудову організацію цих віртуальних зустрічей.
4. Цей спільний висновок стосується відповідності Проєкту Закону міжнародним стандартам, зокрема, Кодексу належної практики щодо референдумів ([CDL-AD\(2020\)031](#)), а також Копенгагенському документу ОБСЄ 1990 року¹. Висновок не покликаний оцінювати відповідність Проєкту Закону Конституції України, відповідному національному законодавству або рішенням Конституційного Суду України щодо законодавства про референдум, однак він посилається на такі джерела, коли це буде корисно.
5. Висновок було складено на основі коментарів доповідачів і результатів віртуальних зустрічей, зокрема письмових коментарів, наданих представниками органів влади після цих зустрічей. Застосування невідкладної процедури до цього спільного висновку було санкціоноване Комісією на її 129-му пленарному засіданні (10–11 грудня 2021 р.); після цього спільний висновок був виданий відповідно до Протоколу Венеційської комісії щодо підготовки термінових висновків ([CDL-AD\(2018\)019](#)) 10 лютого 2022 року.

II. Сфера застосування спільного висновку

6. Сфера застосування Висновку охоплює лише Проєкт Закону, офіційно поданий на розгляд. Вона охоплює лише найважливіші аспекти розглянутого Проєкту Закону. Отже, Висновок не пропонує повного і всебічного огляду ні Проєкту Закону, ні всієї правової та інституційної бази, що регулює проведення референдумів в Україні, зокрема відповідних положень Виборчого кодексу України, законів про Центральну виборчу комісію та Конституційний Суд України, а також інших відповідних актів.
7. 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 стандар-

¹ Якщо, зокрема, говорити про міжнародні стандарти, варто переглянути Кодекс належної практики щодо референдумів Венеційської комісії ([CDL-AD\(2020\)031](#)), Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи 2251 (2019) «Оновлення керівних принципів для забезпечення справедливих референдумів у державах-членах Ради Європи»: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=25325> та Рекомендацію 459 (2021) «Проведення референдумів на місцевому рівні» Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи <https://rm.coe.int/rec-459-2021-en-local-referendums-monitoring-committee-rapporteur-vlad/1680a2dfe4>.

тах у сфері прав людини, а також на належній практиці. У Висновку враховано попередні рекомендації Венеційської комісії та БДІПЛ² про правові рамки проведення національних референдумів в Україні, зокрема Терміновий висновок щодо Проєкту Закону «Про всеукраїнський референдум»³, а також, де це було необхідно, звіти БДІПЛ та Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) про вибори, які проводять в Україні⁴.

8. Цей Висновок ґрунтується на неофіційному перекладі Проєкту Закону. Можуть траплятися помилки, що є результатом перекладу.

9. Зважаючи на викладене вище, БДІПЛ і Венеційська комісія зазначають, що цей 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 інформація

10. Метою Проєкту Закону України «Про місцевий референдум» є врегулювання в єдиному акті питань, пов'язаних із підготовкою та проведенням місцевих референдумів, як-от предметів місцевих референдумів та обмежень щодо їх проведення, реєстрації ініціативної групи, створення комісій з референдуму, агітацією та її фінансування, складання списків виборців, надання доступу до засобів масової інформації, а також голосування, підрахунку голосів і визначення результатів та скарг і апеляцій.

11. Відповідно до встановлених принципів, будь-які успішні зміни виборчого законодавства, зокрема щодо референдумів, мають базуватися принаймні на трьох основних елементах: 1) чіткому та всеосяжному законодавстві, яке відповідає міжнародним зобов'язанням, стандартам і попереднім рекомендаціям; 2) прийнятті законодавства на основі широкого консенсусу після численних громадських консультацій з усіма відповідними зацікавленими сторонами⁵ та 3) політичному зобов'язанні сумлінно в повному обсязі виконувати таке законодавство. Відкритий і прозорий процес консультацій та підготовки таких поправок підвищує впевненість і довіру до прийнятого законодавства та державних інституцій загалом⁶. Пункт 5.8 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року вимагає від держав-учасниць ухвалювати законодавство «після завершення публічної процедури».

12. Проєкт Закону ініціювали 112 депутатів Верховної Ради України, які, як повідомили Венеційській комісії та БДІПЛ різні національні зацікавлені сторони, були лише членами керівної партії. Під час онлайн-зустрічей з представниками влади Венеційська комісія та БДІПЛ були поінформовані про те, що з ініціативи парламентської Робочої групи (до участі в якій були запрошені опозиційні фракції, але вони відмовилися) було організовано обговорення цього Проєкту Закону на національному рівні. Після цих зустрічей з червня по жовтень 2021 року відбулись ще 96 регіональних консультацій з організаціями громадянського суспільства та іншими зацікавленими сторонами. Учасники мали змогу ознайомитися з положеннями Проєкту Закону й надати свої коментарі з чотирьох основних напрямів. Ця інклюзивна громадська дискусія підвищила розуміння зацікавленими сторонами процесу та підвищила довіру до прийнятого законодавства.

² Більшість рекомендацій, зазначених у цьому Спільному висновку, як і рекомендації Кодексу належної практики щодо референдумів, застосовуються до референдумів на різних рівнях державної структури, однак вони переважно зосереджені на національних референдумах. Ці загальні правила мають бути адаптовані до місцевих та регіональних референдумів відповідно до національних конституційних традицій, див. Кодекс, пункт 11.

³ Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ, Терміновий спільний висновок щодо проєкту Закону № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», CDL-AD (2020) 024.

⁴ Усі попередні виборчі звіти БДІПЛ щодо України зібрані [тут](http://www.osce.org/odihr/ukraine). Звіти про спостереження за виборами, складені Парламентською асамблеєю Ради Європи, можна знайти за посиланням <http://semantic.pace.net/default.aspx?search=dHlwZV9zdHJfZW46lkVsZWNOaW9uIG9ic2VydmF0aW9uUlJlcG9ydCI=&lang=en>.

⁵ Кодекс належної практики щодо референдумів Венеційської комісії, CDL-AD(2020)031, II.3.c та Контрольний список запитань для оцінки дотримання верховенства права, CDL-AD(2016)007-rev, II.A.5.

⁶ Венеційська комісія, Параметри відносин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний список, CDL-AD(2019)015, пункти 66 і 67; Терміновий висновок щодо доопрацьованого проєкту Закону про референдум і народну ініціативу в Сербії, [CDL-AD\(2021\)052-е, пункт 9](http://www.osce.org/odihr/serbia).

Однак деякі співрозмовники висловили Венеційській комісії та БДІПЛ своє занепокоєння, що кількість консультацій та глибина обговорень недостатні для такого важливого законодавчого акту. Також прикро, що не було досягнуто широкого консенсусу і декілька опозиційних партій не приєдналися до Робочої групи.

13. Як зазначено в Прикінцевих та перехідних положеннях Проекту Закону, необхідна гармонізація з іншими актами виборчого законодавства, як-от, зокрема, Виборчий кодекс України, Закон «Про всеукраїнський референдум», Кодекс адміністративного судочинства України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про Державний реєстр виборців». Крім того, положення щодо використання електронних засобів набудуть чинності після прийняття Центральною виборчою комісією рішення про введення в дію автоматизованої інформаційної системи.

14. Цей Проект Закону є важливим кроком вперед на шляху до проведення місцевих референдумів після скасування першого Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» у 2012 році та подальшої відсутності правової бази, яка б регулювала місцеві референдуми в Україні. Цей Проект Закону є кращим від проекту Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», який було прийнято у 2021 році, оскільки Проект Закону, що розглядається, враховує декілька попередніх рекомендацій Венеційської комісії та БДІПЛ у Терміновому спільному висновку щодо проекту Закон № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум»⁷.

15. Деякі з покращень, зазначених у Проекті Закону, що розглядається, включають, зокрема, докладні положення щодо процедури, якої слід дотримуватися після призупинення процесу місцевого референдуму через надзвичайний стан та після його скасування; перевірка всіх підписів виборців, які підтримали ініціативу про проведення місцевого референдуму, а не лише зразка підписаного листа; відсутність вимоги щодо перевірки ЦВК обґрунтування позицій ініціативної групи, політичних партій та ОГС, які претендують на реєстрацію, а також погодження агітаційних матеріалів; можливість, яка надається ініціативній групі, виправити технічні недоліки в поданих документах; неавтоматична реєстрація виборців, які внесені до списку виборців як такі, що мають інвалідність, для голосування вдома; можливість для офіційних спостерігачів спостерігати за всіма етапами процесу місцевого референдуму, включно зі збором підписів та агітаційною кампанією референдуму.

