

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 343.1

DOI: 10.33663/1563-3349-2021-90-4

П. П. ШЛЯХТУН
В. В. КОЛЮХ

ЗАКОНИ УКРАЇНИ ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Здійснено порівняльний політико-правовий аналіз законів України про всеукраїнський референдум, що були чинними в різні часи в незалежній Україні. Закони оцінюються під кутом зору їх демократизму, реальних можливостей народного волевиявлення з важливих питань державного і суспільного життя, впливу громадян шляхом референдуму на здійснення державної влади в Україні. Зроблено висновок, що кожний наступний із законів України про всеукраїнський референдум дедалі більше звужував правові можливості громадян України щодо вирішення найважливіших питань державного і суспільного життя в Україні шляхом ініціювання і проведення всеукраїнського референдуму і водночас розширював правові можливості щодо впливу влади на проведення референдуму.

Ключові слова: закон, референдум, демократія, предмет референдуму, народна референдна ініціатива.

© ШЛЯХТУН Петро Панасович – доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри політичних наук Київського національного університету імені Тараса Шевченка; ORCID: 0000-0002-7420-7325; e-mail: 301-79@i.ua

© КОЛЮХ Валерій Вікторович – доктор політичних наук, доцент, професор кафедри політичних наук Київського національного університету імені Тараса Шевченка; ORCID: 0000-0002-8545-7450; e-mail: vmedvin@gmail.com

Shliakhtun Petro, Kolyukh Valeriy. Laws of Ukraine on the all-ukrainian referendum: comparative political and legal analysis

A comparative political and legal analysis of the laws of Ukraine on the all-Ukrainian referendum in force at different times in independent Ukraine has been performed. Laws are evaluated in terms of their democracy, real opportunities for the expression of will of people on important issues of state and public life, the influence of citizens through a referendum on the exercise of state power in Ukraine. It has been concluded that each subsequent law of Ukraine on the all-Ukrainian referendum increasingly narrowed the legal capacity of Ukrainian citizens to resolve the most important issues of state and public life in Ukraine by initiating and conducting an all-Ukrainian referendum and at the same time, expanded the legal possibilities for government influence on the referendum.

Key words: law, referendum, democracy, subject of referendum, people's referendum initiative.

Сутність порівняльно-правового аналізу полягає у зіставленні норм та інститутів правових актів у межах певних галузей права різних часів і держав, розкритті спільного і відмінного між ними, з'ясуванні закономірностей правового регулювання суспільних відносин. Особливістю політико-правового аналізу є те, що, крім зіставлення правових норм та інститутів, він передбачає також з'ясування політичних чинників, що впливали на формування таких норм та інститутів: етапу суспільного розвитку, на якому знаходиться країна, політичної обстановки в країні, розкладу партійно-політичних сил у державі та безпосередньо в її парламенті, впливу зовнішніх чинників тощо.

26 січня 2021 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про всеукраїнський референдум” № 1135-IX, на який покладаються великі сподівання у процесі подальшої демократизації державного і суспільного життя в нашій країні. Це вже третій закон про всеукраїнський референдум, які в різні часи були чинними в незалежній Україні. У зв'язку з цим актуальним є порівняльний аналіз цих законів, з'ясування спільного і відмінного між ними, оцінка їх під кутом зору демократизму, реальних можливостей впливу громадян України на здійснення державної влади в країні. Основними ознаками для такого порівняння обрано: можливий предмет всеукраїнського референдуму та його обмеження; інститут народної референдної ініціативи; суб'єкти призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму; встановлення

результатів всеукраїнського референдуму; правові наслідки всеукраїнського референдуму.

Перший закон про всеукраїнський референдум – Закон Української РСР “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3 липня 1991 року № 1286-ХІІ (далі – Закон 1991 року) Верховною Радою Української РСР було прийнято ще до набуття Україною державної незалежності. Тогочасний склад Верховної Ради був уперше сформований за результатами виборів на альтернативній основі, перший тур яких відбувся 4 березня 1990 року (другий тур – 18 березня 1990 року) відповідно до закону про вибори від 27 жовтня 1989 року. І хоча кількісно у складі Верховної Ради переважали комуністи, які становили так звану “групу 239”, опозицією їм була Народна Рада з представників національно-патріотичних сил (Народного руху України, Української Гельсінської групи, Партії Зелених України та ін.), яка справляла значний вплив на роботу Верховної Ради. Саме цей склад Верховної Ради 16 липня 1990 року прийняв Декларацію про державний суверенітет України. Це був час розпаду СРСР, проголошення державного суверенітету радянськими республіками. З Декларацією пов’язувались великі сподівання на успішний економічний і демократичний політичний розвиток незалежної Української держави, що й зумовило демократизм самого закону про всеукраїнський референдум. У подальшому до цього закону неодноразово вносилися зміни, але нас має цікавити саме його першопочаткова редакція [1]. Відповідно до закону “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” 1 грудня 1991 року було проведено всеукраїнський референдум з питання про підтвердження прийнятого Верховною Радою України 24 серпня 1991 року Акту проголошення незалежності України.

