

## ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ ОБМЕЖЕННЯ ПРЕДМЕТА ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ

КОЗАЧЕНКО Ольга Сергіївна - студентка II курсу магістратури юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

---

*Стаття посвячена вьясненню перспектив совершенствования правового регулювання ограничених предмета всеукраїнського референдума, учитываая особенности национальной правовой системы и опыт зарубежных стран*

**Ключові слова:** референдум; всеукраїнський референдум; предмет всеукраїнського референдуму; обмеження предмету всеукраїнського референдуму

### Вступ

Звернення до волі народу історично має стати одним із ключових механізмів прийняття визначальних рішень для життя держави. Принципове значення та важливість питання предмета всеукраїнського референдуму та його обмеження є беззаперечним та пов'язане більшою мірою з тим, що предмет референдуму визначає обсяг його компетенції [4; с. 153], він завжди передбачає вирішення найважливіших проблем суспільного та державного життя і часто є загальноприйнятою формою легітимації рішень, що потребують міжнародного визнання.

**Метою** даної статті є з'ясування перспектив вдосконалення конституційно-правового регулювання обмеження предмета всеукраїнського референдуму з огляду на особливості національної правової системи та досвід зарубіжних країн в цьому контексті.

**Завдання**, які ставить перед собою автор статті, передбачають окреслення можливих видів обмежень предмета всеукраїн-

ського референдуму, визначення доцільності запровадження відповідних обмежень на конституційному та законодавчому рівні та конкретні пропозиції вдосконалення існуючого нормативного матеріалу в аспекті запропонованого до розгляду питання.

**Актуальним** на сьогоднішній день залишається питання конституційного та законодавчого унормування питань щодо яких проведення загальнонаціонального референдуму є обов'язковим, та питань, стосовно яких проведення загальнонаціонального референдуму не допускається.

Предмет всеукраїнського референдуму, його теоретичні засади та проблеми його обмеження аналізуються у працях відомих вчених-правників О. В. Батанова, С. Дерев'янка, Л. Т. Кривенко, О. М. Мироненка, О. Г. Мурашина, М. В. Оніщука, В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнічук, Ю. М. Тодики, В. Л. Федоренка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших.

Щодо визначення предмета загальнонаціонального референдуму, думка вчених неоднозначна. Предмет референдуму тлумачать як «питання великої державної важливості», «особливо важливі питання державного життя», «доленосні питання» тощо. Всі ці визначення правильні, проте, як зазначали Ю. А. Дмитрієв та В. В. Комарова, визначення предмета загальнонаціонального референдуму через ступінь переваги мають один суттєвий недолік – вони не є вичерпними, оскільки під ці визначення підпада-

ють і питання, що не можуть виноситись на референдум [6; с. 162].

Відомо, що чинна Конституція України не вживає термін «предмет всеукраїнського референдуму», однак сутність його розкривається конституційними нормами, котрими визначаються питання, із яких референдум може проводитись, та перелік законопроектів, із яких його проведення не допускається [7; с. 426]. Статтею 74 Конституції України встановлено, що «референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії» [1]. Закріплюючи такий вичерпний перелік обмежень, Конституція України передбачає обов'язкове проведення референдумів із питань про зміну території України (стаття 73) та про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України (частина перша статті 156).

Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991, який втратив чинність із прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р., передбачалось, що предметом всеукраїнського референдуму, згідно зі статтею 3, може бути: «затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до Конституції України, змін і доповнень; прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень; прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів». Доповнювали цей перелік виписані у частині першій та другій статті 5 «питання, що виносяться на всеукраїнський референдум». Частиною третьою цієї ж статті встановлювалось, що «на всеукраїнський референдум не виносяться питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання амністії та помилування; питання про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України» [2]. Таким чином, положення вищезазначеного закону місти-

ли як ширший перелік питань, які могли виноситись на всеукраїнський референдум, так і ширший перелік обмежень предмета всеукраїнського референдуму порівняно з конституційними положеннями. Очевидно, існувала суперечність між нормами закону та положенням Конституції України, які за час чинності вказаного закону так і не були приведені у відповідність до Основного Закону. Це, зокрема, спонукало Конституційний Суд України «звернути увагу Верховної Ради України, народних депутатів України, Президента України на необхідність ініціювання та приведення існуючого законодавства України з питань референдумів у відповідність до норм чинної Конституції України» (пункт 5 резолютивної частини незаконно Рішення від 16 квітня 2008 року).

