



Віктор Мельниченко

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління
при Президентові України
(Київ, Україна)
vic_mel@ua.fm

DOI: 10.33498/opus-2019-10-113

УДК 342.573:324(477)

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ ЗА НАРОДНОЮ ІНІЦІАТИВОЮ І РОЗВИТОК НАРОДОВЛАДДЯ

АНОТАЦІЯ. Суспільною реальністю в Україні є поєднання відчуження від влади значної частини громадян із реалізацією політичної активності поза легальними формами та засобами. Значною мірою це зумовлено недосконалістю правового регулювання політичної участі населення. Положення Конституції України стосовно референдуму за народною ініціативою зберігають декларативний характер, відсутній дієвий механізм їх практичної реалізації. Серед широкої громадськості і в наукових колах такий референдум розглядається швидше як засіб досягнення власних цілей тими чи іншими владними суб'єктами, аніж інструмент реального народовладдя. Незважаючи на закріплення цієї форми з 1991 р., вона використовувалася тільки один раз, оцінки цього використання неоднозначні. Протиріччя між суспільною потребою в осмисленні стану і перспектив вдосконалення правового регулювання референдуму за народною ініціативою та недостатністю уваги наукової громадськості до цього питання зумовило звернення до теми дослідження.

Метою статті є формулювання практичних рекомендацій щодо вдосконалення змісту правового регулювання референдуму за народною ініціативою на основі осмислення наявної практики такого регулювання, національного та зарубіжного досвіду й потреби подальшого розвитку народовладдя в Україні.

Розглянуто положення Конституції України, які визначають предмет референдумів за народною ініціативою. Доведено відсутність необхідної визначеності законодавства і можливість його неоднозначного тлумачення. Обґрунтовано використання цієї форми безпосереднього народовладдя виключно для здійснення установчої та законодавчої влади. Показано можливість конкуренції між народом й обраним ним парламентом при здійсненні законодавчої влади та висловлено міркування щодо можливих засобів досягнення узгодженості. Проаналізовано проблему проголошення референдуму за народною ініціативою. Запропоновано термін проголошення визначити безпосередньо в Основному Законі. Наголошується на важливості встановлення більш жорстких вимог до визначення дійсності та резуль-

© Віктор Мельниченко, 2019

Віктор Мельниченко

тату конституційних референдумів. Висловлені пропозиції щодо врегулювання процедури референдуму в частині встановлення вимог до законопроектів, які виносяться на голосування.

Стан правового регулювання референдуму за народною ініціативою дає підстави стверджувати, ймовірніше, про відсутність такого регулювання. Пропонується визначитися з доцільністю збереження цього виду референдуму. У випадку позитивної відповіді запропоновано внести низку змін до Конституції України з метою досягнення необхідної визначеності її положень. Нагальним вважається прийняття закону про всеукраїнський референдум та відображення у ньому висловлених пропозицій.

Ключові слова: правове регулювання; всеукраїнський референдум; народна законодавча ініціатива; предмет референдуму; установча влада; законодавча влада; проголошення референдуму.

Суперечливість політичного процесу в Україні та відстороненість від нього значної частини співвітчизників, помітне зростання абсентеїстських настроїв у суспільстві відчутно послаблюють державу та змушують все більше звертатися до оцінки юридичних механізмів, які регламентують участь громадян в управлінні державними справами.

Закріплення в Конституції України принципу народного суверенітету (ч. 2 ст. 5) супроводжувалося включенням до Основного Закону низки положень, які були покликані забезпечити його об'єктивацію. Зокрема, наголошено на виключному праві народу 'визначати і змінювати конституційний лад в Україні' (ч. 3 ст. 5), названо форми безпосереднього здійснення народовладдя (ст. 69), передбачено можливість, окреслено умови (ч. 2 ст. 72) та межі (ст. 74) проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою¹. Водночас практика реалізації цих положень виявила неоднозначне їх розуміння як суспільством, так і правниками.

Вже те, що здійснення установчої влади в Україні відбувалося від імені народу, але безпосередньо народ участі у цьому не брав, помітно стимулювало досить суперечливі міркування щодо меж і самої можливості здійснення народом установчої влади, співвідношення безпосереднього та опосередкованого здійснення влади народом, відмінності між здійсненням влади та участю у такому здійсненні, засобів протидії використанню окремими суб'єктами публічної влади від імені народу тощо. Прикладом неоднозначного розуміння цих питань може бути зміна позиції Конституційного Суду України (далі – КСУ). Якщо у рішенні КСУ № 6-рп/2008 зазначалося, що '<...> народ <...> може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом

www.pravoua.com.ua

¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 16.07.2019).

прийняття Конституції України <...>², то через 10 років КСУ вирішив, що порядок внесення таких змін вичерпно врегульовано у розділі XIII чинної Конституції України³.

