

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ» ЯК ПРАВОВА ОСНОВА ДЛЯ ПРИЙНЯТТЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

КОВАЛКО *Наталія Миколаївна* – заступник начальника управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції у м. Києві, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Т.Шевченка

Стаття посвячена правовому аналізу конституційних положень, правових позицій Конституційного Суду України і Закону України «О всеукраїнском референдуме» как основы для принятия новой Конституции Украины.

Ключові слова: конституційний лад, всеукраїнський референдум.

Конституція України як Основний Закон держави, з одного боку, є втіленням національних та європейських ідеалів та здобутків конституціоналізму. З іншого боку, вона повинна бути динамічним регулятором суспільних відносин, покликаним вирішувати завдання, які ставить перед нею суспільство та час. І від того, наскільки вдало може поєднуватися у Конституції традиційність та динамічність суспільних відносин, залежить конституційно-правовий порядок у державі.

Питання щодо системного оновлення Основного Закону поставало неодноразово, але через відсутність конституційно-правових підстав та порядку прийняття нової Конституції України, воно залишалося виключно предметом наукової дискусії. Лише у зв'язку з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» було створено правове поле для вирішення цього питання. Цим обумовлена актуальність теми дослідження.

Метою статті є аналіз Закону України «Про всеукраїнський референдум» як правової основи для прийняття нової

Конституції України з урахуванням доктринальних положень щодо референдної демократії.

Референдна демократія – це система встановлених Конституцією України і законами України легітимних способів і методів безпосередньої реалізації народного суверенітету у формі ініціювання, організації та проведення референдумів, а також реалізації його рішень [1, с. 9].

Референдна демократія, як різновид конституційного режиму, є складним явищем правового буття, що передбачає безпосередню реалізацію політичної волі народу України, похідної від народного суверенітету, на референдумі. Сутність референдної демократії полягає в прямій реалізації політичної волі українського народу. Це дозволяє ідентифікувати референдну демократію як первинний і пріоритетний вид безпосередньої демократії [2, с. 4].

Крім того, референдна демократія є однією з форм легітимації державної влади – ефективним засобом формування та контролю за її діяльністю [3, с. 151].

Як один із видів референдної демократії розглядають конституційну референдну демократію – конституційний режим, який забезпечує реалізацію українським народом своєї установчої влади у прийнятті або затвердженні Основного Закону суспільства та держави [4, с. 14].

Феноменологія референдної демократії як складного конституційно-правового явища розкривається в її складових.

М. Оніщук виділяє три складові, які, на його думку, визначають сутність і зміст цього виду народного народовладдя та його призначення в механізмі конституційно-правового регулювання. Це референдна ідеологія, референдне законодавство та правові механізми реалізації референдної демократії [2, с. 4-5].

При цьому основна увага зосереджується на референдному законодавстві, оскільки удосконалення саме цього елемента дозволило б унормувати ефективні механізми реалізації відповідного виду демократії та визначити правові основи розробки та прийняття нової Конституції України.

Варто зазначити, що Основний Закон безпосередньо не врегулює питання прийняття нової Конституції або нової редакції Конституції. Розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» встановлюється лише спеціальний порядок внесення змін до Конституції України. Так, відповідно до Конституції законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. В залежності від розділів Конституції, до яких вносяться зміни, відповідні законопроекти у подальшому вважаються прийнятими, у разі якщо після попереднього схвалення більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України, або у випадку його затвердження всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Тобто текст Конституції України не містить однозначного чіткого положення щодо правової підстави для прийняття нової Конституції безпосередньо народом без участі у цьому процесі уповноваженого посередника – Верховної Ради України [5, с. 10].

У зв'язку з цим, Р. Мартинюк наголошує на необхідності конституційно-правового визначення порядку розробки і прийняття нової Конституції з метою уникнення по-

літичних маніпуляцій щодо законодавчого унормування такого порядку [6, с. 119].

16 квітня 2008 року у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі Конституційний Суд України висловив свою позицію щодо зазначеного питання.

Розглядаючи Конституцію України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою, який є актом установчої влади, що належить народові, та з урахуванням частини 2 та 3 статті 5 Конституції України Конституційний Суд приходив до висновку, що народ може реалізовувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі. При цьому процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції.

Це рішення викликало неабиякий резонанс та стало основою для нормативного визначення порядку розробки та прийняття нової Конституції.

Але, водночас, окремі його положення стали предметом дискусії не тільки представників науки конституційного права, але й усієї громадськості.

Перше за все, це стосувалося визначення поняття «конституційний лад». Треба відзначити, що на законодавчому рівні визначення поняття «конституційний лад» відсутнє. Крім того, серед науковців також відсутня єдина та однозначна позиція щодо розуміння сутності зазначеної правової категорії.