На сьогоднішній день, визначенню предмета всеукраїнського референдуму присвячена стаття 3 чинного Закону України «Про всеукраїнський референдум», яка передбачає, що предметом всеукраїнського референдуму можуть бути будь-які питання, за винятком тих, вирішення яких референдумом не допускається Конституцією України, законами України. На всеукраїнський референдум можуть виноситись декілька питань з однієї проблеми. Згідно з частиною третьою вказаної статті за предметом всеукраїнський референдум може бути: 1) про схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України (конституційний референдум); 2) про зміну території України (ратифікаційний референдум); 3) щодо прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України (законодавчий референдум); 4) з будь-кого питання за винятком тих, щодо яких референдум не допускається згідно з Конституцією України (загальний референдум).

Заслуговують на увагу, на наш погляд, пропозиції законопроекту про всеукраїнський референдум 1999 року народних депутатів України О. Ю. Кучеренка, Ю. Я. Іоффе і О. Р. Абдулліна про те, що на всеукраїнський референдум не виносяться «питання щодо затвердження законопроекту про внесення

змін до Конституції України, щодо якого не було додержано процедури його прийняття, визначеної статтею 156 Конституції України» (пункт 1 частини другої статті 5), «питання помилування» (пункт 2 частини другої цієї статті) [8]. Слушними видаються пропозиції, викладені свого часу у проекті закону про всеукраїнський референдум 2008 року Ю. Б. Ключковським про те, що не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму щодо питань «прийняття, зміни чи скасування підзаконних актів» (пункт 4 частини четвертої статті 14), «кадрових питань» (пункт 6), а також, що «не може бути здійснена народна ініціатива щодо ратифікаційного референдуму» (частина шоста статті 14) [9].

Доволі часто в Україні у законопроектах, що вносяться на розгляд Верховної Ради України намагаються врегулювати питання відкликання колегіальних органів публічної влади та вищих посадових осіб держави шляхом референдуму. Зазначена практика існує і в зарубіжних країнах. Так, Конституція князівства Ліхтенштейн у статті 48 передбачає можливість такого референдуму. Розпуск парламенту в результаті народного голосування може мати місце в деяких німецьких землях (наприклад Берлін), хоча федеральний закон такого інституту не містить. В окремих конституціях європейських країн допускається відзив президента виборцями (конституції Ісландії, Австрії) [4; с. 157]. Цей інститут був передбачений Законом України «Про всеукраїнський та місцевий референдум» 1991 р. (ст. 13 закону). Однак чинна Конституція України його не закріплює, але спроби ініціювати такий референдум були здійснені у 1992, 1993, 1996, 1998 рр. Така спроба була здійснена на референдумі 16 квітня 2000 р., на якому було запропоновано громадянам висловити думку з шести питань, які також тією чи іншою мірою стосувалися довіри Верховній Раді України. Ситуація змінилася в результаті Рішення КСУ про неконституційність першого і шостого питання, у зв'язку з чим загальний предмет цього референдуму трансформувалася у проблему парламентської реформи в Україні. Конституційний Суд України у мотивувальній частині Рішення від 27 бе-

резня 2000 р. N 3-рп/2000 зазначив: «Чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень». Але навіть після відповідного рішення більшість спроб ініціювати проведення всеукраїнського референдуму у 2001 р. мали відверто інституційний характер і стосувалися як недовіри Президенту України, так і підтримки його політичного курсу.

Як зазначають В. Погорілко та В. Федоренко, референдум з питань дострокового припинення повноважень ВРУ або Президента України, незважаючи на суб'єкта, який його ініціює, передбачає політичний тиск на відповідні органи та може призвести до кризи в громадянському суспільстві [6; с. 177]. Така позиція свого часу знайшла відображення у проекті закону про всеукраїнський референдум Ю. Ключковського, у якому містилась пряма норма про те, що не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму з питань довіри Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України (пункт п'ятий частини четвертої статті 14 законопроекту) [9]. Із цією позицією можна погодитися, оскільки у світовій історії достатньо прикладів, коли народне волевиявлення було трансформоване у політичний тиск на парламент, президента чи уряд (РФ 1993 р., Білорусь 1996 р. і т.д.) [4; с. 158]. Однак ми погоджуємося з тим, що у державах, у яких публічні органи державної влади абсолютно вратили довіру громадян і фактично стали нелегітимними, такі інституційні референдуми з дострокового припинення повноважень органів державної влади можуть бути єдиним ефективним засобом виходу держави і суспільства з політичної кризи. Солідарні із С. Дерев'янком [7; с. 236], який зазначає, що «неправомірним було б позбавляти громадян права на проведення всенародного голосування» щодо «довіри Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України».