Швидше скептичне ставлення вітчизняних політичних еліт до безпосереднього здійснення народовладдя засвідчується тим, що сьогодні законодавчо врегульовано тільки проведення виборів. Після прийняття Конституції України всеукраїнський референдум проводився тільки один раз, при цьому висловлювалися небезпідставні сумніви щодо належності саме народу ініціативи його проведення та безсторонності виконавчої влади у цьому процесі. Водночас суспільна активність щодо управління державними справами є безсумнівною і неодноразово виявлялася у масових діях, Конституцією та законами України не передбачених.

Тому є певне протиріччя між суспільною потребою в осмисленні стану правового регулювання форм безпосереднього народовладдя та недостатньою увагою наукової громадськості до цих питань, внаслідок, можливо, їх підвищеної “політичної чутливості”. Зауважимо, що найбільш складним для дослідників є аспект здійснення народом влади за власною ініціативою, а не в порядку затвердження прийнятих вищими органами держави рішень.

Дослідженню референдуму як форми безпосереднього народовладдя помітну увагу приділяли Л. Кривенко, І. Куненко, О. Мурашин, М. Оніщук, М. Паламарчук, В. Погорілко, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Чуб, В. Шаповал, А. Янчук та інші вітчизняні науковці. Тим самим було закладено підвалини вивчення особливостей референдуму та позначено концептуальні підходи до оцінки стану його правового регулювання. Варто відзначити звернення до змісту законодавчого регулювання референдуму за народною ініціативою після прийняття у 2012 р. відповідного Закону України “Про всеукраїнський референдум” (далі – Закон 2012 р.)⁴ у публікаціях В. Венгера, М. Ільницького, Н. Пришляка, Т. Цимбалістого. Хоча подекуди на сприйняття референдуму як форми безпосереднього народовладдя було екстрапольовано суттєві недоліки у правовому регулюванні цього інституту, які могли бути використані

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#n54>> (дата звернення: 16.07.2019).

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про всеукраїнський референдум” 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18>> (дата звернення: 16.07.2019).

⁴ Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#n1074>> (дата звернення: 16.07.2019).

для прийняття рішень владними суб'єктами, але від імені народу⁵. Змістовним є виклад окремих аспектів регламентації безпосередньої демократії у дисертаційних дослідженнях С. Білана та Т. Рябченко. Водночас правове регулювання референдуму за народною ініціативою і, відповідно, перспективи його вдосконалення не були предметом спеціального дослідження, що й зумовило вибір теми цієї розвідки.

Метою дослідження є формулювання практичних рекомендацій щодо вдосконалення змісту правового регулювання референдуму за народною ініціативою на основі осмислення наявної практики такого регулювання, національного та зарубіжного досвіду й потреби подальшого розвитку народовладдя в Україні. Відповідно до цього із застосуванням передусім формально-логічного, порівняльно-історичного та телеологічного методів пізнання вивчаються проблеми визначення предмета й порядку проведення референдуму за народною ініціативою, окреслюються можливості та межі здійснення шляхом такого референдуму як установчої, так і законодавчої влади, формулюються пропозиції щодо перспектив правового регулювання народного волевиявлення.

Змістовно законодавство про всенародне голосування значною мірою постає як пошук міри і межі у співвідношенні безпосереднього та опосередкованого здійснення народовладдя. У цьому відношенні воно завжди буде юридичним втіленням певного балансу суспільних інтересів. Вже встановивши, що народ 'здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування' (ч. 2 ст. 5)⁶, Конституція України допустила змагальність між безпосереднім волевиявленням народу та діяльністю органів публічної влади. Передусім це стосується волевиявлення народу на всеукраїнському референдумі й особливо тоді, коли ініціатива такого референдуму належить самому народу.

Зауважимо, що Конституція України чітко не визначає предмет та юридичні властивості актів, які можуть бути винесені на референдум за народною ініціативою. Звернімо увагу, що інші зазначені в Основному Законі референдуми є обов'язковими, післязаконодавчими і мають чітко окреслений предмет (зміна засад конституційного ладу та зміна території). Тож будь-яке інше питання може бути винесене виключно на референдум за народною ініціативою, що спокушає до широкого погляду на предмет цього референдуму.

Опосередковано положення ст. 74 Конституції України, визначаючи, з яких питань *законопроекти* не можуть бути винесені на референдум,

⁵ Див., наприклад: В Венгер, 'Всеукраїнський референдум як інструмент обмеження повноважень парламенту' (2015) 168 Наукові записки НаУКМА 29-34.

⁶ Конституція України (н 1).

вказує на винесення на референдум проєктів законів⁷. А з огляду на нормативність законів (ч. 2 ст. 8) можна стверджувати, що народ має встановлювати винятково правила поведінки, але не надавати індивідуальні приписи. Однак, враховуючи інтерпретаційні можливості вітчизняних правників (особливо у випадку соціального замовлення), доводиться констатувати, що цілковитої визначеності у питанні щодо винесення на референдум проєктів інших актів (зокрема й індивідуальних) формулювання Конституції України не забезпечують. Показово, що законодавець передбачив Законом 2012 р. проведення так званих *загальних референдумів* (п. 4 ч. 3 ст. 3)⁸, які не пов'язані з прийняттям законів. Як небезпідставно відзначив із цього приводу В. Венгер, 'відсутність чітких обмежень предмета загального всеукраїнського референдуму дає змогу винести на такий референдум практично будь-які питання'⁹.

