



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

---

### В И С Н О В О К

до проекту Закону України «Про місцевий референдум»  
(реєстр. № 5512 від 19.05.2021 р.)

Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації розглянув на своєму засіданні 25 січня 2023 року (протокол № 90) проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 5512 від 19.05.2021р), внесений народними депутатами України Стефанчуком Р.О. та іншими.

Законопроектом пропонується визначити правові засади здійснення народного волевиявлення через місцевий референдум, його організацію та порядок проведення, а саме: визначаються поняття місцевого референдуму, принципи участі громадян у місцевому референдумі, питання, що можуть виноситись на місцевий референдум, суб'єкти ініціювання місцевого референдуму; врегульовуються питання утворення та функціонування територіальних та дільничних комісій з місцевого референдуму; ініціативної групи з місцевого референдуму, порядок її реєстрації, а також порядок і строки збирання нею підписів; унормовуються питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення підготовки та проведення місцевого референдуму; визначаються порядок проведення голосування, встановлення результатів, оскарження порушень законодавства про місцевий референдум та правові наслідки місцевого референдуму.

Проектом Закону, за аналогією з Законом України «Про всеукраїнський референдум», передбачено розширення кола суб'єктів процесу референдуму, до яких віднесено як політичні партії, так і громадські організації, що реєструються у територіальній комісії з місцевого референдуму як прихильники чи опоненти питання місцевого референдуму. На думку суб'єкту законодавчої ініціативи це сприятиме посиленню легітиматії рішень, прийнятих на місцевому референдумі, зміцненню зв'язків інститутів громадянського суспільства з органами державної влади.

**Що стосується питань, які віднесені до предметів відання Комітету,** законопроектом визначаються правові засади використання електронних форм і засобів оптимізації процесу місцевого референдуму, в тому числі електронних ресурсів і носіїв, електронних документів, електронних підписів, інших засобів ідентифікації, документообігу, реєстрів, електронних сервісів тощо. Також передбачається створення автоматизованої інформаційної системи з організації

референдумів, що є окремим компонентом Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії.

Для забезпечення публічності і відкритості процесу місцевого референдуму Центральна виборча комісія, комісії з місцевого референдуму відповідно до своїх повноважень: оприлюднюють відомості про свій склад, місцезнаходження та режим роботи, про утворення округів з проведення місцевого референдуму і дільниць з місцевого референдуму; забезпечують можливість ознайомлення громадян із списками виборців; оприлюднюють результати місцевого референдуму; надають іншу інформацію у випадках, передбачених проектом Закону.

Під час проведення місцевого референдуму Центральна виборча комісія, відповідна територіальна комісія з місцевого референдуму оприлюднюють на своїх офіційних веб-сайтах відомості, визначені цим проектом Закону, у вигляді набору даних, організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання.

Крім того, рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо місцевого референдуму доводяться до відома громадян України через засоби масової інформації та офіційні веб-сайти цих органів у строки, визначені проектом Закону.

Проектом закону передбачається, що проведення перевірки дійсності підписів виборців, які підтримали ініціативу про проведення місцевого референдуму, здійснюється шляхом безпосереднього особистого опитування таких виборців, через використання державних електронних ресурсів або в інший спосіб, що дає можливість встановити дійсність поставленого підпису особи. Для проведення такої перевірки можуть використовуватися відомості та технологічні можливості Єдиного державного демографічного реєстру та Єдиного державного веб-порталу електронних послуг. Порядок проведення перевірки дійсності підписів виборців, які підтримали ініціативу про проведення місцевого референдуму затверджується Центральною виборчою комісією спільно з Міністерством внутрішніх справ.

Документування діяльності територіальної та дільничної комісії з місцевого референдуму здійснюється у порядку передбаченим статтею 45 проекту Закону та порядком ведення діловодства комісій з місцевого референдуму, що затверджується Центральною виборчою комісією, зокрема:

- електронна копія кожної постанови, прийнятої територіальною комісією з місцевого референдуму, вноситься до автоматизованої інформаційної системи з накладанням кваліфікованого електронного підпису відповідальної особи, визначеної рішенням комісії, не пізніше, ніж на наступний день з дня її прийняття та невідкладно оприлюднюється на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії;

- електронна копія кожного акта та протоколу комісії з місцевого референдуму, складеного територіальною та дільничною комісією з місцевого референдуму, вноситься в автоматизовану інформаційну систему з накладанням кваліфікованого електронного підпису відповідальної особи, визначеної рішенням комісії, у триденний строк з дня їх складання та невідкладно оприлюднюється на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії.



