



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 3612
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ до проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум»

У Головному юридичному управлінні проведено експертизу підготовленого до другого читання Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум», з приводу якого слід зауважити таке.

Як зазначено у **Терміновому спільному висновку**, підготовленому БДПЛ ОБСЄ та Європейською Комісією «За демократію через право» (далі - Венеційська комісія) від 21 липня 2020 року щодо законопроекту № 3612 про народовладдя через всеукраїнський референдум¹ (далі – Терміновий висновок), при підготовці проекту було докладено «значних зусиль для узгодження нового закону про всеукраїнський референдум із Виборчим кодексом України, ухваленим у грудні 2019 року, який дозволяє інтегрувати, поміж іншими гарантіями, такі важливі вимоги, як високий рівень прозорості та відкритості різних процедур організації і проведення всеукраїнських референдумів.

Проект успішно запозичує з нового Кодексу, поміж іншим, положення про складання, коригування та використання списків виборців; фінансування проведення кампанії; процедуру голосування; підрахунок голосів і визначення результатів виборів. Ця спроба узгодити різні законодавчі акти відповідає давній рекомендації Венеційської комісії та БДПЛ і варта схвалення».

¹ CDL-PI(2020)009

Разом з цим, законопроект викликає низку концептуальних застережень, пов'язаних з неврахуванням у проекті Закону окремих положень Конституції України та міжнародно-правових зобов'язань України.

Крім того, проект також містить низку внутрішніх суперечностей та прогалин, а окремі його положення не узгоджуються з іншими законами України.

I. Концептуальні застереження

1.

Відповідно до частини першої статі 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. А згідно із статтею 69 Основного Закону України референдум є однією з форм народного волевиявлення, так само як вибори та інші форми безпосередньої демократії.

Стаття 5 проекту, ґрунтуючись на статті 72 Конституції України, визначає загальні принципи всеукраїнського референдуму, серед яких передбачений принцип рівного права голосу (пункт 2 частини першої). А стаття 7 проекту, розкриваючи зміст цього принципу, наголошує, що цей принцип забезпечує також «рівність прав і можливостей суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму ... шляхом:

1) заборони втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб у процес всеукраїнського референдуму, крім випадків, передбачених цим Законом;

2) рівного та неупередженого ставлення органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до ініціативної групи всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів процесу референдуму;

3) заборони використання під час фінансування агітації всеукраїнського референдуму інших коштів, крім визначених цим Законом;

4) рівного та неупередженого ставлення засобів масової інформації до всіх суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму, об'єктивного та збалансованого висвітлення позицій на підтримку та проти питання всеукраїнського референдуму».

Натомість, як зазначено в Кодексі належної практики щодо референдумів², «політичні партії або прихильники та опоненти питання, винесеного на голосування, повинні бути на рівних умовах представлені у виборчих комісіях або повинні мати можливість спостерігати за діяльністю безстороннього органу. Рівність між політичними партіями може тлумачитися строго або на пропорційній основі».

Однак, поданий на розгляд проект не декларує і не забезпечує такої рівності між прихильниками та опонентами питання, винесеного на всеукраїнський референдум, ні в порядку утворення окружних та дільничних комісій з всеукраїнського референдуму (статті 45 – 48 проекту), ні в питаннях контролю за виготовленням бюлетенів для голосування (стаття 102 проекту).

Більш того, порядок формування окружних та дільничних комісій з референдуму передбачає преференції політичним партіям, які утворили депутатські фракції у Верховній Раді України поточного скликання та зареєстровані як прихильник або опонент питання всеукраїнського референдуму. Одна кандидатура від такої партії включається до складу комісій з референдуму обов'язково, тоді як кандидатури від інших політичних партій, зареєстрованих як прихильники або опоненти питання всеукраїнського референдуму, включаються до складу комісій за результатами жеребкування.

Політичні партії, депутатські фракції яких зареєстровані в Апараті Верховної Ради України поточного скликання на початок процесу всеукраїнського референдуму, мають також перевагу перед іншими політичними партіями в частині здійснення контролю за виготовленням бюлетенів для голосування на підприємстві-виготовлювачі, дотриманням вимог щодо знищення друкарських форм, технічних відходів, поліграфічного браку, оскільки їх представники включаються до складу контрольної комісії, яка утворюється Центральною виборчою комісією, (частина четверта статті 102 проекту). Інші політичні партії позбавлені такої можливості.

Таку саму преференцію законопроект надає також ініціативній групі, яка за замовчанням проектом вважається прихильником питання референдуму. Однак, проект не виключає можливості ініціювати голосування на всеукраїнському референдумі питань, щодо яких ініціативна група є опонентом.

Як зазначено у Терміновому висновку, «існує різниця між партіями, які представлені у Верховній Раді, та іншими партіями й організаціями. Ініціативним групам референдуму та партіям із фракціями в

² Кодекс належної практики щодо референдумів (CDL-AD (2007) 008rev-corr-e), пояснювальний звіт,, п. III.2.2.d.

Раді гарантовано представництво в будь-якій комісії, у яку вони запропонували своїх кандидатів. Навпаки, представництво інших політичних партій, тобто тих, яких зареєстровано як прихильників або опонентів питання референдуму, залежить від того, чи були їхні кандидати обрані у відповідну комісію за допомогою лотереї.

Відтак **залежно від ставлення парламентських партій до пропозиції (пропозицій) щодо референдуму, у деяких комісіях можуть переважати прихильники пропозицій щодо референдуму або опоненти з питань референдуму.**

Було б доцільно внести зміни до Законопроекту, щоб забезпечити формування окружних та дільничних комісії з всеукраїнського референдуму таким чином, аби опоненти й прихильники питання референдуму були однаково представлені в кожній комісії».

Крім того, частиною четвертою статті 45 проекту передбачено, що подання кандидатур до складу окружних комісій з всеукраїнського референдуму вносяться не пізніше як за 45 днів до дня голосування за підписом відповідно уповноваженої особи ініціативної групи, керівників політичної партії. Разом з цим, політична партія може бути зареєстрована як суб'єкт процесу всеукраїнського референдуму (прихильником чи опонентом питання всеукраїнського референдуму) за 40 - 37 днів до дня голосування (частини перша, шоста статті 75 проекту).

Тож **політичні партії, які набудуть статусу суб'єкта процесу всеукраїнського референдуму після встановленого граничного строку подання кандидатур до складу окружних комісій з всеукраїнського референдуму, будуть позбавлені цього права.** Це порушує принцип рівності суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму, тому передбачені проектом строки мають бути відкориговані.

2.

Проектом передбачається запровадження **електронного голосування** на всеукраїнському референдумі.

Так, згідно з абзацом другим частини другої статті 6 проекту «виборець реалізує своє право голосу шляхом подання бюлетеня на паперовому носії або шляхом електронного голосування в порядку, визначеному законом». Передбачено також, що виборець не пізніше як за п'ять днів до дня голосування може звернутися до органу ведення Державного реєстру виборців із заявою про включення його до списку

виборців спеціальної дільниці з електронного голосування (частина вісімнадцята статті 57 проекту). А стаття 116 проекту визначає порядок електронного голосування на всеукраїнському референдумі та встановлення його результатів.

При цьому проектом також передбачено, що положення частини другої статті 6, частини першої статті 13, частини другої статті 38, пункту 4 частини першої та пункту 4 частини другої статті 39, частини четвертої статті 44, частини першої статті 48, частини вісімнадцятої статті 57, частин першої і восьмої статті 101, статті 116, частин першої та другої статті 117, частин п'ятої статті 125 проекту щодо організації та проведення електронного голосування набирають чинності з дня набрання чинності законом щодо застосування інноваційних технологій з електронного (машинного) голосування (підпункт 1 пункту 1 розділу XIII проекту).