Однак, на нашу думку, зважаючи на наведені міркування, референдум за народною ініціативою може бути інструментом здійснення тільки законодавчої влади. Це зумовлено самою природою цієї влади як визначальної. Прийняття за народною ініціативою законів України не суперечить конституційному визначенню парламенту 'єдиним органом законодавчої влади в Україні' (ст. 75), яке покликане *унеможливити вторгнення інших державних органів у здійснення законодавчої влади, а не обмежити повновладдя народу*.

Звернімо увагу, що пріоритет парламенту щодо законодавства з окремих питань (власне, потреба регулювання саме цих питань і зумовила виникнення представницьких інституцій) вичерпно визначено Конституцією України (ст. 74). Та обмеження предмета законодавчої влади народу трьома винятками швидше підкреслює його широту, аніж звужує. Адже в Україні конституційно не окреслено межі сфери законодавчого регулювання. У Конституції України (ст. 92) міститься тільки перелік тих питань, які мають регулюватися виключно законами. Але це жодним чином не виключає прийняття законів із будь-яких інших питань. Тож за позначеним безпосередньо Конституцією України винятком уможливлено конкуренцію народу з обраним ним же органом народного представництва щодо практичного здійснення законодавчої влади. Тому 'можливість "коригування" через інститут всеукраїнського референдуму прийнятих Верховною Радою України актів <...> по суті, підміна компетенції парламенту'¹⁰ є об'єктивним явищем. Хоч навряд чи можна погодитися із твердженням про підміну всенародним голосуванням, прове-

⁷ Конституція України (н 1).

⁸ Про всеукраїнський референдум (н 4).

⁹ Венгер (н 5) 30.

¹⁰ Там само.

дення якого вимагає значних часових і матеріальних ресурсів, постійно функціонуючої представницької інституції.

Виняткове місце закону в системі джерел вітчизняного права уможливорює вплив народу (через прийняття за власною ініціативою законів на референдумах) на підзаконну нормотворчість Президента України, який видає укази й розпорядження 'на основі та на виконання <...> законів України' (ч. 3 ст. 106), та уряду, зобов'язаного дотримуватися законів України (ч. 3 ст. 113)¹¹. Однак не йдеться про безпосередню підміну народним голосуванням правотворчості окремих державних інституцій.

Окреслюючи предмет референдуму за народною ініціативою, варто врахувати, що чинний на момент прийняття Конституції України Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" (далі – Закон 1991 р.) у цій частині їй не відповідав. На що слушно звертали увагу вітчизняні науковці¹². Зокрема, встановлювалися загальні обмеження предмета референдуму (ч. 3 ст. 5), а референдум за народною ініціативою міг проводитися тільки з питань 'затвердження або скасування Конституції України, а також з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України' (п. 1 ч. 1 ст. 13)¹³. Однак законодавець не вжив заходів щодо узгодження тексту Закону 1991 р. із конституційними положеннями, що може розглядатись як опосередковане визнання відсутності практичної потреби у практичній реалізації конституційних норм. Показовим є те, що неодноразові спроби прийняти інший закон, який усунув би наявні розбіжності, зазнали невдачі¹⁴.

Оновлення законодавства у 2012 р. становища принципово не змінило. Запроваджене додаткове, порівняно з Конституцією України, обмеження предмета народного законодавства питанням про зміну території України (ч. 2 ст. 20)¹⁵ видається спірним. Воно є інтерпретацією законодавцем тієї обставини, що для призначення референдуму щодо зміни національної території Основним Законом вже визначено певний порядок (ст. 73, п. 2 ч. 1 ст. 85). Утім, такий порядок є умовою *необхідних дій* конкретних суб'єктів за певних обставин. Натомість народна ініціатива може виникати, або не виникати безвідносно умов, обставин, часу, ресурсів тощо. Ще більш спірним було законодавче встановлення можливості проведення за народною ініціативою так званих загальних

¹¹ Конституція України (н 1).

¹² І Куненко, 'Проблеми правового регулювання референдуму як форми участі громадян у конституційному процесі в Україні' (2009) 45 Держава і право 236-7.

¹³ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-ХІІ <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>> (дата звернення: 16.07.2019).

¹⁴ Див.: Т Рябченко, 'Референдум як форма безпосередньої правотворчості українського народу (теоретичні аспекти)' (дис канд юрид наук, Нац пед ун-т ім М П Драгоманова 2015) 45-7.

¹⁵ Про всеукраїнський референдум (н 6).

референдумів, про що вже йшлося, і яке безмежно розширяло предмет референдуму.

Неналежна увага до *визначеності* предмета референдуму за народною ініціативою значною мірою пояснювалася (і компенсувалася) особливостями порядку його ініціювання та проголошення.

Вже при прийнятті Конституції України умовою реалізації народної ініціативи став збір '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' (ч. 2 ст. 72)¹⁶. Це було покликано унеможливити регіоналізацію народної ініціативи – її підтримку підписами, зібраними усього у двох-трьох регіонах¹⁷. Загальна кількість підписів була запозичена із прийнятого ще в 1991 р. закону. Звернімо увагу, що в Європейському Союзі (далі – ЄС) інститут Європейської громадянської ініціативи (з 1 квітня 2012 р.) дозволяє подати проєкт нормативно-правового акта Європейській Комісії за умови його підтримки тільки 1 млн підписів (0,2 % населення ЄС) у 1/4 усіх країн-членів¹⁸.

Однак виконання конституційної вимоги, як виявилось, не гарантувало проведення всенародного голосування. Це яскраво виявила відмова від проведення референдуму у 2008 р., хоча всі встановлені законодавством вимоги ініціаторами було виконано. Якщо дотримуватися положення, яке сформулював Г. Атаманчук про те, що в правовому регулюванні державного управління тільки наявність практичного аспекту як практичної реалізації норм права, 'причому достатньо глибока і стійка засвідчує сам факт правового регулювання'¹⁹, то можна стверджувати про відсутність правового регулювання референдуму за народною ініціативою як такого.

Річ у тому, що ще при прийнятті Конституції України 1996 р. вибір суб'єкта проголошення референдуму обґрунтовувався необхідністю уникнути безвідповідальності Верховної Ради України, яка відповідно до Закону 1991 р. призначала референдум за народною ініціативою, внаслідок неучасті депутатів у голосуванні²⁰. Таке припущення видається небезпідставним з огляду на те, що народ при безпосередньому здійсненні законодавчої влади поставав конкурентом саме Парламенту. Однак у 2008 р. не проголосив референдум саме глава держави. КСУ у тій си-

¹⁶ Конституція України (н 1).

¹⁷ В Шаповал та А Корнєєв, *Історія Основного Закону (конституційний процес в Україні у 1990-1996 рр.)* (Фоліо 2011) 69.

¹⁸ Див.: С Білан, 'Регулювання референдуму в європейському праві' (2017) 3 Підприємництво, господарство і право 189.

¹⁹ Г Атаманчук, *Теорія державного управління: курс лекцій* (Юрид лит-ра 1997) 207.

²⁰ Шаповал та Корнєєв (н 17) 69.

туації прийняв рішення № 23-рп/2008, де зазначив, що ‘виключне право народу <...> на здійснення свого волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути обмежене Президентом України’, тож проголошення референдуму за народною ініціативою є *обов’язком*, а не правом, однак ‘строки, протягом яких Президент України зобов’язаний видати відповідний указ, повинні бути визначені законом’²¹.

Однак рішення КСУ ніяк не позначилося на діях законодавця. При прийнятті Закону 2012 р. ці строки знову не були визначені. Свідомий характер такої відмови простежується у тому, що для призначення референдумів встановлювався 5-денний термін (ч. 1 ст. 26), а для проголошення (ч. 1 ст. 28) – ні²². Тим самим проголошення референдуму більшою мірою визначалося не додержанням ініціаторами конституційних вимог, а ставленням до нього глави держави. Це, на нашу думку, йшло у розріз із концептуальною позицією, зафіксованою в Основному Законі, де щодо референдумів розрізняються “призначення” і “проголошення”. Змістовно “проголошення” потребувало б від законодавця нормативно унеможливити вияв власної волі суб’єктом проголошення.

Не менш вагомим, хоч і опосередкованим засобом обмеження предмета народного законодавства слід вважати ті положення Закону 2012 р., за якими: Президент України та Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) визначалися суб’єктами перевірки відповідності Конституції та законам України ‘питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, зокрема, за народною ініціативою’ (ч. 8 ст. 22)²³. ЦВК мала встановлювати відповідність ‘питання чи тексту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум, вимогам Конституції та законам України’ (ч. 2 ст. 31)²⁴. Однак априорі будь-яка пропонована конституційна новела суперечить чинній Конституції України, так само новий закон тією чи іншою мірою суперечитиме чинним. Законодавець не конкретизував зміст вимог, яким змістовно мала б відповідати ініціатива. Для порівняння: при внесенні змін до Конституції України повинні додержуватися не всі вимоги Основного Закону, а винятково викладені у статтях 157 і 158 (ст. 159).

Зауважимо також, що специфічна функція конституційного контролю, навіть попереднього, покладалася на суб’єкти, які за змістом та ха-

²¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-08>> (дата звернення: 18.07.2019).

²² Про всеукраїнський референдум (н 4).

²³ Там само.

²⁴ Там само.

рактором своєї діяльності мало придатні для їх здійснення, їхні рішення самі можуть піддаватися перевірці на конституційність. Тож логічним видається внесення змін до Конституції України у 2016 р., згідно з якими за зверненням Президента України або щонайменше 45 народних депутатів України вже КСУ 'надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою' (ч. 2 ст. 151)²⁵.

Визнання рішенням КСУ № 4-р/2018 Закону 2012 р. неконституційним загалом із формальних обставин (порушення встановленої процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності)²⁶ зумовило, по-перше, і формальну відсутність законодавчого регулювання безпосереднього здійснення народовладдя шляхом референдуму, а по-друге, не супроводжувалося належною оцінкою наявної нормативної моделі регулювання відповідних правовідносин хоча б для її вдосконалення у майбутньому.

Основні претензії КСУ до Закону 2012 р. стосувалися можливості здійснення народом установчої влади за власною ініціативою. З огляду на те, що порядок внесення змін до Основного Закону достатньо повно врегульовано у розділі XIII чинної Конституції України, КСУ вирішив, що відповідні положення Закону 2012 р. є неконституційними. Така позиція обґрунтовувалася тим, що законодавець начебто звичайним законом врегулював правовідносини, які є предметом регулювання безпосередньо Конституцією України²⁷. При цьому до уваги не було взято низку обставин.

Перша. Конституцією України передбачено тільки порядок внесення змін до неї. При цьому про прийняття ані нового Основного Закону, ані нової редакції чинного не йдеться. Утім, об'єктивний процес розвитку українського суспільства та держави ймовірно потребуватиме змін такого характеру. Однак на це органи державної влади чинною Конституцією України не уповноважувалися. КСУ у рішенні № 6-рп/2005 зазначив, що прийняття 'Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття'²⁸. Тож єдиним суб'єктом, який може вирішувати ці питання, є винятково народ Украї-

²⁵ Конституція України (н 1).

²⁶ Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 (н 3).

²⁷ Там само.

²⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>> (дата звернення: 16.07.2019).

ни, який не може їх вирішити в інший спосіб, аніж проведенням всеукраїнського референдуму. Про ці обставини цілком слушно відзначав свого часу М. Теплюк та О. Ющик²⁹. Й іншого виду референдуму, аніж референдум за народною ініціативою, Конституція України не передбачає. Будь-які дії парламенту або глави держави у цьому напрямі перебувають за межами вичерпно визначених Основним Законом повноважень. Обов'язок 'діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України' (ч. 2 ст. 19)³⁰ встановлено для усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, але не для народу. Окремі науковці це не враховують, вимагаючи 'наявності в чинній Конституції України спеціального порядку ініціювання та проведення такого (про прийняття нової редакції Конституції України. – В. М.) референдуму'³¹.

Друга. Вичерпне обмеження предмета всеукраїнського референдуму за народною ініціативою встановлене ст. 74 Конституції України. Ба більше, якщо брати до уваги те, що формулювання положень цього акта відбувалося під певним впливом попередньої правової практики, то варто врахувати, що Закон 1991 р. референдум за народною ініціативою допускав якраз щодо 'затвердження або скасування Конституції України'³².

Третя. Концептуально помилковим видається підхід КСУ у 2018 р. до питання внесення змін до Конституції України. Зміст розділу XIII Основного Закону повинен розглядатися у системному зв'язку з положенням Конституції України, яке говорить про те, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні 'не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами'³³. Саме тому внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України потребує обов'язкового санкціонування народом на всеукраїнському референдумі. Відповідні *положення обмежують не здійснення установчої влади народом, а здійснення цієї влади державними органами без участі народу.*

Четверта. Монополізація партіями установчої влади виглядає недоречною і з фактичної сторони справи. Політичні партії, які визначально впливали і впливають на здійснення законодавчої влади у загальнонаціональному окрузі на позачергових виборах як 2014 р., так і 2019 р., одержали підтримку менше 7 млн голосів громадян України. На цьому тлі ініціатива 3 млн громадян України щодо проведення конституційного референдуму є чинником, що потребує врахування. Не говорячи про те, що прийняття рішення потребує значно більшої підтримки.

²⁹ М Теплюк та О Ющик, 'Правові проблеми змінення Конституції України' (2007) 12 Право України 4.

³⁰ Конституція України (н 1).

³¹ Венгер (н 5) 30.

³² Про всеукраїнський та місцеві референдуми (н 13).

³³ Конституція України (н 1).

Утім, законодавець у 2012 р. виокремив конституційний референдум за предметом, але не визначив впливу специфіки такого референдуму на визнання факту його проведення і прийняття рішення. Закон встановлював, що прийняття рішення потребувало підтримки 'більше половини голосів учасників референдуму, що взяли участь у голосуванні' (ч. 6 ст. 93)³⁴. Тоді як унеможливлення узурпації установчої влади потребує коректного регулювання саме цих питань. На нашу думку, законодавець мав би визначити, що референдум є дійсним за участі у ньому не менше 3/5 громадян України, які мають право голосу, а ухвалення рішення потребувало б підтримки не менше 2/3 учасників голосування. Такий підхід обґрунтовується тим, що йдеться про зміни. Відсутність переконливої, безвідносно явки громадян на референдум, підтримки його положень означає і недоцільність внесення змін (або й заміни) Основного Закону.

Значно складнішим є окреслення концептуальних підходів до регулювання предмета та умов прийняття законів за народною ініціативою. Формальна відмова від такого прийняття означала б, що Україна відмовилася від форми участі народу у вирішенні справ державного значення, започаткованої ще за радянської доби і закріпленої в Законі 1991 р.³⁵ Тим паче, що в окремих сучасних демократіях Європи передбачено здійснення законодавчої влади безпосередньо народом.

Оскільки йдеться фактично про конкуруюче законодавство, то для законодавчого референдуму мають встановлюватися певні обмеження. Визнання цілковитої свободи народу при здійсненні законодавчої діяльності тотожне і визнанню такої ж свободи народних представників. Тож можна дійти до абсурдної ситуації, коли на референдумі прийматимуться закони, а у сесійній залі ці ж закони будуть скасовуватися. Крім того, стабільності системи законодавства не сприятиме становище, коли ініціативні групи будуть готувати законопроекти про скасування щойно прийнятих зі значними труднощами так званих "непопулярних" законів.

При всій повазі до народного волевиявлення не може бути унормований принцип, що прийняті в порядку народної ініціативи закони будуть скасовуватися, змінюватися або замінюватися винятково законами, прийнятими в такому ж порядку. Система законодавства є органічним, цілісним і, що особливо важливо, мінливим правовим явищем. Навіть за більшої стабільності, порівняно з підзаконними нормативно-правовими актами, будь-який закон має тенденцію до втрати актуальності внаслідок динамічних процесів розвитку відносин, які він упорядковує.

³⁴ Про всеукраїнський референдум (н 4).

³⁵ Про всеукраїнський та місцеві референдуми (н 13).

Відповідно, законодавчо має бути закріплений компроміс щодо неможливості прийняття законопроектів за народною ініціативою певний термін парламентом. І навпаки – неможливості зміни прийнятих народом законів протягом такого ж проміжку часу. Найбільш прийнятним видається термін у два роки – приблизно половина каденції Верховної Ради України.

Фактичним, але не формальним чинником обмеження предмета законодавчого регулювання у порядку народної ініціативи може стати здійснення попереднього конституційного контролю поданих законопроектів. Адже у багатьох рішеннях КСУ підкреслено значущість конституційного принципу верховенства права (ч. 1 ст. 8), однією зі складових якого вважається забезпечення правової визначеності. Досягнення такої визначеності є непростю справою, але суб'єктів звичайної законодавчої ініціативи значною мірою рятує неможливість попереднього розгляду їх пропозицій КСУ. У випадку з народною законодавчою ініціативою справа виглядає інакше. Тож предметом законодавчого регулювання за народною ініціативою зможуть стати тільки ті правовідносини, щодо яких ініціатори зможуть забезпечити необхідну визначеність та ще й порівняно з чинним законодавством.

Слід відзначити, що в законодавстві України упродовж усіх років незалежності не встановлювалися формалізовані вимоги до законопроектів за народною ініціативою. Тобто законодавець наперед передбачав, що такі законопроекти або не будуть висуватися, або будуть відкинуті, або будуть узгоджені з суб'єктом проголошення (призначення до 1996 р.).

Утім, якщо брати до уваги, що положення ч. 2 ст. 72 Конституції України не є беззмисловою декларацією, то законодавчо мають бути визначені ті вимоги до законопроекту, які встановлені Регламентом Верховної Ради України для документів, що розглядаються в сесійній залі. Зокрема, має бути обґрунтування необхідності його прийняття та порівняльна таблиця. Ще до етапу збирання підписів має бути здійснено фахові експертизи, які виконуються працівниками Апарату Верховної Ради України, про що слушно зазначила Т. Рябченко³⁶. Оскільки законопроект за народною ініціативою не проходить трьох читань, то має бути здійснений аналіз не тільки змісту, а й форми законодавчої пропозиції. З огляду на можливість фінансових витрат у процесі реалізації прийнятого закону до законопроекту має докладатися висновок Міністерства фінансів України. Окрім того, необхідним є також Урядовий висновок щодо змісту законопроекту, підготовлений профільним центральним органом виконавчої влади.

³⁶ Див.: Рябченко (н 14) 128-9.

Варто підкреслити: надання цих документів не може використовуватись як засіб створення перешкод для народної законодавчої ініціативи. Мають бути встановлені конкретні терміни надання відповідних висновків, але ці документи повинні *супроводжувати* законопроект. З одного боку, це стимулюватиме більш відповідальне ставлення до висунення законопроектів у порядку народної ініціативи. З другого боку, громадяни України ще на стадії збирання підписів на підтримку законопроекту повинні мати змогу ознайомитися не тільки з його основними положеннями, а й із їхньою зовнішньою оцінкою.

Вимоги для прийняття звичайного закону всеукраїнським референдумом було визначено в Законі 2012 р. (ч. 6 ст. 93)³⁷. Зауважмо, що подібними є підходи і в зарубіжних демократіях.

Визначаючи пропозиції щодо перспектив правового регулювання всеукраїнського референдуму, слід вирішити насамперед принципове питання: зберегти тільки ратифікаційний референдум чи допускати проведення референдумів за народною ініціативою. У багатьох цілком демократичних країнах проведення загальнодержавних референдумів не передбачається взагалі. Референдум вважається передусім формою місцевого самоврядування: краща обізнаність про питання, які вирішуються, та безпосередня відповідальність за наслідки прийнятих рішень. Однак відмова від референдуму за народною ініціативою означатиме, що, незважаючи на проголошення України демократичною державою, вона не спромоглася зберегти успадкований інструментарій безпосереднього народовладдя.

Зберігаючи референдум за народною ініціативою, Україна як держава повинна забезпечити належну регламентацію порядку його ініціювання, проголошення та проведення. При цьому потребує уточнення Конституція України в частині того, що референдум за народною ініціативою може проводитися тільки щодо законопроектів. Постаючи уособленням загальнодержавної волі, закон є саме тим актом, що забезпечує реальний вплив держави на суспільні процеси, поведінку та діяльність людей. Ніякі інші акти не можуть виноситися на всенародне голосування за народною ініціативою. Оскільки саме у Конституції України деталізовані вимоги до визначення рівня суспільної підтримки народної законодавчої ініціативи, то там же має бути визначено термін проголошення референдуму (орієнтовно – протягом п'яти днів після надходження подання ЦВК, за аналогією із терміном призначення). В Основному Законі доцільно уточнити, що зміна території України можлива винятково у порядку, визначеному відповідними статтями Конституції України.

³⁷ Про всеукраїнський референдум (н 4).

Це унеможливить територіальні зміни за народною ініціативою відповідно до Конституції, а не її інтерпретації.

Нагальним є прийняття Закону України “Про всеукраїнський референдум”, який концептуально спрямовувався б на забезпечення безпосереднього здійснення народовладдя. Зміст цього законопроекту має оцінюватися передусім з огляду на те, якою мірою його положення забезпечують реалізацію конституційних положень, а не створюють перешкоди на цьому шляху. Основним критерієм для визначення прийнятності/неприйнятності референдуму має бути виявлення рівня суспільної підтримки до ініційованого законопроекту. Видається можливим тільки попередній конституційний контроль КСУ звичайних законопроектів, та контроль на відповідність вимогам статей 157, 158 законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Висновки. Загалом слід констатувати, що, незважаючи на запровадження референдуму за народною ініціативою ще в 1991 р. і закріплення у Конституції України у 1996 р., ніколи не вдавалося і не вдається до сьогодні забезпечити цілісне та системне його правове регулювання. Положення Основного Закону зберігають декларативний характер, законодавець не створював і не створює дієвий механізм їх практичної реалізації. Таке становище не стимулює суспільну активність, і не тільки серед широкої громадськості, а й у наукових колах референдум за народною ініціативою розглядається швидше як засіб досягнення власних цілей тими чи іншими владними суб'єктами, аніж інструмент реального народовладдя. Цьому сприяє й недостатня визначеність конституційних положень щодо предмета та порядку реалізації народної законодавчої ініціативи.

Безумовною є потреба коригування Основного Закону. При цьому, з огляду на попередню практику правового регулювання, можливим видається і збереження в Україні тільки післязаконодавчих референдумів з чітко окресленим предметом. Водночас на сучасному етапі розвитку українського суспільства з помітними ознаками кризи парламентської демократії більш прийнятним слід вважати внесення до Конституції України певних уточнень щодо предмета та порядку проголошення референдуму за народною ініціативою. Зокрема, з огляду на попередню практику безпосередньо в Основному Законі встановити термін проголошення референдуму за народною ініціативою протягом п'яти днів. Незалежно від цього потрібно якомога швидше врегулювати організацію та проведення всеукраїнських референдумів спеціальним законом, як це передбачено п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України.

Слід розглядати конституційні та законодавчі референдуми за народною ініціативою єдино можливими видами таких референдумів. Саме такий підхід має реалізовуватися у процесі розвитку і конституційного, і поточного законодавства про референдуми в Україні. Варто законодавчо унеможливити поширення предмета референдумів за народною ініціативою на питання, віднесені до відання інших суб'єктів публічної влади.

Особливої уваги потребує законодавче встановлення жорстких вимог для визнання результатів конституційного референдуму (дійсність за умови явки не менше 60 % громадян, рішення – за умови підтримки його 2/3 учасників). У порядку проведення законодавчих референдумів варто передбачити ті ж принципові вимоги до законопроектів, які висуваються до законопроектів, що надходять на розгляд до парламенту. Закон про всеукраїнський референдум має також відобразити раціональний компроміс у частині узгодження законодавчої діяльності народу й парламенту.

Правове регулювання референдуму за народною ініціативою має стати важливим чинником виявлення і практичної реалізації найбільш вагомих суспільних інтересів, які з тих чи інших причин не змогли виявити себе через механізм представницької демократії.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Atamanchuk H, *Teoriya hosudarstvennoho upravlenija: kurs leksij [Theory of State Administration. Course of Lectures]* (Iurid lit-ra 1997) (in Russian).
2. Shapoval V ta Kornieiev A, *Istoriia Osnovnoho Zakonu (konstytutsiinyi protses v Ukraini u 1990-1996 rr.) [History of the Basic Law (Constitutional Process in Ukraine in 1990-1996)]* (Folio 2011) (in Ukrainian).

Journal articles

3. Bilan S, 'Rehulivannia referendumu v yevropeiskomu pravi' ['Regulation of a Referendum in European Law'] (2017) 3 *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo* 189 (in Ukrainian).
4. Kunenko I, 'Problemy pravovoho rehulivannia referendumu yak formy uchasti hromadian u konstytutsiinomu protsesi v Ukraini' ['Problems of Legal Regulation of the Referendum as a Form of Citizen Participation in the Constitutional Process in Ukraine'] (2009) 45 *Derzhava i pravo* 236-37 (in Ukrainian).
5. Tepluk M ta Yushchik O, 'Pravovi problemy zminennia Konstytutsii Ukrainy' ['Legal Problems of the Revision of the Constitution of Ukraine'] (2007) 12 *Pravo Ukrainy* 4 (in Ukrainian).

6. Venher V, 'Vseukrainskyi referendum yak instrument obmezhenia povnovazhen parlamentu' ['All-Ukrainian Referendum As a Tool To Limit Powers of the Parliament'] (2015) 168 Naukovi zapysky NaUKMA 30 (in Ukrainian).

Dissertations

7. Riabchenko T, 'Referendum yak forma bezposerednoi pravotvorchosti ukrainskoho narodu (teoretychni aspekty)' ['Referendum As a Form of Direct Law-making of the Ukrainian People (Theoretical Aspects)'] (dys kand yuryd nauk, Nats ped un-t im M P Drahomanova 2015) (in Ukrainian).

Victor Melnitschenko

LEGAL REGULATION OF THE ALL-UKRAINIAN REFERENDUM
AT PEOPLE'S INITIATIVE AND DEVELOPMENT OF DEMOCRACY

ABSTRACT. In Ukraine, social reality can be described as estrangement of a significant part of citizens from power combined with implementation of political activity outside of legally prescribed forms and means. This is largely due to the imperfect legal regulation of political engagement of the population. The provisions of the Ukrainian Constitution regarding the referendum at people's initiative are still merely declarative and no efficient mechanism for their practical implementation is at hand. The general public and scientific circles regard such a referendum as a means available to certain actors vested with power for achieving their own goals rather than a tool of real democracy. Although this form has been consolidated since 1991, it was used only once, and the estimates of such a use are divergent. The contradiction between the public need to comprehend the situation with and the prospects for improvement of legal regulation of the referendum at people's initiative and the lack of attention to this issue on the part of scientific community encouraged the author to focus on the topic of this study.

The purpose of the article is to formulate practical recommendations for improving the content of legal regulation of the referendum at people's initiative based on the comprehension of the existing practice of such regulation, as well as national and foreign experience and the need for further development of democracy in Ukraine.

The author reviews the provisions of the Ukrainian Constitution which determine the subject matter of referendums at people's initiative. It is proved that the necessary certainty of legislation is lacking and hence there is a possibility of its ambiguous interpretation. The author substantiates that this form of direct democracy should be used exclusively for implementation of the constituent and legislative power. The article demonstrates a possibility of competition between the people and the Parliament elected by the people in the exercise of legislative power, and the author reflects on the possible means to achieve coherence. There is also an analysis of such an issue as declaring the referendum at people's initiative. It is suggested that the time-limit for declaring the referendum should be set directly in the Fundamental Law. The author makes an emphasis on the importance of establishing stricter requirements according to which the validity and the result of constitutional referendums is determined. Proposals are also made in respect of regulation

of the referendum procedure, particularly, in respect of establishing requirements to draft laws put to vote.

The current situation with legal regulation of the referendum at people's initiative gives grounds to assert that such regulation is most likely absent. The author notes that there is a need to determine whether it is advisable to maintain this type of referendum at all. If the answer is yes, it is proposed to make a number of changes to the Constitution of Ukraine in order to achieve the necessary certainty of its provisions. The author believes that it would be relevant to adopt the law on the all-Ukrainian referendum and present the expressed proposals therein.

KEYWORDS: legal regulation; all-Ukrainian referendum; people's legislative initiative; subject matter of referendum; constituent power; legislative power; declaration of referendum.