Проектом Закону передбачається внесення окремих змін до статей Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року № 1135-ІХ, зокрема, якими передбачається:

- для організації та проведення всеукраїнського референдуму використовувати автоматизовану інформаційну систему з організації референдумів, що є окремим компонентом Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії (далі - автоматизована інформаційна система);
- слова «автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система» у всіх відмінках замінюється словами на «автоматизована інформаційна система» у відповідних відмінках;
- використання електронних сервісів для взаємодії Центральної виборчої комісії, окружних та дільничних виборчих комісій (за рішенням Центральної виборчої комісії за наявності технічної можливості) з ініціативною групою, партіями (організаціями партій), іншими суб'єктами процесу всеукраїнського референдуму. Порядок використання електронних сервісів встановлюється Центральною виборчою комісією;
- у разі подання до виборчих комісій документів, через електронні сервіси такі документи повинні відповідати вимогам законів України "Про електронні документи та електронний документообіг" та "Про електронні довірчі послуги". Відповідальність за достовірність копій документів, що подаються до виборчих комісій у електронній формі, несе особа, яка засвідчує документ своїм кваліфікованим електронним підписом.

**Міністерство цифрової трансформації України** опрацювало у межах своєї компетенції проект Закону та надало наступні пропозиції.

1. Абзацом другим частини другої статті 6 проекту Закону пропонується визначити, що виборець реалізує своє право голосу шляхом подачі бюлетеня, а у випадках, передбачених частинами третьою, четвертою статті 26 проекту Закону – двох бюлетенів, для голосування в порядку, визначеному проектом Закону. Також статтю 13 проекту Закону передбачено, що кожний виборець на конкретному місцевому референдумі може реалізувати право голосу лише один раз і лише на одній дільниці з місцевого референдуму шляхом надання бюлетеня для голосування в порядку, визначеному цим Законом.

Водночас, Міністерство звертає увагу, що згідно з частиною другою статті 6 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року № 1135-ІХ, передбачена можливість виборця реалізувати своє право голосу шляхом подання бюлетеня на паперовому носії або шляхом *електронного голосування* в порядку, визначеному законом.

Відповідно до засад реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56, принцип орієнтованості на громадян полягає в забезпеченні першочергового врахування потреб та очікувань громадян під час прийняття рішень щодо форм чи способів здійснення функцій держави.

Тому для узгодженості із вказаним принципом рекомендується під час прийняття рішень щодо визначення форм і способів цифрової реалізації владних



повноважень враховувати в першу чергу потреби громадян та використовувати різні способи для взаємодії з громадянами, забезпечуючи останнім можливість обирати той з них, який найбільше відповідає їхнім потребам.

Враховуючи зазначене, Міністерство вважає, що проектом Закону не в повній мірі враховані положення щодо можливості проведення місцевого референдуму шляхом *електронного голосування* та використання процедур в електронному вигляді при організації та проведенні місцевого референдуму.

2. У проекті Закону не враховані положення Закону України «Про електронні комунікації», який набрав чинності з 1 січня 2022 року, положеннями якого передбачено використання нової термінології у сфері телекомунікацій, тому визначені у проекті Закону слова «телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем» при подальшому опрацюванні законопроекту важливо замінити словами «електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем».

3. Пунктом 1 частини третьої статті 6 проекту Закону передбачається встановити, що документом, що посвідчує особу та громадянство України виборця на місцевому референдумі, є паспорт громадянина України (у формі паспортної книжечки або картки). Водночас, в Законі України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» передбачені положення щодо використання е-паспорту.

Тому враховуючи зазначене, пропонується у пункті 1 частини третьої статті 6 проекту Закону слова «у формі паспортної книжечки або картки» замінити словами «у формі паспортної книжечки, картки або е-паспорту».

4. В абзаці четвертому частини третьої статті 33 проекту Закону зазначається «У разі виявлення обставин, що є підставою для неврахування підписних листів, підписів окремих виборців (пункти 1-3 частини п'ятої, пункти 1, 3, 4, 5 частини шостої цієї статті), уповноважена посадова особа органу ведення Державного реєстру виборців за допомогою автоматизованої інформаційної системи виготовляє у формі електронного документу перелік виборців, щодо яких виявлено такі обставини із посиланням на відповідний пункт частини п'ятої чи шостої цієї статті, та накладає на нього електронний цифровий підпис. Уповноважена особа ініціативної групи, офіційні спостерігачі мають право знайомитися у режимі читання із цим переліком у приміщенні органу ведення Державного реєстру виборців.».

Міністерство зауважує, що Закон України «Про електронний цифровий підпис» втратив чинність 07.11.2018 у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про електронні довірчі послуги».

З огляду на зазначене, поняття «електронний цифровий підпис», що використовується в абзаці четвертому частини третьої статті 33 проекту Закону, потребує приведення у відповідність із термінологією, запровадженою у зв'язку з прийняттям Закону України «Про електронні довірчі послуги».