Стаття 3 Закону 1991 року встановила, 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.

Останнє положення цієї статті означає, що шляхом всеукраїнського референдуму приймаються найважливіші правові рішення в державі. Стаття 5 Закону 1991 року уточнює, що “виключно все-

українським референдумом вирішується питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід із них” (ч. 2). Це положення стратегічного значення, прийняте в час гострої політичної боротьби за незалежність, з одного боку, було застереженням щодо входження України без проведення референдуму до якого б то не було державного утворення натомість СРСР, що розпадався, а з іншого – мало бути засторогою проти вступу України без проведення всеукраїнського референдуму до Європейського Союзу, який, по суті, є конфедеративним утворенням і до членства в якому Україна так активно прагне.

Водночас стаття 5 Закону 1991 року передбачила, 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 та Кабінету Міністрів України (ч. 3).

Закон 1991 року встановив, що всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України (ст. 12). Вона також призначає всеукраїнський референдум: 1) з питань затвердження або скасування Конституції України, а також з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України – якщо цього вимагають не менш як три мільйони громадян України, які мають право брати участь у референдумі; 2) з питань затвердження або скасування Конституції та інших законодавчих актів України, за винятком питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України, – якщо цього вимагає не менш як половина народних депутатів України (ч.1 ст.13).

Так було закріплено інститут народної референдної ініціативи, але тільки з питань затвердження або скасування Конституції України (конституційний референдум) і, що особливо важливо, з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України і Президента України. Закон містить уточнення: рішення про призначення референдуму з питання про дострокове припи-

нення повноважень Президента України Верховна Рада України приймає більшістю, не менш як дві третини, від загальної кількості народних депутатів України (ст. 21).

Норми про ініціювання громадянами референдуму з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України і Президента України не мали аналогів у європейському конституціоналізмі. Єдиною європейською державою, конституція якої передбачає можливість дострокового припинення повноважень парламенту за рішенням референдуму за народною ініціативою, є Ліхтенштейн, де “1500 громадян, які користуються правом голосу, або чотири громади на основі резолюцій їх зборів можуть висунути вимогу проведення референдуму з приводу розпуску Ландтагу” (ч. 3 ст. 48) [2].

Дострокового припинення повноважень президента за рішенням ініційованого громадянами референдуму конституції європейських держав не передбачають. Конституція Австрії передбачає можливість дострокового припинення повноважень президента за рішенням референдуму, але ініційованого не громадянами, а парламентом (нижньою палатою) (ч. 6 ст. 601) [3]. Відтак Україна, встановивши інститути дострокового припинення повноважень Верховної Ради України і Президента України за рішенням ініційованого громадянами референдуму, могла б започаткувати в європейському конституціоналізмі тенденцію реалізації політичної відповідальності парламенту і Президента за безпосереднім волевиявленням громадян. Проте цього демократичного ентузіазму українцям вистачило тільки до прийняття 1996 року Конституції України, яка нічого подібного не передбачає.

Закон 1991 року встановив, що проєкт закону, рішення вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі. Референдум вважається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених до списків для голосування, а референдум з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України визнається таким, що не відбувся, якщо у ньому взяли участь менше двох третин від загальної кількості громадян, які внесені до списків для голосування (ч. 7,8 ст. 41).

Закон 1991 року поряд з демократичною нормою про те, що “зміна або скасування законів, інших рішень, прийнятих референ-

думом, проводиться також референдумом” (ч. 1 ст. 45), містить не характерне для демократичного законодавства про референдум положення про те, що зміну або скасування законів, інших рішень, прийнятих референдумом, може здійснити також Верховна Рада України більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів з обов’язковим затвердженням на референдумі, який повинен бути проведений протягом шести місяців після внесення зміни або скасування (ч. 2 ст. 45), яке може перекреслити сам сенс референдуму.

