



Ірина Куян

докторка юридичних наук, старша наукова співробітниця,  
завідувачка сектору експертних робіт  
Інституту законодавства Верховної Ради України  
(Київ, Україна)  
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-8233-2305>  
ikuyan@ukr.net

DOI: 10.33498/opus-2020-08-053

УДК 342.1; 342.3; 342.4(328); 348.8(324)

## ДОКТРИНАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ІНСТИТУТУ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ

**АНОТАЦІЯ.** Конституційне закріплення народного суверенітету як основи суверенітету держави, виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні, форм народовладдя і безпосередньої демократії актуалізує питання правового забезпечення механізмів здійснення влади народом. Одним з основних засобів народовладдя є інститут всеукраїнського референдуму.

Метою статті є аналіз конституційної моделі інституту всеукраїнського референдуму та напрацювання теоретико-методологічних засад його конституціоналізації в контексті принципу народного суверенітету.

Акцентовано на тому, що теоретична база референдуму ґрунтується на основі парадигми суверенітету народу, а всеукраїнський референдум є формою вираження (прояву) народного суверенітету. Звернуто увагу на дискусійні питання теорії народного суверенітету.

Аналіз конституційної моделі всеукраїнського референдуму проведено під кутом зору розуміння ідеї народного суверенітету як природної, невід’ємної, невідчужуваної властивості народу, змістом якої є володіння верховенством і незалежністю своєї влади, що передбачає не лише належність установчої влади, а й постійну реалізацію народом власного політичного статусу у визначених ним самим формах. Безпосередня і представницька демократія є взаємопов’язаними, взаємозумовленими формами народовладдя, між якими не може бути сутнісних протиріч.

Аргументується, що встановлений у Конституції України механізм її ревізії, з одного боку, створює певні засади стабільності конституційного ладу, а з другого – суттєво обмежує право народу в частині зміни конституційного ладу через інститут всеукраїнського референдуму. У контексті принципу народного суверенітету референдум за народною ініціативою за визначенням має “універсальну юрисдикцію”, тобто у широкому розумінні може бути проведений із будь-яких питань, що мають значення для народу і його держави. У питаннях конституційного референдуму, прийняття законів на референдумі за народною ініціативою, абrogативного референдуму доводиться необхідність дотримання принципу паритетності прямої і представницької демократії.

© Ірина Куян, 2020

Ірина Куян

Зазначено, що передбачений Конституцією всеукраїнський референдум з питань про зміну території України (ст. 73) є суперечливим за предметом і підставами, оскільки територія України визнається цілісною та недоторканою і підстави для проведення такого референдуму не визначені в Основному Законі. Звернуто увагу на різницю у предметах національного референдуму з питань зміни території та змін у територіальному устрої. Розглянуто проблемні аспекти таких видів референдуму. Наголошено на необхідності коригування цього виду референдуму з позиції принципу цілісності і недоторканності території України у зв'язку з можливими конституційними змінами.

У висновках вказано, що проголошений у Конституції України принцип народного суверенітету, згідно з яким носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, створює широкі можливості для розвитку різних форм та інструментів народовладдя, зокрема й інституту всеукраїнського референдуму. Утім, конституційні засади цього інституту визначені в Основному Законі неоднозначно та суперечливо. Конституційна модель інституту всеукраїнського референдуму не враховує достатньою мірою діалектичний зв'язок прямої і представницької демократії.

Необхідне зважене врахування політичної і юридичної складових у змісті ідеї та конституційного принципу народного суверенітету, що передбачає вироблення доктринальних засад реалізації права народу визначати і змінювати конституційний лад через всеукраїнський референдум на основі поєднання прямої і безпосередньої демократії. Принцип паритетності форм народовладдя важливо забезпечити в новому законодавстві про всеукраїнський референдум.

Ключові слова: народний суверенітет; всеукраїнський референдум; народовладдя; Конституція України.

На тлі перманентної ідеї конституційної реформи в Україні та у зв'язку з потребою конституціоналізації інституту всеукраїнського референдуму постає необхідність осмислення конституційно-правових засад всеукраїнського референдуму. Варто відзначити, що у загальнотеоретичному аспекті проблематика національного референдуму має потужну джерельну базу світової політико-правової думки, сучасних розробок ідей демократії, народного суверенітету, народовладдя у теорії держави і права та науці конституційного права.

Незважаючи на значний науковий доробок, суперечлива практика загальнонародних референдумів в Україні і не менш суперечливий законотворчий і законодавчий досвід<sup>1</sup> виявили низку питань теоретичного характеру у зазначеній сфері. З огляду на це важливо звернутися до осмислення інституту загальнонародного референдуму в контексті його зв'язку з базовим феноменом демократичної державності – принципом народного суверенітету. Адже теоретична база референдуму ґрунтується

www.pravoua.com.ua

<sup>1</sup> Ірина Куян, 'Референдумна демократія як чинник забезпечення консолідації українського суспільства' в *Конституція України: основа консолідації суспільства і держави: матеріали наук. круглого столу* (Інститут законодавства Верховної Ради України 2017) 85–92.

на основі парадигми суверенітету народу, а всеукраїнський референдум є формою вираження (прояву) народного суверенітету.

Метою дослідження є аналіз конституційної моделі інституту всеукраїнського референдуму та напрацювання теоретико-методологічних засад його конституціоналізації у контексті принципу народного суверенітету.