Тому пропонується слова «електронний цифровий підпис» та «кваліфікований електронний підпис» у всіх відмінках і формах числа замінити словами «електронного підпису, що базується на кваліфікованому сертифікаті



відкритого ключа відповідно до вимог Закону України «Про електронні довірчі послуги» у відповідних відмінках та формах числа.

За результатами опрацювання законопроекту **Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України** надала наступні пропозиції та зауваження.

Абзац перший пункту 8 статті 102 після слів «перевірку засобами цієї системи.» пропонується доповнити новим реченням такого змісту:

«Обробка інформації в автоматизованій інформаційній системі здійснюється з дотриманням вимог законодавства у сфері захисту інформації».

Пропонується термінологію проекту Закону привести у відповідність з термінологією Закону України «Про електронні комунікації», а саме: у пункті 3 частини першої статті 59 словосполучення «засоби зв'язку» замінити словосполученням «технічні засоби електронних комунікацій».

**Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку** опрацювала у межах своєї компетенції проект Закону і пропонує врахувати, що законопроект оперує визначеннями «оператор телекомунікацій». Водночас, у Законі України «Про електронні комунікації», який набрав чинності з 01.01.2022 року наводяться визначення «постачальник електронних комунікаційних послуг».

Враховуючи викладене, НКЕК пропонує привести термінологію проекту Закону у відповідність термінології Закону України «Про електронні комунікації»

**Міністерство юстиції України** опрацювало проект Закону і висловило щодо його змісту ряд пропозицій і зауважень, зокрема такі:

1. Згідно зі статтею 21 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» паспорт громадянина України у формі картки має лицьовий і зворотній бік та не містить сторінок.

З урахуванням вище зазначеного, пропонується у частині п'ятій статті 41, частині другій статті 72 проекту Закону використовувати конструкцію «копії першої та другої сторінок паспорта громадянина України у вигляді паспортної книжечки або копії лицьового та зворотного боків паспорта громадянина України у вигляді картки» (як вживається в інших положеннях проекту Закону, до прикладу, у частині третій статті 70)

2. Згідно з положеннями статті 64 проекту Закону відповідальність за дотримання вимог закону про місцевий референдум у частині формування фонду місцевого референдуму, розпорядження коштами відповідного рахунку, складенням та подачею фінансової звітності покладено на розпорядника фонду

місцевого референдуму. Враховуючи, що за порушення встановлених вимог закону передбачено адміністративну та кримінальну відповідальність, необхідно забезпечити належну ідентифікацію особи розпорядника.

З цією метою пропонується частину другу статті 64 проекту Закону доповнити словами «реєстраційний номер облікової картки платника податків або ідентифікаційний номер згідно з Державним реєстром фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів».

3. На думку Міністерства юстиції України, положення статті 68 проекту Закону потребують перегляду та узгодження з нормами чинного законодавства з огляду на наступне.

Відносини, які виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, регулюються Конституцією України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (далі – Закон про реєстрацію) та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно Закону про реєстрацію.

Відповідно до пункту 4 частини першої статті 1 Закону про реєстрацію державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців – офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу *громадського об'єднання*, професійної спілки, її організації або об'єднання, *політичної партії*, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (далі – Єдиний державний реєстр), про юридичну особу та фізичну особу-підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом.

Згідно з пунктом 7 частини першої статті 1 Закону про реєстрацію Єдиний державний реєстр є єдиною державною інформаційною системою, що забезпечує збирання, накопичення, обробку, захист, облік та надання інформації про юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадські формування, що не мають статусу юридичної особи.

Звертають увагу, що з 01 січня 2016 року нормами Закону про реєстрацію не передбачається видача за результатами проведення державної реєстрації установчих документів юридичної особи в паперовому вигляді. Натомість встановлено порядок оприлюднення їх на порталі електронних сервісів (вебсайті Міністерства юстиції України) (статті 12, 25 Закону про реєстрацію).

Разом з тим зауважують, що відомості Єдиного державного реєстру можуть швидко змінюватися, а отже існує ризик того, що до заяви буде додано установчий документ не в актуальному стані.

З метою усунення вказаного ризику пропонують передбачити в проекті Закону положення щодо отримання відповідної інформації про місцеву організацію партії/громадську організацію, використовуючи можливість власного доступу до



відомостей Єдиного державного реєстру відповідно до положень статті 11 Закону про реєстрацію, а не вимагати такі документи від заявника.

4. Пропонується у проекті Закону третє речення частини другої статті 94 Закону виключити. А також доповнити проект Закону новою статтею у такій редакції:

«Зберігання документації з місцевого референдуму, іншої документації комісій з місцевого референдуму і матеріальних цінностей

1. Центральна виборча комісія, територіальні комісії з місцевого референдуму після офіційного оголошення результатів місцевого референдуму або припинення процесу місцевого референдуму передають документацію з місцевого референдуму, іншу документацію комісій з місцевого референдуму, що підлягає внесенню до Національного архівного фонду, до відповідних центральної або місцевих державних архівних установ.

