



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

---

### В И С Н О В О К

#### **щодо проекту Закону про місцевий референдум (реєстр. № 2145а-2 від 06 липня 2015 року)**

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 22 лютого 2017 року (протокол № 56) проект Закону про місцевий референдум (реєстр. № 2145а-2 від 06 липня 2015 року), поданий народними депутатами України Бойко О.П., Ледовських О.В. та іншими (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою "забезпечення ефективного регулювання правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, призначенням, підготовкою та проведенням місцевого референдуму у відповідності з Конституцією України, що унеможливить адміністративний тиск на суб'єкти всього процесу".

Для досягнення мети авторами пропонується визначити правові засади, організацію та порядок призначення та проведення місцевих референдумів.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики та правосуддя виходить з такого.

Відповідно до частини першої статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. При цьому, частиною першою статті 143 Основного Закону України встановлено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і

установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Враховуючи, що за своїми правовими наслідками Законопроект передбачено виключно імперативний референдум (статті 2 та 41), необхідно зазначити, що Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції № 1121 (1997) "Про інструменти участі громадян у представницькій демократії" зазначила, що "узгодження в основному суперечливих та конфліктуючих вимог громадян або груп громадян, що продиктовані загальним інтересом, може бути досягнуто тільки через парламентські обговорення. Використання прямої демократії слід розглядати як доповнення. Навіть у Швейцарії, яка є прикладом країни в частині застосування прямої демократії, 95% рішень приймаються парламентом" та закликала держави-члени Ради Європи "вдосконалити свою систему представницької демократії шляхом встановлення балансу між відповідальністю державної влади та роллю громадян у процесі прийняття рішень. За відсутності такого балансу буде неможливо запобігти як підриву впевненості у представницькій системі, так і непродуманому використанню частих референдумів, яке робитиме проведення будь-якої довготривалої політики, заснованої на фундаментальних питаннях дискусії, безсистемним, неефективним, або, навіть, неможливим" (пункт 6, підпункт 15.1).

В свою чергу, слід звернути увагу, що Європейська комісія "За демократію через право" (Венеціанська комісія) узагальнюючи європейські демократичні стандарти в галузі референдумів вказала, що "референдуми щодо питань у принципі чи інших пропозицій у загальному формулюванні переважно не повинні бути зобов'язальними" (пункт 8 розділу III Керівних принципів щодо проведення референдумів Кодексу належної практики щодо референдумів, схваленого на її 70-й пленарній сесії, 16-17 березня 2007 року).

За правовою позицією Конституційного Суду України предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад. Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад).

Натомість, положеннями Законопроекту, зокрема пунктом 2 частини першої статті 1, до предмета місцевого референдуму належать будь-які питання, віднесені Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування, які не належать до компетенції органів державної влади й органів влади Автономної Республіки Крим. Відсутність правової визначеності в зазначеному питанні сприяє на законодавчому рівні штучному розширенню обсягу конституційної компетенції територіальної громади, що не відповідає статті 143 Конституції України, а також принципу правової визначеності, який є одним зі складових принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Основного Закону України.

Положеннями Законопроекти також передбачено що предметом місцевого референдуму не можуть бути питання, що загрожують демократичному ладу (частина третя статті 7 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" в запропонованій Законопроектом редакції) питання релігії та релігійної діяльності, кадрові питання та питання організаційного характеру (частина четверта статті 6), що може значно звужити коло питань, які не можуть бути предметом місцевого референдуму. При цьому у частині 6 статті 6 проекту пропонується передбачити, що питання місцевого референдуму не може стосуватись питань, які віднесені Конституцією України до повноважень органів державної влади. Разом з тим, у частині 7 цієї ж статті зазначається, що питання на місцевий референдум може виноситись у формі "питання, віднесеного до компетенції органів державної влади, яке стосується інтересів відповідної територіальної громади (запитання)".

Пункт 5 частини першої статті 1 Законопроекту встановлює, що рішення місцевого референдуму – нормативно-правовий акт, предмет якого схвалено на місцевому референдумі та оформлено у встановленому цим Законом порядку. Відповідно до частин третьої та четвертої статті 41 Законопроекту рішення місцевого референдуму є нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, обов'язковим до виконання на відповідній території. Внесення змін, доповнень у рішення місцевого референдуму чи його скасування проводяться лише місцевим референдумом.

