

Юридичні науки

УДК 342

Сенніков Володимир Юрійович

аспірант

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Sennikov Volodymyr

PhD Student of the

Taras Shevchenko National University of Kyiv

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У
КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ
SOME ISSUES OF IMPROVING LEGISLATION IN THE
CONTEXT OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF
THE ALL-UKRAINIAN REFERENDUM**

Анотація. У статті висвітлюється питання щодо змісту поняття «всеукраїнський референдум» у контексті конституційно-правового регулювання референдумів та окресленню основних проблем, пов'язаних з закріпленням та реалізацією прав на останній. З аналізу рекомендацій, висловлених у терміновому спільному висновку Європейської комісії «За демократію через право» та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини щодо проекту Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» можливо виокремити та проаналізувати основні прогалини законодавства з питань всеукраїнського референдуму.

Ключові слова: *всеукраїнський референдум, демократія, форми безпосередньої демократії, конституційно-правове регулювання, закон.*

Summary. *The article highlights the issue of the content of the concept of "all-Ukrainian referendum" in the context of constitutional and legal regulation of referendums and outlines the main problems associated with the consolidation and implementation of the right to the latter. Based on the analysis of the recommendations made in the urgent joint opinion of the European Commission for Democracy through Law and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights on the draft Law "On People's Power through All-Ukrainian Referendum", it is possible to identify and analyze the main gaps in the legislation on the All-Ukrainian referendum. Based on the analysis of the current legislation, guided by the experience of the European Union countries regarding the laws on referendums, the ways to solve this problem are proposed.*

Key words: *all-Ukrainian referendum, democracy, forms of direct democracy, constitutional and legal regulation, law.*

Постановка проблеми. Забезпечення існування інституту референдуму є важливою частиною розвитку незалежної та демократичної країни. Проте, не дивлячись на постійну генезу національного законодавства, станом на сьогодні наявний ряд не вирішених питань, які стосуються реалізації права на референдум. Дослідження поняття «референдум» та процесу проведення всеукраїнського референдуму дає змогу зрозуміти юридичну природу референдумів та запропонувати шляхи вдосконалення законодавства у даному аспекті, що матиме неабияке практичне значення для належного захисту прав та свобод громадян України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тему референдумів, зокрема всеукраїнських, досліджували такі вчені та правники, як В.Ф. Погорілко, І.П. Бутко, В.М. Шаповал, П.М. Рабінович, Ю.С. Шемшученко та інші.

Невирішені раніше проблеми. Наразі, виходячи із правозастосовної практики, відсутні запропоновані шляхи удосконалення законодавства в рамках реалізації права на всеукраїнський референдум.

Мета. Дослідити існуючі проблеми, які виникають в процесі реалізації права на референдуми та запропонувати шляхи вдосконалення законодавства у контексті конституційно-правового регулювання референдумів.

Виклад основного матеріалу. Вагомість і важливість референдумів в демократичному суспільстві важко недооцінити. Так, всеукраїнський референдум виступає одним із головних інститутів (форм) прямої демократії та безпосереднього волевиявлення громадян із найважливіших питань загальнодержавного значення, що закріплюється та гарантується Конституцією України. Наглядним прикладом важливості та дієвості референдуму є підтвердження Українським народом на всеукраїнському референдумі Акта проголошення незалежності України у 1991 році. Так, у референдумі взяли участь 31 891 742 особи — 84,18 % населення України. З них 28 804 071 особа (90,32 %) проголосувала «за». [1, с. 102]. З моменту проголошення незалежності країни, звичайно, виникає низка питань, зокрема, теоретичного та практичного характеру щодо законодавчого закріплення найважливіших складових правової держави, зокрема, одного з фундаментальних принципів народного суверенітету – референдуму. Так, в історії незалежної України було всього два всеукраїнських референдуму, один з яких ми згадали вище, та, стосовно реформи системи державного управління від 16 квітня 2000 року. Проте, через прогалини в законодавстві, результати Всеукраїнського референдуму від 2000 року не були імplementовані. Наразі, після прийняття у 2021 році ЗУ «Про всеукраїнський референдум», існує ряд питань практичного характеру, які потребують проведення аналізу щодо запропонування шляхів

вдосконалення такого законодавства для забезпечення можливості реалізації свого права прямої демократії.

Питання щодо референдумів регулюється у першу чергу Конституцією України та відповідними законами. Наразі, це ЗУ «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. № 1135-IX (надалі – Закон). Законодавець не дає чіткого визначення поняття «референдум» в самій Конституції України. Проте, відповідно до ст. 69 Конституції України, референдум є формою народного волевиявлення, тобто безпосередньої демократії [2]. Закон деталізує положення Конституції України щодо всеукраїнського референдуму та закріплює, що Всеукраїнський референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та цим Законом [3].

Розпочати дослідження питання вдосконалення законодавства у контексті конституційно-правового регулювання всеукраїнського референдуму пропонуємо з визначення поняття «референдуму» у юридичній літературі.

У теорії права існує декілька підходів до визначення поняття «референдум». Так, В.В. Кравченко зазначає, що референдум – це важлива форма вираження безпосередньої демократії, яка полягає у голосуванні виборців, шляхом якого приймаються рішення з будь-яких питань державного або самоврядного характеру, за винятком тих, які згідно із законом не можуть бути винесені на референдум [4, с. 169]. В свою чергу, В.М. Шаповал визначає референдум як спосіб прийняття офіційних рішень шляхом проведення голосування виборців із питань, встановлених Конституцією та законами, при цьому таке голосування може мати загальний або локальний характер [5, с. 285]. Також, О.Ф. Скакун визначає

референдум як спосіб вирішення шляхом голосування кардинальних проблем загальнонаціонального і місцевого значення (прийняття конституції, інших важливих законів або внесення до них змін, а також інших рішень з принципових питань), який проводиться з метою забезпечення народовладдя – особистої участі громадян в управлінні державою і місцевими справами [6, с. 76].

Отже, аналізуючи зазначені вище поняття, можемо зробити єдиний висновок щодо тлумачення поняття «референдум» у доктрині права, як форми безпосередньої демократії з вирішення найважливіших питань загальнонаціонального або місцевого значення, шляхом голосування, що дає змогу приймати особисту участь в управлінні державою.

Щодо законодавчого закріплення визначення поняття референдум, то слід зазначити, що загальне закріплення інституту референдуму можемо побачити в Конституції України. Так, Розділ III Конституції України присвячений виборам та референдуму. Стаття 69 Конституції України закріплює, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [2]. Також, ст. 72 Основного закону визначається, що Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією [2]. 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 [2]. Саме Конституцією України закріплено, що виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України (стаття 73), та визначено з яких питань проведення референдуму не допускається: щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (стаття 74) [2].

Наразі, зазначені та описані вище норми прямої дії є єдиними, які уособлюють в собі конституційно-правове регулювання Всеукраїнського референдуму, та референдумів в цілому.

Звертаємо увагу, що попередній Закон України «Про всеукраїнський референдум», прийнятий у 2012 році, був визнаний неконституційним (Рішення КСУ від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018) [7]. Внаслідок цього у законодавстві України утворилася значна прогалина у правовому регулюванні інституту Всеукраїнського референдуму. І лише у 2021 році така проблема була вирішена, і, наразі, саме Закон виступає основним нормативно-правовим актом у сфері регулювання інституту Всеукраїнського референдуму.

Так, структуру Закону складають 133 статей у тринадцяти розділах. Пропонуємо розглянути основні положення Закону. Так, як вже зазначалось, Всеукраїнський референдум визначається Законом як форма безпосередньої демократії в Україні, спосіб здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та цим Законом [2]. Предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання:

- затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;
- загальнодержавного значення;
- про зміну території України;
- про втрату чинності законом України або окремими його положеннями [2].

Не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання:

- що суперечать положенням Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед

Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

- що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації;
- спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;
- щодо питань податків, бюджету, амністії;
- віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду [2].

