

УДК 324:004:342.72

В.М. ФУРАШЕВ, кандидат технічних наук, старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник Науково-дослідного центру
правової інформатики Академії правових наук України

ПРО МЕХАНІЗМИ СПОТВОРЕННЯ НАРОДНОГО ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ ПІД ЧАС ОРГАНІЗАЦІЇ РЕФЕРЕНДУМУ

Анотація. Щодо реалізації права громадян на владу в державі.

Стаття 5 Конституції України [1] визначає, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”.

Народ реалізує своє право на безпосередню владу через систему референдумів. Саме тому логічно, що коли органи державної влади, яким народ делегував право на прийняття того чи іншого рішення у сфері суспільного життя, не можуть прийти до консенсусу з визначеного питання, своє слово повинен сказати народ, в тому числі і з питання обрання шляху забезпечення національної та інформаційної безпеки, державного суверенітету та територіальної цілісності.

Але виникають питання: *наскільки владні інституції враховують волевиявлення народу в інтересах цього ж народу?; наскільки питання, які потребують народного волевиявлення, відповідають необхідності цього волевиявлення, очікуванням народу, бажанням пересічного громадянина?* Ці питання далеко не риторичні, а навпаки, у демократичному суспільстві мають основоположний характер.

Як відомо, референдуми **за предметом** проведення бувають:

- **конституційними** — на всенародне голосування виноситься проект конституції або конституційні поправки;
- **законодавчими** — на всенародне голосування виноситься проект закону або чинний закон;
- **консультативними** — проводиться з метою з’ясування громадської думки щодо принципового питання державного життя,
а **за ступенем обов’язковості** проведення:
 - **обов’язковими** — предметом референдуму є питання, віднесені основним законом країни до виключного вирішення в результаті всенародного обговорення;
 - **факультативними** — проводиться з метою з’ясування громадської думки щодо конкретного питання, яке цікавить певну частину населення регіону.

Предмети референдуму визначаються відповідним законодавством кожної країни.

Юридичні наслідки зазначених референдумів різні:

1. Результати конституційного і законодавчого референдумів мають найвищу юридичну силу, не потребують затвердження. Вони є загальнообов’язковими для державних органів, слугують правовим підґрунтям правотворчості і процесу їх основної діяльності.

2. Результати консультативного референдуму не є обов’язковими для винесення адекватного рішення з опитуваного питання. Вони мають дорадчий характер, розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами.

За історію незалежності України проведено лише один всеукраїнський референдум за народною ініціативою згідно з Указом Президента України від 15 січня 2000 року № 65/2000 [16] з наступних питань:

“1. Чи підтримуєте Ви пропозиції про доповнення статті 90 Конституції України новою третьою частиною такого змісту: “Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України”, яка б установлювала додаткові підстави для розпуску Президентом України Верховної Ради України, та відповідне доповнення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України словами: “та в інших випадках, передбачених Конституцією України?”

2. Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилученням у зв’язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України: “Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?”

3. Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов’язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів “чотириста п’ятдесят” на слово “триста”, а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства ?

4. Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?”

16-го квітня 2000 року відбувся всеукраїнській референдум за народною ініціативою із зазначених питань, за підсумками якого суспільство України дало позитивну відповідь на поставлені запитання [19].

З огляду на результати підготовки та проведення цього референдуму, імплементації його підсумків виникає декілька питань і висновків:

1. Під час ініціювання проведення референдуму пропонувалося розгляд не 4-х вищезазначених питань, а 6-ти [20]. Два питання, а саме:

“Чи висловлюєтеся Ви за недовіру Верховній Раді України XIV скликання і внесення у зв’язку з цим доповнення до частини другої статті 90 Конституції України такого змісту: “а також у разі висловлення недовіри Верховній Раді України на всеукраїнському референдумі, що дає підстави Президенту України для розпуску Верховної Ради України?” та

“Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?”