Однак **регулювання референдумних процедур, пов'язаних з електронним голосуванням, у проекті здійснено фрагментарно.**

Так, наприклад, у проекті не врегульовано:

- 1) який електронний документ має заповнити виборець у випадку електронного голосування (для порівняння: голосуючи у звичайному порядку виборець заповнює паперовий бюлетень);
- 2) яким чином дільнична комісія буде перевіряти особу виборця;
- 3) яким чином буде забезпечено таємність голосування;
- 4) як має діяти виборець і зазначена дільнична комісія, якщо виборець зробив помилку і не зміг проголосувати;
- 5) чи можливе надання допомоги виборцю, який внаслідок інвалідності та/або стану здоров'я не може самостійно здійснити електронне голосування, а також деякі інші суттєві положення, що мали б регулювати деталі організації і проведення електронного голосування на всеукраїнському референдумі.

На нашу думку, **регулювання референдумних процедур у проекті має бути симетричне для обох способів голосування, тим більше, що такий спосіб голосування для виборців України є новим.**

Крім того, згідно частиною четвертою статті 44 проекту **«дільнична комісія з електронного голосування з всеукраїнського референдуму, крім повноважень, передбачених цією статтею, має право не починати, зупиняти або завершувати електронне голосування в разі, якщо неможливо забезпечити безпеку або працездатність системи**

електронного голосування таким чином, щоб електронне голосування можна було провести відповідно до вимог законодавства».

На нашу думку, зазначене положення проекту свідчить про те, що наразі держава не в змозі гарантувати і захистити право голосу виборця, який захоче його реалізувати шляхом електронного голосування, від його спотворення чи навіть фальсифікації результатів голосування.

При цьому неможливість «забезпечити безпеку або працездатність системи електронного голосування» поставить під загрозу реалізацію виборцями, включеними до списку виборців на спеціальній дільниці з електронного голосування, їх права голосу.

Враховуючи викладене, та з огляду на відсутність аналогічних положень у Виборчому кодексі України (далі – ВКУ), вважаємо за доцільне наразі виключити з тексту проекту всі положення про електронне голосування.

Аналогічну позицію висловлено також у Терміновому висновку, в якому зазначено:

«Венеційська комісія та БДПП рекомендують виключити це питання із Законопроекту і відрегулювати його пізніше на глобальному рівні за допомогою окремого закону, який також буде стосуватися місцевих, парламентських та президентських виборів. У разі введення електронного голосування його потрібно регулювати спеціальним всеосяжним законом, прийнятим інклюзивним чином, який передбачатиме надійну, безпечну й прозору систему електронного голосування, яка буде перевірена та підтверджена ЦВК у прозорих умовах».

3.

Одним із питань, що може бути винесено на всеукраїнський референдум, є питання про зміну території України (пункт 3 частини першої статті 3 законопроекту). А відповідно до частини першої статті 18 проекту всеукраїнський референдум щодо зміни території України – це форма прийняття громадянами України, які мають право голосу, рішення щодо затвердження прийнятого Верховною Радою України закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України.

При цьому закон про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України, винесений на всеукраїнський референдум, вважається затвердженим, якщо за це проголосували більше

половини виборців, які взяли участь у голосуванні (частина сьома статті 117 законопроекту).

Отже за логікою зазначених положень законопроекту закон про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України, прийнятий Верховною Радою України, потребуватиме затвердження на всеукраїнському референдумі.

Однак, слід зазначити, що відповідно до пункту «а» частини другої статті 9 Закону України «Про міжнародні договори України» ратифікації підлягають міжнародні договори України, зокрема територіальні і такі, що стосуються державних кордонів.

При цьому міжнародний договір означає міжнародну угоду, укладену між державами в письмовій формі і регульовану міжнародним правом (підпункт «а» пункту 1 статті 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів та статті 2 Закону України «Про міжнародні договори України»).

Ратифікація відповідно до підпункту «б» пункту 1 статті 2 згаданої вище Конвенції означає залежно від випадку міжнародний акт, який має таке найменування і за допомогою якого держава виражає в міжнародному плані свою згоду на обов'язковість для неї договору.

Згідно з пунктом 32 частини першої статті 85 Конституції України надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України належить до повноважень Верховної Ради України.

Таким чином, прийняття парламентом рішення про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України є остаточним процедурним фактом, що передбачений Конституцією України, і не потребує будь-якого підтвердження на всеукраїнському референдумі.

Натомість питання про зміну території України (стаття 73 Конституції України) є внутрішнім питанням України, що вирішується виключно всеукраїнським референдумом, і не може бути предметом міжнародного договору, а відтак зазначений в законопроекті закон про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України не може вноситись на всеукраїнський референдум і бути ним затвердженим.

Крім того, як зазначено у Кодексі належної практики щодо референдумів, ухваленому Венеційською Комісією 16-17 березня 2007 року³, «використання референдумів повинно бути підпорядковане правовій системі в цілому, і особливо процедурним нормам. Зокрема, референдум не може проводитися, якщо Конституція чи закон у відповідності до

³ (CDL-AD(2007)008rev)

Конституції не допускає його, наприклад, якщо текст, що виноситься на референдум, є предметом виключної юрисдикції парламенту».

У зв'язку з викладеним **положення проекту щодо всеукраїнського референдуму про зміну території мають бути концептуально переглянуті.**

4.

Згідно з абзацом другим частини восьмої статті 30 проекту «текст законопроекту про втрату чинності законом України або окремими його положеннями, що пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, не може бути змінений після його затвердження більшістю зареєстрованих учасників зборів щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою».

Слід зауважити, що Регламентом Верховної Ради України визначено низку вимог до текстів законопроектів, метою яких є забезпечення їх конституційності та узгодженості з системою законодавства України.

Для цього Регламентом передбачено декілька фільтрів:

- 1) опрацювання проектів законів у парламентських комітетах,
- 2) наукова та юридична експертиза на різних етапах їх проходження у Верховній Раді України.

Натомість **текст підготовленого до розгляду законопроекту свідчить, що Верховну Раду України та її органи загалом усунуто від процесу опрацювання проекту закону, що виноситься на референдум, як з точки зору змістовного аналізу, так і в частині перевірки викладення тексту відповідно до усталених правил законопроектної техніки.**

Необхідно зазначити, що Венеційська комісія неодноразово⁴ наголошувала на важливості залучення парламенту як законодавчого органу до опрацювання та надання незалежного експертного висновку щодо законопроекту, який стане предметом референдуму, оскільки в іншому випадку високою є ймовірність порушення цілісності законодавчої системи.

Тому, на нашу думку, **проект необхідно доповнити положеннями щодо можливості попереднього опрацювання тексту законопроекту, що виноситься на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, у**

⁴ CDL-AD(2007)008rev-cor, CDL-PI(2020)009

Верховній Раді України та її органах і внесення до нього своїх пропозицій чи застережень, в тому числі і з огляду на вимоги законопроектної техніки.

5.

Проектом передбачено два різні способи реалізації виборцем своєї підтримки ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, які застосовуються одночасно:

- 1) шляхом підпису підписного листа у паперовому вигляді, а також
- 2) шляхом подання заяви в електронній формі засобами автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (частина друга статті 32 проекту).

Відповідно до статті 32 проекту підписи збирає ініціативна група, проте друга форма передбачає залучення до цього процесу Центральної виборчої комісії. При цьому порядок збору підписів в електронній формі засобами автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи має встановлюватись самою Центральною виборчою комісією.