Слід зазначити, що метою внесення змін до нормативно-правового акта місцевого самоврядування або його скасування може бути як зміна суспільних відносин у відповідній сфері правового регулювання, так і зміна законодавства вищої юридичної сили. Відсутність розумного строку протягом якого рішення місцевого референдуму не підлягає зміні або скасуванню фактично блокує нормотворчість у відповідній сфері правовідносин, що може суттєво обмежити право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування.

Крім того, варто зауважити, що безумовне віднесення рішення місцевого референдуму до підзаконних нормативно-правових актів є помилковим. Адже гіпотетично значна частина рішень, що можуть бути прийняті на місцевому референдумі, не матимуть нормативно-правового характеру, як от рішення про перейменування вулиць, дострокове припинення повноважень місцевої ради або сільського, селищного, міського голови, надання певних дозволів тощо.

Кодексом належної практики щодо референдумів рекомендується, щоб орган, уповноважений організувати референдум, був безстороннім (підпункт а. пункту 3.1 Керівних принципів щодо проведення референдумів). В свою чергу, підпунктом 21 пункту 3.1 Пояснювальної доповіді передбачено, що стосовно членства у виборчих комісіях повинен бути запропонований вибір між збалансованим представництвом партій та збалансованим представництвом прихильників та опонентів питання референдуму.



Натомість абзацом першим частини четвертої статті 19 Законопроекту передбачено, що пропозиції щодо визначення кандидатур до складу дільничної комісії можуть вноситися зареєстрованою в установленому законом порядку ініціативною групою з місцевого референдуму, зборами учасників, органами самоорганізації населення, органами місцевого самоврядування, місцевими осередками об'єднань громадян, політичною партією або її місцевою організацією, про створення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання.

Згідно з частинами третьою та четвертою статті 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Відповідно, така широка участь органів місцевого самоврядування в організації процесу місцевого референдуму може поставити під сумнів безсторонність комісії з місцевого референдуму та результат такого референдуму.

Керівні принципи щодо проведення референдумів одним з принципів референдумного права визначають принцип рівності, що в тому числі полягає в забезпеченні рівності можливостей. Так, рівність можливостей повинна бути гарантована як для прихильників, так і для опонентів пропозиції, яка виноситься на голосування. У передачах на публічних радіо- і телеканалах щодо референдумної агітації рекомендується дотримання рівності між прихильниками та опонентами питання референдуму (підпункти а. та б. пункту 2.2.).

Натомість, Законопроект лише побіжно згадує про прихильників та опонентів питання референдуму (стаття 5 Законопроекту). Крім того, Законопроект фактично визначає окремими суб'єктами місцевого референдуму "місцеві осередки об'єднань громадян, громадські організації", надаючи їм право зокрема, проводити агітацію місцевого референдуму, не встановлюючи при цьому бідь-яких механізмів реєстрації їх як прихильників чи опонентів питання місцевого референдуму або інших механізмів декларування власної позиції стосовно питання референдуму. Враховуючи зазначене, вважаємо, що Законопроект не встановлює достатньо гарантій реалізації у референдумному процесі принципу рівності, що ставить під сумнів відповідність європейським стандартам демократії місцевих референдумів, що можуть бути організовані та проведені відповідно до цього закону, у разі його прийняття.

Кодекс належної практики щодо референдумів встановлює, що фінансування політичних партій та референдумної агітації повинно бути прозорим. Як до публічного, так і до приватного фінансування повинні застосовуватися загальні правила фінансування політичних партій та агітації (підпункт г. пункту 2.2, підпункт а. пункту 3.4 Керівних принципів щодо

проведення референдумів). Зокрема, Пояснювальна доповідь говорить, що як і у випадку виборів, фінансування повинно бути прозорим, зокрема коли воно приходить на рахунки для агітації (підпункт 24 пункту 3.3).