16. Однак залишаються занепокоєння щодо окремих положень Проекту Закону. У зв'язку з цим, основні рекомендації Венеційської комісії та БДІПЛ такі:

a) рекомендовано переглянути положення Проекту Закону, які дозволяють організацію місцевих референдумів одночасно з достроковим припиненням повноважень місцевих виборних посадових осіб, виключивши відкликання виборних органів та чітко й обмежувально вказавши підстави для дострокового відкликання голови органів виконавчої влади;

b) положення Проекту Закону щодо «нормативно-правових актів» органів місцевого самоврядування, які можуть або не можуть бути винесені на місцевий референдум, є суперечливими та потребують уточнення;

c) слід уточнити положення щодо виключення з предмета місцевого референдуму «певних» повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом (делегованих повноважень);

d) деякі процедури, передбачені Проектом Закону, є надзвичайно обтяжливими, і Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують переглянути їх, щоб зробити текст

⁷ Див. документ CDL-AD(2020)024.

більш зрозумілим для виборців та органів влади, які беруть участь у процесі місцевого референдуму;

e) Венеційська комісія та БДІПЛ також рекомендують вилучити порогове значення в 50 відсотків виборців із числа виборців, включених до списків виборців, яке необхідне для того, щоб вважати референдум таким, що відбувся;

f) рекомендується переглянути та уточнити статтю 93, щоб уникнути неправильного тлумачення та свавільного застосування обмежень агітації.

17. Крім того, можна покращити такі питання:

a) рекомендується переглянути правила проведення повторних референдумів і зробити їх більш гнучкими;

b) доцільним було би включити до складу місцевих територіальних комісій референдуму прихильників та опонентів питання референдуму, щоб у їхньому складі було збалансоване представництво прихильників та опонентів питання референдуму;

c) рекомендується, щоб кількість членів, призначених на кожному рівні комісії, відповідала фактичним потребам виборчої адміністрації з розумною максимальною кількістю членів, визначеною законом. При цьому не кожному учаснику референдуму необхідно мати свого представника в кожній комісії референдуму за умови досягнення збалансованого представництва прихильників та опонентів;

d) рекомендується встановити обов'язок органів влади надавати виборцям інформацію з питання референдуму, включно з пояснювальною доповіддю та агітаційними матеріалами, які відображатимуть погляди як прихильників, так і опонентів питання референдуму;

e) положення про права виборців з інвалідністю необхідно привести у відповідність до Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, яка була ратифікована Україною у 2010 році;

f) було б доцільно, щоб положення щодо використання нових технологій регулювалися законодавчо, а не підзаконними нормативними актами, також рекомендується виключити їх із Проекту Закону, а пізніше створити окремий усеосяжний закон, який регулюватиме ці питання щодо місцевих, парламентських та президентських виборів;

g) рекомендується дозволити громадянам за власною ініціативою витратити мінімальну суму коштів на особисту агітацію, щоб не перешкоджати їхній свободі вираження поглядів чи ненавмисно придушувати політичні виступи громадян;

h) у Проекті Закону було б доцільно встановити чіткі підстави та процедури визнання результатів недійсними на кожному рівні, обмеживши такі випадки лише тими, які могли би вплинути на результат місцевого референдуму, а також вилучивши положення з довільними відсотками; крім того, рекомендується включити чіткі терміни для проведення повторного голосування в таких випадках;

i) остаточне рішення щодо законності місцевого референдуму (включно з формулюванням питання, яке буде винесено на розгляд громадян) має бути покладено на незалежну судову владу.

18. Додаткові рекомендації, спрямовані на вдосконалення окремих аспектів, пов'язаних із проведенням місцевих референдумів, надані нижче.

IV. Загальні зауваження

19. У Конституції України передбачається представницька демократія з важливим зауваженням щодо проведення референдуму на загальнодержавному та місцевому рівнях. Про це йдеться у статтях 69, 70 та 71 (загалом, без визначення рівня управління). Стаття 92.1.20 Конституції встановлює, що «*організація і порядок проведення виборів і референдумів*» визначаються виключно законами України. Місцевий референдум також зазначено в переліку політичних прав: «*Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах...*» (ст. 38). Крім того, стаття 140 Конституції передбачає право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування «*самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України*». У ній також зазначено, що місцеве самоврядування здійснюється «*в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи*». У статті 143 у компетенціях територіальних громад сказано, що вони «*забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів*».

20. Перший Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» був прийнятий 3 липня 1991 року Верховною Радою УРСР (№ 1286-XII). Текст було змінено і доповнено численну кількість разів аж до його скасування у 2012 році. У листопаді 2012 року Верховна Рада України ухвалила Закон № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум». У пункті 4 розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону від 1991 року «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» було оголошено, що він втратив чинність. Новий Закон № 5475-VI стосувався лише проведення всеукраїнських референдумів, а проведення місцевих референдумів в Україні більше жодним чином не регулювалося. Цей правовий вакуум серйозно обмежував право громадян на участь у державних справах через референдум, передбачений відповідними статтями Конституції України. Цей Проект Закону вирішує цю проблему⁸.

21. Підготовка Проекту Закону про місцеві референдуми є позитивною подією, оскільки він реалізує відповідні положення Конституції України та відповідає очікуванням громадян України щодо участі в державних справах через цей інструмент прямої демократії. Конгрес місцевих та регіональних органів влади Ради Європи у своїй Рекомендації 459 (2021) підкреслив важливість місцевих референдумів у таких термінах:

«[...] хоча національні референдуми сьогодні привертають велику увагу, насправді саме місцеві референдуми є найбільш поширеними в країнах-членах Ради Європи. Місцеві референдуми мають важливе значення для визначення волі громадян щодо конкретних питань, які безпосередньо впливають на їхнє повсякденне життя⁹».

22. У країнах, де існують місцеві референдуми, вони дійсно дають громадянам змогу частіше вирішувати важливі місцеві питання безпосередньо; однак основні принципи, що застосовуються до референдумів, залишаються незмінними. У Кодексі належної практики щодо референдумів зазначено таке:

«[...] У конституційних системах держав-членів Ради Європи прийняття рішень зазвичай відбувається через механізми представницької демократії, тоді як звернення до референдумів зазвичай доповнює такі процеси прийняття рішень. Це справедливо навіть для країн, де законодавство, як правило, відкрите для референдуму. З огляду на викладене вище, референдуми та представницька демократія мають гармонійно поєднуватися. Зокрема, звернення до прямої

⁸ Венеційська комісія, Терміновий спільний висновок щодо проекту Закону № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», CDL-AD (2020)024, пункти 19 і 22.

⁹ Конгрес місцевих та регіональних органів влади Ради Європи, Рекомендація 459 (2021), 2.b.
<https://rm.coe.int/rec-459-2021-en-local-referendums-monitoring-committee-rapporteur-vlad/1680a2dfe4>.

демократії не повинно виключати залучення до процесу представницьких органів. Крім того, право на референдум не має використовуватися для порушення конституційної системи стримувань і противаг, наприклад, використовуватися президентом чи урядом для того, щоб обійти процедуру внесення поправок через парламент»¹⁰.

23. Однак Венеційська комісія та БДІПЛ хотіли б наголосити, що національне конституційне законодавство має встановлювати, чи можуть проводитися референдуми, яка їхня сфера застосування та яка процедура має бути дотримана для їх проведення. Необхідна низка гарантій, щоб гарантувати, що вони дійсно виражають бажання електорату та не суперечать міжнародним стандартам у сфері прав людини, демократії та верховенства права¹¹. Відповідно до встановлених принципів, будь-які успішні зміни до виборчого законодавства, зокрема щодо референдумів, мають ґрунтуватися щонайменше на трьох основних елементах: 1) чіткому та всеосяжному законодавстві, яке відповідає міжнародним зобов'язанням і стандартам та відповідає попереднім рекомендаціям; 2) прийнятті законодавства на основі широкого консенсусу після численних громадських консультацій з усіма відповідними зацікавленими сторонами та 3) політичному зобов'язанні сумлінно в повному обсязі виконувати таке законодавство. Відкритий та прозорий процес консультацій і підготовки таких змін підвищує довіру до прийнятого законодавства та державних інституцій загалом¹².