Залучення державних органів до процедури збору підписів для ініціювання проведення референдуму може створити загрозу використання адміністративного ресурсу та викривлення результатів роботи ініціативної групи.

Парламентська асамблея Ради Європи в Резолюції про забезпечення вільних референдумів у державах-членах Ради Європи № 2251 (2019) висловила застереження стосовно можливих зловживань органів, насамперед, виконавчої влади в організації проведення референдумів:

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

І хоча Центральна виборча комісія не є органом виконавчої влади, вона відповідно до статті 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради

Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України.

Таким чином, на нашу думку, положення проекту про залучення Центральної виборчої комісії до процесу збору підписів на підтримку всеукраїнського референдуму за народною ініціативою слід виключити з тексту проекту.

II. Зауваження до окремих положень проекту

1.

Згідно з частиною першою статті 3 проекту «предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання:

- 1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;
- 2) загальнодержавного значення;
- 3) про зміну території України;
- 4) про втрату чинності законом України або окремими його положеннями».

Оскільки питання, передбачені пунктами 1, 3 і 4 частини першої статті 3 проекту, безумовно є питаннями загальнодержавного значення, **не зрозумілим залишається критерій, за яким буде оцінюватися питання, що пропонуватиметься для винесення на всеукраїнський референдум на підставі пункту 2 цієї частини.**

При цьому залишається також не розкритим взаємозв'язок цього пункту та пункту 4 цієї ж частини (які сформульовано без жодних застережень) з частиною другою зазначеної статті, що визначає випадки, коли референдум не може бути призначений (проголошений).

Для усунення зазначених суперечностей, що впливають на юридичну визначеність викладених положень, пропонуємо частину першу статті 3 проекту викласти в такій редакції:

«1. Предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання:

- 1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;
- 2) про зміну території України;

3) про втрату чинності законом України або окремими його положеннями, а також інші питання загальнодержавного значення, за винятком випадків, визначених частиною другою цієї статті».

Зазначена зміна редакції потребуватиме також відповідного корегування посилань на ці пункти в інших положеннях законопроекту.

2.

У низці положень проекту (частині другій статті 3, частині третій статті 30, частині дванадцятій статті 32, частині дев'ятій статті 33, частині сьомій статті 71, частині першій статті 83, частинах другій, дев'ятій та двадцять першій статті 100, частині третій статті 123, частині п'ятій статті 131, частині першій статті 132) **вжито словосполучення «органи правопорядку»**.

Проте, крім згадки про такі органи в статті 131¹ Конституції України та Законі України «Про Національну поліцію» (що поліція взаємодіє з органами правопорядку іноземних держав; виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України), **в законодавстві України визначення такого терміну відсутнє**, а тому слід уточнити, про які саме органи йдеться у зазначених статтях проекту.

3.

Згідно з абзацом другим частини першої статті 4 проекту **«результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі з предмета, передбаченого пунктом 2 частини першої статті 3 цього Закону, є обов'язковими для розгляду і прийняття рішення у порядку, визначеному Конституцією та законами України»**.

Однак, наразі **ні Конституцією України, ні законами України не встановлено такого порядку**.

Так само проектом не пропонується відповідних змін до чинних законів.

Щоправда, **Кабінету Міністрів України дається доручення у двомісячний строк з дня набрання чинності цим Законом підготувати та подати до Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законів**

України у відповідність із цим Законом (підпункт 1 пункту 3 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» проекту).

Разом з тим, надання такого доручення не узгоджується з частиною восьмою статті 90 Регламенту Верховної Ради України, **оскільки такі зміни мають викладатися у цьому законопроекті.**

4.

Частина друга статті 4 проекту визначає різні строки захисту волевиявлення громадян на всеукраїнському референдумі – три роки для питань, що були підтримані на всеукраїнському референдумі, і один рік для питань, що не були підтримані на всеукраїнському референдумі. Однак, на нашу думку, **негативне волевиявлення теж є волевиявленням громадян України, а відтак, строки захисту обох варіантів волевиявлення мають бути однаковими.**

5.

Згідно з частиною другою статті 5 проекту «всеукраїнський референдум не може проводитися одночасно з черговими та позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами».

Разом з тим, у розділі XIII законопроекту слід передбачити, що протягом періоду дії Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо організації та проведення проміжних виборів і заміщення народних депутатів України, обраних у загальнодержавному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені (до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України) всеукраїнський референдум може проводитися одночасно з проміжними виборами народних депутатів України.

6.

Пунктом 7 частини третьої статті 6 проекту до документів, що посвідчують особу та громадянство України виборця на всеукраїнському референдумі, який перебуває в установі кримінально-виконавчої системи, віднесено картку (довідку) установи кримінально-виконавчої системи.

Однак частиною шостою статті 6 проекту передбачено, що цей документ є підставою для отримання бюлетеня для голосування на

спеціальній дільниці з всеукраїнського референдуму, утвореній у відповідній установі виконання покарань, залишаючи поза увагою спеціальні дільниці, утворені у слідчих ізоляторах (частина друга статті 57 проекту).

Така ж прогалина міститься і у статті 41 проекту, якою визначаються вимоги до членів окружної чи дільничної комісії з всеукраїнського референдуму. Так, пунктом 5 частини третьої зазначеної статті передбачено, що до складу окружної чи дільничної комісії не можуть входити громадяни, які утримуються в установах виконання покарань, а частиною п'ятою статті 41 визначено, що до складу дільничної комісії з всеукраїнського референдуму спеціальної дільниці, утвореної в установі виконання покарань, не можуть входити працівники відповідної установи.

У зв'язку із зазначеним пропонується у частині шостій статті 6, пункті 5 частини третьої та частині п'ятій статті 41 проекту слова «в установі виконання покарань» у всіх числах замінити словами «в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі» у відповідному числі.

7.

Текст статті 15 проекту, який повторює за змістом положення статей 17 і 18 проекту, пропонуємо виключити як такий, що не містить самостійного нормативного навантаження. Натомість, видається необхідним вказати у цій статті з яких питань (з посиланням на пункти 2 і 4 частини першої статті 3 проекту) може проголошуватися всеукраїнський референдум за народною ініціативою, оскільки наразі в цій частині проект містить прогалину.

8.

До статті 19 проекту:

1) зазначена стаття висуває низку вимог до форми питання всеукраїнського референдуму, котрі, на нашу думку, варто доповнити також вимогами до процедурної придатності питань, що виносяться на референдум, сформульовані у Кодексі належної практики щодо референдумів, зокрема щодо:

- єдності форми (питання референдуму не повинно поєднувати конкретно сформульованого проекту поправки із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі);

- єдності ієрархічного рівня (питання, що виносяться на референдум, не повинно стосуватися одночасно законодавства різних ієрархічних рівнів).

Тим самим буде суттєво полегшено проведення оцінки Центральною виборчою комісією питань, що виносяться за народною ініціативою, на відповідність вимогам цього Закону (стаття 31 проекту).