були вилучені з розгляду Указом Президента України [15] на підставі рішення Конституційного Суду України. **Чому так трапилося? Хто визначає та, головне, формулює питання, яке може бути предметом референдуму?**

2. Минуло майже 9 років з моменту проведення референдуму, а імплементовано зі всіх положень предмета референдуму лише положення щодо надання права Президенту України достроково припиняти повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не зможе сформувати постійно діючу парламентську більшість і все. Питання: **хто визначає ступень обов’язковості референдуму і на якому етапі** (ініціювання, підготовки та підпису відповідного Указу Президента, положенням відповідного Закону України)?

3. Організація та проведення референдуму базувалися на положеннях Конституції України [15], яка була прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року, та Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, якій був прийнятий 3 липня 1991 року. Цілком зрозуміло, що ці два основоположних документи за своїм

“духом” не відповідають один одному. Наскільки коректно проводити в таких умовах референдум? Який вплив подібної ситуації на рівень можливого спотворення народного волевиявлення?

Останнім часом Президенту України наполегливо пропонують (і, слід очікувати, що найближчим часом все наполегливіше будуть пропонувати) оголосити проведення всеукраїнського референдуму з питань:

“Чи згодні Ви з тим, щоб Україна стала членом Організації Північноатлантичного договору (НАТО)?;

“Чи підтримуєте Ви участь України у Єдиному економічному просторі (ЄЕП) разом із Російською Федерацією, Республікою Казахстан та Республікою Білорусь відповідно до Угоди про формування Єдиного економічного простору, підписаної 19 вересня 2003 року?”

тим більше що протягом грудня 2005 року та до середини лютого 2006 року Центральною виборчою комісією було зареєстровано більше 100 ініціативних груп з проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою у всіх регіонах України, а наприкінці 2006 року Центральна виборча комісія завершила роботу по прийому та перевірці підписних листів на користь проведення такого референдуму [18] і всі необхідні для прийняття рішення дані передала Президенту України. Відповідно до цього ініціативними групами було зібрано 4 656 182 підписи на користь проведення такого референдуму, з яких лише 224 509 підписів громадян України були визнані такими, що не підлягають врахуванню. Але 4 431 673 підписи тих же громадян України були визнані відповідно до чинного Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [2].

Але, знов-таки, при визначенні термінів, організації та проведення цього референдуму стикаємося з “маленькою” юридичною колізією, яка полягає у розбіжності положень чинної нормативно-правової бази з цих питань.

Відповідно до чинного Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [2] дані питання не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму у зв’язку з тим, що:

а) стаття 3 встановлює, що *“Предметом всеукраїнського референдуму 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”;

б) стаття 5 окреслює наступний перелік питань, які можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, а саме: *“На всеукраїнський референдум можуть виноситися питання, віднесені Конституцією України до відання України.*

Виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід з них.

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 та Кабінету Міністрів України”.

Крім того стаття 12 встановлює, що всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України.

У тій же час стаття 72 Конституції України [1] визначає що *“Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією.*

Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох 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 сто тисяч підписів у кожній області”.

Відповідно до офіційного тлумачення пункту 6 частини першої статті 106 у рішенні Конституційного Суду № 23-рп/2008 від 15.10.2008 [17] записано: *“...в аспекті конституційного подання положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України, згідно з яким Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою, слід розуміти так, що Президент України зобов'язаний проголосити такий референдум, якщо його ініційовано з дотриманням встановлених Конституцією та законами України вимог щодо організації і порядку проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою”.*

На усунення цієї правової “колізії” спрямований проект Закону України “Про всеукраїнський референдум” [6], який було внесено на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України О. Лавріновичем і який було прийнято у першому читанні 10.09.2008 року. Аналіз даного законопроекту та інших законопроектів [4, 5, 7-14] свідчить про те, що **всі вони не надають відповіді на раніше порушені питання.**

Таким чином можна констатувати, що на даний час правових механізмів організації та проведення всеукраїнського референдуму немає, але вже зроблено перший крок у формуванні цих механізмів.