З огляду на це, на наше переконання, закріплення можливості проведення всеукраїнського референдуму з питання дострокового припинення повноважень ВРУ, Президента України є доцільним та може стати дієвим інструментом, який дозволить запобігти серйозним і тривалим кризам державної влади в нашій країні. Особливої актуальності це питання набуває, коли суспільна напруга досягає свого піку, а громадяни позбавлені можливості впливати на органи державної влади іншим чином ніж через вибори, та такі форми безпосередньої демократії як збори, походи, мітинги й демонстрації, проведення яких так само належним чином законодавчо не врегульовано. Нещодавні події (кінець 2013-початок 2014 р.) стали тому підтвердженням. Закріплення такого механізму стане однією з гарантій відповідального ставлення до належного виконання посадових обов'язків цими вищими органами державної влади та дотримання проголошеного політичного курсу. Проведення референдуму щодо висловлення недовіри органам державної влади повинно супроводжуватися чіткою процедурою, за умови визначення підстав для призначення такої форми волевиявлення.

Світова історія знає і приклади всенародних референдумів щодо продовження повноважень глави держави. Так референдуми характерні переважно для країн Азії та Африки та почали застосовуватися і в країнах, що утворилися після розпаду СРСР. 26 вересня 1999 року рішенням референдуму повноваження Президента Таджикистану Емомалі Рахмонова було продовжено з 5 до 7 років, 27 лютого 2002 року рішенням референдуму строк повноважень президента Узбекистану Іслама Карімова також було продовжено до 7 років. 17. 10. 2004 року білоруські виборці на референдумі висловились за скасування обмежень строків перебування при владі президента Білорусії (що дозволило О. Лукашенко втретє висунути свою кандидатуру на виборах 2006 року). Подібним чином закріплювалось перебування при владі президентів Казахстану Нурсултана Назарбаєва (референдум 1995 року про продовження строку повноважень президента) і Туркменістану Сапармурата

Ніязова (референдум 15.01.1994 р. щодо продовження строку повноважень президента до 2002 р.). Погоджуючись із думкою В. Л. Федоренка зазначимо, що з метою упередження конфлікту між законодавчих владою та глави держави було б доцільним закріпити в законодавстві про всеукраїнський референдум неприпустимість предмета референдуму з питань продовження повноважень глави держави чи парламенту України поза терміни, передбачені Конституцією України [6; с. 178].

Свого часу проектом нової Конституції України, створеного групою науковців під керівництвом В. М. Шаповала, пропонувався сформулювати положення стосовно обмежень предмету референдуму таким чином: «Всеукраїнський референдум за народною ініціативою не допускається щодо законів з питань податків, бюджету, амністії, надання згоди на обов'язковість або денонсацію міжнародних договорів» (частина третя статті 76) [5]. Вважаємо не доцільним встановлювати такі обмеження та передбачати повну конституційну заборону проведення всеукраїнського референдуму щодо міжнародних договорів України з огляду на позитивний у цьому аспекті світовий досвід та досвід європейського конституціоналізму, зокрема, потреби подальшої розбудови української державності. Погоджуємось із позицією С. Дерев'янка, який зазначає, що «ретельний аналіз норм конституцій зарубіжних держав, які здебільшого забороняють чи обмежують проведення таких референдумів, дає підстави пропонувати внести до оновленої Конституції України припис, яким надати право Президенту України право (краще – зобов'язати його) призначати всеукраїнський референдум (за народною ініціативою) із питань входження України чи приєднання її до політичних і економічних союзів з іншими державами, військово-політичних блоків [7; с. 438].

Доцільним видається вивчення та застосування досвіду правового регулювання означених проблем у зарубіжних країнах. Чинники, що впливають на визначення предмета референдуму у законодавстві конкретної держави, зазвичай обумовлені специфікою її політичної системи, сформо-

ваної під впливом історичних обставин. Як правило, на загальнонаціональні референдуми виносяться такі питання: прийняття конституції, внесення змін до конституції; прийняття законів або інших правових актів; дострокове припинення або збільшення строків повноважень державних органів; питання, що стосуються міжнародних відносин, у тому числі – передачі суверенних повноважень міжнародним організаціям; питання, що мають ключове значення для держави і суспільства [10; с. 63]. У більшості європейських країн, питання, що становлять предмет референдуму, чітко окремлені в конституціях. Також у деяких країнах законодавство передбачає, що самі правила організації та проведення референдуму можуть бути предметом обов'язкового народного голосування (наприклад, Латвія, Мальта). Причиною введення відповідних норм є прагнення обмежити вплив парламенту на можливість народу приймати публічно-владні рішення шляхом визначення правил проведення референдуму [10; с. 67-68].