Натомість, Законопроектом не врегульовано питання надходження та використання коштів на збирання підписів учасників місцевого референдуму під вимогою про проведення місцевого референдуму, інформування та агітацію місцевого референдуму. Зазначене унеможливає здійснення належного контролю за надходженням та використанням коштів при організації процесу місцевого референдуму та здійснення агітації місцевого референдуму.

Також слід зазначити, що окрім недоліків концептуального характеру, Законопроект містить ряд процедурних неузгодженостей та невідповідностей, а окремі його положення є застарілими та не враховують здобутків останніх виборчих кампаній в Україні. Так, термінологія та окремі положення Законопроекту не узгоджуються із законами України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", "Про громадські об'єднання", "Про місцеве самоврядування в Україні".

В частині правового регулювання складання та уточнення списків учасників місцевого референдуму положення Законопроекту повинні відповідати нормам Закону України "Про Державний реєстр виборців", який визначає правові та організаційні засади ведення Державного реєстру виборців, основним завдання якого є складання, зокрема, списків учасників місцевого референдуму.

Законопроектом не приділено також достатньо уваги питанням адміністрування процесу місцевого референдуму у разі винесення на голосування альтернативних проектів рішень місцевого референдуму, інформаційного забезпечення процесу місцевого референдуму, порядку здійснення агітації місцевого референдуму та її відмежування від права учасників місцевого референдуму вільно обговорювати винесене на референдум питання та висловлювати власну думку щодо нього. Належне правове регулювання зазначених питань має перешкодити можливості маніпулюванню думкою учасників місцевого референдуму та використання цього демократичного інституту в недемократичних цілях.

З іншого боку, передбачена Законопроектом процедуру ініціювання місцевого референдуму та утворення ініціативної групи видається надто громіздкою, що може стати на заваді реалізації територіальною громадою права на здійснення місцевого самоврядування через інститут місцевого референдуму.

Так, стаття 10 Законопроекту встановлюючи, що ініціативна група може бути утворена виключно на зборах, визначає кількість учасників місцевого референдуму, які мають брати участь у таких зборах. Ініціатори проведення загальних зборів громадян з ініціювання місцевого референдуму не пізніше ніж за десять календарних днів до їх проведення повинні письмово повідомити про дату, час, місце та мету проведення зборів територіальну комісію та відповідного сільського, селищного, міського голову. Перед початком зборів

учасників проводиться реєстрація учасників цих зборів, складається їх список із зазначенням прізвищ, імен та по батькові, дати народження, місця проживання та адреси житла, номеру та серії, дати і місця видачі паспорта громадянина України кожного учасника зборів. Кожен учасник зборів має поставити свій підпис у списку учасників. На зборах учасників щодо ініціювання референдуму обираються голова, секретар та лічильна комісія, затверджується порядок денний зборів. За результатами проведених зборів оформляється протокол, в якому зазначаються дата, місце проведення, кількість їх учасників, інформація про обрання голови та секретаря зборів, хід обговорення питань порядку денного, чітке формулювання питання, яке пропонується народною ініціативою, результати голосування з питань порядку денного, персональний склад ініціативної групи (у разі її обрання) та список членів ініціативної групи, відомості про особу, призначену уповноваженим представником ініціативної групи; а також список членів ініціативної групи місцевого референдуму, заява про призначення уповноваженого представника ініціативної групи, чітке формулювання питання, яке пропонується винести на місцевий референдум, та текст відповідного акта (за наявності), вимоги до яких теж чітко визначені в Законопроекті, та письмові заяви кожної особи, включеної до складу ініціативної групи, про згоду на входження до її складу, заява особи, призначеної уповноваженим представником, про згоду бути уповноваженим представником ініціативної групи.

З цього приводу, слід зазначити, що аналогічна модель ініціювання всеукраїнського референдуму була піддана критиці Європейською Комісією "За демократію через право" (Венеціанською Комісією). Так, у Висновку до проекту закону України "Про всеукраїнський референдум" за авторством О. Лавриновича CDL-AD(2009)004, схваленого на її 77-й пленарній сесії, 12-13 грудня 2008 року, зазначено "меті ініціювання референдуму мають передувати спочатку збори громадян, ступінь суспільного контролю за якими, ймовірно є надмірним: попереднє повідомлення, мінімум учасників, місце загальних зборів, письмовий список учасників з усіма їх персональними даними (ПІБ, дата народження, місце проживання ...), порядок денний засідання, протокол засідання ... Всі ці заходи передбачають абсолютний адміністративний (і, отже, політичної) контроль за зборами громадян, що робить дуже мало ймовірним сприяння будь-якій публічній дискусії з питань, які можуть бути неприємні для політичної влади" (пункт 18).