24. У процесі підготовки Проекту Закону про місцеві референдуми в Україні були докладені належні зусилля, щоб відповідати цим критеріям. Так, Робоча група підготувала проєкт за участю народних депутатів, національних та міжнародних експертів і членів НУО. Обговорення цього Проекту Закону було організовано на національному рівні. Після цих зустрічей з червня по жовтень 2021 року відбулись ще 96 регіональних консультацій з організаціями громадянського суспільства та іншими зацікавленими сторонами. До групи були запрошені представники опозиційних політичних партій, однак вони вирішили не брати участі в роботі над ним. Прикро, що не було досягнуто широкого консенсусу і декілька опозиційних партій не приєдналися до Робочої групи.

25. Проєкт встановлює узгоджений набір правил щодо місцевих референдумів, однак текст Проекту Закону передбачає низку обтяжливих процедур щодо організації місцевих референдумів. Наприклад, стаття 29 про створення ініціативної групи з проведення місцевого референдуму за ініціативою виборців надзвичайно докладно описує аспекти, як-от скликання зборів ініціаторів місцевого референдуму, участь представників територіальних комісій у таких зборах, питання порядку денного тощо. Таке ж зауваження можна зробити і щодо статті 41.5 щодо документів, які додаються до подання кандидатур до складу дільничної комісії з місцевого референдуму. Такі докладні правила можуть створити непотрібні перешкоди для організації місцевих референдумів. Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують переглянути ці положення.

V. Аналіз і рекомендації

а. Предмети й типи місцевого референдуму та його характер

26. У статті 3 Проекту Закону перелічено шість предметів, на підставі яких може бути проведений місцевий референдум:

- 1) затвердження статуту територіальної громади або змін до нього;
- 2) затвердження програми розвитку територіальної громади або змін до неї;
- 3) дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради;
- 4) дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови;

¹⁰ Венеційська комісія, Кодекс належної практики щодо референдумів, пункт 9 [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e).

¹¹ Те саме, пункт 8.

¹² Див. виноску 5.

- 5) втрата чинності нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування або окремими його положеннями;
- 6) інше питання місцевого значення, віднесене Конституцією та законами України до відання територіальної громади, її органів та посадових осіб.

27. З наведеного вище переліку можна зробити висновок, що існують різні види референдуму: а) референдуми щодо місцевого статуту та програми розвитку (1 і 2); б) про припинення повноважень членів рад та керівників місцевих органів виконавчої влади (пункти 3 і 4); с) референдум, спрямований на скасування «нормативно-правовим актом» органу місцевого самоврядування (5); і d) у пункті 6, що є дуже широким загальним положенням без конкретизації, але з деякими обмеженнями: «питання місцевого значення», питання, віднесені «до відання територіальної громади, її органів та посадових осіб». Подальші обмеження встановлені в статті 3.2 та обговорюються нижче.

28. Венеційська комісія та БДІПЛ мають серйозні занепокоєння щодо можливості ініціювати місцевий референдум для прийняття рішення про дострокове припинення повноважень сільської, селищної чи міської ради та/або голови місцевої виконавчої влади, оскільки Проект Закону не перелічує конкретних і обмежувальних юридичних підстав для такого припинення, що дозволяє використовувати політичні підстави, які можуть призвести до порушення політичної рівноваги на місцевому рівні.

29. Венеційська комісія і раніше вважала, що практика припинення повноважень прийнятна лише для органів виконавчої влади та за певних умов. Припинення повноважень несумісне з поняттям вільного мандата, яке поширюється на депутатів місцевих рад, і має супроводжуватися низкою ключових гарантій у випадку голів місцевих виконавчих органів¹³. У Звіті про відкликання міських голів і місцевих виборних представників за 2019 рік Венеційська комісія, підтвердивши заборону імперативного мандата як «наріжного принципу європейського демократичного конституціоналізму»¹⁴, також посилалася на український випадок: в Україні такий референдум існував у попередньому законі на місцевому рівні для міських голів, але він не поширювався на національний рівень чи інших місцевих обраних представників. Венеційська комісія висловила думку, що *«потрібно чітко розрізняти ситуації, що передбачають юридичну відповідальність обраної посадової особи, яка має бути встановлена в суді, та ситуації, коли йдеться про політичну відповідальність посадової особи: саме такі ситуації можуть у виняткових випадках вирішуватися шляхом відкликання»*¹⁵. На думку Венеційської комісії, *«відкликання міських голів може розглядатися як прийнятний, хоч і винятковий, демократичний інструмент, лише в тому випадку, якщо він передбачений національним або регіональним законодавством, якщо він ретельно регулюється та супроводжується адекватними та ефективними процедурними гарантіями для запобігання зловживанню відкликанням»*¹⁶. Проект Закону не містить достатніх гарантій у цьому відношенні. Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують переглянути положення Проекту Закону, які дозволяють організувати місцеві референдуми щодо дострокового припинення повноважень місцевих виборних посадових осіб, виключивши відкликання виборних органів та чітко й обмежувально вказавши підстави для дострокового відкликання органів виконавчої влади.

30. У статті 3.2 Проекту Закону перелічені питання, які не можуть бути предметом місцевого референдуму, а саме:

- 1) які є предметом всеукраїнського референдуму;
- 2) що суперечать положенням Конституції та законів України;

¹³ Венеційська комісія, Звіт про відкликання міських голів і місцевих виборних представників (CDL-AD(2019)011rev).

¹⁴ Те саме, пункт 62.

¹⁵ Те саме, пункт 63.

¹⁶ Те саме, пункт 122.

- 3) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;
- 4) віднесені Конституцією України та законами України до компетенції інших (ніж тих, що передбачені пунктом 5 частини першої цієї статті) посадових осіб та органів публічної влади;
- 5) щодо реалізації окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом (делеговані повноваження);
- 6) які стосуються прийняття рішення щодо затвердження, зміни місцевих бюджетів, тарифів на житлово-комунальні послуги, втрати чинності такими рішеннями;
- 7) щодо внесення змін, скасування індивідуальних актів органів місцевого самоврядування.

31. Отже, Проєкт Закону встановлює низку чітких, важливих обмежень: а) на місцевий референдум можуть бути винесені лише питання, що належать до компетенції територіальної громади; б) референдум не може суперечити Конституції та законам України (стаття 3.2.1–4); в) включено пункт, що резервує право на національну безпеку та територіальну цілісність (стаття 3.2.3); г) виключені питання бюджетних і місцевих тарифів (стаття 3.2.6). Ці пункти є доречними. Однак розробники можуть вважати за корисне доповнити статтю 3.2.2 посиланням на міжнародне право.

32. Стаття 3.2.5 виключає реалізацію «окремих» делегованих повноважень. Якщо це не проблема перекладу, слово «окремих» робить це положення незрозумілим, а отже, його необхідно змінити відповідно до принципу правової визначеності. Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують прояснити ці положення.

33. Стаття 3.2.7, яка забороняє проведення референдумів щодо внесення змін або скасування індивідуальних актів органів місцевого самоврядування, можливо, суперечить статті 3.1.5, яка встановлює, що місцеві референдуми можуть проводитися щодо «втрати чинності нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування або окремими його положеннями» та статті 17.1.3, що встановлює правила проведення референдумів, серед іншого, щодо «проєкту рішення про визнання нормативно-правового акта органу місцевого самоврядування, окремих його положень такими, що втратили чинність». Перелічені положення Проєкту Закону не чітко визначають природу «нормативно-правових актів», які можуть або не можуть бути винесені на голосування. Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують прояснити ці положення.

34. І нарешті, у статті 3.3 сказано, що *«Не може бути предметом місцевого референдуму прийняття нових нормативно-правових актів»*. Це відповідає статті 144 Конституції України, яка передбачає, що *«Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території»*, тому доручають цим органам регуляторні повноваження. Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують уточнити термін «нормативно-правові акти» (або скласти чіткий перелік актів і рішень, які можуть бути винесені на місцевий референдум).

в. Характер рішень, що їх приймають на місцевому референдумі

35. Стаття 4 Проєкту Закону передбачає обов'язковість рішення, прийнятого на місцевому референдумі в межах відповідної територіальної громади.