Визначення предмету референдуму у зарубіжних країнах відбувається як шляхом законодавчого закріплення питань, які можуть бути винесені на голосування, так і шляхом законодавчого виключення певних сфер з предмету референдуму. Конституція або закон можуть містити досить широкий та конкретний перелік питань, що не можуть бути винесені на референдум. У той же час, слід мати на увазі, що єдиний підхід до визначення переліку питань, винесення яких на загальнонаціональний референдум забороняється, відсутній. У загальному вигляді сфери, які не підлягають регулюванню рішеннями референдумів становлять: питання, віднесені до відання судових, законодавчих та адміністративних органів; питання амністії та помилування; питання, що стосуються прав і свобод людини); питання фінансів, бюджету та податків; питання мита; територіальна цілісність; питання національної безпеки та оборони; питання збройних сил; проголошення надзвичайного стану (проголошення, тривалість); закони, що стосуються надання соціальних послуг, процесу натуралізації, експропріації; закони, дія яких поширюється на те-

риторію всієї держави; засади конституційного ладу (республіканська форма правління); конституційні зміни; статус монарха або королівської родини; законодавчі акти, обов'язковість прийняття яких визначена Конституцією; імплементація міжнародних договорів, їх ратифікація або денонсація. [10; с. 72-73].

### Висновки

На наше переконання, в оновленому тексті Конституції України має, з одного боку, бути скоригованим предмет всеукраїнського референдуму шляхом уточнення кола питань, стосовно яких проведення всеукраїнського референдуму є обов'язковим, а також питань, щодо яких проведення всеукраїнського референдуму не допускається. Пропонуємо викласти статтю 74 таким чином: «Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії та помилування і тих, які скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації або якщо вони спрямовані на лаквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. У наступній частині статті необхідно передбачити, що предметом всеукраїнського референдуму не може бути продовження повноважень глави держави чи парламенту України поза терміни, передбачені Конституцією України. Вважаємо доцільним передбачити на конституційному рівні, що проведення всеукраїнського референдуму не допускається під час дії воєнного або надзвичайного стану. Також, на наш погляд, слушним є закріплення всенародного референдуму з питання дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України. Існування такого механізму стане однією з гарантій відповідального ставлення до належного виконання посадових обов'язків цими вищими органами державної влади та дотримання проголошеного політичного курсу.

### Література

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради

**АНОТАЦІЯ**

*Стаття присвячена з'ясуванню перспектив вдосконалення правового регулювання обмеження предмета всеукраїнського референдуму з огляду на особливості національної правової системи та досвід зарубіжних країн в цьому контексті.*

**SUMMARY**

*This article is devoted to the determination of prospects for improving the regulation of limits on the subject-matter of the All-Ukrainian referendum considering the peculiarities of national legal system and international referendum experience.*

країни. – 1996. – № 30.; остання редакція від 21. 02.2014 // <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

2. Закон Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р., зі змінами і доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33.

3. Закон України «Про всеукраїнський референдум від 06.11.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013 р. – № 44-45.

4. Всенародний референдум як одна з форм легітимації державної влади: зарубіжний і вітчизняний досвід / В. Ковальчук // Право України : Респ.юрид. журнал . – 12/2009 . – №12 . – С. 151-160.

5. Конституція України: проект [створений групою науковців під керівництвом професора В. М. Шаповала] // Главред. – 2008. – 28 лютого; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.glavred.info/print.php?article=/archive/2008/02/28/163946-5.html>.

6. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України : навч. посіб. – К., 2006. – 366с.

7. Політико-правові засади референдумів в Україні [Текст] : монографія / Сергій Дерев'янка ; Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника. – Івано-Франківськ : Місто-НВ, 2011. – 847 с. : табл. – Бібліогр.: с. 794-847. – 500 экз.

8. Проект Закону про всеукраїнський референдум : [поданий народними депутатами України О. Ю. Кучеренком, Ю. Я. Іоффе, О. Р. Абдуліним 22 лютого 1999 року, реєстраційний № 3068] / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=5525](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=5525).

9. Проект Закону про всеукраїнський референдум : [поданий народним депутатом Ю. Б. Ключковським 01 лютого 2008 року, реєстраційний № 1374-1] / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=31566&pf35401=116212](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=31566&pf35401=116212).

10. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Грищук, Н. В. Колодяжна, А. Євгенєва; за ред. Д. С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007, – 186с.