

Увага! «Проростаємо»... референдумом



Тарас ПОМАНЮК

Фінальний акорд зимової симфонії, яка нарешті закінчилася, виявився досить таки гучним: територією України прокотився циклон, що приніс мільйони тонн аномального, як для весни, снігу на голови українців. Урядовці, котрі на початку березня ще досить оптимістично говорили про врожай озимих культур на 2013 рік, уже в перші дні квітня були вимушені робити стриманіші прогнози. Проте аномальні погодні умови не вплинули на проростання «культури», яку засіяли на початку листопада минулого року: Верховна Рада України шостого скликання прийняла Закон «Про всеукраїнський референдум», що викликало неоднозначну реакцію науковців, громадськості, політиків. Коли ухвалювали цей скандальний документ, увага громадськості була прикута до виборів нового складу парламенту. Проте нині, навесні, коли кинуті в землю зерна починають сходити і вже можна оцінити перші пагони, почали казати про недопустимість реалізації влади народу в запропонований згаданим законом спосіб.

Згідно з Конституцією джерелом влади в Україні є народ. Свої владні повноваження він здійснює безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Для прямої реалізації права на владу народ повинен якимось чином декларувати свою волю і приймати юридичні рішення. Основними інструментами для цього є вибори та референдум. Інститут референдумів можна вважати ідеальною формою реалізації безпосереднього народовладдя в державі, адже здійснюючи свою владу за допомогою референдної демократії народ може вирішувати ті чи інші суспільно-важливі проблеми шляхом безпосереднього голосування «за» чи «проти» стосовно визначених питань.

Проте надмірна ідеалізація інституту референдуму і сліпа віра в те, що народ не може сам собі нашкодити, здатна призвести до непередбачуваних наслідків. Так сталося в тридцятих роках ХХ століття, коли внаслідок референдумів Німеччина 1933 року вийшла з Ліги Націй, 1934-го було об'єднано посаду рейхсканцлера та президента країни, а 1938-го – легітимізовано аншлюс Австрії з Німеччиною. Згадані події, можливо, й не спричинили початку Другої Світової війни, проте, поза сумнівом, стали чинниками, які цьому посприяли. Водночас батьківщина референдумів – Швейцарія – вже понад півтисячоліття успішно вирішує найважливіші суспільні питання, застосовуючи референдну демократію. Одне слово, інститут референдуму має дві сторони медалі, що потребує обережного ставлення до такого важливого для реалізації народовладдя і водночас небезпечного інструменту.

Торік шостого листопада 265 народних депутатів забули, на жаль,

про обережність у застосуванні такого інструменту, як референдум, і прийняли Закон «Про всеукраїнський референдум» без обговорення та не зважаючи на понад тисячу поправок, запропонованих до нього не лише опозиційними, а й провладними суб'єктами законодавчої ініціативи.

З яких мотивів насправді ухвалювали цей документ (політичних, економічних, розвитку народовладдя чи якихось інших), нині сказати важко. Проте автор законопроекту, прийнятого в цілому як закон в редакції першого читання, народний депутат України Дмитро Шпенюв в своєму інтерв'ю журналу «Віче» (№ 23 за 2012 р.) зазначив: головна мета закону – надати можливість народу України реалізувати своє право на здійснення влади в державі не тільки через обраних представників, а й безпосередньо, використовуючи такий інструмент, як референдум. Проте це завдання навряд чи буде виконане, оскільки середина плоду, який імовірно «породить» референдум, може виявитись не такою солодкою, як видається на перший погляд, зважаючи на закладені в законі механізми для маніпуляції народним волевиявленням.

Стурбованість з приводу ймовірності референдуму пояснюється повсюдними заявами активістів різних політичних сил про проведення референдумів з тих чи інших питань. Так, деякі політики заявляють про утворення ініціативних груп для проведення референдумів, на які можуть бути винесені питання: розпуску діючої Верховної Ради, зміни змішаної, пропорційно-мажоритарної виборчої системи парламенту на мажоритарну, обмеження кількості народних депутатів України до трьохсот, запровадження двопалатного

парламенту, скасування депутатської недоторканності, вступу України до Митного Союзу тощо. Проте, на щастя, ці заяви наразі не мають під собою юридичного підґрунтя, бо в ЦВК на сьогодні не зареєстровано жодної ініціативної групи, а Закон «Про всеукраїнський референдум» ще не повністю імplementований.