У Законопроекті не передбачено залежність його результатів від кількості громадян, які взяли у ньому участь, а також не визначається, якою кількістю голосів має бути підтримане питання, що виноситься на місцевий референдум. Тож у Законопроекті відсутні положення, якими мають керуватися комісії з референдумів при встановленні результатів відповідного місцевого референдуму. Принагідно зазначимо, що ПАРЄ у Резолюції № 1121 (1997) закликала держави-члени Ради Європи "з метою запобігання недобросовісному використанню референдуму встановити правила і керівні принципи, якими (...) закріпити квоту участі в голосуванні, що перешкоджала

б абсентеїзму і водночас гарантувала участь в голосуванні кількості виборців, мінімально необхідної для визнання результатів референдуму представницькими та легітимними" (абзац "с" підпункту "viii" пункту 15).

Разом з тим, слід зазначити, що зауваження до Законопроекту не вичерпуються викладеними вище.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає, що за результатами розгляду в першому читанні Законопроект доцільно повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Комітет з питань бюджету ухвалив рішення, що Законопроект має вплив на показники бюджетів (може призвести до збільшення видаткової частини місцевих бюджетів). У разі прийняття відповідного закону після 15 липня 2016 року він має вводитися в дію не раніше 1 січня 2018 року (або 1 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону). Разом з тим, в порушення вимог частини першої статті 27 Бюджетного Кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України до Законопроекту не надано належне фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо додаткових джерел проведення видатків з державного та місцевих бюджетів для досягнення збалансованості бюджетів. Крім того, Комітет з питань бюджету висловив ряд зауважень щодо невідповідності окремих норм Законопроекту положенням та термінології Бюджетного кодексу України.

Комітет з питань запобігання і протидії корупції дійшов висновку, що у Законопроекті не виявлено корупціогенних факторів – Законопроект відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Комітет з питань європейської інтеграції ухвалив рішення, що Законопроект не повною мірою враховує рекомендації Ради Європи і практику держав-членів Європейського Союзу щодо реалізації права особи на вирішення питань місцевого значення через участь у місцевому референдумі, а в окремому випадку суперечить зобов'язанню України в рамках Ради Європи.

Центральна виборча комісія подала зауваження та пропозиції до Законопроекту, в тому числі щодо невідповідності його окремих положень нормам Закону України "Про державний реєстр виборців".

Кабінет Міністрів України схвалив висновок щодо підтримання Законопроекту за умови врахування окремих зауважень.

Свої зауваження до законопроекту висловила і Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування "Асоціація міст України".

Відповідно до частини третьої статті 95 Регламенту Верховної Ради України у разі прийняття Верховною Радою за основу одного з альтернативних законопроектів інші альтернативні законопроекти знімаються з розгляду без прийняття про це окремого рішення.



На підставі викладеного вище, а також беручи до уваги, що Законопроект, яким пропонується заповнити прогалину в українському законодавстві та врегулювати інститут місцевого референдуму, зареєстрований як альтернативний до проекту Закону України про всеукраїнський референдум, яким передбачається вдосконалення законодавчого регулювання інституту всеукраїнського референдуму, що є надзвичайно важливим, актуальним, Комітет вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України прийняти рішення щодо проекту Закону про місцевий референдум (реєстр. № 2145а-2 від 06 липня 2015 року), поданий народними депутатами України Бойко О.П., Ледовських О.В. та іншими, визначившись шляхом голосування.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити народного депутата України, співголову Підкомітету з питань виборів і референдумів Комітету з питань правової політики і правосуддя Черненка Олександра Миколайовича.

**Голова Комітету**



**Р.П. КНЯЗЕВИЧ**