Не вдаючись до ретельного аналізу наукових підходів щодо наповнення змістом цієї правової категорії, наведемо лише позицію Ю.Барабаша, який зазначає, що застосування категорії «конституційний лад» має швидше формальний (як сукупність відносин врегульованих у Конституції), аніж якісний (як систему відносин в основі яких лежать цінності демократії, свободи, рівності та справедливості) зміст [7, с. 76].

Дійсно, у науковій юридичній літературі досить часто конституційний лад розглядається саме з формальної точки зору як

сукупність відносин, врегульованих Конституцією.

Крім того, можна зустріти позицію, відповідно до якої під конституційним ладом розуміються саме відносини, врегульовані Розділами I, III та XIII Конституції України, а тому внесення змін саме до зазначених розділів і розуміють як зміну конституційного ладу.

Водночас, поширеною є думка, що конституційним ладом в Україні є всі без винятку норми чинної Конституції України, і для того, щоб їх визначити по-новому, потрібно приймати нову Конституцію [5, с. 12].

Втіленням нормативного змісту рішень Конституційного Суду, пов'язаних із питаннями всеукраїнського референдуму став Закон України «Про всеукраїнський референдум», прийнятий 6 листопада 2012 року.

У статті 1 зазначеного Закону міститься визначення поняття всеукраїнський референдум як однієї з форм безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування в порядку, встановленому цим Законом.

Законом чітко встановлено предмет всеукраїнського референдуму, одним із елементів змісту якого є питання про схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України.

Концептуально важливим є відтворення у Законі положення щодо установчої влади народу, тобто виключного права українського народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України.

Отже, вперше на рівні закону закріплена можливість проведення конституційного референдуму щодо прийняття нової Конституції України, а також визначений порядок його проведення.

Законом встановлено основні принципи проведення всеукраїнського референду-

му, визначено суб'єктів ініціювання та призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму, серед яких особливе місце посідає український народ, прописано процедурні аспекти призначення (проголошення), а також організації та проведення всеукраїнського референдуму.

Одним із питань, яке на сьогодні не є остаточно вирішеним як на доктринальному, так і на законодавчому рівні, залишається питання відсутності чіткої системи гарантування конституційності референдумів.

Слушною з цього приводу є позиція О. Бакумова, який зазначає, що саме органи конституційного судочинства повинні займатися питаннями перевірки конституційності питань, які виносяться на всеукраїнський референдум, у той час, як Центральна виборча комісія повинна вирішувати виключно організаційні, а не змістовні питання референдного процесу [8, с. 12].

Водночас, погоджуючись із думкою експертів, звертаємо увагу на те, що Закон не містить положень щодо встановлення балансу між відповідальністю державної влади та роллю громадян у процесі прийняття рішень, крім того, ним закладено передумови для застосування так званого «адміністративного ресурсу» в процесі організації і проведення референдуму.

Отже, незважаючи на те, що прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум», у якому встановлюються засади прийняття нової Конституції України є важливим кроком на шляху до вдосконалення Основного Закону, зазначений Закон не містить належних та ефективних механізмів безпосередньої реалізації народного суверенітету.

Література

1. М. Оніщук. Конституційні основи референдної демократії в Україні: проблеми теорії та методології // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 12. – С. 9;
2. М. Оніщук. Категорія «референдна демократія» в конституційному праві України // Право України. – 2007. – № 11. – С. 3-10;

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена правовому аналізу конституційних положень, правових позицій Конституційного Суду України та Закону України «Про всеукраїнський референдум» як основи для прийняття нової Конституції України.

3. В. Ковальчук. Всенародний референдум як одна з форм легітимації державної влади: зарубіжний та вітчизняний досвід // Право України. – 2009. – № 12. – С. 151-160;

4. М. Оніщук. Конституція та референдна демократія в Україні: реалії та перспективи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4-5. – С. 6-19;

5. Р. Князевич. Конституційно-правові підстави для прийняття нової Конституції України // Право України. – 2007. – № 6. – С. 9-14;

SUMMARY

The article is devoted to the legal analysis of constitutional provisions, the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine and the Law of Ukraine «On national referendum» as a basis for the adoption of a new Constitution of Ukraine.

6. Р. Мартинюк. Нормативне визначення порядку розробки і прийняття нової Конституції України // Право України. – 2011. – № 6. – С. 113-121;

7. Ю. Барабаш. Установча влада українського народу як конституційний феномен // Право України. – 2009. – № 11. – С. 73-79;

8. Бакумов О.С. Конституційне право громадян України на участь у виборах та референдумах та проблеми його реалізації: автореф. дис. На здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О.С. Бакумов. – Харків. – 2012. – 20 с.