Утім, це лише питання часу, оскільки небачену активність демонструють органи виконавчої влади, котрі «стаханівськими» темпами ухвалюють підзаконні акти, спрямовані на реалізацію Закону «Про всеукраїнський референдум». Так, Центральна виборча комісія протягом останніх трьох місяців прийняла 17 постанов. Їхня мета – регулювання процесу проведення всеукраїнського референдуму. Не відстає від ЦВК і Кабінет Міністрів України. Уряд ухвалив низку постанов стосовно питань практичного проведення референдумів і механізму його фінансування. Окрім того, до Верховної Ради направлено законопроект Кабміну про внесення змін до деяких законодавчих актів України (для приведення їх у відповідність до Закону України «Про всеукраїнський референдум»).

Паралельно вітчизняні й іноземні експерти висловлюють сумніви щодо відповідності закону Конституції України, міжнародним стандартам, а також інтересам народу, задля реалізації яких повинен прийматися подібний акт. Згідно з законом на всеукраїнський референдум може виноситися будь-яке питання, окрім тих, що прямо заборонені Конституцією (частина 1 статті 3), включаючи ухвалення нової редакції Основного Закону та внесення змін до чинної. Так, у статті 3 закону записано: «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...». Саме з приводу цього положення експерти та громадськість висловлюють найбільше нарікань. Адже порядок прийняття нової Конституції України (нової редакції) в «позапарламентський» спосіб, відповідно до частини 1 статті 95 («Результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою є остаточними та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади...»), суперечить діючому конституційному порядку зміни Конституції та міжнародним стандартам, не кажучи вже про доктрину конституціоналізму, і може призвести до проведення маніпулятивного референдуму задля реалізації інтересів певних зацікавлених груп громадян, а не народу в цілому.

Питання ухвалення нової чи зміни чинної Конституції на референдумі без участі парламенту чи Конституційного Суду непокоїть суспільство і його обранців-законодавців. Створено коаліцію громадських організацій «За чесний референдум». Проте народні депутати поки що (а вже минуло майже шість місяців) жодних кроків з унесення змін до нього не зробили. І тільки на початку квітня вимога скасувати Закон України «Про всеукраїнський референдум» офіційно пролунала з вуст опозиційних лідерів, котрих спонукали до цього «чутки про можливість проведення референдуму». Так, Арсеній Яценюк на брифінгу лідерів опозиції у Верховній Раді заявив, що торік було подано позов до Вищого адміністративного суду України про скасування 768 законів, прийнятих із порушенням Конституції. Одним із них є закон про всеукраїнський референдум. А. Яценюк також додав, що опозиція розглядає варіанти скасування закону через Європейський Суд. Окрім того, за словами народного депутата від партії «УДАР» Валерія Карпунцова, його фракція вже найближчим часом оформить подання до Конституційного Суду щодо визнання неконституційним Закону «Про всеукраїнський референдум».

Прийняття нової Конституції без участі парламенту турбує не тільки опозиційних депутатів. Голова Верховної Ради України Володимир Рибак в своєму інтерв'ю журналу «Віче» (№ 1 за 2013 р.) однозначно заявив, що нову редакцію Основного Закону повинен ухвалювати парламент. На референдумі Конституцію, на його погляд, приймати неможливо. Робота над внесенням змін до Основного Закону – дуже складний процес, у якому мають брати участь фахівці. Конституційний процес потребує громадського обговорення та роз-

гляду у профільних парламентських комітетах, а згодом – у сесійній залі, відзначив очільник Верховної Ради. Виключає реформування Основного Закону без участі парламенту і Голова Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Давид Жванія. У розмові з «Бі-бі-сі Україна» він повідомив, що очолюваний ним Комітет чекає на фахові поправки до закону від експертів і громадськості. Народний депутат також запевняє: Конституцію без участі Верховної Ради змінити неможливо, хоч би що було записано в законі про референдум. Він вважає, що за будь-які зміни до Основного Закону мають проголосувати триста депутатів. «Це – захист Конституції, це – захист країни», – каже Д. Жванія. Проти внесення змін до Конституції внаслідок референдуму виступають і комуністи. Олександр Голуб, висловлюючи позицію фракції, заявляє: «Ми вважаємо, що остаточне рішення щодо безпосереднього внесення змін до Конституції повинна ухвалювати Верховна Рада».

