Центр політико-правових реформ

Всеукраїнський та місцевий референдум в Україні: що? де? коли?

АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ

Конституція України передбачає інститут всеукраїнського та місцевого референдуму (стаття 38), а також визначає, що організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України (пункт 20 частини першої статті 92). З огляду на це, відповідно до засадничих положень Конституції України в Україні мають існувати відповідні закони, які регулюють питання організації та порядку проведення всеукраїнського та місцевого референдуму.

Всеукраїнський референдум

Всеукраїнський референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та Законом України "Про всеукраїнський референдум" від 26 січня 2021 року № 1135-IX.

Необхідність регулювання інституту всеукраїнського референдуму випливає безпосередньо з положень Конституції України, адже відповідно до статті 38 Конституції, громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, а стаття 69 проголошує, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Відповідно до Конституції України та Закону України № 1135-IX предметом всеукраїнського референдуму можуть бути такі питання:

- затвердження законопроєкту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», ухваленого не менш як двома третинами від конституційного складу ВРУ (референдум призначається Президентом України відповідно до частини першої статті 72, пункт 6 частини першої статті 106, частини першої статті 156 Конституції України);
- затвердження прийнятого Верховною Радою України закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України (референдум призначається Верховною Радою України відповідно до частини першої статті 72, статті 73, пункту 2 частини першої статті 85);
- вирішення питання загальнодержавного значення, тобто питання, вирішення якого впливає на долю всього Українського народу та має загальносуспільний інтересу (перший різновид референдуму за народною ініціативою);
- прийняття проєкту закону про втрату чинності законом України або окремими його положеннями (другий різновид референдуму за народною ініціативою) — положення Закону України № 1135-IX, які регулюють питання підготовки, організації і проведення такого всеукраїнського референдуму, набрали чинності 1 січня 2022 р.

Важливо, що референдум за народною ініціативою проголошується Президентом України на вимогу не менш як 3 мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тисяч підписів у кожній області (відповідно до частини другої статті 72, пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України). Щодо гарантування конституційності питання загальнодержавного значення, яке виноситься на такий всеукраїнський референдум, то відповідно до частини другої статті 151 Конституції України Конституційний Суд України за зверненням Президента України або щонайменше 45 народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України питань, які пропонуються для винесення на такий всеукраїнський референдум.

На один всеукраїнський референдум (в т.ч. за народною ініціативою) може виноситися лише одне питання (частина третя статті 3 Закону України № 1135-IX).

Відповідно до частини другої статті 3 Закону України № 1135-IX забороняється проводити всеукраїнський референдум з питань:

- які суперечать положенням Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;
- які скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації;
- які спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;
- щодо податків, бюджету, амністії (пряма конституційна заборона відповідно до статті 74 Конституції України);
- які віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

Крім того, всеукраїнський референдум не може проводитися:

- одночасно з черговими та позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами (частина друга статті 5 Закону України № 1135-IX);
- у разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, а також протягом 30 днів з моменту припинення чи скасування воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях (стаття 20 Закону України № 1135-IX).

Станом на 19 травня 2022 р. на всій території України введений воєнний стан відповідно до Указу Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року (зі змінами та

доповненнями, внесеними відповідно до указів № 133/2022 від 14 березня 2022 року, № 259/2022 від 18 квітня 2022 року, № 341/2022 від 17 травня 2022 року), який триватиме (якщо він не буде продовжений або скасований достроково) до 23 серпня 2022 року включно. Відповідно в цей період, а також протягом 30 днів з моменту припинення чи скасування воєнного стану проводити всеукраїнський референдум заборонено.

Закон № 1135-IX передбачає, що результати всеукраїнського референдуму є обов'язковими, зокрема:

- затверджений на всеукраїнському референдумі закон України, що передбачає внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, закон України про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України, а також 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 опублікування, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його офіційного опублікування (стаття 120, частина перша статті 122 Закону України № 1135-IX);
- питання загальнодержавного значення, підтримане за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, є обов’язковим для виконання (реалізації) відповідними органами державної влади, їх посадовими особами. Якщо для виконання (реалізації) такого рішення необхідно прийняти закон, Кабінет Міністрів України протягом шести місяців з дня офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму зобов’язаний подати до Верховної Ради України законопроект на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку такого питання, а Верховна Рада України - розглянути внесений законопроект. Крім того, виборець має право оскаржити до суду бездіяльність Кабінету Міністрів України у формі невнесення до Верховної Ради України законопроекту на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою та бездіяльність Верховної Ради України у формі нерозгляду такого законопроекту у разі його внесення Кабінетом Міністрів України (частина четверта статті 122 Закону України № 1135-IX).
- питання всеукраїнського референдуму про втрату чинності законом України або окремими його положеннями, не підтримане виборцями на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, може бути повторно винесено на всеукраїнський референдум за народною ініціативою не раніше як через рік з дня офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (частина друга статті 122 Закону України № 1135-IX);
- закон України або окремі його положення, що втратили чинність за результатами всеукраїнського референдуму, не можуть бути прийняті Верховною Радою України у тій самій редакції протягом трьох років з дня втрати ними чинності (частина третя статті 122 Закону України № 1135-IX);

- рішення, прийняте на всеукраїнському референдумі, може бути змінене виключно шляхом всеукраїнського референдуму не раніше ніж через три роки з дня його прийняття. Крім того, новий всеукраїнський референдум з питань, що раніше не були підтримані на всеукраїнському референдумі, може бути проведено не раніше як через один рік з дня оголошення результатів відповідного всеукраїнського референдуму (частина друга статі 4 Закону України № 1135-IX).

Таким чином, відповідно до положень чинного Закону України № 1135-IX ініціювання або призначення всеукраїнського референдуму можливо не раніше як через 30 днів з моменту з моменту припинення чи скасування поточного воєнного стану, введеного відповідно до Указу Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року (зі змінами та доповненнями, внесеними відповідно до указів № 133/2022 від 14 березня 2022 року, № 259/2022 від 18 квітня 2022 року, № 341/2022 від 17 травня 2022 року). Однак, з практичних причин не доцільно проводити будь-які всеукраїнські референдуми щонайменше в межах перших 6 місяців після припинення чи скасування воєнного стану або надзвичайного стану (в разі введення останнього) через низку таких проблем:

- проведення всеукраїнського референдуму — це значне навантаження на Державний бюджет України;
- перед проведенням всеукраїнського референдуму необхідно провести всеукраїнський перепис населення для того, щоб встановити актуальну кількість виборців на території України та в кожній адміністративно-територіальній одиниці;
- треба розробити нові алгоритми голосування виборців за кордоном, кількість який значно зросла після лютого 2022 року, та посилити спроможність консульських установ організовувати таке голосування.

Однак, навряд чи відразу після завершення воєнного стану з'являться настільки нагальні питання загальнодержавного значення (окрім можливої конституційної реформи), які вимагатимуть невідкладного та негайного проведення всеукраїнського референдуму. З іншого боку, набагато важливіше завершити реформу децентралізації та ухвалити закон про місцевий референдум (законопроєкт № 5512 від 19 травня 2021 року) для того, щоб виборці мали реальний вплив на формування місцевої політики в територіальних громадах.

Місцеві референдуми

Чинного закону про місцевий референдум на сьогодні немає. 19 травня 2021 року 112 народних депутати України внесли до Парламенту законопроєкт про місцевий референдум (реєстр. № 5512), який визначав правові засади здійснення народного волевиявлення через місцевий референдум, його організацію та порядок проведення. Відповідно до законопроєкту місцевий референдум має бути формою самостійного вирішення територіальною громадою (виборцями, які постійно мешкають у відповідній

громаді, тобто в селі, селищі, місті) питань місцевого значення шляхом прямого голосування.

У лютому 2022 року законопроєкт № 5512 отримав схвальну оцінку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія), яка спільно з Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ провела аналіз відповідності змісту та процесу підготовки законопроєкту міжнародним та європейським стандартам прямої демократії. Венеційська комісія та БДІПЛ особливо відзначили інклюзивну громадську дискусію підготовки законопроєкту — зокрема, проведення у період з червня по жовтень 2021 р. 96 регіональних консультацій з організаціями громадянського суспільства та іншими зацікавленими сторонами, в яких брали участь експерти Центру політико-правових реформ.

Законопроєкт № 5512 був наданий народним депутатам для ознайомлення та був направлений на розгляд Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, однак станом на 19 травня 2022 р. він так і не був проголосований у першому читанні.

Аналітичний документ підготовлено Центром політико-правових реформ за підтримки Міжнародної фундації виборчих систем (International Foundation for Electoral Systems / IFES) в рамках проєкту «*Адвокація нового демократичного законодавства щодо національного та місцевого референдумів*».