**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про всеукраїнський референдум»**

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, яким пропонується визначити «правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму – однієї з форм безпосередньої демократії, способу здійснення влади безпосередньо Українським народом як носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні» (преамбула проекту).

Законопроектом визначені питання, які можуть бути предметом всеукраїнського референдуму: ухвалення нової Конституції (установчий референдум); внесення змін до розділів І, ІІІ і XIII Конституції України (конституційний референдум); затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України (ратифікаційний референдум); визнання таким, що втратив чинність, закону України або виключення окремих його положень (законодавчий референдум); питання загальнодержавного значення у принципі чи інші пропозиції у загальному формулюванні з врахуванням обмежень, які встановлено Конституцією України та цим Законом (загальний референдум). Визначено, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання податків; бюджету; амністії та помилування; віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров’я та безпеки громадян; дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України; продовження строку повноважень Верховної Ради України, Президента України; пов’язані з обранням, призначенням чи звільненням посадових осіб, що належить до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України; перенесення дати проведення відповідних чергових виборів; віднесені відповідно до Конституції України до повноважень територіальних громад, органів місцевого самоврядування (ст. 11 проекту).

Положеннями проекту також регламентуються: порядок і строки призначення всеукраїнського референдуму, порядок ініціювання референдуму за народною ініціативою, територіальна організація референдуму та діяльність комісій з всеукраїнського референдуму, фінансове та матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення всеукраїнського референдуму, інформаційне забезпечення та агітація, проведення голосування та встановлення його результатів, правові наслідки всеукраїнського референдуму тощо.

Крім того, законопроектом передбачено внесення окремих змін до законів України «Про Конституційний Суд України», «Про запобігання корупції», «Про комітети Верховної Ради України» та Кодексу адміністративного судочинства України.

Поданий законопроект є доопрацьованим варіантом проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» реєстр. № 2182 від 26.09.2019, на який Головним управлінням раніше надавався висновок, і переважно відтворює положення попереднього проекту. З огляду на це Головне управління вважає за доцільне повторити частину зауважень, висловлених до попереднього варіанту законопроекту, а також висловити деякі нові міркування, суть яких полягає у наступному.

**1.** Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 11 проекту предметом всеукраїнського референдуму може бути «ухвалення нової Конституції України (установчий референдум)». Отже, йдеться про прийняття нової редакції Конституції України, тобто, про оновлення положень чинної Конституції України. У зв’язку з цим слід зазначити, що прийняття законів у новій редакції є поширеною практикою в Україні, і передбачає редакційну зміну нормативного тексту зі збереженням наступності у концептуальних підходах до правового регулювання, а також збереженням реквізитів попереднього закону. Нова редакція будь-якого закону як за змістом, так і за формою викладення нормативного матеріалу не є новим законом, а являє собою удосконалений варіант чинного закону. З огляду на наведене «нова редакція» Конституції України навіть за умов зміни значної кількості положень Конституції України повинна прийматись у формі внесення змін за процедурою, регламентованою Розділом XIII Конституції України, згідно з ч. 1 ст. 156 якої відповідний референдум призначається Президентом України лише після прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України Верховною Радою України.

**2.** У проекті передбачається проведення такого виду всеукраїнського референдуму, як «ратифікаційний референдум», предметом якого є «затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України» (п. 3 ч. 1 ст. 11 проекту).

Згідно ч. 1 ст. 14 проекту «у разі прийняття закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України, укладеного Президентом України, Верховна Рада України приймає постанову про призначення всеукраїнського референдуму про зміну території України». При цьому, у ст. 97 проекту передбачено, що «Закон України про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України у разі його затвердження на всеукраїнському референдумі набирає чинності через десять днів після дня його офіційного оприлюднення, крім випадків, коли дата набрання ним чинності передбачена самим Законом, але не раніше дня його офіційного опублікування».

Тим самим з наведених приписів проекту випливає, що *прийнятий Верховною Радою України закон про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України потребує затвердження на всеукраїнському референдумі і набирає чинності після його офіційного опублікування за результатами референдуму.*

У зв’язку з цим звертаємо увагу на те, що ратифікація – *це форма надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору* (ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України»). Ратифікація міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону про ратифікацію (ч. 1 ст. 9 згаданого Закону). При цьому, згідно з чинним законодавством «територіальні і такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу» міжнародні договори України підлягають ратифікації (ч. 2 ст. 9 згаданого Закону). У ст. 14 Закону України «Про міжнародні договори України» передбачено, що *«міжнародні договори набирають чинності для України після надання нею згоди на обов'язковість міжнародного договору відповідно до цього Закону».* Згідно з ч. 4 ст. 200 Регламенту Верховної Ради України «на підставі закону про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України Голова Верховної Ради України підписує ратифікаційну грамоту, яка засвідчується підписом Міністра закордонних справ України, якщо договором передбачений обмін такими грамотами».