До критики акта долучились і члени Конституційної Асамблеї, котрі вимагають від Конституанти як дорадчого органу при Президентові України прийняти рішення про необхідність звернення до гаранта з пропозицією внести на розгляд Верховної Ради законопроект про скасування Закону «Про всеукраїнський референдум» або про внесення до нього змін, які привели б його у відповідність до Конституції України та європейських стандартів проведення референдумів. Проте на останньому засіданні Асамблеї вирішили відкласти розгляд цих питань, а проект відповідного рішення передати на доопрацювання одній з комісій Асамблеї. На наступному засіданні Конституанти, очевидно, і дійдуть згоди, направляти чи не направляти відповідне звернення до Президента.

Не втрималися від коментарів і представники Венеціанської комісії, не зважаючи на те, що Закон «Про всеукраїнський референдум» офіційно не надсилали до них на експертизу. Секретар Комісії за демократію через право Томас Маркерт заявив: «Ми вважаємо неприпустимим, аби зміни до конституції вносилися за результатами референдуму». За його словами, будь-які конституційні зміни мають бути затверджені конституційною більшістю від складу парламенту, а референдум може бути допоміжним інструментом.

Окрім того, що цей закон суперечить Конституції та законам України, він також не відповідає європейським стандартам організації та проведення референдумів, зокрема положенням резолюції ПАРЕ № 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії», Керівним принципам для конституційних референдумів на національному рівні,

ухваленим Венеціанською комісією 6–7 листопада 2001 року (Венеція), «Кодексу належної практики щодо референдумів», ухваленому Радою з демократичних виборів та Венеціанською комісією 16–17 березня 2007-го (Венеція). Наведені акти органів Ради Європи мають декларативний характер, проте їх авторитетність для країн-членів не викликає сумніву, оскільки закріплені в них принципи знайшли своє відображення в багатьох конституціях і законах європейських країн з розвиненими демократичними інститутами.

Автор закону, в уже згаданому інтерв'ю журналу «Віче» коментуючи прийняття закону в редакції першого читання, коли залишилися поза увагою близько тисячі внесених до нього поправок, а також зауваження Головного юридичного управління апарату Верховної Ради, зазначає: ухвалення закону в першому читанні без доопрацювання – це вина «головного комітету (Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. – *Ред.*), який мав більш як два роки для того, щоб опрацювати законопроект на своєму засіданні та надати пропозиції для розгляду в повторному другому читанні». Дмитро Шпенюв зауважує, що до другого читання він подавав пропозиції для вдосконалення законопроекту, але їх також не розглядали.

Можна сказати, що прийнятий закон «Про всеукраїнський референдум», котрий, за словами громадських активістів і деяких народних депутатів, несе небезпеку для конституційного ладу України, з приходом весни почав давати перші сходи. Ситуація довкола «ідеального інструменту народовладдя» не проста: лунають заяви політиків про проведення плебісциту, який може мати непередбачувані наслідки, створюються ініціативні групи для збору підписів за проведення референдуму, органи виконавчої влади ухвалюють акти, покликани вирішити технічні питання всенародного опитування, активізується діяльність громадських організацій та політиків, котрі виступають за скасування закону або, принаймні, внесення змін до нього.

Отже, розуміння очевидних небезпек, які несе невдало регламентований референдум, є. І якщо парламент, Президент, Конституційний Суд, Конституційна Асамблея, громадські організації, міжнародні експерти, ЗМІ, професійні правники, котрі в даній ситуації не мають морального права мовчати, спільно виправлять ситуацію, демократичні цінності, істинне народовладдя, його принципи не будуть спалювані та скомпрометовані.