Вважаємо, що ніхто не буде заперечувати проти наступної тези: **абсолютно чесних і прозорих виборів і референдумів, за своєю природою, не буває.** Деякі механізми фальсифікації (не плутати зі спотворенням) народного волевиявлення розкриті в роботах [21-25], але саме організації та проведення саме референдуму додає ще один, специфічний механізм спотворення народного волевиявлення. **Відсутність конкретної, чітко визначеної юридичної, законодавчої та організаційно-розпорядчої відповіді на вищезазначені питання, а саме: хто визначає та, головне, формулює питання, яке може бути предметом референдуму?; хто визначає ступень обов'язковості референдуму і на якому етапі?; яким чином відбувається перший етап ініціювання проведення референдуму?** дає можливість стверджувати, що з самого початку закладаються основи спотворення народного волевиявлення.

Положення частини третьої статті 6 законопроекту “Про всеукраїнський референдум” [6] щодо винесення на референдум лише **одного** питання є дуже слушним, але виникає питання, яке потребує уточнення. Яке визначення у даному випадку має поняття **“одне питання”**? Кількісне або смислове? Коли кількісне, то чи передбачається його деталізація у вигляді окремих підпитань? Коли смислове, де формулюється смисл питання і де його розкриття? Як розглядати предмет референдуму 2000-го року – як кількісний набір питань або як одне смислове з деталізацією у вигляді 4-ох підпитань?

У даному випадку досить характерним є визначення предмета можливого референдуму, про який ішла мова вище.

У першому питанні, що претендує на предмет майбутнього референдуму, мова іде про можливість або неможливість приєднання України до визначеної системи колективної безпеки, оборонно-військового союзу, про один із шляхів забезпечення

національної безпеки, державного суверенітету та територіальної цілісності. Вірогідно більш коректним було би запропонувати громадянам зробити вибір між можливістю приєднання або неприєднання України для вирішення визначених питань до однієї з існуючих систем колективної безпеки або офіційно перейти у статус нейтральної держави. Припустімо, що відбувся всеукраїнський референдум із зазначеного питання з негативним результатом щодо членства України в Організації Північноатлантичного договору (НАТО), що далі? В якому статусі залишається держава? Яким шляхом забезпечувати національну безпеку, державний суверенітет та територіальну цілісність? Самотужки? А чи спроможна Україна це здійснити? Коли спроможна, то за який час та за яку ціну, в тому числі й з огляду на рівень і якість життя кожного громадянина країни? Приєднатися до Організації Договору про колективну безпеку (ОДКБ)? Чи буде наступний референдум і коли? А як жити цей час? Ці питання залишаються відкритими.

У другому ж питанні мова йде про приєднання або неприєднання України до економічного союзу з політичними елементами та делегування визначеної частки своїх повноважень (спрощено кажучи, частки суверенітету) цьому союзу. Тобто мова йде про визначений шлях забезпечення економічної безпеки держави за рахунок поступок у здійсненні визначених державних функцій. Як це відобразиться на життєдіяльності країни, кожного її громадянина? Чи існують альтернативні шляхи забезпечення економічної безпеки держави? А коли існують, то чому вони не даються для вибору?