2) частиною третьою статті 19 проекту передбачається, що «формулювання питання має відповідати вимогам, передбаченим пунктами 1 - 3 частини другої статті 3 цього Закону». Тим самим, проектом дозволено при формулюванні питання всеукраїнського референдуму не враховувати вимоги, передбачені пунктами 4 і 5 частини другої статті 3 проекту, згідно з якими «не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання щодо питань податків, бюджету, амністії» та питання, «віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду». Зазначений підхід створює внутрішню неузгодженість між згаданими положеннями проекту, для усунення якої пропонуємо у частині третій статті 19 проекту слова «пунктами 1 - 3 частини другої» замінити словами «частиною другою»;

3) у частині п'ятій статті 19 проекту зроблено спробу дати визначення «питання загальнодержавного значення» (котре згідно з пунктом 2 частини першої статті 3 проекту може бути предметом всеукраїнського референдуму) як «питання, вирішення якого впливає на долю всього Українського народу та має загальносуспільний інтерес». На нашу думку, таке визначення є доволі дискусійним та таким, яке важко буде застосувати на практиці, оскільки завжди буде залежати від суб'єктивної оцінки. Окрім того, предмети референдуму, передбачені іншими пунктами частини першої статті 3 проекту, теж охоплюються таким визначенням, а отже в цій частині проект містить логічну помилку;

4) на нашу думку у проекті варто передбачити також консультативний (незобов'язальний) референдум, за допомогою якого держава зможе порадитися зі своїми громадянами щодо важливих для суспільства питань.

Згідно з пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України виключно законом визначаються організація і порядок проведення виборів і референдумів. Однак, згідно з частиною другою статті 20 проекту не пізніше наступного дня після набрання чинності указом Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Центральна виборча комісія визначає порядок завершення процедур всеукраїнського референдуму, які були розпочаті в межах відповідного процесу референдуму.

Тим самим, всупереч зазначеному конституційному припису порядок проведення референдуму буде встановлюватися не законом, а підзаконним актом, яким є рішення ЦВК. Аналогічні зауваження стосуються також частини шостої статті 21, частини третьої статті 22 та інших статей проекту.

10.

Відповідно до частини четвертої статті 21 проекту Конституційний Суд України зобов'язаний надати висновки про відповідність Конституції України (конституційності) питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, міжнародного договору про зміну території України, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість, не пізніш як на тридцятий день з моменту отримання Конституційним Судом України відповідного звернення.

Зазначене не узгоджується із частиною першою статті 75 Закону України «Про Конституційний Суд України», згідно з якою обчислення строків конституційного провадження ведеться з дня постановлення ухвали про відкриття конституційного провадження у справі, а не з моменту отримання відповідного звернення.

11.

Частиною шостою статті 21 передбачено, що процес всеукраїнського референдуму продовжується, а в разі неможливості його продовження – відновлюється, зокрема, у разі ухвалення Конституційним Судом України висновку про конституційність питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум, в той час як продовжити процес всеукраїнського референдуму можна у випадку, якщо він вже був проголошений або призначений, тобто якщо відповідне питання вже було винесене на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. У зв'язку з цим пропонується усунути зазначені неузгодженості в тексті проекту, замінивши в частині шостій статті 21 слова «яке пропонується для винесення

на всеукраїнський референдум» словами «яке винесене на всеукраїнський референдум».

Варто також зауважити, що проект не визначає поняття «відновлення процесу всеукраїнського референдуму», тож цю прогалину необхідно заповнити. При цьому в абзаці другому частини сьомої статті 21 проекту передбачено, що «Центральна виборча комісія визначає порядок продовження або відновлення процедур всеукраїнського референдуму, що були розпочаті в межах відповідного процесу референдуму». Однак на етапі, коли питання тільки «пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою», відповідний процес референдуму ще не розпочався, і йдеться лише про народну ініціативу.

Крім того, для забезпечення принципу правової визначеності доцільно в проекті викласти перелік усіх етапів ініціювання та проведення процесу всеукраїнського референдуму.

12.

Статтею 23 проекту передбачається, що «для організації та проведення всеукраїнського референдуму використовується автоматизована інформаційно-телекомунікаційна аналітична система як компонент автоматизованої інформаційної системи, що застосовується при проведенні виборів та референдумів. Порядок створення та функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної аналітичної системи затверджується Центральною виборчою комісією».

Тож реалізація окремих референдумних процедур буде здійснюватися на підставі підзаконного акту Центральної виборчої комісії, що не узгоджується з положенням пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України, яким встановлено, що виключно законами України визначаються організація і порядок проведення референдумів.

13.

Частина перша статті 29 проекту повторює зміст частини другої статті 16 проекту, а тому має бути виключена.

14.

Згідно з абзацом третім частини першої статті 31 проекту «якщо протягом сорока днів Президент України не подасть відповідне звернення до Конституційного Суду України та/або не буде відкрито конституційне провадження щодо нього, Центральна виборча комісія відновлює процедуру

реєстрації та протягом п'яти днів приймає одне із рішень, передбачених абзацом першим цієї частини».

Разом з тим, частина друга статті 151 Конституції України та стаття 21 проекту передбачає також можливість звернення до Конституційного Суду України щонайменше 45 народних депутатів України з цього питання. Тому абзац третій частини першої статті 31 проекту слід узгодити зі статтею 151 Конституції України та статтею 21 проекту.

15.

Статтею 32 проекту встановлюється порядок збору підписів на підтримку ініціативи щодо проведення референдуму. При цьому згідно з абзацом другим частини другої цієї статті «підпис вважається зібраним на території області за місцем виборчої адреси виборця».

Разом з тим, згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» місце проживання і місце перебування особи прив'язані до реєстрації особи, а не до її виборчої адреси. Крім того, відповідно до чинної редакції статей 8 і 20 Закону України «Про Державний реєстр виборців» зміна виборчої адреси наразі здійснюється без подання підтверджуючих документів. За таких умов перевірити достовірність проживання чи перебування виборця на території відповідної області буде неможливо. Зазначений підхід не враховує вимоги юридичної визначеності закону, як того вимагає принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України).

16.

Відповідно до частини першої статті 34 проекту «після закінчення збирання підписів виборців ініціативна група підраховує загальну кількість підписів виборців щодо призначення референдуму за народною ініціативою, зібраних на підтримку ініційованого питання всеукраїнського референдуму відповідно до вимог частини другої статті 72 Конституції України». При цьому проектом не передбачено механізму врахування ініціативною групою підписів виборців на підтримку ініціативи, поданих через інформаційно-аналітичну систему.

17.

Відповідно до частини третьої статті 41 проекту до складу окружної чи дільничної комісії з всеукраїнського референдуму не можуть входити, серед іншого, громадяни, які мають судимість за вчинення тяжкого або

особливо тяжкого злочину чи злочину проти виборчих прав громадян, чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

Відповідно до статті 88 Кримінального кодексу України особа визнається такою, що має судимість, з дня набрання законної сили обвинувальним вироком і до погашення або зняття судимості. Судимість має правове значення у разі вчинення нового кримінального правопорушення, а також в інших випадках, передбачених законами України.

Відтак за наведеної редакції проекту здійснення повноважень члена комісії може бути покладено на особу, яка має судимість за вчинення умисного нетяжкого кримінального правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг або відбуває покарання у виді громадських робіт, виправних робіт, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю тощо за інше правопорушення.

У частині вживання словосполучення «корупційний злочин» слід зазначити, що у Кримінальному кодексі України з урахуванням змін, внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22 листопада 2018 року № 2617 вжито термін «корупційне кримінальне правопорушення».

Також слід зазначити, що законодавство передбачає обмеження і за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Так, відповідно до статті 19 Закону України «Про державну службу» на державну службу не може вступити особа, яка піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили. За загальним правилом відповідно до положень статті 39 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якщо особа, піддана адміністративному стягненню, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то ця особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

З метою усунення наведених неузгодженостей пропонуємо пункт 6 частини третьої статті 41 проекту викласти у такій редакції:

«особа, яка має судимість за вчинення кримінального правопорушення, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку, а також особа, яка піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, - протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили».

Наведені зауваження стосуються також положень частини другої статті 76, частини першої статті 83 проекту.

Крім того, відповідного узгодження з наведеною позицією потребують положення пункту 9 частини третьої статті 45, пункту 9 частини другої статті 53, пункту 7 частини другої статті 77, пункту 7 частини першої статті 83 проекту.

18.

Згідно з частиною п'ятою статті 45 проекту заяви осіб, запропонованих до складу окружної комісії з всеукраїнського референдуму, подаються не до Центральної виборчої комісії, а відповідним суб'єктам всеукраїнського референдуму. Таким чином, приймаючи рішення про утворення зазначеної комісії, Центральна виборча комісія не матиме змоги переконатися, що запропоновані до складу комісії особи дійсно погодилися на здійснення такої роботи. Відтак, запропонований підхід містить ознаки невідповідності частині третій статті 43 Конституції України, згідно з якою використання примусової праці забороняється. Крім того, це уможливить випадки, коли особа, включена до складу комісії з всеукраїнського референдуму без її згоди, не буде брати участь у роботі комісії, що, в свою чергу, запустить механізми заміни таких членів, в той час як комісія змушена буде працювати в неповному складі.

19.

Відповідно до частини дев'ятої статті 46 проекту Центральна виборча комісія має врегулювати порядок забезпечення органами державної влади та органами місцевого самоврядування окружних комісій з всеукраїнського референдуму приміщеннями, матеріально-технічним обладнанням. Це, однак, не узгоджується з частиною другою статті 19 Конституції України, яка вимагає встановлення способу здійснення повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування виключно Конституцією та законами України, а не підзаконними актами, якими є акти Центральної виборчої комісії.

У зв'язку з цим у частині дев'ятій статті 46 проекту слова «у порядку, визначеному Центральною виборчою комісією» слід виключити. Те ж саме стосується частини тринадцятої статті 48 проекту.

20.

У проекті застосовано неоднаковий підхід до формування керівного складу окружних та дільничних комісій з всеукраїнського референдуму.

Так, частиною третьою статті 46 проекту передбачено, що суб'єкти подання – прихильники та опоненти питання всеукраїнського референдуму – мають право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад в окружних комісіях з всеукраїнського референдуму. Однак, така вимога не передбачена положеннями проекту, які визначають порядок формування складу дільничних комісій з всеукраїнського референдуму (стаття 48 проекту).

Зазначені положення проекту доцільно узгодити та внести відповідні зміни до статті 48 проекту, передбачивши право суб'єктів подання кандидатур – прихильників та опонентів питання всеукраїнського референдуму на пропорційну частку керівних посад у складі дільничних комісій в межах відповідного територіального округу з всеукраїнського референдуму.

21.

Законопроект визначає право члена комісії з всеукраїнського референдуму на відшкодування шкоди, заподіяної його життю, здоров'ю чи майну у зв'язку з виконанням обов'язків члена комісії з всеукраїнського референдуму, у тому числі витрат на відрядження, пов'язаних з виконанням обов'язків члена комісії, у порядку та розмірі, встановлених Кабінетом Міністрів України (пункт 5 частини четвертої статті 52 проекту).

Однак, згідно з Цивільним кодексом України кожна особа має право на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорування (частина перша статті 15). Способом захисту цивільних прав та інтересів може бути, зокрема, відшкодування збитків та іншим способом відшкодування майнової шкоди (пункт 8 частини другої статті 16, стаття 22 Цивільного кодексу України). При цьому відшкодування збитків здійснюється у повному обсязі, якщо договором або законом не передбачено відшкодування у меншому або більшому розмірі (абзац перший частини третьої статті 22 Цивільного кодексу України). Кодекс також визначає, що захист цивільного права або інтересу може здійснюватися судом і в інший спосіб, що встановлений договором або законом чи судом у визначених законом випадках (абзац дванадцятий частини другої статті 16).

Загальні підстави відповідальності за завдану майнову шкоду та шкоду, завдану каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я регулюються нормами Цивільного кодексу України (статті 1166 – 1208). До того ж, Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" визначаються правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування, гарантії

працюючих громадян щодо їх соціального захисту у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, вагітністю та пологами, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Тому питання відшкодування завданих збитків за загальним принципом має регулюватися виключно законом, а не Кабінетом Міністрів України, як це передбачено пунктом 5 частини четвертої статті 51 законопроекту.

Крім цього, за законопроектом витрати на відрядження, пов'язані з виконанням обов'язків члена комісії з всеукраїнського референдуму, розглядаються як "витрати на відшкодування шкоди, заподіяної його життю, здоров'ю чи майну у зв'язку з виконанням обов'язків члена комісії з всеукраїнського референдуму, у тому числі витрат на відрядження, пов'язаних з виконанням обов'язків члена комісії". Проте, за статтею 121 Кодексу законів про працю України працівники мають право на відшкодування витрат та одержання інших компенсацій у зв'язку з службовими відрядженнями; працівникам, які направляються у відрядження, виплачуються: добові за час перебування у відрядженні, вартість проїзду до місця призначення і назад та витрати по найму жилого приміщення в порядку і розмірах, встановлюваних законодавством (частини перша та друга). При цьому Кодекс законів про працю України розглядає відшкодування витрат на відрядження працівника як гарантії і компенсації при службових відрядженнях, а не як витрати на відшкодування завданої шкоди.

Відтак, з метою дотримання конституційних приписів, за якими людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, зазначені положення пункту 5 частини четвертої статті 52 законопроекту мають бути приведені у відповідність до норм Цивільного кодексу України та Кодексу законів про працю України.

22.

Частиною шостою статті 59 проекту, за якою позов про уточнення списку виборців може бути подано до суду в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, дублює положення частини одинадцятої статті 57 проекту, в якій передбачено, що адміністративний позов про уточнення списку виборців може бути поданий до суду в порядку і строки, встановлені Кодексом адміністративного судочинства України.

Частиною другою статті 64 проекту передбачено, що ініціативна група (у разі проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) для фінансування своєї агітації всеукраїнського референдуму, зобов'язана утворити власний фонд у порядку, встановленому цим Законом.

Частиною третьою статті 32 проекту передбачено, що «ініціативна група має право виготовляти підписні листи за встановленою Центральною виборчою комісією формою за рахунок коштів фонду ініціативної групи, утвореного відповідно до статті 70 цього Закону».

Водночас частиною другою статті 70 проекту встановлено, що «ініціативна група зобов'язана відкрити рахунок фонду ініціативної групи у порядку, встановленому для відкриття рахунку фонду всеукраїнського референдуму відповідно до частини першої статті 69 цього Закону, не пізніше як на десятий день з дня її реєстрації Центральною виборчою комісією». Тобто такий фонд має бути створений ще до початку процесу всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

При цьому частиною першою статті 69 проекту передбачено, що порядок відкриття і закриття рахунків фондів всеукраїнського референдуму політичної партії, громадської організації, зареєстрованих як прихильники чи опоненти питання всеукраїнського референдуму, ініціативної групи встановлюється Національним банком України за погодженням із Центральною виборчою комісією не пізніше як за п'ятдесят сім днів до дня голосування.

У зв'язку з зазначеним, передбачені у проекті порядок та строки відкриття фондів суб'єктів процесу референдуму, зокрема фонду ініціативної групи, потребують взаємного узгодження. Враховуючи, що заздалегідь не відомо, коли може виникнути ініціатива проведення всеукраїнського референдуму, строк для встановлення такого порядку відповідними державними органами доцільно передбачити у перехідних положеннях законопроекту, а у тексті частини першої статті 69 слова «не пізніше як за п'ятдесят сім днів до дня голосування» виключити.