Документація з місцевого референдуму, що не підлягає внесенню до Національного архівного фонду, передається комісіями з місцевого референдуму до місцевих архівних установ, утворених органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи».

2. Перелік документації з місцевого референдуму, іншої документації комісій з місцевого референдуму, що підлягає зберіганням в державних та інших архівних установах, і порядок її передачі до таких установ визначаються Центральною виборчою комісією за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архівної справи.

3. Місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування після припинення повноважень комісій з місцевого референдуму, утворених на тимчасовій основі, зобов'язані забезпечити збереження виборчих скриньок, кабін для голосування, печаток, штампів зазначених комісій, методичної літератури, що надавалися їм на період процесу місцевого референдуму, інших матеріальних цінностей, необхідних для забезпечення процесу місцевого референдуму.

4. Бюлетені для голосування, контрольні талони бюлетенів для голосування, списки виборців з місцевого референдуму зберігаються у місцевих архівних установах протягом трьох років з дня офіційного оголошення результатів місцевого референдуму або припинення процесу місцевого референдуму, після чого знищуються у встановленому порядку.

5. Архівні установи забезпечують доступ до документації з місцевого референдуму у порядку, встановленому законодавством.».

5. У статті 111 проекту Закону викладені положення щодо реалізації результатів місцевого референдуму, одним з яких є направлення рішення про затвердження статуту територіальної громади до Міністерства юстиції з метою внесення його до Реєстру статутів територіальних громад. Подібні зміни щодо внесення статуту територіальної громади, затвердженого на місцевому референдумі, Міністерством юстиції України до Реєстру статутів територіальних громад передбачається внести і до статті 19 Закону України «Про місцеве



самоврядування в Україні» (підпункт 2 пункту 2 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону).

Міністерство, звертає увагу на те, що згідно з частиною другою статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування» статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Порядок реєстрації статуту територіальної громади встановлено Положенням про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року № 1150 (далі – Положення), яке, зокрема, містить перелік документів, які подаються для проведення державної реєстрації, визначає суб'єктів реєстрації та підстави для відмови у реєстрації статутів територіальних громад.

Так, відповідно до пункту 5 Положення за результатами розгляду заяви та документів здійснюється реєстрація статуту або надається обґрунтована відмова в його реєстрації.

Згідно з пунктом 6 Положення у разі реєстрації статуту видається свідоцтво про державну реєстрацію статуту територіальної громади встановленого зразка.

Відомості про це вносяться до реєстру статутів територіальних громад, який ведеться органом, що здійснює реєстрацію статутів та оприлюднюються на офіційному веб-порталі цього органу.

Отже, внесення відомостей про реєстрацію статуту територіальної громади до Реєстру статутів територіальних громад є результатом проведення процедури реєстрації відповідно до вимог зазначеної вище постанови Кабінету Міністрів України.

З огляду на це, Міністерство пропонує переглянути положення частини третьої статті 111 та підпункту 2 пункту 2 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону з урахуванням викладених вище норм чинного законодавства.

6. Проект Закону потребує техніко-юридичного доопрацювання, зокрема

- У частині одинадцятій статті 29 проекту Закону слова «паспорта України» слід замінити словами «паспорта громадянина України», що відповідає термінології Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус».

- У частині шістнадцятій статті 31 проекту Закону слова «серію ...паспорта громадянина України» слід замінити словами «серію (за наявності)...паспорта громадянина України», оскільки відповідно до статті 21 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» паспорт громадянина України у формі картки не містить серії документу.

- Проект Закону в частині слів «достовірності, повноти і точності інформації та її неупередженого подання», «об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності інформації», «достовірності, повноти і точності, об'єктивності інформації та її неупередженого подання», «достовірності, повноти і збалансованості інформації», «офіційні веб-сайти», «веб-сайти», «офіційних



сайтів» у всіх відмінках та числах потребує приведення до єдиної термінології.

**Народні депутати України – члени Комітету**, підтримують необхідність прийняття проекту Закону, який врегулює питання організації та проведення місцевого референдуму, зокрема запровадження автоматизованої інформаційної системи з організації референдумів, та пропонують врахувати вищезазначені пропозиції до проекту Закону.

Звертають увагу, про необхідність приведення термінології проекту Закону у відповідність до термінології Закону України «Про електронні комунікації».

Враховуючи зазначене, за результатами обговорення Комітет ухвалив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України **прийняти за основу** проект Закону України «Про місцевий референдум » (реєстр. № 5512 від 19.05.2021 р), внесений народними депутатами України Стефанчуком Р.О. та іншими, з урахуванням висловлених пропозицій.

2. Направити висновок Комітету з даного питання до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Голова Комітету



**М. КРЯЧКО**