Резюмуючи викладене, підкреслюємо, що формулювання питання або питань, яке/які є предметом референдуму, є найпринциповішим моментом у процесі організації та проведення референдуму. Це ще раз підтверджує, що **формулювання питання референдуму може бути найдійовішим засобом спотворення результатів народного волевиявлення.**

Використана література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141, зі змінами відповідно до Закону України “Про внесення змін до Конституції України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2005. – № 2. – Ст. 44.
2. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 року № 1286-ХІІ // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 33. – Ст. 443, зі змінами відповідно до Закону Української РСР “Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 19.06.1992 року № 2481-ХІІ. – Режим допуску : [//zakon1.rada.gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua)
3. Про всеукраїнський референдум : проект Закону України від 17.09.2008, реєстр. номер 3183. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)
4. Про місцевий референдум : проект Закону України від 24.09.2008, реєстр. номер 2004. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)
5. Про всеукраїнський референдум : проект Закону України від 01.02.2008, реєстр. номер 1374-1. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)
6. Про всеукраїнський референдум : проект Закону України від 18.01.2008, реєстр. номер 1374. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)
7. Про всеукраїнський референдум : проект Закону України від 27.07.2006, реєстр. номер 1200. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)
8. Про місцевий референдум : проект Закону України від 17.07.2006, реєстр. номер 1154. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)
9. Про всеукраїнський референдум : проект Закону України від 03.03.2000, реєстр. номер 4179-3. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)
10. Про всеукраїнський референдум : проект Закону України від 05.01.2000, реєстр. номер 4179-1. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)

11. Про всеукраїнський референдум : проект Закону України від 31.08.2000, реєстр. номер 4179. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)
12. Про референдуми в Україні : проект Закону України від 24.01.2000, реєстр. номер 4073-1. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)
13. Про референдуми в Україні : проект Закону України : [від 23.09.1999, реєстр. номер 4073]. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)
14. Про всеукраїнський референдум : проект Закону України від 22.02.1999, реєстр. номер 3068. – Режим допуску : [//http://gska2.rada.gov.ua/rada](http://gska2.rada.gov.ua/rada)
15. Про внесення змін до Указу Президента України від 15 січня 2000 року № 65 : Указ Президента України від 29.03.2000 р. № 548/2000. – Режим допуску : [//zakon1.rada.gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua)
16. Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою : Указ Президента України від 15.01.2000 р. № 65/2000. – Режим допуску : [//zakon1.rada.gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua)
17. Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008 (справа 1-38/2008). – Режим допуску : [//http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi)
18. Про підписи громадян України під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, які не підлягають врахуванню : Постанова Центральної виборчої комісії від 29.12.2006 р. № 1302. – Режим допуску : [//www.cvk.gov.ua/pls/acts/New](http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/New)
19. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року : повідомлення Центральної виборчої комісії. – Режим допуску : [//www.cvk.gov.ua/pls/acts/New](http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/New)
20. Про реєстрацію ініціативних груп з всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, утворених зборами громадян України : Постанова Центральної виборчої комісії від 28.12.1999 р. № 453. – Режим допуску : [//www.cvk.gov.ua/pls/acts/New](http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/New)
21. Антипов В.І. Фальсифікація виборів: як це робиться / В.І. Антипов, В.Ф. Рибаченко. – К. : Видавництво “Молодь”, 2003. – С. 157.
22. Кочубей Л.О. Виборчі технології : навчальний посібник / Л.О. Кочубей. – К. : Укр. центр політ. менеджменту, 2008. – С. 332.
23. Парамонов Д.О. Методы фальсификации выборов : научно-популярное издание / Д.О. Парамонов, В.В. Кириченко. – Ростов-на-Дону : Издательство Южно-Российского института информационных технологий, 2003. – С. 73
24. Фурашев В.М. Информатизация избирательных и референдумных процедур как важнейшая составляющая информационного общества в контексте развития демократии в Украине / Открытые информационные и компьютерные интегрированные технологии : сб. научн. трудов. – Харьков : Нац. аэрокосмический ун-т “ХАИ”, 2005. – Вып. 28. – С. 12-35.
25. В.М. Фурашев. Деякі особливості застосування системи автоматизованого інформаційно-аналітичного забезпечення процесу проведення виборів Президента України у 2004 році / Открытые информационные и компьютерные технологии. – Харьков: Нац. аэрокосмический ун-т “ХАИ”, 2005. – Вып. 27. – С. 125-132.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~