Порядок фінансування підготовки та проведення всеукраїнського референдуму, передбачений статтею 65 проекту, не відповідає вимогам бюджетного законодавства України.

Так, зокрема, щорічне передбачення у Державному бюджеті України коштів на підготовку та проведення всеукраїнського референдуму без вказання предмету такого референдуму суперечить принципам

обґрунтованості, ефективності та результативності бюджетної системи, встановленим у статті 7 Бюджетного кодексу України, згідно з якими бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил. При складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Крім того, відповідно до частин третьої та п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України бюджетні програми формуються головними розпорядниками бюджетних коштів під час підготовки пропозицій до Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та складання бюджетного запиту з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку.

Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, досягнення мети бюджетної програми, виконання завдань бюджетної програми, висвітлюють обсяг і якість надання публічних послуг.

Одним з варіантів вирішення питання фінансування підготовки та проведення всеукраїнського референдуму можна навести положення частини сьомої статті 143 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України супроводжується одночасним поданням і законопроекту, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України.

При цьому певні особливості порядку бюджетного фінансування підготовки і проведення всеукраїнського референдуму мають бути відтворені в Бюджетному кодексі України, наприклад, у статті 51 «Особливості здійснення окремих видатків бюджету».

Частина десята статті 69 та частина одинадцята статті 70 проекту щодо безоплатного надання послуг банком, пов'язані з відкриттям, функціонуванням і закриттям рахунку відповідних фондів фонду не відповідають частині четвертій статті 1068 Цивільного кодексу України, згідно з якою клієнт зобов'язаний сплатити плату за виконання банком операцій за рахунком клієнта, якщо це встановлено договором. Враховуючи це, перше речення відповідних частин проекту слід виключити.

26.

З метою забезпечення юридичної визначеності закону в частині десятій статті 70 проекту варто уточнити, з якого моменту зупиняється витрачання коштів з рахунку фонду ініціативної групи у разі зупинення збору підписів та агітації щодо ініціативи з підстав, передбачених частиною четвертою статті 20 проекту.

27.

Згідно з частиною четвертою статті 79 проекту «посвідчення представника суб'єкта процесу всеукраїнського референдуму у Центральній виборчій комісії, уповноваженої особи суб'єкта процесу всеукраїнського референдуму, повноваження яких припинено до закінчення процесу всеукраїнського референдуму, вважається недійсним». Однак, проект не містить механізмів забезпечення цього положення, що не враховує необхідності забезпечення правової визначеності закону як складової принципу верховенства права.

28.

Частиною шостою статті 82 проекту передбачено, що Центральною виборчою комісією може бути зареєстровано не більше двох офіційних спостерігачів від громадської організації. Інші офіційні спостерігачі від громадської організації реєструються відповідною окружною комісією з всеукраїнського референдуму.

Оскільки комісії з всеукраїнського референдуму утворюються після початку процесу всеукраїнського референдуму, протягом 90 днів за ходом збору підписів на підтримку ініціативи проведення всеукраїнського референдуму від однієї громадської організації зможе вести спостереження тільки два офіційних спостерігача. Враховуючи, що відповідно до Конституції України підписи на підтримку ініціативи проведення

всеукраїнського референдуму за народною ініціативою збираються в різних областях України окремо, а зібрані підписи перевіряються Центральною виборчою комісією, видається доцільним передбачити, що від кожної громадської організації, яка отримає дозвіл мати офіційних спостерігачів на всеукраїнському референдумі, до початку процесу всеукраїнського референдуму за народною ініціативою можна зареєструвати офіційними спостерігачами до 25 осіб.

29.

Згідно з частиною четвертою статті 84 проекту «у разі порушення офіційним спостерігачем вимог пункту 3 частини другої цієї статті комісія з всеукраїнського референдуму, на засіданні якої присутній офіційний спостерігач, робить йому попередження».

Таким чином, офіційний спостерігач, якому пунктами 1 і 2 частини другої статті 84 проекту заборонено заповнювати замість виборця (у тому числі на його прохання) бюлетень для голосування, а також бути присутнім під час заповнення виборцем бюлетеня для голосування у кабіні для таємного голосування або іншим чином порушувати таємницю голосування, може порушувати зазначені заборони без жодних юридичних наслідків.

30. Стаття 86 проекту визначає основні засади інформаційного забезпечення всеукраїнського референдуму. При цьому частиною п'ятою цієї статті передбачено, що «особи, які порушують обов'язки, передбачені цією статтею, несуть відповідальність у порядку, передбаченому законом».

Оскільки законом (згідно з проектом) буде встановлено відповідальність за порушення цілої низки його вимог, а не тільки за порушення засад інформаційного забезпечення, на нашу думку, проект має містити загальне положення про відповідальність за порушення законодавства про всеукраїнський референдум.

31.

Згідно з абзацом другим частини першої статті 94 проекту «висвітлення офіційної позиції Президента України та Верховної Ради України про проведення всеукраїнського референдуму щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України та всеукраїнського референдуму про зміну території України не є агітацією всеукраїнського референдуму». Аналогічні положення містяться також у пункті 2 частини другої, абзаці другому частини п'ятої статті 100 проекту.

На нашу думку, зміст словосполучення «висвітлення офіційної позиції Президента України та Верховної Ради України про проведення

всеукраїнського референдуму» є вкрай нечітким з огляду на те, що згідно з Конституцією України парламент і Президент України уповноважені у визначеному законом порядку призначити (проголосити) всеукраїнський референдум, і не уповноважені мати «офіційну позицію» щодо такого референдуму. За таких умов будь-яка «офіційна позиція» Верховної Ради України чи Президента України безумовно впливатиме на волевиявлення виборців, а отже фактично буде агітацією в контексті абзацу першого частини першої статті 94 проекту. У зв'язку з викладеним зазначені положення проекту пропонується виключити.

32.

Відповідно до частини четвертої статті 94 проекту «встановлення інформаційних наметів для проведення заходів агітації всеукраїнського референдуму, організація та проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів не потребують отримання будь-яких дозволів від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом». Однак, наразі такого закону не існує, і проектом не пропонується змін до чинних законів, які би визначали подібні випадки.

33. Згідно з частиною сьомою статті 100 проекту агітація всеукраїнського референдуму, «що супроводжується наданням виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів (крім товарів, зазначених у частині третій статті 96 цього Закону), послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей... вважається непрямым підкупом виборців і підлягає відповідальності».

Звертаємо увагу, що термін «непрямий підкуп виборців» у законодавстві не визначений. Натомість аналогічний склад описаний у статті 160 Кримінального кодексу України як «підкуп виборця, учасника референдуму, члена виборчої комісії або комісії з референдуму». У зв'язку з цим частину сьому статті 100 проекту та статтю 160 Кримінального кодексу України слід узгодити між собою.

34.

З метою більш чіткого викладу нормативного матеріалу частину сімнадцяту статті 100 проекту, якою передбачено, що «Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення своїм рішенням припиняє до закінчення процесу всеукраїнського референдуму трансляцію на території України, в тому числі операторами телекомунікацій, іноземних телеканалів,

у діяльності яких порушується норма щодо заборони громадянам іноземних держав, особам без громадянства ведення агітації всеукраїнського референдуму, у тому числі через журналістську діяльність, або в передачах яких містяться заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення» пропонується викласти як дві частини такого змісту, змінивши при цьому нумерацію наступних частин цієї статті:

«17. Поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється.

18. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення своїм рішенням припиняє до закінчення процесу всеукраїнського референдуму трансляцію на території України, в тому числі операторами телекомунікацій, іноземних телеканалів, у діяльності яких порушується норма щодо заборони громадянам іноземних держав, особам без громадянства ведення агітації всеукраїнського референдуму, у тому числі через журналістську діяльність, або порушуються інші вимоги цього Закону».

35.

Оскільки відповідно до частини першої статті 6 проекту громадянин України, який має право голосу, є виборцем, а не учасником всеукраїнського референдуму, виборцю видається тільки один бюлетень для голосування, а голосування за місцем перебування виборця на закордонних ділянках з всеукраїнського референдуму не організовується, перше речення частини одинадцятої статті 107 пропонується викласти в такій редакції: «При організації голосування виборця за місцем перебування член дільничної комісії з всеукраїнського референдуму на підставі витягу зі списку виборців за умови надання виборцем одного з документів, передбачених відповідно частиною четвертою або шостою статті 6 цього Закону, видає такому виборцю бюлетень для голосування».

36.

У частині першій статті 111 проекту передбачено, що транспортування документів здійснюється ... під охороною у супроводі поліцейських, а в разі необхідності, за зверненням Центральної виборчої комісії, - співробітників Служби безпеки України. Однак, зазначене повноваження співробітників Служби безпеки України не впливає із завдань і повноважень Служби безпеки України, що визначені Законом України «Про Службу безпеки України», зокрема його статтями 2 та 24.

37.

Відповідно до частини першої статті 118 проекту «якщо дії Центральної виборчої комісії щодо складання протоколу про результати всеукраїнського референдуму не оскаржені до суду в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, Центральна виборча комісія не пізніше як на п'ятий день з дня встановлення результатів всеукраїнського референдуму офіційно оголошує результати всеукраїнського референдуму на своєму засіданні та своє рішення, прийняте відповідно до статті 117 цього Закону». Разом з тим, зазначена стаття не містить положення про строк офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму у разі оскарження протоколу про результати всеукраїнського референдуму.

38.

Як вбачається з положень статті 119 законопроекту, затверджений (прийнятий) на всеукраїнському референдумі закон протягом п'яти днів після офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму офіційно оприлюднюється в порядку, встановленому Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. При цьому Регламент Верховної Ради України визначає процедуру офіційного опублікування прийнятих парламентом і підписаних Президентом України законів (частина перша статті 139). Інакше кажучи, відповідні регламентні процедури впливають і спрямовані на забезпечення реалізації положень статті 94 Конституції України.

Конституційний Суд України, розглядаючи справу за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72,

статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008), дійшов висновку, що, виходячи із змісту частин першої, другої статті 94 Конституції України, в них урегульовано процедуру підписання і оприлюднення законів, прийнятих саме Верховною Радою України. Процедуру ж підписання і оприлюднення законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, у Конституції України не врегульовано.

Таким чином, процедура підписання і оприлюднення законів, встановлена частиною другою статті 94 Конституції України, не застосовується до прийнятих референдумом законів, а Регламент Верховної Ради України не містить порядку офіційного оприлюднення таких законів.

39.

Частиною першою статті 122 проекту передбачено, що «прийнятий на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою закон України про визнання таким, що втратив чинність, закону України або окремих положень закону України набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його офіційного опублікування».

Разом з тим, жодним з положень проекту не передбачалося, що текст законопроекту, що виноситься на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може містити положення про порядок набрання ним чинності, тим більше відтермінованого в часі. З урахуванням викладеного, слова «якщо інше не передбачено самим законом» пропонуємо виключити. У цьому разі такий закон набиратиме чинності через 10 днів після його опублікування (частина п'ята статті 94 Конституції України).

40.

Частиною третьою статі 124 проекту передбачено, що суд, до якого подано позовну заяву, невідкладно повідомляє відповідну комісію з всеукраїнського референдуму, комісію вищого рівня, Центральну виборчу комісію, а щодо списків виборців – також орган ведення Державного реєстру виборців про надходження такої заяви, відкриття провадження чи відмову у відкритті провадження у справі, а також про ухвалене судом рішення.

Слід зауважити, що використане поняття «невідкладно» не визначено законодавством, не зважаючи на те, що часто зустрічається в нормативно-правових актах, але в кожному конкретному випадку тлумачиться суб'єктивно. У зв'язку з цим, на нашу думку, це поняття підлягає уточненню

з огляду на принцип правової визначеності. Наприклад, «невідкладно, але не пізніше 24 годин з...».

41.

Згідно з пунктом 1 розділу XIII проекту він «набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім окремих положень, строк набрання чинності яких визначено в підпунктах 1 - 4 зазначеного пункту.

При цьому підпунктом 4 цього пункту передбачено, що пункт 4 частини першої статті 3 цього Закону, «а також інші положення цього Закону щодо підготовки, організації та проведення всеукраїнського референдуму, предметом якого є втрата чинності законом України або окремими його положеннями», набирають чинності з дня набрання чинності законом про народну законодавчу ініціативу, але не пізніше 1 січня 2022 року.

З приводу зазначеного слід зауважити, що з огляду на вимогу правової визначеності та передбачуваності закону, як того вимагає принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України) порядок набрання чинності законом має чітко і конкретно (а не абстрактно) визначати, які його положення набрали чинності в загальному порядку, а які набирають чинності в інший строк.

42.

Частиною першою статті 35 проекту визначається, що Центральна виборча комісія здійснює перевірку і підрахунок підписів на підтримку ініціативи проведення всеукраїнського референдуму з використанням автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи. Порядок здійснення перевірки визначається Центральною виборчою комісією.

Підпунктом 2 пункту 1 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» проекту передбачено, що наступного дня за днем прийняття Центральною виборчою комісією рішення про введення в експлуатацію автоматизованої інформаційно - телекомунікаційної системи набирають чинності відповідні положення проекту щодо підтримки народної ініціативи шляхом подання заяв в електронній формі та обов'язку ініціативної групи передати до Центральної виборчої комісії підписні електронні дані.

Разом з цим підпунктом 2 пункту 4 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Центральній виборчій комісії доручається не пізніше дев'яти місяців з дня, наступного за днем після набрання чинності

законом про Державний бюджет, що передбачатиме кошти на створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, забезпечити створення такої системи та введення її в експлуатацію. Підпунктом 3 пункту 3 зазначеного розділу проекту Кабінету Міністрів України доручається передбачати кошти для створення і функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи при підготовці проектів закону про Державний бюджет України на 2022 рік і наступні роки.

При цьому, однак, розділ XIII «Прикінцеві та перехідні положення» проекту не містить положень, які б визначали порядок здійснення перевірки і підрахунку підписів на підтримку ініціативи проведення всеукраїнського референдуму до введення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи в експлуатацію.

43.

Як вже зазначалось, підпунктом 4 пункту 1 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту пропонується встановити, що положення щодо підготовки, організації та проведення всеукраїнського референдуму, предметом якого є втрата чинності законом України або окремими його положеннями, набирають чинності з дня набрання чинності законом про народну законодавчу ініціативу.

Разом з тим слід зауважити, що, як свідчить світова практика унормування реалізації народом права законодавчої ініціативи, інститут народної законодавчої ініціативи є самостійним інструментом у межах конституційного законодавства, який, на відміну від референдуму, спрямований на включення до порядку денного законодавчого органу питань, що становлять значний суспільний інтерес і не є оформленими у вигляді остаточного тексту проекту законодавчого акту (пункт 80 Доповіді з питання законодавчої ініціативи, схваленої Європейською Комісією «За демократію через право» (CDL-AD(2008)035).

44.