36. Проєкт Закону передбачає можливість проведення повторного референдуму з цього ж питання у разі його схвалення виборцями. У статтях 4.2 та 4.3 існує розмежування залежно від того, хто виступив з ініціативою такого референдуму: у разі народної ініціативи референдум може бути проведений через три роки після голосування; у разі інституційної ініціативи (рада, голова...) другий референдум може бути проведений через рік після першого голосування. Венеційська комісія та БДІПЛ не повністю розуміють причини такого розмежування. На перший погляд особа ініціатора не має бути вирішальною, отже це положення слід переглянути. Кодекс належної практики щодо референдумів обґрунтовує

певну жорсткість щодо рішень чи норм, не прийнятих на референдумі¹⁷. Кодекс вводить конкретне правило у випадку проведення референдуму на вимогу частини виборців, якщо інша частина виборців знову вимагає проведення референдуму. У такому випадку в Кодексі йдеться про «розумний період часу». З тексту Проекту Закону можна зробити висновок, що другий референдум можливий через певний проміжок часу незалежно від того, хто був ініціатором. Положення слід уточнити в такий спосіб, щоб воно виключало будь-яку відмінність між термінами перегляду рішення, прийнятого на референдумі, незалежно від ініціаторів місцевого референдуму.

37. У Терміновому висновку щодо доопрацьованого проєкту Закону про референдум та народну ініціативу Сербії Венеційська комісія рекомендувала провести новий референдум з цього ж питання лише після закінчення строку повноважень законодавчої влади або мандата нинішнього органу влади: *«Термін в один рік, встановлений у попередньому проєкті, видався дуже коротким. Незважаючи на те, що дворічний термін є більш поважним до волі народу, було б доцільно почекати до наступної легіслатури з новими повноваженнями від виборців на законодавчі збори»*¹⁸. Стаття 18.1 Проекту Закону встановлює, що місцевий референдум може бути ініційований місцевою владою лише один раз з одного і того ж питання протягом строку повноважень відповідної ради. Як зазначено у вищезгаданому терміновому висновку, проміжним способом може бути винесення такого перегляду на факультативний референдум за бажанням виборців¹⁹. У разі прийняття рішень щодо важливих місцевих питань більш гнучкий підхід міг би краще відповідати потребам місцевих громад. Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують уточнити правила статті 4 щодо повторного референдуму.

38. У Проєкті Закону не вказано, які питання, що виносяться на референдум, формулюються загальною, а які конкретно, коли йдеться про нормативне положення чи індивідуальний акт. Це питання необхідно вирішити, оскільки перші потребують прийняття подальших актів після їх прийняття. Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують прояснити це питання.

с. Обмеження щодо проведення місцевих референдумів

39. У статті 19.2 визначено, що місцевий референдум «не може проводитися одночасно з днем проведення чергових, позачергових, перших (крім повторних, проміжних, додаткових) місцевих виборів» і що «якщо день проведення місцевого референдуму збігається з днем проведення чергових, позачергових, перших (крім повторних, проміжних, додаткових) місцевих виборів, то такий референдум проводиться не раніше як за два місяці до або не раніше як за два місяці після дня проведення таких виборів». Це положення повністю відповідає загальному принципу, розробленому Парламентською асамблеєю Ради Європи в Резолюції 2251 (2019), — щоб дозволити виборцям приймати обґрунтовані рішення під час голосування, референдуми не мають проводитися одночасно з іншими виборами²⁰.

40. Стаття 18.1 забороняє скликати повторний референдум з того самого питання протягом строку повноважень ради за ініціативою тієї ж ради або міського голови. Це положення може створити плутанину у зв'язку зі статтею 4. Здається, що статтю 18 можна застосувати, якщо на першому референдумі громадяни не схвалили рішення. Тоді стаття 18 залишає за народною ініціативою (а не місцевими інституціями) заклик до повторного референдуму, якщо результати першого референдуму були позитивними. Необхідно пояснити відмінності між статтями 4 і 18 для зручності.

41. Статтею 18.2 Проекту Закону запроваджуються гарантії національної безпеки,

¹⁷ Те саме, III.4.а.

¹⁸ Венеційська комісія, Терміновий висновок щодо доопрацьованого проєкту Закону про референдум та народну ініціативу Сербії, CDL-AD(2021)05, пункт 42.

¹⁹ Те саме, пункт 44.

²⁰ Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи 2251 (2019) держав-членів Ради Європи «Оновлення керівних принципів для забезпечення справедливих референдумів у державах-членах Ради Європи», див. також Кодекс належної практики щодо референдумів, III.9.с, які допускають одночасні вибори та референдуми якщо у референдумі не йдеться про інституцію, яка чекає виборів <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=25325>.

передбачено, що «ініціювання, призначення та проведення місцевого референдуму у разі введення воєнного або надзвичайного стану на всій території України або на території, де передбачається його проведення, а також протягом тридцяти днів після скасування воєнного чи надзвичайного стану, забороняється». У наступних частинах цієї статті докладно розглядається процес повторного ініціювання місцевого референдуму після припинення або скасування надзвичайного стану, якщо такий місцевий референдум було призупинено. Регулювання цієї процедури в Проєкті Закону сприяє правовій визначеності та передбачуваності закону й може запобігти адміністративним зловживанням процесу.

d. Питання, які виносяться на місцевий референдум

42. Стаття 17 Проєкту Закону докладно регламентує вимоги щодо питань місцевого референдуму, як-от зміст (що повторює предмети, зазначені у статті 3), формулювання питання (що має передбачати чітку відповідь «так» чи «ні», згідно зі статтею 17) та формулювання питання, яке має бути чітким і зрозумілим, не допускати різних тлумачень і не повинно вводити виборця в оману чи містити вказівку, пропозицію, підбурювання чи інше спонукування до підтримки або відхилення референдумної пропозиції. Це відповідає Кодексу належної практики щодо референдумів, який рекомендує, щоб питання референдуму не вводили в оману й не пропонували відповідь, а були сформульовані в такий спосіб, щоб забезпечити однозначну відповідь і запобігти спотворенню волі виборців²¹.

43. У Проєкті Закону не йдеться про принцип єдності змісту та форми. Кодекс належної практики щодо референдумів передбачає, що *«одне й те саме питання не повинно поєднувати конкретно сформульований проєкт поправки із загальною пропозицією чи принциповою проблемою»* і що *«має існувати внутрішній зв'язок між різними частинами кожного питання, поставленого на голосування, щоб гарантувати вільне право голосу виборця, який не має вибирати, прийняти чи відмовитися від загалом ніяк не пов'язаних положень»*²². Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують запровадити принципи єдності змісту і форми в Проєкті Закону та зобов'язати Центральну виборчу комісію та інші відповідні органи посилатися на такі вимоги під час оцінювання придатності питання референдуму.

44. Стаття 20.1 передбачає, що Центральна виборча комісія має надати висновок про відповідність питання місцевого референдуму вимогам статей 3 (предмет місцевого референдуму), 17 (вимоги до формулювання питання) та 18 (обмеження щодо ініціювання, призначення та проведення місцевого референдуму) Закону «Про місцевий референдум». Пункт 3 покладає на Міністерство юстиції перевірку відповідності статуту територіальної громади (або змін до нього), що виносяться на місцевий референдум, Конституції та законам України. Оскільки ці попередні перевірки мають юридично-технічний характер, залучення Міністерства юстиції не є доцільним, зокрема, якщо його рішення мають обов'язковий характер, а такі перевірки мають здійснюватися виборчою комісією під судовим контролем. Втручання центрального уряду має бути, принаймні, чітко обмежено перевіркою суспільних інтересів з погляду статті 3.2.2. Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують, щоб контроль за конституційністю питань референдуму здійснював Конституційний суд (відповідно до статті 147 Конституції) або принаймні звичайний суд за апеляцією виборчої комісії.

e. Рівність прихильників та опонентів питань, винесених на місцевий референдум, та їх збалансоване представництво в комісіях з референдуму

45. Будь-який референдум має поважати принцип рівності між прихильниками та опонентами даної пропозиції. Його головна мета — забезпечити прийняття виборцями рішення з певного питання на основі поширення виваженої та обґрунтованої інформації.

²¹ Кодекс належної практики щодо референдумів, CDL-AD(2020)031, пункт I.3.1.c.

²² Те саме, III.2.

Інформація, що надається виборцям, має бути вичерпною та відображати різні, навіть протилежні, позиції щодо питання референдуму²³.