Примітним є те, що на всеукраїнський референдум може виноситися лише одне питання [2]. Щодо тих, хто може брати участь у всеукраїнському референдумі, то право голосу на всеукраїнському референдумі мають усі громадяни України, яким на день голосування виповнилося вісімнадцять років [2]. Всеукраїнський референдум за народною ініціативою проголошується на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення всеукраїнського референдуму зібрано не менш як у двох третинах адміністративно-територіальних одиниць, і не менш як по сто тисяч підписів у кожній з них [2]. Всеукраїнський референдум вважається таким, що відбувся, якщо участь у голосуванні на референдумі взяли не менш як 50 відсотків виборців, включених до Державного реєстру виборців [2]. Всеукраїнський референдум не можуть проводити водночас з черговими та позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами [2].

Так, з детального аналізу Закону, можемо зазначити, що останній детально описує процедуру проведення Всеукраїнського референдуму, його організацію, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення, правові

наслідки проведення Всеукраїнського референдуму та можливість оскарження порушень законодавства.

Немало важливим є той факт, що під час розробки Закону та проходження всіх етапів законотворчості були враховані рекомендації, висловлені у Терміновому Висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДПЛ) від 21 липня 2020 року. Вважаємо, що врахування думок та позицій Європейських інституцій під час розробки національного законодавства є одним з вирішальних моментів позитивної європейської інтеграції нашої країни.

Так, зазначений вище Висновок стосувався відповідності Законопроекту міжнародним стандартам, зокрема Кодексу належної практики щодо референдумів, розробленого Венеційською комісією і підтриманого статутними органами Ради Європи (CDL-AD (2007) 008rev-cor), а також Копенгагенському документу ОБСЄ 1990 року [8, с. 5]. У самому Висновку зазначається, що Венеційська комісія та БДПЛ вітають зусилля України, спрямовані на зміну своєї правової та інституційної основи, що стосується національних референдумів, щоб узгодити її з відповідними рекомендаціями Венеційської комісії та БДПЛ, зобов'язаннями ОБСЄ, Ради Європи та іншими міжнародними документами й стандартами в галузі прав людини, а також із належною практикою. Було зазначено, що згідно з інформацією, отриманою Венеційською комісією та БДПЛ, в остаточному проекті в основному було враховано ті рекомендації, які запропонували зацікавлені сторони в ході громадських обговорень, що проходили у квітні та травні 2020 року [8, с. 8]. У Висновку окремо зазначено про те, що цей законопроект є значним кроком вперед у порівнянні з законом 2012 року; проте є низка питань, які можна вирішити при підготовці тексту проекту Закону до другого читання та які потребують майбутнього роз'яснення.

Так, згаданий Висновок містить такі рекомендації:

- уточнити зв'язок між референдумом за народною ініціативою про скасування законів або їх частини і референдумом «щодо розв'язання питань загальнодержавного значення»;
- підвищити роль Парламенту (Верховної ради України) при проведенні референдуму за народною ініціативою;
- запровадити додаткові положення, спрямовані на гарантування рівних можливостей для прихильників і опонентів питань, які виносять на референдум, у комісіях із проведення референдуму різних рівнів.
- збільшити термін збору підписів для проведення референдумів за народною ініціативою а також встановити чітку процедуру перевірки всіх підписів з боку ЦВК.
- також рекомендовано зробити законопроект таким, аби він відповідав виборчому законодавству для подальшого зміцнення механізмів [8, с. 18].

Таким чином, можемо казати про те, що Закон є таким, що максимально адаптований до реалій сьогодення, направлений на імплементацію європейських стандартів, та, немаловажливим є те, що було враховано прогалини попереднього законодавства про референдум, зокрема, були вирішені питання щодо обмеження максимальної кількості питань, які можуть бути винесені на референдум, та враховано, що у попередньому законі була відсутня вимога про мінімальну явку громадян для визнання референдуму таким, що відбувся.

Зазначаємо також те, що практичного застосування Закону станом на 21 червня 2022 рік не відбулось. Оцінити практичні прогалини, та проблеми, які можуть виникнути під час проведення Всеукраїнського референдуму – дуже важко. Показовим є вирішення прогалин попереднього законодавства та врахування рекомендацій, наданих інституціями ЄС.

Проте, можемо звернутися до досвіду інших країн задля аналізу законодавства про референдуми з можливістю запозичення деяких категорій щодо функціонування інституту референдумів.

Так, у Швейцарії народ може ініціювати повний або частковий перегляд законів та Конституції країни. Проте, слід зазначити, що такі дії відбуваються за безпосередньою та постійною участю парламенту та у порядку, встановленому Конституцією. Парламент в свою чергу може висловити свою думку, надавати рекомендації та пропозиції до законів, які розглядаються на референдумі. У випадках, коли федеральний парламент рекомендує відхилити ініціативу, то першочергово відбувається голосування стосовно такої ініціативи парламенту. Можливим є внесення альтернативних ініціатив, відповідно тоді на розгляд виносяться як основні, так і альтернативні питання. Загалом, у Швейцарії законотворчість народу через референдуми неможлива поза представницькими органами влади [9, с. 176].

Також, зазначимо, що найбільш поширеними синонімами «референдуму» є поняття «народне голосування», «народне волевиявлення», які, не завжди є тотожними. Так, термін «народне голосування» використовується у Конституції Австрійської Республіки, зокрема у ч.3 ст.44 цієї Конституції знаходимо й формулювання «голосування народу всієї Федерації», на яке виносяться питання про перегляд всієї Федеральної конституції. Детально регламентує засади проведення «народного голосування» і Конституція Латвійської Республіки (статті 48, 72,73, 75, 77-79) [10, с. 43-46].

Розуміння «референдуму» закріплено і в Конституції Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р. Так, ст. 29 Конституції Федеративної Республіки Німеччини містить норму про те, що «заходи по новому поділу федеральної території здійснюються через федеральний

закон, який потребує затвердження шляхом референдуму. Думка зацікавлених земель повинна бути врахована» [11, с. 77].

Отже, можемо зробити аналіз, що в зарубіжних країнах є розвинута саме конституційна модель закріплення права на референдуми та цей досвід є важливим і для нашої країни, оскільки проведення конституційних змін пов'язано саме з референдумами.

Висновки. Реалізація народом права на пряме волевиявлення шляхом проведення Всеукраїнського референдуму є гарантованим Конституцією України правом. Дослідженням встановлено, що правове регулювання інституту всеукраїнського референдуму з 2021 року все ж таки існує та дає можливість забезпечити наявність в Україні такої важливої форми безпосередньої демократії. Аналіз практичних прогалин законодавства у сфері референдумів буде можливим виключно після проведення всеукраїнського референдуму, адже попередні недосконалості та колізії законодавства були враховані, поряд з рекомендаціями європейських інституцій.

Література

1. Андросук О. В. Референдум першого грудня 1991. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Referendum> (дата звернення: 21.07.2022)
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#n4391> (дата звернення: 21.07.2022).
3. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення: 21.07.2022).

4. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. пос. К. : Атіка, 2004. 220 с.
5. Конституційне право зарубіжних країн : підруч. / В.М. Шаповал. К.: Юрінком Інтер, 2006. 495 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч. / О.Ф. Скакун. Х.: Еспада, 2006. 776 с.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум»: Рішення Конституційного суду України від 26.04.2018 № 4-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text> (дата звернення: 21.06.2022).
8. Document of the copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the CSCE. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf> (дата звернення: 21.07.2022)
9. Мушка Р.І. Законодавче регулювання інституту референдуму в Україні. *На початку творчого шляху: 2016 рік*. С. 172–178.
10. Погорілко В.Ф. Референдне право України: [навч. посіб.] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. К. : Вид-во «Ліра-К», 2016. 366 с.
11. Референдуми в Європейському Союзі / [О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; за ред Д. С. Ковриженка]. К. : ФАДА, ЛТД, 2017. 186 с.