Проектом вносяться зміни і до статті 266 Кодексу адміністративного судочинства України, яка визначає особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Зокрема, змінами пропонується, щоб правила цієї статті поширювалися на розгляд адміністративних справ щодо законності

бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроекту на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою та бездіяльності Верховної Ради України щодо не розгляду такого законопроекту (пункт 5 частини першої та частина дев'ята статті 266 КАС України в редакції проекту). Наведені положення впливають із редакції частини четвертої статті 122 проекту про всеукраїнський референдум та викликають такі зауваження.

На нашу думку, нормотворчий підхід, який презюмує вчинення органами державної влади бездіяльності (негативне регулювання), апріорі ставлячи під сумнів їхню добросовісність, є неприйнятним, оскільки відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У зв'язку з цим зазначені положення проекту варто виключити.

До того ж з приводу змін до статті 266 КАС України слід зазначити, що:

1) зважаючи на те, що у пункті 2 частини четвертої статті 266 КАС України йдеться не лише про бездіяльність, а й про дії відповідних державних органів, на нашу думку, зміни доцільно вносити не до цього пункту, як це зроблено в проекті, а шляхом доповнення частини четвертої зазначеної статті новим пунктом 4;

2) абзацом другим частини дев'ятої статті 266 КАС України (в редакції проекту) передбачено, що у разі участі у справі більше десяти співпозивачів та/або третіх осіб без самотійних вимог на стороні співпозивачів їх самопредставництво не допускається. Співпозивачі та треті особи без самотійних вимог на стороні співпозивачів беруть участь у такому судовому процесі виключно через спільного представника. Клопотання третьої особи без самотійних вимог про вступ у справу на стороні співпозивачів (згода на вступ у справу – у разі її залучення співпозивачами чи судом) вважається формою доручення захисту своїх інтересів у справі спільному представникові співпозивачів у справі. При цьому повістки про виклик та повістки-повідомлення співпозивачам, третім особам без самотійних вимог на їх стороні не надсилаються. Виклик, повідомлення представника співпозивачів (третіх осіб) вважається викликом, повідомленням співпозивачів (третіх осіб). Копії судових рішень співпозивачам (третім особам) не надсилаються, а надсилаються тільки їх представнику.

На нашу думку, зазначені положення свідчать про обмеження прав співпозивачів та/або третіх осіб без самостійних вимог на стороні співпозивачів, що не лише не узгоджується із статтею 49 КАС України, яка не містить застережень щодо участі у справі третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача, виключно через представника, а й не враховують вимог положень статей 22, 55 Конституції України, якими гарантується, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, а права та свободи захищаються судом.

Потребують узгодження з проектом і окремі положення КАС України, що визначають громадянина України, який має право голосу на всеукраїнському референдумі, як «учасник всеукраїнського референдуму» (частина друга статті 273, частина друга статті 275, частина друга статті 276) в той час як проектом такий суб'єкт всеукраїнського референдуму визначається як «виборець».

Таким чином, зазначені положення проекту не враховують принципу верховенства права та принципу правової визначеності (стаття 8 Конституції України) і можуть створити у разі його прийняття як закону труднощі із застосуванням на практиці.

45.

Пункт 5 частини першої статті 20 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" в редакції проекту уповноважує Центральну виборчу комісію на утворення усіх комісій з всеукраїнського референдуму. Зазначене положення не узгоджується зі статтями 47-48 проекту, згідно з якими дільничні комісії (крім дільничної комісії з електронного голосування та дільничних комісій закордонних дільниць) утворюються окружними комісіями. Відтак, зазначені положення слід узгодити між собою.

46.

Проектом викладається у новій редакції стаття 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», якою, зокрема пропонується передбачити, що оприлюднення всіх актів Суду за результатами конституційного провадження, крім висновків Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, здійснюється на офіційному веб-сайті Суду або в окремих випадках за ухвалою Суду - в Залі засідань Суду, але не пізніше наступного робочого дня після їх ухвалення (абзац перший частини першої статті).

У той же час абзацом другим частини першої зазначеної статті (в редакції проекту) передбачається, що висновки Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою оприлюднюються в день їх ухвалення.

Аналіз змісту оновленої редакції статті проекту свідчить про те, що, зробивши застереження в абзаці першому, «крім висновків Суду...», суб'єкт законодавчої ініціативи не зазначив у абзаці другому норми, де буде здійснюватися опублікування висновків Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Враховуючи наведене, вважаємо, що положення абзаців першого та другого частини першої статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» (в редакції проекту) потребують редакційних змін. В іншому випадку положення законопроекту не забезпечуватимуть дотримання такого елементу принципу верховенства права, як правова визначеність, що не відповідає вимогам статей 1 та 8 Конституції України.

47.

Підпунктом 1 пункту 3 розділу XIII проекту Кабінету Міністрів України надано доручення «у двомісячний строк з дня набрання чинності цим Законом підготувати та подати до Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законів України у відповідність із цим Законом». Зазначене положення, однак, не узгоджується з частиною восьмою статті 90 Регламенту Верховної Ради України, оскільки необхідні для впровадження закону про всеукраїнський референдум після набрання ним чинності зміни мають вноситися саме цим проектом.

48.

Низка положень проекту потребують взаємного узгодження та заповнення прогалін, зокрема:

1) положення проекту, якими передбачаються відповідні обмеження або зобов'язання виконати певні дії органам державної влади та органам місцевого самоврядування (зокрема, частини п'ята і шоста статті 14, пункт 4 частини п'ятої статті 35, частина шоста статті 40 тощо) необхідно доповнити словами «органи влади Автономної Республіки Крим» у відповідному відмінку;

2) слід узгодити положення пункту 3 частини третьої та друге речення частини дев'ятої статті 32 проекту щодо переліку відомостей, що мають

зазначатися у підписному листі на підтримку проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою про особу, яка збирає підписи виборців, а також уточнити час, коли ці відомості мають вписуватись до підписного листа;

3) редакція частини п'ятої статті 33 проекту (інформація, що має надаватись Центральній виборчій комісії та Національному агентству з питань запобігання корупції політичною партією, громадською організацією про призначеного нею розпорядника рахунку свого фонду агітації щодо ініціативи) потребує уточнення щодо обсягу відомостей про документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, та узгодження його з іншими положеннями проекту, сформульованими більш чітко (наприклад, у частинах сьомій та дев'ятій статті 32 проекту відповідно зазначено: «номер і серію документа, що посвідчує особу і підтверджує громадянство України» та «серію, номер і дату видачі паспорта громадянина України»);

4) абзац другий частини восьмої статті 33 проекту необхідно перенести до частини десятої цієї статті, з якою він поєднаний за змістом;

5) потребують взаємного узгодження положення частини першої статті 43, частини першої статті 44 та частини п'ятої статті 49 проекту, якими встановлюються строки скликання та проведення першого засідання комісії з всеукраїнського референдуму;

6) статтю 114 проекту необхідно доповнити положенням, яке б передбачало право уповноважених осіб суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму, офіційних спостерігачів, присутніх при встановленні підсумків голосування в межах територіального округу з всеукраїнського референдуму, отримати на їхнє прохання копії протоколу окружної комісії з всеукраїнського референдуму про підсумки голосування в межах територіального округу (таке право суб'єктів отримати копії відповідних протоколів передбачене, зокрема, частиною десятою статті 109, частиною шостою статті 115, частиною сьомою статті 116 проекту).

Узагальнюючий висновок: законопроект може бути прийнятий у другому читанні з урахуванням висловлених зауважень.

Заступник Керівника
Головного юридично управління

С. МІШУРА