Закон 1991 року передбачає також інститут консультативного референдуму: “З метою виявлення волі громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення у передбаченому цим Законом порядку можуть проводитись всеукраїнські та місцеві дорадчі опитування громадян України (консультативні референдуми). Результати дорадчого опитування розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами” (ч. 1 ст. 46).

Нова Конституція України [4] характеризується значним розширенням конституційних повноважень Президента України, до чого Верховну Раду України при її прийнятті всіляко спонукав тодішній Президент України Леонід Кучма, у тому числі погрозою винесення проекту нової Конституції України на всеукраїнський референдум у разі його неприйняття парламентом найближчим часом, про що він видав спеціальний указ [5]. Розширення повноважень Президента України щодо всеукраїнського референдуму полягає в тому, що згідно з Конституцією України уже він, а не Верховна Рада України, призначає всеукраїнський референдум з питання про затвердження змін до Конституції України (розділів I “Загальні засади”, III “Вибори. Референдум” і XIII “Внесення змін до Конституції України”) після прийняття їх Верховною Радою України, а також проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Верховна Рада України призначає всеукраїнський референдум тільки з питань про зміну території України.

Нова Конституція України не визначає можливих предметів всеукраїнського референдуму, лише встановлює, що “виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України” (ст. 73), та не допускає референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74).

Закон 1991 року з відповідними змінами, у тому числі зумовленими прийняттям нової Конституції України, втратив чинність у зв'язку з набуттям чинності Законом України “Про всеукраїнський референдум” від 6 листопада 2012 року № 5475-VI (далі – Закон 2012 року) [6]. Закон був прийнятий за президентства Віктора Януковича та домінування у Верховній Раді України фактично очолюваної ним Партії регіонів.

Правління “регіоналів” супроводжувалося їх намаганнями розширити конституційні повноваження Президента України Віктора Януковича. Це знайшло свій вияв, зокрема, у визнанні Конституційним Судом України своїм рішенням від 30 вересня 2010 року Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, який значно звужив конституційні повноваження Президента України, неконституційним, і таким чином у поверненні Президенту України попередніх конституційних повноважень.

Відповідно до Конституції України і згідно із Законом 2012 року суб'єктами ініціювання всеукраїнського референдуму є Український народ, Верховна Рада України у випадках та порядку, встановлених Конституцією України і законом про всеукраїнський референдум. Суб'єктами призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму є Президент України і Верховна Рада України. Конституційний референдум щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України призначається Президентом України за ініціативою Верховної Ради України. Ратифікаційний референдум щодо зміни території України призначається Верховною Радою України. Всеукраїнський референдум за народною ініціативою проголошується Президентом України (ст. 14). Особливістю закону є покладення на Президента України обов'язку щодо контролю відповідності предмета референдуму Конституції і законам України: “8. Президент України, Центральна виборча комісія зобов'язані здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, зокрема, за народною ініціативою” (ч. 8 ст. 22). Потенційно цей обов'язок Президента України уможливує недопущення ним проведення референдуму, в тому числі за народною ініціативою.

Згідно із Законом 2012 року предметом всеукраїнського референдуму можуть бути будь-які питання за винятком тих, вирішення яких референдумом не допускається Конституцією України, законами України. 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-якого питання за винятком тих, щодо яких референдум не допускається згідно з Конституцією України (загальний референдум) (ст.3).

Як і передбачено Конституцією України, закон встановив, що не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Водночас він містить уточнення, що на всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути винесене (ініційоване) питання про зміну території України. Тексти законопроектів, що виносяться на референдум, не повинні скасовувати чи обмежувати зміст існуючих прав і свобод людини і громадянина або бути спрямованими на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (ст. 20).

Як і Закон 1991 року, Закон 2012 року в статті 93 “Встановлення результатів всеукраїнського референдуму” визначає, що питання, винесене на всеукраїнський референдум, вважається схваленим (затвердженим), якщо за це проголосували більше половини учасників референдуму, що взяли участь у голосуванні (ч. 1 ст. 93). Проте, хоч як дивно, на відміну від Закону 1991 року, стаття не містить принципово важливого положення про те, що референдум вважається таким, що відбувся, якщо в ньому взяли участь не менше половини громадян, внесених до списків для голосування. Виходить, всеукраїнський референдум вважається таким, що відбувся, за будь-якої участі громадян, що суперечить самій ідеї демократії, відповідно до якої рішення приймаються більшістю.