46. Пояснювальна записка до Кодексу належної практики щодо референдумів вказує на важливість принципу рівності: *«Повага до рівних можливостей має вирішальне значення як для референдумів, так і для виборів. У той час як на виборах має бути забезпечена рівність між партіями та між кандидатами, просте повторення цього принципу у випадку референдумів може призвести до незадовільної ситуації. У країнах з народними ініціативами чи факультативними референдумами вони часто не ініціюються політичною партією, на них можуть навіть запропонувати варіант, який відкидається найбільшими партіями, наприклад, зменшення кількості членів парламенту або державне фінансування партій. Відповідно, у кодексі підкреслюється рівність між прихильниками та опонентами пропозиції, щодо якої проводиться голосування»*²⁴.

47. Відповідно до статті 35 Проєкту Закону проведення місцевого референдуму здійснюється місцевими комісіями з референдуму, які складаються з Центральної виборчої комісії, територіальної та дільничної комісії з місцевого референдуму. Відповідно до Виборчого кодексу територіальна комісія формується на основі пропозицій політичних партій, які не зобов'язані бути прихильниками чи опонентами питання, що виноситься на референдум. Стаття 36 встановлює статус територіальної комісії з місцевого референдуму, яка визначає результати місцевого референдуму; згідно з ним, це буде комісія вищого рівня для всіх місцевих територіальних та дільничних комісій референдуму в межах одного округу, а Центральна виборча комісія «не є правонаступником місцевих територіальних комісій з місцевого референдуму».

48. У Пояснювальній доповіді до Кодексу належної практики щодо референдумів зазначається, що: *«Політичні партії або прихильники чи опоненти пропозиції, що виноситься на голосування, повинні бути однаково представлені у виборчих комісіях або повинні мати можливість спостерігати за роботою неупередженого органу. Рівність між політичними партіями може тлумачитися строго або пропорційно»*²⁵. Рекомендація щодо включення представників як прихильників, так і опонентів питання референдуму вже була предметом конкретної рекомендації висновку щодо проєкту Закону про всеукраїнський референдум 2020 року, у якому зазначено, що «було б доцільно внести зміни до Законопроєкту, щоб забезпечити формування окружних та дільничних комісії з всеукраїнського референдуму таким чином, аби опоненти й прихильники питання референдуму були однаково представлені в кожній комісії»²⁶.

49. Частиною першою та другою статті 37 Проєкту Закону визначено склад дільничної комісії з місцевого референдуму звичайної або спеціальної дільниці, а саме за участю громадян, які мають право голосу на виборах та референдумі, та вказано, що громадянин може бути членом лише однієї місцевої комісії з місцевого референдуму. Стаття 37.3 вносить несумісність щодо вступу до складу дільничної та територіальної комісії з місцевого референдуму. Однак у Проєкті Закону не визначено склад територіальної комісії з місцевого референдуму, а перелічені лише ті, хто не може входити до її складу. Під час онлайн-зустрічей представники влади повідомили Венеційській комісії та БДІПЛ, що склад місцевих та територіальних комісій регулюється лише Виборчим кодексом. З огляду на те, що в статті 33.8 Виборчого кодексу зазначено, що територіальні комісії є постійно діючими органами, у територіальних комісіях (що виконують функції комісій з референдуму) відсутнє представництво прихильників та опонентів питання референдуму, що може викликати занепокоєння щодо їхньої неупередженості при виконанні своїх

²³ Венеційська комісія та БДІПЛ, Терміновий спільний висновок щодо проєкту Закону № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», CDL-AD (2020)024, пункт 50.

²⁴ Венеційська комісія, Кодекс належної практики щодо референдумів (CDL-AD (2007) 008rev-cor-e), Пояснювальний звіт, I.2.2.2, пункт 8.

²⁵ Те саме, пункт II.3.1.e.

²⁶ Венеційська комісія, Терміновий спільний висновок щодо проєкту Закону № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», CDL-AD (2020)024, пункт 56.

обов'язків щодо підготовки місцевого референдуму²⁷. Доцільно було б розглянути можливість включення до складу місцевих і територіальних комісій з питань референдуму представників прихильників та опонентів питання референдуму та внести такі зміни до Проекту Закону, щоб забезпечити, що їхній склад відображає збалансоване представництво прихильників та опонентів питання референдуму.

50. Проект Закону уповноважує територіальну комісію з питань референдуму утворювати місцеву дільничну комісію з питань референдуму. Згідно зі статтею 41 право на подання кандидатів на посади голови, заступника голови та секретаря місцевих дільничних комісій з референдуму надається ініціативним групам і місцевим осередкам політичної партії, громадським організаціям, зареєстрованим як прихильник або опонент питання місцевого референдуму.

51. Відповідно до Кодексу належної практики щодо референдумів у статті 42.4 Проекту Закону визначено, що *«територіальна комісія з місцевого референдуму формує склад дільничної комісії з місцевого референдуму, виходячи із встановлених частинами другою, третьою цієї статті обмежень кількісного складу комісій та з дотриманням рівного представництва прихильників та опонентів питання місцевого референдуму»*. Крім того, стаття 42.5 передбачає проведення окремого жеребкування для включення до складу комісії кандидатів від прихильників та опонентів питань місцевого референдуму з метою *«забезпечення представництва у складі дільничної комісії з місцевого референдуму прихильників та опонентів питання місцевого референдуму»*.

52. Статтею 47 Проекту Закону чітко визначено підстави, за яких повноваження місцевої дільничної комісії з референдуму можуть бути припинені *«за власною ініціативою або на підставі рішення суду в разі систематичного порушення комісією Конституції України, цього та інших законів України»*. Це сприяє забезпеченню незалежності, неупередженості та стабільності в роботі комісії. Ще однією позитивною особливістю є те, що рішення про дострокове припинення повноважень окремого члена дільничної комісії місцевого референдуму *«приймається одночасно з рішенням про включення до складу відповідної територіальної виборчої комісії, дільничної комісії з місцевого референдуму іншої особи від того самого суб'єкта подання»* (стаття 47.2).

53. Відповідно до статті 42.2 Проекту Закону до складу місцевих дільничних комісій референдуму входять від 10 до 18 осіб залежно від розміру дільниць. Такий великий розмір дільничних комісій був оцінений у звітах місії зі спостереження за виборами БДІПЛ як занадто великий, що може призвести до перешкоджання роботі в день виборів. Як уже зазначали Венеційська комісія та БДІПЛ *«рекомендується, щоб кількість членів, призначених на кожному рівні комісії, відповідала фактичним потребам виборчої адміністрації з розумною максимальною кількістю членів, визначеною законом. При цьому не кожному учаснику референдуму необхідно мати свого представника в кожній комісії референдуму за умови досягнення збалансованого представництва прихильників та опонентів»*²⁸. Ця рекомендація також застосовна до Проекту Закону, що розглядається.

f. Реєстрація народних ініціативних груп та період збору підписів

54. Реєстрація ініціативної групи з проведення місцевого референдуму здійснюється за умови подання документів, визначених статтею 29 Проекту Закону: протоколу зборів учасників; списку членів ініціативної групи з місцевого референдуму; рішення про обрання уповноваженого представника ініціативної групи; чіткого формулювання питання, яке пропонується винести на місцевий референдум. Процедура є надзвичайно докладною і несе ризики відмовити місцевих жителів від початку процесу референдуму.

²⁷ Див. Кодекс належної практики щодо референдумів, II.4.1.a [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e).

²⁸ Венеційська комісія, CDL-AD (2020)024, Терміновий спільний висновок щодо проекту Закону 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», п. 58.

55. Підстави для відмови в реєстрації ініціативної групи чітко зазначені в Проекті Закону, вони пов'язані з порушеннями положень закону та видаються обґрунтованими та виправданими. Серед них — невідповідність запропонованого питання вимогам статей 3, 17 та/або 18 Проекту Закону за висновком Центральної виборчої комісії; інших підстав для відмови в реєстрації не передбачено.

56. Проектом Закону передбачено, що технічні помилки й неточності в поданих ініціативною групою документах не вважаються (первинними) підставами для відмови в реєстрації та передбачено можливість їх виправлення шляхом повторного подання документів протягом трьох днів. Такий підхід можна тільки вітати.

57. Статтею 30.4 Проекту Закону передбачено, що рішення про реєстрацію ініціативної групи приймається протягом 12 днів із дня подання заяв про реєстрацію групи. Групі може бути відмовлено в реєстрації, якщо ЦВК дійде висновку, що питання, запропоноване на референдум, не відповідає вимогам законодавства. Схоже, що за відсутності такого висновку зареєстрований Проект Закону дозволяє територіальній виборчій комісії (ТВК) зареєструвати ініціативну групу, фактично ініціюючи процес референдуму з питання, законність якого не підтверджена. У Проекті Закону має бути чітко передбачено, що ініціативна група може бути зареєстрована лише за наявності офіційного висновку про те, що питання референдуму не порушує закон; однак слід уникати ризику того, що процес зупиниться в разі відсутності рішення щодо законності питання референдуму.

58. Статтею 31.6 Проекту Закону передбачено, що збирати підписи виборців на підтримку ініціативи про проведення місцевого референдуму можуть лише члени ініціативної групи, а збір підписів іншими особами забороняється. З огляду на те, що членами ініціативної групи можуть бути лише виборці, це положення не узгоджується з Кодексом належної практики щодо референдумів, яка передбачає, що кожен (незалежно від того, чи користується він політичними правами) повинен мати право збирати підписи²⁹. Рекомендується внести зміни до цього положення, щоб привести його у відповідність із Кодексом.

59. Відповідно до статті 33.3, перевірка підписів виборців, які підтримали ініціативу про проведення місцевого референдуму, здійснюється органом управління Державного реєстру виборців протягом трьох днів із використанням автоматизованої інформаційної системи в порядку, встановленому Центральною виборчою комісією. Хоча це прямо не прописано в Проекті Закону, національні зацікавлені сторони, які брали участь в онлайн-зустрічах з Венеційською комісією та БДІПЛ, підтвердили, що мають бути перевірені всі зібрані підписи виборців, які підтримують ініціативу референдуму, а не лише зразок. Це відповідає Кодексу належної практики щодо референдумів³⁰. Було б доцільно чітко визначити це питання в Проекті Закону, щоб запобігти неправильному тлумаченню в майбутньому.

60. Цією ж статтею Проекту Закону передбачено право офіційних спостерігачів на ознайомлення зі списком (друкованим або в електронному вигляді) у приміщенні органу управління Державного реєстру виборців. Це відповідає Тлумаченню Кодексу належної практики у виборчих справах щодо оприлюднення списків виборців, які брали участь у виборах³¹. Проект Закону також вимагає заповнення територіальною комісією з місцевого референдуму протоколу про результати перевірки та підстави для відмови.

²⁹ Кодекс належної практики щодо референдумів, CDL-AD(2020)031, п. III.3.d.

³⁰ Те саме, III.3.g.

³¹ Венеційська комісія, Тлумачення Кодексу належної практики у виборчих справах щодо оприлюднення списків виборців, які брали участь у виборах, CDL-AD(2016)028.

а. Поширення інформації для виборців

61. Позитивним є те, що стаття 79 Проекту Закону передбачає, що Центральна виборча комісія та територіальна комісія з місцевого референдуму забезпечують доступ до інформації виборцям з інвалідністю в доступних форматах, які додатково визначаються.

62. Хоча в Проекті Закону зазначено, що територіальні й дільничні місцеві комісії з референдуму передають визначену цим Законом інформацію для оприлюднення на офіційних вебсайтах Центральної виборчої комісії та відповідної місцевої територіальної комісії з питань референдуму, він не вимагає, щоб питання референдуму публікувалися в офіційному бюлетені чи надсилалися виборцям заздалегідь, що суперечить міжнародним стандартам³².

63. У статті 84 Проекту Закону надано перелік офіційних інформаційних матеріалів місцевого референдуму, які включають текст документа та інформаційні плакати з роз'ясненням порядку голосування та відповідальності за порушення законодавства про місцевий референдум. Хоча статтею 85 Проекту Закону передбачено, що ініціативна група, політичні партії та громадські організації, зареєстровані як прихильники чи опоненти питання місцевого референдуму, можуть виготовляти інформаційні плакати з обґрунтуванням своєї позиції щодо питання місцевого референдуму, вона не встановлює жодного обов'язку, згідно з яким влада має надавати інформацію виборцям, що суперечить Кодексу належної практики щодо референдумів, згідно з яким органи влади повинні надавати об'єктивну інформацію, яка передбачає, що текст, винесений на референдум, та пояснювальний звіт чи збалансований агітаційний матеріал від прихильників та опонентів пропозиції повинні бути доступні виборцям заздалегідь³³.

64. Крім того, якщо питанням референдуму є дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради чи голови, слід звернути увагу на те, які органи влади мають надавати виборцям збалансовану інформацію, оскільки переважний інтерес місцевої влади в цьому випадку неминучий. Було б доцільно, щоб Проект Закону запровадив обов'язок органів влади надавати виборцям об'єктивну інформацію з питання референдуму, включно з пояснювальною доповіддю та агітаційними матеріалами, які відобразатимуть погляди як прихильників, так і опонентів питання референдуму, зокрема голови, якого це стосується, а також додати докладні положення про те, які органи будуть відповідати за це завдання.

б. Право на голосування

65. Стаття 70 Конституції та стаття 6.1 Проекту Закону позбавляють права голосу громадян, визнаних судом недієздатними. Це суперечить Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю (UN CRPD), яку Україна ратифікувала у 2010 році, яка забороняє позбавлення прав осіб з інвалідністю за будь-яких обставин³⁴. Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують розглянути це питання, що передбачає перегляд Конституції.

³² Пояснювальний меморандум Кодексу належної практики щодо референдумів (CDL-AD (2007) 008rev-cor-e), п. 14. Також див. Венеційська комісія, Терміновий спільний висновок щодо проекту Закону № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», CDL-AD (2020)024, пункт 68.

³³ Венеційська комісія, Кодекс належної практики щодо референдумів (CDL-AD(2020)031), п. I.3.1.d.

³⁴ Статті 12 і 29 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю вимагають таке: «держави-учасниці визнають, що особи з інвалідністю мають правоздатність нарівні з іншими в усіх аспектах життя» та забезпечують їхнє «право та можливість голосувати й бути обраними». Див. також Комітет CRPD, Заключні зауваження, Іспанія (2011), п. 48: «Комітет рекомендує переглянути все відповідне законодавство, щоб гарантувати, що всі особи з інвалідністю [...] мають право голосувати й брати участь у громадському житті нарівні з іншими. Комітет просить державу-учасницю внести поправки до статті 3 Органічного закону 5/1985, яка дозволяє відмовляти у праві голосувати на підставі індивідуальних рішень, прийнятих суддею». Також Комітет CRPD, Повідомлення 4/2011, Жольд Буйдосо та інші проти Угорщини (2013), п. 9.4: «Стаття 29 не передбачає жодних розумних обмежень, а також не допускає будь-яких винятків для будь-якої групи осіб з інвалідністю. Отже, виключення права голосу на підставі передбачуваної чи фактичної психосоціальної чи інтелектуальної недостатності, включно з обмеженням відповідно до індивідуальної оцінки, є дискримінацією за ознакою інвалідності у розумінні статті 2 Конвенції».

i. Автоматизована інформаційна система

66. У низці положень Проекту Закону йдеться про використання нових технологій, пов'язаних переважно з внесенням до автоматизованої інформаційної системи, зокрема, копій актів, постанов, протоколів про результати місцевого референдуму, а також тих, що стосуються обов'язку ініціативної групи подавати дані електронного підпису до територіальної комісії місцевого референдуму та перевіряти достовірність інформації, поданої в електронному форматі³⁵. Проектом Закону також передбачено, що ці дії будуть організовані у форматі, затвердженому Центральною виборчою комісією або відповідно до встановленого нею порядку. У статті 1.1 Прикінцевих та перехідних положень Проекту Закону зазначено, що ці положення наберуть чинності після прийняття Центральною виборчою комісією рішення про введення в дію автоматизованої інформаційної системи. Широке використання нових технологій для перевірки інформації несе високий ризик із боку захисту даних. Як Венеційська комісія та БДІПЛ уже зазначали щодо подібних положень у проекті Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», «таке делегування повноважень видається занадто широким з огляду на важливість цього питання»; вони рекомендували «щоб ці важливі аспекти регулювалися законом, а не підзаконними актами»³⁶. Ця рекомендація також стосується цього Проекту Закону.

j. Свобода засобів масової інформації та агітація

67. Проект Закону містить положення щодо початку передвиборного періоду й передвиборчої тиші, подібні до тих, що містяться у Виборчому кодексі.