Отже, відповідно до приписів чинного законодавства України надання згоди на обов’язковість «територіальних і таких, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу» міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону України про ратифікацію міжнародного договору, а *міжнародні договори набирають чинності на підставі закону про ратифікацію.*

*З огляду на наведене, впровадження механізму надання згоди на обов’язковість міжнародних договорів про зміну території шляхом їх затвердження на всеукраїнському референдумі потребує коригування відповідних норм Закону України «Про міжнародні договори України».* Проте відповідні зміни до законодавства у законопроекті не передбачені.

**3.** Відповідно до припису ст. 1 проекту «підготовка і проведення всеукраїнського референдуму регулюються Конституцією України, цим та іншими законами України, а також прийнятими відповідно до них іншими актами законодавства, прийнятими відповідно до цього Закону».

Таким чином, закладається можливість регулювання підготовки та проведення всеукраїнського референдуму не лише законом, проект якого подано, а й іншими законами України і навіть підзаконними нормативно-правовими актами. При цьому, обсяг такого регулювання чи перелік відповідних законів не визначається. Водночас у подальшому в тексті проекту неодноразово згадується про можливість регулювання порядку проведення тих чи інших процедур всеукраїнського референдуму іншими законами (наприклад, ч. 7 ст. 3, ч. 1 ст. 34 тощо). Із наведеним підходом не можна погодитись, оскільки його застосування не узгоджується із усталеними вимогами законодавчої техніки. Не викликає сумнівів можливість часткового регулювання вищезазначених питань іншими спеціальними законами у сфері організації та проведення виборів і референдумів (закони України «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців»). Однак уміщення до закону приписів, які б прямо передбачали необмежену можливість додаткового регулювання вищезазначених питань будь-якими актами законодавства, слід уникати. Адже цим закладається основа для необґрунтованого розпорошення законодавчих норм у сфері організації та проведення референдумів по текстах різних законодавчих актів (у тому числі, включення окремих таких норм до законів, предмет регулювання яких не має жодного відношення до референдумів).

У зв’язку із цим варто також нагадати, що відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і порядок проведення референдумів.

**4.** Відповідно до ст. 17 проекту «якщо воєнний чи надзвичайний стан введений після призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму, суб'єкт призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму не пізніш як на третій день після введення такого стану видає акт про *зупинення* процесу всеукраїнського референдуму до закінчення дії воєнного чи надзвичайного стану».

Виходячи з положень проекту, можна дійти висновку, що процес всеукраїнського референдуму може бути зупинений на будь-якому етапі. У зв’язку із наведеним слід зазначити, що проведення всеукраїнського референдуму передбачає реалізацію низки послідовних процедур, які пов’язані між собою організаційною логікою та обмежені в часі. Разом з тим, у проекті відсутні приписи, які б дали відповідь на питання, з якого процедурного етапу та у які строки має продовжуватись процес референдуму після усунення обставин, які спричинили його зупинення. При цьому, слід наголосити, що «автоматичне» поновлення процедури референдуму зі стадії, на якій він був зупинений, у зв’язку із плином часу в окремих випадках є досить проблемним (або навіть неможливим), а тому у законопроекті мають бути визначені відповідні правила щодо поновлення процесу референдуму.

**5.** У проекті передбачається, що «на всеукраїнський референдум можуть виноситися не більше трьох питань, що стосуються регулювання однієї сфери суспільних відносин, відповіді на які не можуть бути взаємовиключними» (ч. 3 ст. 16 проекту).

Можливість винесення на референдум декількох питань є досить дискусійною, адже одночасне винесення на референдум великої кількості питань не вважається у правовій доктрині позитивним явищем, оскільки ускладнює свідоме волевиявлення громадян і створює передумови для недобросовісної агітації. ПАРЄ у Резолюції № 1121 (1997) закликала держави-члени Ради Європи «обмежити кількість питань референдуму, що виносяться на голосування в один і той самий день, з метою виведення дискусії щодо документів, які є предметом голосування, на більш зрозумілий рівень і сприяння громадянам у прийнятті рішення» (підпункт «vі» пункту 15).