Слід зауважити, що багаторічний розвиток ідеї суверенітету зумовив формування в юридичній науці численних дефініцій і теорій як, власне, народного суверенітету, народовладдя, безпосередньої і представницької демократії, так і проявів їхнього взаємозв'язку. Можна згадати ідею верховенства парламенту, що втілюється як парламентський суверенітет у британському конституціоналізмі. У конституційних актах окремих держав реалізується ідея делегування народом влади державним органам, що втілюється у формулу: 'Народ не вирішує і не управляє інакше, аніж через своїх представників і владу, засновану Конституцією' (ст. 22 Конституції Аргентини)<sup>2</sup>, або 'Вся державна влада належить народу. Вона безпосередньо здійснюється ним через органи, передбачені Конституцією' (ст. 1 Конституції Болгарії)<sup>3</sup>, що більшою мірою відтворює концепт суверенітету державної влади (державного органу) й державного права, аніж конституційного права. Такі ідеї можуть не мати прямого відтворення у конституційних нормах, але вони поширені в конституційній доктрині і набувають свого вияву в інституті загальнодержавного референдуму. У такому контексті в юридичній літературі трапляються тлумачення інститутів прямої демократії в аспекті прийняття громадянами *у межах установленої компетенції* загальнообов'язкових публічно-владних рішень, які мають силу державно-вольових рішень<sup>4</sup>. Подібні визначення відтворюють відповідне розуміння категорії "народ" і продовжують ідеї встановлення "компетенції для народу". Слід відзначити й неоднозначне сприйняття протягом тривалого часу в теорії конституційного права статусу народу як суб'єкта конституційного права і конституційно-правових відносин, що зумовлено різними підходами до визначення суб'єктів влади в конституційній теорії та практиці, особливо радянських часів. Врешті-решт, варто згадати, що в різні часи і в різних країнах у доктрині державного (конституційного) права ідеї представництва, парламентського правління нерідко протиставлялися демократії та народному суверенітету. Здається, у наш час ідеали демо-

<sup>2</sup> Конституції Аргентини 1853 г. (в ред. 1994) <[http://nbuviap.gov.ua/asambleya/arh/konst\\_argent.rar](http://nbuviap.gov.ua/asambleya/arh/konst_argent.rar)> (дата звернення: 05.08.2020).

<sup>3</sup> Конституція Республіки Болгарії 1991 р. <<https://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf>> (дата звернення: 05.08.2020).

<sup>4</sup> В Руденко, 'Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе' (автореф дис д-ра юрид наук, 2003) 25.

Ірина Куян

кратії є загально визнаними. Вони відтворені у численних міжнародних актах. Демократія є одним із ключових принципів Організації Об'єднаних Націй і має в своїй основі вільне волевиявлення народу. Утім, у кожній країні форми та механізми народного волевиявлення мають свої характеристики, а відповідна доктрина відтворює національні особливості, ступінь усвідомлення і сприйняття демократії суспільством тощо.

Відповідно до ст. 5 Конституції України 'виключно народів належить право визначати і змінювати конституційний лад'<sup>5</sup>. У сучасному конституційному праві України загально визнано, що народ є суб'єктом права загалом (передовсім конституційного права) і може виступати як суб'єкт певних конституційно-правових відносин. Статус носія суверенітету перетворює народ із ідеального на реально діючого суб'єкта конституційного права і конституційно-правових відносин, що безпосередньо проявляється, зокрема, в інституті всеукраїнського (загальнонародного, національного, загальнодержавного) референдуму.

Ми ґрунтуємо свої твердження на тому, що суверенітет є природною, а отже, невід'ємною і невідчужуваною властивістю народу – властивістю володіти верховенством і незалежністю своєї влади. Природна властивість людей об'єднуватись у колективи й організоване суспільство, маючи своїм базисом життєдіяльність – постійний процес виникнення і реалізації їхніх потреб та інтересів, невідворотно формує загальне волевиявлення до створення організаційно оформленої верховної влади, що виражає верховну волю народу, яка втілюється у державотворенні. Сумісне формування у процесі життєдіяльності народу своїх загальних інтересів і загальної волі для їхнього утвердження та реалізації вимагає утвердження верховенства своєї влади, яка через волевиявлення реалізується у суспільстві<sup>6</sup>. Верховенство влади народу втілюється як через державотворення, за допомогою реалізації права визначати і змінювати конституційний лад, так і через участь у функціонуванні держави в різних формах.

Отже, право народу на владу є природним правом людської спільноти – суспільства та необхідною умовою його існування (буття, функціонування) і вільного розвитку. Це право є беззаперечним з огляду на те, що всі природні права, незалежно від того, кому вони належать і порушують їх чи ні, не перестають існувати. Таке право не може вичерпатись одноразовим актом реалізації установчої влади через прийняття, схвалення чи затвердження конституції. Воно передбачає постійну реалі-

www.pravoua.com.ua

<sup>5</sup> 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#Text>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>6</sup> Ірина Куян, *Суверенітет: проблеми теорії і практики (конституційно-правовий аспект)* (Академія 2013) 301.

зацію народом власного політичного статусу у визначених ним самим формах. Безпосередня і представницька демократія є взаємопов'язаними, взаємозумовленими формами народовладдя, між якими не може бути сутнісних протиріч. Адже за змістом Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Водночас Основний Закон утверджує, що ‘право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами’<sup>7</sup>. Здійснення права народу на владу, практична реалізація народовладдя передбачає відповідне законодавче забезпечення. Від якості останнього залежить реальність чи фіктивність народовладдя, а отже, реальність прояву волі народу чи декларативність народного суверенітету.

Із таких позицій розглянемо зміст конституційно-правових засад всеукраїнського референдуму. Розпочнемо з питання про конституційний референдум.

Щодо встановленого в Конституції України механізму її перегляду варто звернути увагу на таке. Відповідно до ст. 156

Законопроект про внесення змін до розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори. Референдум” і розділу XIII “Внесення змін до Конституції України” подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України<sup>8</sup>.

Порядок внесення змін до інших розділів Конституції України регламентований переважно ст. 155, він є достатньо складним, оскільки потребує подвійної легалізації змін Парламентом, однак не передбачає затвердження змін на всеукраїнському референдумі. Водночас, на нашу думку, засадничі конституційні положення містяться не лише у розділах I, III, XIII Конституції України. Внесення змін до інших розділів може суттєво змінити зміст прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, форму правління, форму територіального устрою, трансформувати інститут місцевого самоврядування, що у кінцевому підсумку впливатиме на державний (політичний) режим. А це вже питання розширення чи звуження демократичних засад конституційного ладу, реальності чи умовності народовладдя і суверенітету народу.

<sup>7</sup> Конституція України (н 5).

<sup>8</sup> Там само.

Ірина Куян

Ба більше, зазначений механізм обмежує і сам Парламент і Президента України в частині винесення на референдум конституційних змін (крім розділів I, III, XIII Конституції України) чи апробації ідеї конституційної реформи через консультативний референдум. Крім того, суттєва різниця у процедурах внесення змін до різних розділів Основного Закону унеможлиблює прийняття цілісного тексту (нової редакції чи нової конституції) на основі положень розділу XIII Конституції України та його легітимації народом на всеукраїнському референдумі. Це, зі свого боку, породжує проблеми довіри до влади, стабільності конституційного розвитку.

Наведене дає підстави для попереднього висновку, що встановлений у Конституції України механізм ревізії Основного Закону, з одного боку, створює певні засади стабільності конституційного ладу, а з другого – суттєво обмежує право народу в частині зміни конституційного ладу через інститут всеукраїнського референдуму.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на інститут народної ініціативи. Відповідно до ч. 2 ст. 72 Конституції України:

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<sup>9</sup>.

Таким чином, Конституція України не визначає питання про предмет референдуму за народною ініціативою. З огляду на масштаб референдуму – загальнонародний, загальнодержавний, національний – очевидно, що предмет такого референдуму не можна однозначно й вичерпно окреслити в законі, оскільки складно визначити тематику питань або сформулювати критерії, за якими певне питання вважатиметься таким, що має загальнодержавне значення. Для окремих питань, наприклад, щодо права власності Українського народу, перспективних напрямів розвитку суспільства і держави, їх загальнодержавне значення здається зрозумілим. Водночас загальнодержавне значення може мати як конкретне, вузьке питання, так і широке за змістом. Не можна передбачити усі питання, що у певний час матимуть загальнодержавне значення.

У контексті принципу народного суверенітету референдум за народною ініціативою за визначенням має “універсальну юрисдикцію”, тобто в найбільш широкому розумінні може бути проведений із будь-яких питань, що мають значення для народу і його держави. Конституційним

<sup>9</sup> Конституція України (н 5).

Судом України (далі – КСУ) слушно визначено, що питання загальнодержавного значення – це питання ‘вирішення яких впливає на долю всього Українського народу’<sup>10</sup>. Окремі з таких питань можна визначити за предметом, наприклад, прийняття закону на референдумі, але не можна за змістом. Адже верховенство влади народу має не лише організаційний аспект (як заперечення зверхності щодо народу влади інших спільнот чи структур) та правовий (як безумовне право народу на владу), а й функціональний – як верховенство у вирішенні конкретних питань організації свого життя, напрямів внутрішньої і зовнішньої політики, економічних установлень тощо. Тому будь-яке питання, яке стосується функціонування суспільства і держави, стосується інтересів усіх та кожного може бути предметом всенародного референдуму за народною ініціативою. Слід також відзначити, що всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути за визначенням консультативним, оскільки народу немає потреби консультуватися із владою. У розвинених демократичних країнах консультативний референдум ініціюється, як правило, главою держави або парламентом, яким логічно “консультуватися з народом” у питаннях, що мають значення для всієї держави. У народу ж повинні бути інші інструменти для артикуляції владі своїх потреб, як-то: петиція, народна законодавча ініціатива тощо.

Дискусійним в експертному середовищі є запитання: чи може бути за народною ініціативою внесено зміни до Конституції України, або й навіть прийнято нову конституцію на референдумі? Як відомо, Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” 1991 р.<sup>11</sup> передбачав, що предметом всеукраїнського референдуму може бути, зокрема, внесення змін та доповнень до Конституції України (ст. 3), і навіть скасування Конституції України (ст. 13).

Визнаний неконституційним Закон України “Про всеукраїнський референдум”<sup>12</sup> передбачав положення про можливість схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до неї, скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України за народною ініціативою.

<sup>10</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов’язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим “Про проведення загальнокримського референдуму” (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-14#Text>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>11</sup> Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>12</sup> Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text>> (дата звернення: 05.07.2020).

Водночас сформульовані у низці рішень КСУ правові позиції не є достатньо однозначними та й думки самих суддів у цьому питанні не збігаються.

Так, у рішенні від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп (справа про набуття чинності Конституцією України) КСУ роз'яснив юридичну природу Конституції України – Основного Закону держави як акта установчої влади, що належить народу, та визнав її первинність щодо встановлених влад (законодавчої, виконавчої і судової), і водночас констатував, що ‘прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом’ (абзац 2 п. 2 мотивувальної частини)<sup>13</sup>. Дещо раніше, мотивуючи своє рішення від 11 липня 1997 р. № 3-зп (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) КСУ виходив із того, що ‘прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття’ (абзац 1 п. 4 мотивувальної частини)<sup>14</sup>. Тому, очевидно, при ухваленні рішення від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) КСУ виходив із того, ‘що народ може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі’ (абзац 4 п.п. 4.1 п. 4 мотивувальної частини), але прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути здійснене установчою владою у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України<sup>15</sup>. У цьому рішенні КСУ підкреслив виключне право народу через всеукраїнський референдум визначати конституційний лад в Україні, змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону у порядку, встановленому його розділом XIII. Водночас, на думку органу конституційної юрисдикції, прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі вимагає з’ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Консти-

<sup>13</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п’ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>14</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року “Про тлумачення статті 98 Конституції України” (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 р. № 3-зп <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97#Text>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>15</sup> 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#Text>> (дата звернення: 05.07.2020).



туції України. Інакше, як впливає із рішення КСУ від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000, ставиться під сумнів чинність Основного Закону, ‘що може призвести до послаблення встановлених ним основ конституційного ладу в Україні, прав і свобод людини і громадянина’ (пп. 4.4 п. 4 мотивувальної частини)<sup>16</sup>.

Ще чіткіше така позиція КСУ була озвучена у рішенні у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018, де, зокрема, було акцентовано, що ‘народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо порядку її здійснення’ (п. 20 мотивувальної частини)<sup>17</sup>. КСУ, підкреслюючи юридичну природу Конституції України як результат здійснення народом установчої влади, виходив із того, що ‘будучи результатом здійснення установчої влади народу, Конституція України шляхом встановлення порядку внесення змін до неї визначає процедурні межі для здійснення влади і самим народом’ (п. 21 мотивувальної частини)<sup>18</sup>. Звертаючись до свого рішення у справі про прийняття Конституції та законів на референдумі від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008<sup>19</sup>, КСУ підтвердив, що юридичне регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії має забезпечити виключення підміни парламенту референдумом (чи навпаки).

Отже, підтверджуючи первинність установчої влади народу щодо встановлених влад, зокрема й законодавчої, і виключне право народу визначати та змінювати конституційний лад в Україні через прийняття Конституції на референдумі, КСУ вказав на необхідність визначення відповідного порядку в Конституції та законах України, а також попереднього з’ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України. Така позиція КСУ викликала заперечення у судді КСУ М. Мельника, який у своїй окремій думці, зокрема, зазначив:

<sup>16</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00#Text>> (дата звернення: 05.08.2020).

<sup>17</sup> Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>18</sup> Там само.

<sup>19</sup> 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#Text>> (дата звернення: 05.07.2020).

<...> немає жодних підстав для того, щоб не визнавати за народом право безпосередньо реалізовувати свою владу в частині прийняття нової Конституції України та її зміни, а держава як результат здійснення влади народу в особі відповідних органів (парламенту, президента, Суду тощо) не може перешкодити йому в цьому. Заперечення такого права народу було б запереченням природи влади народу як такої, її первинності та установчого характеру<sup>20</sup>.

Так само суддя КСУ М. Гультай відзначив дискусійність позиції КСУ у цьому питанні й підкреслив, що відповідно до ст. 5 Конституції України Український народ є єдиним джерелом влади, яку він здійснює безпосередньо і не може бути ніким обмежений або позбавлений права висловлювати свою волю на всеукраїнському референдумі<sup>21</sup>. Також він слушно вказав на концептуальну вразливість аргументації КСУ щодо цього питання:

<...> за Конституцією України народ України, громадяни держави не є органом державної влади. Народ як суверен не обмежений Конституцією України та законами України, що є актуальним виключно для органів державної влади <...>. Основним Законом України встановлені обмеження виключно щодо органів державної влади – законодавчої, виконавчої та судової. І тому застосовувати до народу, до прав і свобод людини і громадянина принцип “дозволено лише те, що передбачено Конституцією і законами” є неправильним та не відповідає змісту частини другої статті 6, статті 19 Конституції України<sup>22</sup>.

Раніше не підтримали позицію КСУ, сформульовану у рішенні № 6-рп/2008 щодо необхідності встановлення порядку прийняття нової Конституції в Основному Законі, судді КСУ І. Домбровський<sup>23</sup> та Я. Мачужак<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про всеукраїнський референдум” <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nd04d710-18#n2>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>21</sup> Конституція України (н 5).

<sup>22</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Гультай М. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про всеукраїнський референдум” <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc04d710-18#n2>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>23</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Домбровського І. П. стосовно 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) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na06d710-08#n2>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>24</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Мачужак Я. В. стосовно 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

У концептуальних питаннях правового регулювання форм здійснення народовладдя, на нашу думку, варто погодитися із суддею КСУ М. Мельником і

виходити з того, що абсолютна (необмежена) влада є неприйнятною і небезпечною, кому б вона не належала. Це стосується і народу, який, якщо він має на меті побудувати демократичну та правову державу, повинен визначити чіткі межі здійснення і своєї влади, але зробити це так, щоб ці межі, образно кажучи, не стали для нього ґратами. Такі межі мають запобігати свавіллям влади народу, але не перешкоджати його свободі (унеможливити її реалізацію)<sup>25</sup>.

Не заперечуючи дискусійності аргументації, наведеної у зазначених вище рішеннях КСУ, і неоднозначність позиції протиставлення інституту референдуму парламентові, вважаємо, що “момент істини” у цьому питанні полягає у необхідності зваженого врахування політичної та юридичної складових у змісті ідеї і конституційного принципу народного суверенітету, що передбачає вироблення доктринальних засад реалізації права народу визначати і змінювати конституційний лад через всеукраїнський референдум на основі паритету форм прямої і безпосередньої демократії. Принцип паритетності форм народовладдя важливо забезпечити в новому законодавстві про всеукраїнський референдум.

У питанні нормативного визначення інституту конституційного референдуму, на нашу думку, варто дослухатися рекомендацій Європейської комісії “За демократію через право” (Венеційська комісія) щодо керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні (2001 р.) щодо ролі парламенту. Ідеться про те, що коли проєкт перегляду конституції пропонується частиною електорату, парламент повинен визначити свою оцінку тексту, що виноситься на голосування<sup>26</sup>. У кращому разі необхідно забезпечити спільне, ініціативної групи та парламенту, узгодження спірних питань і доопрацювання законопроєкту. А це потребує визначення відповідних механізмів у законі.

Окрім питання про конституційний референдум за народною ініціативою заслуговує на увагу питання про законодавчий референдум. Як відомо, прийняття, зміна, скасування законів України або їх окремих положень передбачалася Законом України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми”. Також, як вже зазначалося, визнаний неконституцій-

України на референдумі) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc06d710-08#n2>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>25</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. (н 20).

<sup>26</sup> Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалені Венеційською комісією на 47-1 сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 р.) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2001\)010-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2001)010-ukr)> (дата звернення: 05.07.2020).

ним Закон України “Про всеукраїнський референдум” передбачав можливість приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України, скасовувати закони України, визнавати закони України такими, що втратили чинність, чи визнавати не чинними закони України або окремі їх положення за народною ініціативою (статті 15, 16)<sup>27</sup>.

У Конституції України ці питання прямо не визначені. Натомість сформульований у ст. 5 принцип народного суверенітету дає змогу дати стверджувальну відповідь. Тим паче, що і КСУ у низці своїх рішень виходив із положень саме цієї статті, і відповідно, мотивував свої рішення та констатував необхідність визначення у Конституції та законах України згідно з порядком прийняття законів, внесення до них змін на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою<sup>28</sup>.

В. Шаповал слушно відзначає, що за змістом Конституції України можливість проведення законодавчих референдумів можна пов’язати зі статтями 72–74, незважаючи на те, що у них не визнаний предмет референдуму<sup>29</sup>.

У доктринальному сенсі може постати питання про наявність конфлікту між безпосереднім народовладдям і представницькою його формою – парламентом як єдиним органом законодавчої влади. Відповідь на нього має бути однозначно заперечливою. У контексті положень Конституції України щодо народовладдя, на нашу думку, не може бути обмежень чи заборони щодо законодавчого референдуму за народною ініціативою. Конституція встановлює параметри здійснення влади для державних органів, зокрема й для парламенту, через визначення його компетенції. Натомість народ як джерело влади не потребує встановлення у Конституції та законах України жодних “повноважень” чи “компетенцій”. Проте за умов розвиненого громадянського суспільства та відкритого парламенту, на нашу думку, немає необхідності у законодавчому референдумі за народною ініціативою. Досить складним у подібних випадках є вирішення питання про контроль якості відповідних законопроектів і наслідки таких референдумів для правової системи. Потенційно існує проблема

<sup>27</sup> Про всеукраїнський референдум (н 12).

<sup>28</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України “Про чинність Закону України “Про Рахункову палату”, офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України, а також частини другої статті 70 Закону України “Про Конституційний Суд України” стосовно порядку виконання рішень Конституційного Суду України (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) від 14 грудня 2000 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00#Text>> (дата звернення: 05.07.2020); 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) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>29</sup> В Шаповал, *Сравнительное конституционное право* (Княгиня “Ольга” 2007) 192.

“вбудови” такого закону в систему законодавства та (або) урядову програму, що реалізується як політичний курс на певному етапі, наприклад, пов’язану із запровадженням реформ у якійсь сфері.

Вважаємо, що більш раціональною формою народної ініціативи може бути ініціатива, адресована парламенту (народна законодавча ініціатива). Такий інститут відтворюватиме синтез безпосередньої і представницької демократії та ідеальну (консенсусну) сучасну модель реалізації народного суверенітету. Адже народ здійснює свою владу безпосередньо та через органи державної влади.

На окрему увагу заслуговує інститут аброгативного референдуму (з лат. *“abrogation”* – відміна, скасування), що може називатися “народне вето”. Як інститут безпосередньої демократії “народне вето” передбачає реалізацію народом свого права відхилити за допомогою голосування на референдумі прийнятий парламентом закон або окрему його частину. У наш час аброгативний референдум передбачений конституційними актами Данії, Італії, Латвії, Швейцарії, законодавством суб’єктів федерації у США та Швейцарії тощо. Варіативні форми відхиляючого референдуму за народною ініціативою визначаються Конституцією Латвійської Республіки (статті 72–74)<sup>30</sup>.

Цей вид референдуму має абсолютний характер. Із погляду ідеї та принципу народного суверенітету, аброгативний референдум прямо відтворює пріоритет безпосередньої демократії над представницькою, первинність і невідчужуваність влади народу, похідний характер державного суверенітету від народного. Водночас його використання становить значні ризики для правового порядку та конституційного ладу. Невипадково у конституційних актах багатьох держав встановлено заборони щодо перегляду чи винесення на референдум положень, які забезпечують нормальне функціонування держави і суспільства. Наприклад, у ст. 73 Конституції Латвійської Республіки визначена заборона винесення на народне голосування питань бюджету, законів про позики, податки, митні тарифи, військовий обов’язок, оголошення та початок війни, укладання миру, надзвичайний стан, міжнародні договори та ін. Статтею 73 Конституції Італійської Республіки заборонено винесення на референдум законів щодо податків і бюджету, про амністію і помилування, про ратифікацію міжнародних договорів<sup>31</sup>. Згідно з Конституцією України референдум не допускається щодо законопроектів із питань податків, бюджету та амністії (ст. 74)<sup>32</sup>. Запобіжниками негативного впли-

<sup>30</sup> Конституція Латвійской Республіки от 18 ноября 1918 г. <<https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii#gsc.tab=0>> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>31</sup> Конституція Італійської Республіки (1947) (Шаповал В передмова, Москаленко О М 2018).

<sup>32</sup> Конституція України (н 5).

ву аброгативного референдуму на правову систему можуть бути й інші положення Конституції України, насамперед неможливість звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини. Однак запровадження такого інституту у референдне законодавство має бути дуже зваженим і враховувати численні об'єктивні та суб'єктивні чинники безпосередньої демократії, особливості правової системи тощо. Складним у теоретичному аспекті є питання про підстави втрати чинності законом, якщо не висунутий альтернативний варіант регулювання відповідних суспільних відносин. Особливо небажаним, на нашу думку, є винесення на референдум питання про втрату чинності окремих положень закону, що може спричинити дефекти закону з відповідними негативними наслідками. Непростим у процедурному аспекті й таким, що потребує вирішення, є питання наукової, юридичної експертизи законопроектів, зокрема й про втрату чинності закону або окремих його положень, що ініціюються за народною ініціативою.

Для країн, які вчаться демократії, де суспільство тільки стало на шлях громадянськості, на нашу думку, деструктивний за своєю суттю інститут аброгативного референдуму несе надто багато ризиків, щоб бути запровадженим. Він, більш ніж будь-який із розглянутих вище інструментів прямої демократії, потребує узгодження із парламентськими законодавчими процедурами. Тому правове регулювання інституту загальнонародного референдуму має бути максимально спрямоване на поєднання засобів прямої і представницької демократії та запобігання будь-яким конфліктним ситуаціям.

Конституцією України передбачено, що виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території України (ст. 73). Такий вид референдуму, на наше переконання, є досить суперечливим за предметом і підставами. По-перше, відповідно до ч. 3 ст. 2 Конституції України територія України є цілісною і недоторканою. По-друге, підстави для проведення такого референдуму не визначені в Конституції України<sup>33</sup>.

У Законі України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” передбачалося виключно всеукраїнським референдумом вирішення питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід із них (ч. 2 ст. 5)<sup>34</sup>. У Законі України “Про всеукраїнський референдум” цей вид референдуму визначався як форма прийняття громадянами України рішення щодо затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України (ст. 18)<sup>35</sup>. У цьому є певний сенс, адже

<sup>33</sup> Конституція України (н 5).

<sup>34</sup> Про всеукраїнський референдум (н 12)

<sup>35</sup> Про всеукраїнський та місцеві референдуми (н 11).

територія держави – це простір, на який поширюється верховенство державної влади, сфера поширення суверенітету держави, життєдіяльності держави і народу як основних суб'єктів суверенітету.

Правовий режим державної території, як правило, визначається національним законодавством. Згідно з пунктами 13 і 18 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються територіальний устрій України та правовий режим державного кордону<sup>36</sup>. КСУ у рішенні від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій) визначив:

<...> питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом<sup>37</sup>.

Водночас важливим елементом системи забезпечення територіальної цілісності держав є міжнародно-правове оформлення державного кордону з сусідніми державами. Тому зміни державних кордонів мають відбуватися за згодою зацікавлених держав і на основі міжнародного договору.

Зважаючи на виключну важливість для кожної держави збереження її території, що утворює матеріальний зміст суверенітету, конституційні закони переважної більшості сучасних держав у перших, засадничих розділах містять норми щодо єдності, територіальної цілісності, неподільності, недоторканності території держави та (або) держави загалом. Тому, очевидно, у конституційному праві зарубіжних країн референдум із питань зміни території держави не є затребуваним – це скоріше виняток і при тому з певними особливостями. Наприклад, у Конституції Франції йдеться про ратифікацію (затвердження) мирних договорів, що передбачають, зокрема, цесію, обмін або приєднання території (ст. 53), але тут не мовиться про національний референдум, а вимагається попередня згода населення, що проживає на відповідній території<sup>38</sup>. У конституційних актах окремих країн, наприклад у Конституції Італії,

<sup>36</sup> Конституція України (н 5).

<sup>37</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті”, які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття “організація управління районами в містах”, яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text>> (дата звернення: 05.08.2020).

<sup>38</sup> Конституція Французької Республіки (1958 р.) (Романюк П пер з фр, Право 2015).

ратифікаційні референдуми загалом заборонені законодавством поряд із референдумами з питань податків, бюджету, амністії тощо.

Слід звернути увагу на різницю у предметах національного референдуму з питань зміни території та змін у територіальному устрої. Другий вид у науці конституційного права визнається як референдум з адміністративно-правових питань. Подібні референдуми можуть стосуватися статусу окремих територій (автономій), зміни меж територій суб'єктів федерації (наприклад, встановлення нового суб'єкта на основі зміни кордонів), адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня тощо та можуть бути загальнонаціональними чи мати місцеве значення. Так, ст. 29<sup>17</sup> Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина містить правило про те, що територія федерації може бути змінена таким чином, щоб землі мали можливість ефективно виконувати покладені на них завдання. Новий поділ федеральної території здійснюється на основі федерального закону, який утверджується референдумом<sup>39</sup>.

Як приклад можна навести референдуми щодо політичного і правового статусу провінції Квебек у Канаді (1980 і 1995 рр.), надання автономії Країні Басків і Каталонії (1979 р.), регіональної автономії Галісії (1980 р.), регіональної автономії Андалусії (1980, 1981 рр.) в Іспанії.

Водночас, як слушно відзначається у науковій літературі, у контексті всеукраїнського референдуму питання зміни кордонів держави чи надання окремій території статусу автономії є складним і неоднозначним, а отже, вимагає створення удосконаленої законодавчої бази, 'яка б упереджала прийняття неконституційних сепаратистських рішень'<sup>40</sup>.

У багатьох краях передбачається винесення на національний референдум питань, пов'язаних зі вступом до міжнародних організацій, союзів. Так, наприклад, у ст. 90 Конституції Польської Республіки передбачено винесення на загальнопольський референдум питання про надання згоди на ратифікацію договору, що передбачає надання повноважень органів державної влади міжнародній організації або міжнародному органу<sup>41</sup>. У Швейцарії вступ до організацій для колективної безпеки або вступ до наднаціональних спільнот обов'язково має бути предметом національного референдуму (ст. 140 Конституції). Водночас Федеральний парламент може передати на розгляд факультативному референдуму й будь-які інші майбутні міжнародні договори<sup>42</sup>. Але в Україні пра-

<sup>39</sup> Основной закон Федеративной Республики Германии, 23 мая 1949 г. <[https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&l=ru&object=translation](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation)> (дата звернення: 05.07.2020).

<sup>40</sup> В Погорілко та В Федоренко, *Референдуми в Україні: історія та сучасність* (Інститут держави і права НАН України 2000) 113.

<sup>41</sup> Конституція Польської Республіки (1997) (Шаповал В передмова, Москаленко О М 2018).

<sup>42</sup> Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. <[https://web.archive.org/web/20090609155832/http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864915.htm](https://web.archive.org/web/20090609155832/http://constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm)> (дата звернення: 05.07.2020).



вом призначення загальнонаціонального референдуму з таких питань не наділені ні Президент України, ні Верховна Рада України. Натомість відповідно до ч. 2 ст. 19 Основного Закону 'органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України'<sup>43</sup>. У перспективі конституційних змін, вважаємо, положення ст. 73 Конституції України має бути відповідно скореговане з позиції принципу цілісності та недоторканності території України.

Висновки. Проголошений у Конституції України принцип народного суверенітету, згідно з яким носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, створює широкі можливості для розвитку різних форм та інструментів народовладдя, зокрема й інституту всеукраїнського референдуму. Однак конституційні засади цього інституту визначені в Основному Законі неоднозначно та суперечливо. Конституційна модель інституту всеукраїнського референдуму достатньою мірою не враховує діалектичний зв'язок прямої і представницької демократії.

У процесі конституціоналізації інституту всеукраїнського референдуму необхідне зважене врахування політичної і юридичної складових у змісті ідеї та конституційного принципу народного суверенітету, що передбачає вироблення доктринальних засад реалізації права народу визначати і змінювати конституційний лад через всеукраїнський референдум на основі поєднання форм прямої, безпосередньої та представницької демократії. Принцип паритетності форм народовладдя важливо забезпечити в новому законодавстві про всеукраїнський референдум. Це дасть змогу не лише вибудувати раціональну модель всеукраїнського референдуму, створити ефективний інструмент безпосереднього народовладдя, а й сприятиме розвитку парламентаризму й укріпленню суверенітету народу та державного суверенітету України.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Kuian I, *Suverenitet: problemy teorii i praktyky (konstytutsiyno-pravovyy aspekt) [Sovereignty: Problems of Theory and Practice (Constitutional and Legal Aspect)]* (Akademiya 2013) (in Ukrainian).
2. Pohorilko V ta Fedorenko V, *Referendумы v Ukrayini: istoriya ta suchasnist [Referendums in Ukraine: History and Modernity]* (Instytut derzhavy i prava NAN Ukrayiny 2000) (in Ukrainian).

<sup>43</sup> Конституція України (н 5).

Ірина Куян

3. Shapoval V, *Sravnitel'noye konstitutsionnoye pravo [Comparative Constitutional Law]* (Knyaginya "Ol'ga" 2007) (in Russian).

*Edited and translated books*

4. *Konstytutsiia Frantsuzkoi Respubliki (1958 r.) [Constitution of the French Republic (1958)]* (Romaniuk P per z fr, Pravo 2015) (in Ukrainian).
5. *Konstytutsiia Italiiskoi Respubliki (1947) [Constitution of the Italian Republic (1947)]* (Shapoval V peredmova, Moskalenko O M 2018) (in Ukrainian).
6. *Konstytutsiia Polskoi Respubliki (1997) [Constitution of the Polish Republic (1997)]* (Shapoval V peredmova, Moskalenko O M 2018) (in Ukrainian).

*Conference papers*

7. Kuian I, 'Referendumna demokratsiia yak chynnyk zabezpechennia konsolidatsii ukrainskoho suspilstva' ['Referendum Democracy as a Factor to Ensure the Consolidation of Ukrainian Society'] v *Konstytutsiia Ukrainy: osnova konsolidatsii suspilstva i derzhavy: materialy naukovooho kruhloho stolu [The Constitution of Ukraine: the Foundation for Consolidation of Society and the State: Materials of Scientific Round Table]* (Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy 2017) 85–92 (in Ukrainian).

*Theses*

8. Rudenko V, 'Constitutsionno-pravovye problem pryamoï demokratsii v sovremennom obshchestve' ['Constitutional and Legal Problems of Direct Democracy in Modern Society'] (avtoref dys dokt yuryd nauk, 2003) (in Russian).

Iryna Kuian

## DOCTRINAL ISSUES OF THE CONSTITUTIONAL LAW FRAMEWORK OF THE INSTITUTION OF THE ALL-UKRAINIAN REFERENDUM

ABSTRACT. The constitutional consolidation of people's sovereignty as the bedrock of the State's sovereignty, the exclusive right of the people to determine and change the constitutional order in Ukraine, the forms of people's power and direct democracy brings to the forefront the issue of legal support of mechanisms via which the people may exercise power. One of the essentials of democracy is the institution of the All-Ukrainian referendum.

The article aims at analyzing the constitutional model of the institution of the All-Ukrainian referendum and developing the theoretical and methodological bases of its constitutionalization in the context of the people's sovereignty principle.

It is emphasized that the theoretical base of the referendum rests upon the paradigm of people's sovereignty, and the All-Ukrainian referendum is a form of expression (manifestation) of people's sovereignty. Attention is drawn to controversial issues of the people's sovereignty theory.

The author analyzes the constitutional model of the all-Ukrainian referendum through the lens of understanding the idea of people's sovereignty as a natural, inherent, inalienable characteristic of the people, with holding of supremacy and independence of people's power being its content, and this involves not only the question of who holds the constituent power, but also continuous implementation by the people of own political

status in the forms determined by the people. Direct and representative democracies are interrelated, mutually conditioned forms of people's power which should not have essential contradictions between each other.

It is argued that the mechanism for its revision established in the Constitution of Ukraine, on the one part, creates certain foundations for stability of the constitutional system, and on the other part – significantly restricts the right of the people to change constitutional order through the institution of the All-Ukrainian referendum. In the context of the people's sovereignty principle, the referendum held on people's initiative, by definition, has "universal jurisdiction", which means that broadly, it may be held on any issues of importance to the people and their State. With regard to issues of constitutional referendum, adoption of laws via referendum held on people's initiative, and abrogative referendum, the author proves that the principle of parity between direct and representative democracies should be complied with.

It is noted that the All-Ukrainian referendum on changes to Ukraine's territory provided for by the Constitution (Article 73) is contradictory in its subject matter and grounds, since the territory of Ukraine is recognized as integral and inviolable and the grounds for holding such a referendum are not defined in the Constitution of Ukraine. Attention is drawn to the difference between the subject matters of the national referendum on territory changes and changes in the territorial structure. The article also deals with problematic aspects of such types of referendums. It is pointed out that in the future there is a need for constitutional changes and adjustments to this type of referendum from the perspective of the principle of integrity and inviolability of Ukraine's territory.

The conclusions indicate that the principle of people's sovereignty proclaimed in the Constitution, which establishes that the people are the holder of sovereignty and the only source of power in Ukraine, opens up wide opportunities for the development of various forms and instruments of people's power, including the institution of the All-Ukrainian referendum. However, the constitutional foundations of this institution are defined in the Fundamental Law of Ukraine ambiguously and inconsistently. The constitutional model of the institution of the All-Ukrainian referendum does not sufficiently take into account the dialectical connection between direct and representative democracy.

There is a need for a well-balanced view of the political and legal components in the content of the idea and the constitutional principle of people's sovereignty, and this involves the development of a doctrinal framework for implementation of the right of the people to determine and change the constitutional order via the All-Ukrainian referendum based on a combination of direct and immediate democracy. It is crucial to provide for the principle of parity of people's power forms in the new legislation on the All-Ukrainian referendum.

KEYWORDS: people's sovereignty; All-Ukrainian referendum; people's power; Constitution of Ukraine.