Закон 2012 року містить низку положень, які з усією очевидністю суперечать Конституції України. Найбільш очевидне з них полягає у встановленні можливості зміни Конституції України

шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою без участі Верховної Ради України. Так, стаття 15 закону, зокрема, передбачає: “3. Шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення, може в порядку, який визначений цим Законом, схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасовувати, визнавати таким, що втрачає чинність, чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України”.

Ці та інші аналогічні положення Закону 2012 року, а також порушення процедури його прийняття стали підставою для визнання Конституційним Судом України закону неконституційним, тобто таким, що не відповідає Конституції України і втрачає чинність [7].

Наступний, третій за порядком, Закон України “Про всеукраїнський референдум” від 26 січня 2021 року № 1135-ІХ [8] прийнято новим складом Верховної Ради України, сформованим уже після Революції Гідності за результатами позачергових виборів народних депутатів України, що відбулися 21 липня 2019 року. В новообраній Верховній Раді України сформувалася монобільшість із народних депутатів України від однієї політичної партії “Слуга народу”, представником якої є і чинний Президент України Володимир Зеленський. Саме ця політична партія несе політичну відповідальність за прийнятий ними новий закон про всеукраїнський референдум від 26 січня 2021 року. Розроблення проекту закону, його обговорення і прийняття Верховною Радою України відбувалися в умовах збройного конфлікту на Донбасі, анексії Росією Криму, що не могло не позначитися на змісті самого закону.

Закон 2021 року встановив, що предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання: 1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України; 2) загальнодержавного значення; 3) про зміну території України; 4) про втрату чинності законом України або окремими його положеннями (ч. 1 ст. 3).

Не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання: 1) що суперечать положенням Конституції України, загально-визнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Європейською Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод,

протоколами до неї; 2) що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації; 3) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі; 4) щодо питань податків, бюджету, амністії; 5) віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду (ч. 2 ст. 3).

Як бачимо, Закон 2021 року значно розширив перелік фактично заборон щодо предмета всеукраїнського референдуму порівняно не тільки з Конституцією України (вона не допускає референдуму тільки щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії), а й із законами про всеукраїнський референдум 1991 і 2012 років. Частина таких заборон (щодо питань, спрямованих на порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України) є об'єктивно зумовленими, а частина (наприклад, з питань, що суперечать загально визнаним принципам і нормам міжнародного права з назвами відповідних міжнародно-правових актів чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації) містяться в Конституції України і не потребують визначення в законі про всеукраїнський референдум. Адже згідно з Конституцією України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ч. 1 ст. 9), при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ч. 3 ст. 22). Навряд чи виправданим є винесення за межі можливого предмета всеукраїнського референдуму питань, віднесених Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

Такі законодавчі обмеження щодо предмета всеукраїнського референдуму, під які за бажання можна підвести будь-яке не бажане для влади питання, особливо коли йдеться про загрози національній безпеці України, з усією очевидністю суперечать Конституції України, значно обмежують можливості волевиявлення громадян з важливого державного чи суспільного питання шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, можуть, по суті,

позбавити сенсу сам конституційний інститут референдуму за народною ініціативою і водночас відкрити широкі можливості для використання референдуму як засобу політичного маніпулювання, бажаного для влади вирішення питань шляхом референдуму.

Тим більше, що Закон 2021 року посилює контроль щодо відповідності питання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Конституції України, покладаючи функцію такого контролю вже не на Президента України і Центральну виборчу комісію, як Закон 2012 року, а на Конституційний Суд України: “1. Контроль за відповідністю Конституції України (конституційністю) питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, а також міжнародного договору про зміну території України, що вноситься Верховною Радою України, здійснює Конституційний Суд України за зверненням суб’єкта права на конституційне звернення в порядку, встановленому законом... 5. Всеукраїнський референдум не може бути проголошений (призначений), якщо відповідно до висновку Конституційного Суду України питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, або міжнародний договір про зміну території України, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов’язковість, не відповідає Конституції України (є неконституційним)” (ч. 1, 5 ст. 21). А це означає, що Конституційний Суд України може заблокувати будь-яку не бажану для влади народну ініціативу щодо проведення референдуму під приводом того, що пропонуване громадянами для винесення на референдум питання не відповідає Конституції України. Це положення, наприклад, унеможливило проведення всеукраїнського референдуму з питання вступу України до НАТО чи до Європейського Союзу, оскільки стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору вже закріплено в Конституції України.