**6.** Відповідно до ч. 5 ст. 17 проекту «установчий, конституційний, ратифікаційний та законодавчий референдум не може проводитися одночасно із загальним референдумом». З тлумачення цього припису випливає, що інші види референдуму, наприклад, установчий та ратифікаційний, установчий та законодавчий, можуть проводитись одночасно.

Крім того, з низки приписів проекту випливає можливість одночасного проведення всеукраїнського референдуму та виборів (наприклад, ч. ч. 2, 6 ст. 30, п. п. 5, 6, 9 ч. 3 ст. 38).

На наш погляд, одночасне проведення виборів і референдуму має більше недоліків, ніж переваг, оскільки може суттєво ускладнити процес свідомого волевиявлення громадян (зокрема, у разі одночасного проведення парламентських, місцевих виборів та всеукраїнського референдуму, на який винесено декілька питань). Адже будь-які винесені на референдум питання у цьому випадку будуть розглядатись передусім в контексті передвиборної агітації.

**7.** Відповідно до ч. 2 ст. 31 проекту «право подання кандидатур до складу окружних комісій з всеукраїнського референдуму мають:   
1) ініціативна група; 2) політична партія, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання; 3) політична партія, зареєстрована у встановленому цим Законом порядку як прихильник або опонент питання референдуму». При цьому, до складу комісії з референдуму обов’язково включаються представники ініціативної групи та політичної партії, що має депутатську фракцію у парламенті, а представники партій, що зареєстровані як прихильники та опоненти референдуму, включаються до складу комісій шляхом жеребкування, і «з метою забезпечення представництва у складі окружної комісії з всеукраїнського референдуму прихильників та опонентів питання референдуму таке жеребкування проводиться окремо щодо включення до складу комісії кандидатур від прихильників та опонентів питання референдуму (за наявності відповідних подань)» (ч. 3 ст. 31 проекту). Аналогічний порядок формування складу дільничних виборчих комісій з референдуму передбачено у ст. 32 проекту.

Необхідно зазначити, що запропонований підхід до утворення комісій з референдуму не повною мірою враховує принцип збалансованого представництва у комісіях прихильників та опонентів питання референдуму, який рекомендовано Кодексом належної практики щодо референдумів, який ухвалено Радою за демократичні вибори та Венеціанською комісією ПАРЄ[[1]](#footnote-1). Адже очевидно, що всі суб’єкти подання кандидатур до складу комісій є або прихильниками, або опонентами референдуму, проте при розподілі посад в комісіях ця обставина враховується лише для суб’єктів подання кандидатур до складу комісій, які визначені у п. 3 ч. 2 ст. 31 проекту.

**8.** Відповідно до ч. ч. 3, 4 ст. 15 проекту «Президент України після отримання рішення Центральної виборчої комісії про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму протягом п’ятнадцятиденного строку звертається до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) питання, яке пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою за наявності висновку Конституційного Суду України про відповідність Конституції України (конституційність) питання, яке пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою». *Отже, наведений припис містить імперативну вимогу, яка зобов’язує Президента України звернутись до Конституційного Суду України* «щодо відповідності Конституції України (конституційності) питання, яке пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою».

Разом з тим, згідно із ч. 2 ст. 151 Конституції України «Конституційний Суд України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п’яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою». На нашу думку, Основний Закон України передбачає не обов’язок, а право звернення до Конституційного Суду України, та наділяє таким правом не лише Президента України, а й народних депутатів України.

Тим самим приписи ч. ч. 3, 4 ст. 15 проекту, на наш погляд, не узгоджуються із Конституцією України.

**9.** Відповідно до ч. 3 ст. 19 проекту «збір підписів під вимогою щодо проведення всеукраїнського референдуму з певного питання проводиться протягом шістдесяти днів з дня отримання свідоцтва про реєстрацію ініціативної групи, яка пропонує винести відповідне питання на всеукраїнський референдум». Вважаємо, що встановлення такої тривалості строку для збору трьох мільйонів підписів є, принаймні, дискусійним. Адже збір підписів має проводитись виключно членами ініціативної групи   
(ч. ч. 1, 9 ст. 22 проекту), а її чисельність не може бути надто великою, оскільки ця група утворюється на зборах громадян. Відтак навіть, якщо ініціативна група складається з кількох сотень осіб, збирання ними трьох мільйонів підписів протягом шістдесяти днів стає завданням, яке дуже важко виконати.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик. О. Мельник

1. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – с.268. [↑](#footnote-ref-1)