68. У статті 7 Проекту Закону йдеться про рівність прав і можливостей для проведення місцевого референдуму. Щодо ЗМІ, у Проекті Закону говориться таке: *«рівного та неупередженого ставлення засобів масової інформації до всіх суб'єктів процесу місцевого референдуму, об'єктивного та збалансованого висвітлення позицій на підтримку та проти питання місцевого референдуму»* (стаття 7.3.4). Обов'язковість «неупередженого ставлення» засобів масової інформації та інформаційних агентств повторено в статті 14.6. Це важливий принцип, але слід розрізняти державні та приватні ЗМІ. У першому висновку щодо референдуму в Сербії Венеційська комісія зробила таке розмежування, посилаючись на Кодекс І.2.2: *«На відміну від державних ЗМІ, приватні ЗМІ не підпадають під вимогу нейтралітету, навіть якщо мають бути забезпечені рівні умови для радіо- та телевізійної реклами»*³⁷. Венеційська комісія рекомендує передбачити менш суворі правила для приватних ЗМІ.

69. Ключовими принципами у сфері висвітлення референдуму в ЗМІ є рівні можливості для прихильників та опонентів (тобто на рівний доступ до державних ЗМІ), нейтралітет адміністративної влади та розумне висвітлення громадськими ЗМІ (включно з мінімальним доступом до всіх приватних ЗМІ)³⁸. Хоча Проект Закону прагне зберегти гарний баланс між рівністю в агітації та свободою преси й вираженням поглядів, деякі положення заходять занадто далеко. Стаття 82.1 є незрозумілою і, здається, неадекватно пропонує ЗМІ надавати інформаційні матеріали на запит (підконтрольній партії) територіальної комісії. Стаття 82.3 є незрозумілою, але, схоже, накладає на інформаційні агентства обов'язок розголошення «суспільно необхідної інформації». «Рівне» ставлення до всіх позицій (стаття 82.3) здається надмірною вимогою до приватних ЗМІ. Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують переглянути статтю 82.2, обмеживши її встановленням принципів «достовірності, повноти й точності інформації та її неупередженого подання».

³⁵ Зокрема, стаття 45.6 та 45.9, стаття 108.4, стаття 31.18, стаття 32.2 та стаття 33.3.

³⁶ Венеційська комісія, Терміновий спільний висновок щодо проекту Закону № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», CDL-AD (2020)024, пункти 80, 81 і 82.

³⁷ Венеційська комісія, Висновок щодо доопрацьованого проекту Закону про референдум та народну ініціативу Сербії, CDL-AD(2020)033, пункт 48.

³⁸ Кодекс належної практики щодо референдумів (CDL-AD(2020)031), І.2.2.с та І.2.2.f [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e).

70. Статтями 86.2 та 87.2 Проекту Закону передбачено, що громадяни з правом голосу можуть проводити або брати участь в агітації щодо підтримки чи непідтримки ініціативи проведення місцевого референдуму без витрачання власних коштів, за винятком внесків до фонду ініціативної групи місцевого референдуму. Рекомендується дозволити громадянам за власною ініціативою витратити невелику суму коштів на особисту агітацію, щоб не перешкоджати їхній свободі вираження поглядів чи ненавмисно не придушити політичну промову громадян³⁹. Стаття 87.15 виглядає як повторення попередніх положень і повинні бути або уточнені, або, краще, вилучені.

71. У статті 89.2 визначено, що друковані матеріали агітації не можуть містити недостовірну, неповну і неточну інформацію. Будь-які юридичні обмеження щодо вмісту агітації місцевого референдуму мають — якщо вони взагалі прийнятні — бути описані в набагато більш точний та обмежувальний спосіб (наприклад, «наклепницьке» твердження або мова ворожнечі). Загалом, перелік у статті 93.1 має бути достатнім.

72. Стаття 93 встановлює додаткові обмеження на агітацію, деякі з них включають, наприклад, заборону на твердження, які є дискримінаційними за політичними поглядами, мовними чи іншими ознаками, надання інформації чи закликів до дій, які можуть спричинити порушення законодавства, завдати шкоди здоров'ю або життю людей та/або довкіллю, а також які спонукають до нехтування заходами безпеки, сформульовані нечітко і, таким чином, можуть бути довільно інтерпретовані та призвести до зловживань. Хоча обмеження на агітаційні виступи, пов'язані з підбурюванням до насильства або розпалюванням етнічної ворожнечі, є прийнятними за міжнародними стандартами, рекомендується внести зміни до статті 93, зокрема до статті 93.21 про санкції, щоб уникнути неправильного тлумачення та свавільного застосування відповідно до принципу пропорційності. Крім того, стаття 93.4.1 накладає заборону на участь в агітації «іноземцям та особам без громадянства». Таке узагальнене обмеження є невинуватим і дискримінаційним. У статті 93.15 забороняється *«проведення агітації місцевого референдуму в іноземних засобах масової інформації, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, в яких частка іноземної власності перевищує 50 відсотків»*. Це положення є занадто обмежувальним і потребує перегляду.

к. Фінансування референдуму

73. Статтею 61.4 Проекту Закону встановлено межі розміру фонду місцевого референдуму відповідно до кількості виборців у територіальній громаді, де буде проводитися референдум. Це положення можна розглядати як захід проти неправомірного зовнішнього впливу на процес місцевого референдуму.

74. Статтею 63.4 Проекту Закону встановлено обмеження на добровільні внески фізичних осіб до фонду ініціативної групи, які становлять 0,1 відсотка максимального внеску на підтримку політичної партії протягом року, встановленого Законом України «Про політичні партії в Україні». При цьому розмір власних коштів ініціативної групи, які є додатком до добровільних внесків, згідно з частиною 3 цієї ж статті не обмежується. Це не відповідає попереднім рекомендаціям Венеційської комісії та БДІПЛ щодо встановлення обмеження на власні кошти на виборах, особливо коли обмеження на витрати не встановлено⁴⁰.

75. Це також не відповідає обмеженням фонду місцевого референдуму, які стаття 61.4 Проекту Закону покладає на місцеві організації політичних партій, які мають статус юридичної особи, та громадські організації, зареєстровані як прихильники чи опоненти місцевого референдуму, щодо кількості виборців територіальної громади. Таке різне

³⁹ Венеційська комісія, Терміновий спільний висновок щодо проекту Закону № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», CDL-AD (2020)024, пункт 87.

⁴⁰ Спільний висновок щодо проекту змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання та протидії політичній корупції в Україні CDL-AD(2015)025. Також див. Венеційська комісія, Терміновий спільний висновок щодо проекту Закону № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», CDL-AD (2020)024, пункт 93.

ставлення, яке пропонує Проєкт Закону ініціативній групі, з одного боку, та місцевим організаціям політичних партій та громадських організацій, зареєстрованим як прихильники чи опоненти місцевого референдуму, з іншого боку, порушує принцип рівності можливості, яка має бути забезпечена між прихильниками та опонентами пропозиції відповідно до Кодексу належної практики щодо референдумів⁴¹.

76. Стаття 64 Проєкту Закону передбачає фінансовий нагляд за агітацією з боку територіальної комісії з питань місцевого референдуму та Національного агентства з питань запобігання корупції, не надаючи при цьому жодної інформації щодо їхніх повноважень та відповідальності. Раніше це також підкреслювалося в Підсумковому звіті місії зі спостереження за виборами БДІПЛ за 2019 рік, у якому рекомендувалося, щоб «Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) призначалося як єдиний наглядовий орган для моніторингу та розслідування дотримання правил фінансування агітації та було достатньо уповноваженим і забезпеченим ресурсами».

77. Стаття 68.3.4 передбачає, що заява має містити «обґрунтування позиції щодо питання місцевого референдуму (у повному та скороченому вигляді)», яка не може «включати заклики голосувати за або проти питання місцевого референдуму». Метою реєстрації є можливість агітувати за чи проти питання референдуму. Це положення є заплутаним і потребує перегляду. У статті 68 розробники могли б зазначити, що положення про зловживання адміністративним ресурсом, які містяться у Виборчому кодексі, також застосовуються до місцевих референдумів.

I. Нагляд за засобами масової інформації

78. Відповідно до Кодексу належної практики щодо референдумів⁴² статті 82.3, 82.4 та 82.5 Проєкту Закону вимагають, щоб інформаційні агентства, ЗМІ та мовники однаково ставилися до всіх позицій стосовно місцевого референдуму при поширенні інформації, поглядів та дій прихильників та опонентів місцевого референдуму, а також виважено висвітлювали коментарі всіх учасників референдуму.

79. Проєкт Закону намагається забезпечити детальні правила висвітлення в ЗМІ місцевого референдуму. Однак певні обмеження можуть призвести до обмеження свободи вираження поглядів, зокрема набір конкретних правил проти «ненадійної, неповної та недостовірної інформації». Точніше, можливі проблеми можуть виникнути з положень статей 82.4 (приватні ЗМІ), 83.3 (публікація опитувань), 89.2.2 та 93.

80. Статтю 82.9 Проєкту Закону визначено Національну раду з питань телебачення і радіомовлення України та центральний орган виконавчої влади як органів контролю за дотриманням вимог Проєкту Закону щодо поведінки засобів масової інформації та інформаційних агентств під час проведення місцевого референдуму. Відповідно до Проєкту Закону та роз'яснень, наданих під час зустрічей з представниками української влади, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України є єдиним органом, який уповноважений застосовувати санкції в разі виявлення порушень закону. Проте Проєкт Закону не містить жодної інформації про санкції, які можуть бути накладені за порушення, пов'язані зі ЗМІ, а представники влади повідомили Венеційську комісію та БДІПЛ під час онлайн-зустрічей, що стосовно санкцій, пов'язаних зі ЗМІ, слід посилатися на Виборчий кодекс та Кодекс адміністративного судочинства України.

m. Громадяни та міжнародні спостерігачі

81. Офіційні спостерігачі, які відповідно до статті 73.2 Проєкту Закону є учасниками процесу місцевого референдуму, висувуються організаціями партій, зареєстрованими як прихильники чи опоненти питання місцевого референдуму, а також громадськими організаціями, зареєстрованими як прихильники чи опоненти питання місцевого

⁴¹ Кодекс належної практики щодо референдумів (CDL-AD(2020)031), пункт I.2.2.

⁴² Те саме, пункт I.2.2 а.

референдуму, а також громадськими організаціями, які отримали дозвіл мати офіційних спостерігачів у місцевому референдумі та ініціативною групою. Крім того, громадські організації, статутна діяльність яких пов'язана з виборчими питаннями, а також дотриманням і захистом прав громадян, і які не мали статусу прихильника чи опонента питання місцевого референдуму, мають право відповідно до статті 75.1 мати спостерігачів на місцевому референдумі, у тому числі під час збору підписів на підтримку процесу місцевого референдуму та їх перевірки.

82. Відповідно до Проекту Закону, помилки чи неточності в реєстраційних документах не є підставою для відмови, а зацікавленим сторонам надається можливість їх виправлення. Підставою для відмови в реєстрації є лише порушення формальних вимог закону, що відповідає праву на ефективний засіб юридичного захисту. Будь-яка громадська організація має право оскаржити в суді рішення про відмову в реєстрації як спостерігача.

83. Стаття 73.4 Проекту Закону передбачає, що міжнародні спостерігачі можуть спостерігати за збором підписів на підтримку місцевого референдуму, їх перевіркою та ходом процесу місцевого референдуму в межах одного виборчого округу.

84. Відповідно до статті 74.1 повноваження громадянських спостерігачів починаються з дня їх реєстрації територіальною комісією з місцевого референдуму, а запити на реєстрацію міжнародних спостерігачів подаються до Центральної виборчої комісії після початку процесу місцевого референдуму та в разі ініціювання місцевого референдуму за ініціативою виборців — після реєстрації ініціативної групи.

85. Враховуючи, що всі заходи щодо місцевого референдуму починаються після створення територіальної комісії з місцевого референдуму відповідно до статті 39.1, Проект Закону передбачає змістовне спостереження за всіма етапами процесу референдуму, зокрема за періодом збору підписів. Це відповідає Кодексу належної практики щодо референдумів, пункт II.3.2, який рекомендує, щоб акредитовані спостерігачі мали право спостерігати за всіма аспектами процесу референдуму, включно з періодом збору підписів та агітацією.

86. Стаття 78.2 не дозволяє громадянам держави, яка визнана Верховною Радою «державою-агресором або державою-окупантом», реєструватися як міжнародні спостерігачі, враховуючи закон України від 2018 року про визначення Російської Федерації державою-агресором, що призводить до заборони громадянам Російської Федерації або особам, запропонованим Російською Федерацією, бути акредитованими спостерігачами в Україні. Як Венеційська комісія та БДІПЛ раніше коментувала подібне положення в проекті Закону «Про всеукраїнський референдум»⁴³, а також у підсумковому звіті місії зі спостереження за виборами БДІПЛ 2019 року⁴⁴, цей нормативний підхід не відповідає пункту 8 Копенгагенського документа ОБСЄ від 1990 року, який зобов'язує країни-учасниці дозволяти міжнародне спостереження.

п. Голосування, підрахунок та підбиття підсумків

87. Стаття 102.7 Проекту Закону уповноважує дільничну комісію виправляти неточності в протоколі результатів, наприклад, друкарську помилку чи помилку в цифрах, після підписання протоколу на виборчій дільниці, але до подання його до територіальної комісії, шляхом підготовки нового протоколу, на якому робиться позначка «Уточнений». Проте Проект Закону не містить жодних уточнень щодо дозволених виправлень чи інформації щодо виправлень, які можуть бути заборонені, навіть якщо вони стосуються помилки в цифрах і потребують повторного підрахунку. Подібні зауваження, висловлені в Терміновому спільному висновку щодо проекту Закону № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум»⁴⁵, слід врахувати і для цього Проекту Закону. Відповідно до

⁴³ Венеційська комісія, Терміновий спільний висновок щодо проекту Закону № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», CDL-AD (2020)024, пункт 102.

⁴⁴ Президентські вибори, 31 березня та 21 квітня 2019 року, підсумковий звіт місії зі спостереження за виборами БДІПЛ, сторінка 31 <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/407660>.

⁴⁵ CDL-AD(2020)024, пункт 104.

принципу прозорості стаття 102.10 Проекту Закону передбачає можливість надання спостерігачам копій протоколу, зокрема уточненого, на їхнє прохання.

88. Статтею 103.1 Проекту Закону встановлено довільні та необґрунтовані відсотки визнання дільничною комісією результатів виборчої дільниці недійсними. Крім того, у ній нічого не сказано про

терміни повторного голосування на випадок визнання результатів референдуму будь-якого рівня недійсними⁴⁶. Попередні звіти місії зі спостереження за виборами БДІПЛ рекомендували видалити такі довільні відсотки прийнятних рівнів фальсифікації⁴⁷. Ця стаття не відповідає Кодексу належної практики щодо референдумів, який рекомендує, щоб для скасування результатів референдуму на одній виборчій дільниці чи окрузі порушення мали вплинути на результат, і що в такому випадку має бути призначений новий референдум. Як причини збереження цих положень співрозмовники назвали уніфікацію з іншими нормативно-правовими актами, як-от Виборчий кодекс та Закон «Про всеукраїнський референдум», які містять ті самі порогові величини попри багаторічну критику цих положень.

89. Венеційська комісія та БДІПЛ раніше рекомендували встановити чіткі підстави та процедури визнання результатів недійсними на кожному рівні, обмеживши такі випадки лише тими, які могли би вплинути на результат місцевого референдуму, та вилучивши положення з довільними відсотками, а також, включивши чіткі терміни повторного голосування в таких випадках. Ця рекомендація також стосується Проекту Закону, що розглядається.

о. Визначення результатів місцевого референдуму

90. У статті 108.5 передбачено, що місцевий референдум вважається таким, що відбувся, якщо участь у голосуванні на місцевому референдумі взяли не менш як 50 відсотків виборців від кількості виборців, включених до списків виборців на відповідному місцевому референдумі. Кодекс належної практики щодо референдумів не рекомендує приймати спеціальні правила щодо затвердження мінімального відсотку зареєстрованих виборців⁴⁸. Венеційська комісія та БДІПЛ рекомендують переглянути це положення.

⁴⁶ Кодекс належної практики щодо референдумів, (CDL-AD(2020)031), II.4.3.e.

⁴⁷ Україна: місцеві вибори, 25 жовтня та 15 листопада 2015 року, Підсумковий звіт місії БДІПЛ зі спостереження за виборами, сторінка 28 <https://www.osce.org/files/f/documents/a/2/223641.pdf>; Україна: парламентські вибори, 28 жовтня 2012 року, Підсумковий звіт місії БДІПЛ зі спостереження за виборами, сторінка 30, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/c/98578.pdf>

⁴⁸ Те саме, III.7.ii. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e)