Закон 2021 року, по суті, поновив положення Закону 1991 року про те, що для визнання всеукраїнського референдуму таким, що відбувся, потрібно, щоб участь у ньому взяли не менше половини зареєстрованих виборців: “6. Всеукраїнський референдум вважається таким, що відбувся, якщо участь у голосуванні на референдумі взяли не менш як 50 відсотків виборців, включених до Дер-

жавного реєстру виборців” (ч. 6 ст. 117). Як і згідно з попередніми законами про всеукраїнський референдум, рішення з питання референдуму вважається прийнятим, якщо за нього проголосували більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні.

Якщо Закон 1991 року чітко розмежовує всеукраїнський референдум, рішення якого є обов’язковими до виконання, і дорадче опитування (консультативний референдум), що має рекомендаційний характер, то закони 2012 і 2021 років не містять окремих положень про консультативний референдум, відповідний термін у текстах законів не вживається. Водночас закони 2012 і 2021 року докладно визначають правові наслідки всеукраїнського референдуму, порядок набрання чинності та реалізації рішень всеукраїнського референдуму за народною ініціативою і всеукраїнського референдуму, призначеного Президентом України та Верховною Радою України, як обов’язкових до виконання органами державної влади, їх посадовими особами.

Особливістю Закону 2021 року є докладна регламентація інформаційного забезпечення всеукраїнського референдуму в окремому розділі (ст. 86-93), якого не було в попередніх законах. Новаціями Закону 2021 року є встановлення, що на всеукраїнський референдум може виноситися одне питання (ч. 3 ст. 3), а також докладне визначення вимог до формулювання питань, що виносяться на всеукраїнський референдум. Закон, зокрема, встановив, що “не допускається формулювання, яке: 1) вводить виборця в оману; 2) наводить виборця на відповідь, містить вказівку, натяк, підбурювання чи інше спонування до підтримки чи відхилення питання всеукраїнського референдуму” (ч. 2 ст. 19).

Висновки. Порівняльний політико-правовий аналіз законів про всеукраїнський референдум, які в різні часи були чинними в незалежній Україні, дає змогу зробити загальний висновок про те, що кожний наступний із цих законів дедалі більше звужував правові можливості громадян України щодо вирішення найважливіших питань державного і суспільного життя в Україні шляхом ініціювання і проведення всеукраїнського референдуму і водночас розширював правові можливості щодо впливу влади на проведення референдуму. Здійснювалося це через законодавче визначення можливих предметів всеукраїнського референдуму і одночасне розширення переліку питань, які таким предметом бути не можуть.

Якщо Закон 1991 року передбачав можливість зміни Конституції України і дострокового припинення повноважень Верховної Ради України і Президента України шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, то Закон 2021 року відповідно до нової Конституції України нічого подібного не містить. Закон 2012 року передбачив можливість такої зміни всупереч Конституції України, тому був визнаний Конституційним Судом України неконституційним.

Найбільше обмежень щодо предмета всеукраїнського референдуму, на встановлення яких вплинули збройний конфлікт на Донбасі, анексія Росією Криму та євроатлантичні устремління України, містить Закон 2021 року.

Додатковою перешкодою для проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою відповідно до цього Закону стало покладення на Конституційний Суд України функції контролю щодо відповідності питання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Конституції України. Водночас Закон 2021 року є найбільш докладним з “технологічного” боку – порівняно з двома попередніми законами він найбільш детально регламентує організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму.

Прийняття нового закону України про всеукраїнський референдум було об’єктивно необхідним, оскільки попередній такий закон ще 2018 року був визнаний Конституційним Судом України неконституційним. Водночас новий закон України про всеукраїнський референдум, прийнятий за умов збройного конфлікту на Донбасі та анексії Росією Криму, за ступенем його демократизму поступається попереднім таким законам і потребує вдосконалення.

1. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 року № 1286-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 13. Ст. 443. 2. Конституція Княжества Лихтенштейн. *Конституции государств Европы*: в 3 т. / Л. А. Окуньков (общ. ред. и вступ. ст.). Москва: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 374-394. 3. Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 года. *Конституции государств Европы*. Т. 1. С. 26-114. 4. Конституція України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр. 5. Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України: Указ Президента України від 26 червня 1996 року № 467/96. URL: ips.ligazakon.net/document/view/u467_96. 6. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 року

№ 5475-VI URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17. 7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18. 8. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26 січня 2021 року № 1135-IX. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20.

References

1. Pro vseukrainskyi ta mistsevi referendumy: Zakon Ukrainy vid 3 lypnia 1991 roku № 1286-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1991. № 13. St.443. 2. Konstytutsiia Kniazhestva Lykhtenshtein. *Konstytutsyy hosudarstv Evropy*: v 3 t. / L. A. Okunkov (obshch. red. y vstup. st.). M.: NORMA, 2001. T. 2. S. 374-394. 3. Federalnyi konstytutsyinyi zakon ot 10 noiabria 1920 hoda. *Konstytutsyy hosudarstv Evropy*. T. 1. S. 26-114. 4. Konstytutsiia Ukrainy. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr 5. Pro provedennia vseukrainskoho referendumu z pytannia pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 chervnia 1996 roku № 467/96. URL: ips.ligazakon.net/document/view/u467_96 6. Pro vseukrainskyi referendum: Zakon Ukrainy vid 6 lystopada 2012 roku № 5475-VI URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17 7. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 57 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy “Pro vseukrainskyi referendum” vid 26 kvitnia 2018 roku № 4-r/2018. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18 8. Pro vseukrainskyi referendum: Zakon Ukrainy vid 26 sichnia 2021 № 1135-IX. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20

Shliakhtun Petro, Kolyukh Valeriy. Laws of Ukraine on the all-ukrainian referendum: comparative political and legal analysis

At different times, three laws on the all-Ukrainian referendum were in force in independent Ukraine: On the All-Ukrainian and Local Referendums No. 1286-XII dated 3 July 1991, On the All-Ukrainian Referendum No. 5475-VI dated 6 November 2012, and On the All-Ukrainian Referendum No. 1135-IX dated 26 January 2021. Comparative political and legal analysis of these laws and identification of their common and different features make it possible to assess them in terms of democracy, real legal capacity of Ukrainian citizens to influence the addressing of the most important issues of state and public life in the country by initiating and holding an all-Ukrainian referendum.

Comparative political and legal analysis of the laws of Ukraine on the all-Ukrainian referendum was carried out on the following main grounds: the possible subject of the all-Ukrainian referendum and its restrictions; institute of people’s referendum initiative; subjects of appointment (proclamation) of the all-Ukrainian referendum; establishing the results of the all-Ukrainian referendum; legal consequences of the all-Ukrainian referendum.

A comparative political and legal analysis of Ukraine's laws on the all-Ukrainian referendum allowed us to draw the general conclusion that each subsequent law increasingly narrowed the legal capacity of Ukrainian citizens to address the most important issues of state and public life in Ukraine by initiating and conducting an all-Ukrainian referendum and at the same time increased legal capacity of the government to influence the holding of a referendum. This was done through the legislative definition of possible subjects of the all-Ukrainian referendum and at the same time, through the expansion of the list of issues that cannot be the subject. If the 1991 law on all-Ukrainian and local referendums provided for the possibility of amending the Constitution of Ukraine and early termination of the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine by an all-Ukrainian referendum on the people's initiative, the laws on all-Ukrainian referendums of 2012 and 2021 don't.

The law on the all-Ukrainian referendum of 2021 contains the largest number of restrictions on the subject of the all-Ukrainian referendum. It not only determines the issues of state and public life that may be the subject of an all-Ukrainian referendum, but also contains a wide list of issues that cannot be the subject, and this list goes far beyond the restrictions on the subject of referendum provided by the Constitution of Ukraine, according to which a referendum is not allowed for bills on taxes, budget, and amnesty. An additional obstacle to holding an all-Ukrainian referendum on the people's initiative in accordance with this law was the imposition on the Constitutional Court of Ukraine of the control function over the compliance of the issue of the all-Ukrainian referendum on the people's initiative with the Constitution of Ukraine. If the Constitutional Court of Ukraine has such a function, it may make it impossible to hold an all-Ukrainian referendum on the people's initiative on any issue, particularly the issue that the authorities don't want to be considered.

Key words: law, referendum, democracy, subject of a referendum, people's referendum initiative, Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine.