



Оксана Клименко

докторка юридичних наук, професорка,  
завідувачка відділу проблем розвитку  
національного законодавства  
Інституту законодавства Верховної Ради України  
(Київ, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-902X>  
Oksana\_home@ukr.net

DOI: 10.33498/Юспр-2020-08-105

УДК 342.573

## РОЗВИТОК ЗАКОНОТВОРЧИХ ІДЕЙ ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ІНСТИТУТУ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ

АНОТАЦІЯ. Інститут загальнонаціонального референдуму є вищою формою вираження волі народу в системі здійснення державної влади на засадах народовладдя. В Україні тривалий час існує прогалина щодо правового забезпечення інституту всеукраїнського референдуму, підґрунтям якої є проблема нормативного відтворення його конституційно-визначеної моделі, що зумовлено ідеологічними, політичними та правовими чинниками. Тому нині, в умовах активізації законодавчої роботи у цьому напрямі, вартими уваги є питання конституційної законотворчості щодо моделювання інституту всеукраїнського референдуму у процесі конституційних перетворень, що відбувалися у державі.

Мета статті – висвітлити розвиток конституційних концептів щодо юридизації інституту всеукраїнського референдуму в контексті формування національної традиції конституціоналізму в незалежній Україні, зокрема у фокусі відповідних законопроектів, що були внесені на розгляд Верховної Ради України, та інших законотворчих ідей, що хоча й не відбулися у відповідних документах, однак визначають політико-ідеологічний, науково-правовий стан суспільної думки та ставлення громадськості до розбудови інститутів прямої демократії.

Аналізується процес розвитку в Україні конституційної законотворчості щодо нормативної моделі всеукраїнського референдуму, зокрема в контексті політичних і конституційно-правових трансформацій, які відбувалися в державі, формування референдного законодавства і практики. Пропонується авторська концепція періодизації цього процесу в проекції найбільш значущих для розвитку референдного права конституційно-правових подій. Наголошується на фундаментальному значенні незмінності політико-правового концепту гарантування народовладдя через проведення всеукраїнського референдуму. Досліджено процес трансформації конституційних концептів, зокрема: від функціонального концепту всеукраїнського референдуму (визнання законодавчої (конституційно-установчої) функції) та його контрольно-організаційної ролі в механізмі оновлення представницьких органів державної влади) до загально-засадничого концепту в проекції загальної моделі

© Оксана Клименко, 2020

ПРАВО



організації публічної влади. Увага акцентується на тому, що політична та ідеологічна багатоманітність у законотворчих ідеях щодо конституалізації інституту референдуму поглиблює процеси демократизації суспільства та засвідчує суспільний запит на впровадження ефективних інструментів народного волевиявлення у систему державного управління. Вибір законодавчої моделі організації національного (всеукраїнського) референдуму апелює до рівня політичної та правової культури, зрілості політичних еліт в уособленні державно-владного прошарку суспільства. В умовах демократії представницькі інститути державної влади, яким делеговано функції публічного управління, є позитивно зобов'язаними забезпечити ефективні механізми реалізації народовладдя в системі конституційного ладу.

Ключові слова: народний суверенітет; народовладдя; безпосередня демократія; всеукраїнський референдум; народна ініціатива.

У сучасній демократичній державі інститут загальнонаціонального референдуму є важливим інструментом прямого народовладдя та функціональною складовою організації державної влади. При цьому ключове значення має не так те, як часто застосовуються такі форми участі (адже це достатньою мірою залежить від сталості референдної практики в національній традиції конституціоналізму певної держави), як конструктивність моделі цього інституту з погляду побудови ефективної системи публічного управління, доступність таких механізмів та їх належне законодавче регулювання.

В Україні, як відомо, тривалий час існує прогалина щодо правового забезпечення інституту всеукраїнського референдуму, підґрунтям якої є проблема нормативного відтворення його конституційно-визначеної моделі. На нашу думку, це зумовлено ідеологічними, політичними та правовими чинниками. Тому нині, в умовах активізації законодавчої роботи у цьому напрямі, вартими уваги є питання конституційної законотворчості щодо моделювання інституту всеукраїнського референдуму у контексті конституційних перетворень, що відбувалися в державі.

Проблемам конституційно-правового забезпечення інституту всеукраїнського референдуму приділено увагу в працях відомих українських учених: І. Куян, М. Оніщука, А. Селіванова, О. Скрипнюка, В. Федоренка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, А. Янчука та ін. Водночас питання розвитку в Україні законотворчих ідей щодо здійснення народовладдя через загальнонаціональний референдум заслуговують окремого вивчення, оскільки представляють науковий і практичний інтерес для конституційного права.

Мета дослідження – висвітлити розвиток конституційних концептів щодо юридизації інституту всеукраїнського референдуму в контексті формування національної традиції конституціоналізму в незалежній

Україні, зокрема у фокусі відповідних законопроектів, що були внесені на розгляд Верховної Ради України, та інших законотворчих ідей, що хоча й не відбулися у відповідних документах, однак визначають політико-ідеологічний, науково-правовий стан суспільної думки та ставлення громадськості до розбудови інститутів прямої демократії.

Увага акцентується на найбільш концептуальних позиціях і підходах до законодавчого втілення ідеї народовладдя у конституційній моделі організації державної влади, при цьому експертно-правова оцінка законодавчих пропозицій, зокрема на предмет відповідності Конституції України<sup>1</sup>, за окреме завдання не ставиться.

Цьогоріч наша держава відзначила 30-річницю проголошення Декларації про державний суверенітет України. Прийнята 16 липня 1990 р., вона стала першим державно-правовим та історичним документом щодо здобуття Україною незалежності та відродження української державності<sup>2</sup>. Вже за рік цей документ було покладено в основу ухвалення 24 серпня 1991 р. Акту проголошення незалежності України<sup>3</sup>, який містив рішення про проведення всеукраїнського референдуму для його затвердження. 1 грудня того ж року легітимність проголошення незалежності України була підтверджена волевиявленням народу (понад 90 % підтримки) на Всеукраїнському референдумі. Цей референдум, за визначенням відомого українського правника В. Василенка, став вищою формою легітимізації Акту проголошення незалежності України та показав, що джерелом української незалежної державності є не кулуарні домовленості представників окремих політичних сил, а воля українського народу<sup>4</sup>.

Здобуття Україною незалежності у правовому сенсі стало актом прояву суверенної правосуб'єктності Українського народу, тобто вираженням його національної самоідентифікації як верховного суб'єкта владарювання та самовизначення у питаннях державотворення. Утвердження ж України в статусі суверенної та незалежної держави не було фактом одномоментним, а процесом, що отримав втілення в установчих правових документах, своєчасно прийнятих Українським Парламентом, та підтверджених актом їхньої легітимації народом України. Це засвідчило політичну єдність Української нації у виборі конституційної моделі розвитку та її державотворчий потенціал на засадах функціонального

<sup>1</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>> (дата звернення: 03.07.2020).

<sup>2</sup> Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>> (дата звернення: 03.07.2020).

<sup>3</sup> Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР 24 серпня 1991 р. № 1427-ХІІ <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>> (дата звернення: 03.07.2020).

<sup>4</sup> В Василенко, 'Грудневий референдум як найвища форма легітимізації української державної незалежності' (*Тиждень.ua*, 01.12.2011) <<https://tyzhden.ua/History/36621>> (дата звернення: 03.07.2020).

балансу інститутів представницької демократії і безпосереднього (прямого) народовладдя.

По суті Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. відкрив першу сторінку історії України щодо проведення загальнонаціонального референдуму. Пов'язані з ним історичні події засвідчили його виключність як акту прийняття політико-правових рішень, легітимність якого була забезпечена правовими засобами: організацією та проведенням на підставі та у спосіб, визначеними законом. Його правовою основою став Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” (далі – Закон)<sup>5</sup>, який кореспондував приписам Конституції УРСР 1978 р.<sup>6</sup>. Водночас його загальна концепція у частині правового регулювання всеукраїнського референдуму була спрямована на реалізацію правоустановчої функції народу України, насамперед щодо закріплення його самовизначення, зокрема й у питаннях державного устрою та утвердження конституційного ладу. Про це свідчать положення Закону, зокрема щодо предмета всеукраїнського референдуму та питань, які могли виноситися на нього. Так, у ст. 3 Закону визначалося:

Предметом всеукраїнського референдуму може бути:  
затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до Конституції України змін і доповнень;  
прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень;  
прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів<sup>7</sup>.

Варто зазначити, що при цьому положення статті викладені у формі виключного переліку. У частині 2 ст. 5 Закону було передбачено, що ‘виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід з них’<sup>8</sup>.

Отже, покликане стратегічною ціллю утвердження суверенітету народу України, головне завдання Закону полягало в інституалізації волевиявлення Українського народу як джерела влади і вищого суб’єкта ухвалення найбільш важливих політичних рішень. Адже підтвердження

<sup>5</sup> Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII (втратив чинність) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>> (дата звернення: 03.08.2020).

<sup>6</sup> Конституція (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 р. № 888-IX (втратив чинність) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>> (дата звернення: 03.08.2020).

<sup>7</sup> Про всеукраїнський та місцеві референдуми (н 5).

<sup>8</sup> Там само.

владоспроможності Українського народу мало бути втілено в акті народодовладдя верховного рівня й установчого змісту.

Відтак інститут всеукраїнського референдуму перебуває у прямому зв'язку з початком новітнього періоду історії нашої держави – становленням та розвитком Українського конституціоналізму. Як політико-правовий інститут всеукраїнський референдум посідає важливе місце в системі організації та здійснення державної влади і є елементом її конституційної моделі. У процесі ж політико-правових трансформацій, що відбувалися в незалежній Україні, із розвитком конституційних процесів, доктринальних підходів щодо вибору конституційної моделі здійснення влади в державі цей інститут також зазнавав перетворень (як законодавчих, так і концептуально-сутнісного змісту).

Як відомо, вітчизняна практика проведення загальнонаціональних референдумів має досвід лише двох таких референдумів, що відбулися. Крім згаданого установчого Референдуму 1991 р., це також Всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р. Однак проведений за народною ініціативою щодо питань парламентської реформи він викликав чимало конституційних спорів з підстав невідповідності Закону положенням Конституції України. І хоча громадяни України з усіх питань, що були винесені на цей референдум, дали переважну кількість голосів на підтримку (понад 80 %), його результати, за якими передбачалося внесення відповідних змін до Конституції України, не були реалізовані. Не сприяли розвиткові референдної практики в Україні й випадки використання потенціалу інституту всеукраїнського референдуму для розв'язання політичних протиріч між різними інститутами влади<sup>9</sup> та конкуренції різних політичних сил<sup>10</sup>.

За відсутності належної практики, в умовах внутрішньої політичної турбулентності законодавче забезпечення всеукраїнського референдуму сприймалось як неефективне, що актуалізувало законотворчі пошуки. Питання загострилося, коли у 2018 р. Закон України “Про всеукраїнський референдум”<sup>11</sup> був визнаний Конституційним Судом України (далі – КСУ) неконституційним<sup>12</sup>. Таким чином, з 2018 р. у національному законодавстві існує прогалина в частині регулювання питань все-

<sup>9</sup> Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України: постанова Верховна Рада України від 17 червня 1993 р. № 3283-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3283-12#Text>> (дата звернення: 03.07.2020); Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України: Закон України від 24 вересня 1993 р. № 3470-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3470-12#Text>> (дата звернення: 03.07.2020).

<sup>10</sup> І Павленко та інші, *Розвиток форм безпосередньої демократії в Україні: аналіз доцільності та перспектив застосування: аналітична доповідь* (НІСД 2019) 15.

<sup>11</sup> Про всеукраїнський референдум: Закон України 6 листопада 2012 р. № 5475-VI (втратив чинність) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17/card2#Card>> (дата звернення: 03.07.2020).

<sup>12</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 26 квітня 2018 р. № 4-п/2018 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text>> (дата звернення: 03.07.2020).

українського референдуму (слід звернути увагу, що стосовно місцевих/локальних референдумів така законодавча невизначеність зберігається з 2012 р.). У правовому сенсі це істотне обмеження конституційного права громадян на участь у державних справах, гарантоване ст. 38 Конституції України, що потребує законодавчого врегулювання.

З огляду на вітчизняний досвід та законодавчу практику у цій сфері, на увагу заслуговують концептуальні законотворчі ідеї щодо конституалізації інституту всеукраїнського референдуму, їх розвиток у контексті конституційних трансформацій у державі, зокрема щодо вибору конституційної моделі всеукраїнського референдуму з погляду підходів до організації системи державної влади. Адже саме конституційні концепти є визначальними для проектування нормативної моделі відповідного конституційно-правового інституту.

З часу здобуття Україною незалежності процес конституційної законотворчості у фокусі регулювання інституту всеукраїнського референдуму можна умовно поділити на кілька етапів. Певною мірою вони корелюють визначеній у юридичних джерелах хронології конституційного процесу<sup>13</sup>, однак мають особливості з урахуванням розвитку законодавства про всеукраїнський референдум, досвіду проведення таких референдумів та практики КСУ з цих питань.

У цьому аспекті на увагу заслуговує періодизації генезису референдумів і референдної демократії в Україні, запропонована М. Оніщуком, у межах якої виділено три основні етапи: 1) 1991–1996 рр. – утвердження конституційних основ референдної демократії в Україні; 2) 1996–2000 рр. – занепад цього виду безпосередньої демократії; 3) із 2000 р. і донині – позначився проведенням Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. та формуванням передумов відродження національної референдної демократії, зокрема активізацією законодавчих ініціатив щодо урегулювання всеукраїнського референдуму та місцевих референдумів<sup>14</sup>. У розвиток цієї періодизації, що певною мірою кореспондує генезі конституційно-референдної законотворчості, деякі хронологічні межі в контексті нашого дослідження слушно уточнити. Тож процес формування основних конституційних концептів інституту всеукраїнського референдуму можна проілюструвати таким чином:

*Етап* (1991–1996 рр.) умовно охоплює період від першого Всеукраїнського референдуму до прийняття Конституції України, протягом якого було підготовлено понад 20 проектів Конституції України<sup>15</sup>. При цьому

<sup>13</sup> В. Мусіяка (укладач), *Антологія конституційного процесу в сучасній Україні* (Центр Разумкова 2017) 12–3.

<sup>14</sup> М. Оніщук, 'Конституційні основи референдної демократії в Україні' (автореф дис докт юр наук, 2010) 7.

<sup>15</sup> "Конституція – правне обличчя всієї країни" (нереалізовані сторінки сучасного конституційного процесу): збірка проектів Конституції України та законопроектів про внесення змін до Основного



частина з них включали й альтернативні варіанти з урахуванням різних моделей законодавчого органу (однопалатного та двопалатного парламенту). Активний процес конституційної законотворчості у цей період засвідчив консолідацію зусиль науковців, політиків, громадських діячів щодо розробки тексту Основного Закону. Аналіз законопроектів формує уявлення і про розвиток бачень щодо конструювання інституту всеукраїнського референдуму в загальній архітектоніці конституційного ладу.

Так, у процесі підготовки проекту Конституції України робочою групою Конституційної Комісії Верховної Ради України (у складі А. Мацюка, В. Тація, Л. Юзькова, Ю. Шемшученка та інших) було опрацьовано кілька його варіантів. За проектом, підготовленим станом на 1 січня 1992 р., положення про всеукраїнський референдум були включені до глави “Законодавча влада” розділу VI “Державна влада”. Пропонувалося закріпити, зокрема, що у випадках, визначених цією Конституцією, законодавча влада може реалізуватися шляхом всеукраїнського референдуму; передбачалась можливість дострокового припинення повноважень Президента України, Національних Зборів або однієї з палат за рішенням всеукраїнського референдуму з підстав недовіри народу; затвердження всеукраїнським референдумом рішення Національних Зборів України про прийняття Конституції України; прийняття всеукраїнським референдумом закону про внесення змін і доповнень до Конституції в порядку здійснення народної ініціативи. У процесі доопрацювання проекту (станом на 1 червня 1992 р.) до загальних засад конституційного ладу (розділ I) було включено положення про те, що єдиним джерелом державної влади є народ, який здійснює свою владу безпосередньо і через систему державних органів за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову; розширено предмет всеукраїнського референдуму так званим “територіальним” референдумом щодо вирішення питання про зміни території і державних кордонів України. Пропонувалась і нова структура цього інституту в системі конституційного акта: положення про всеукраїнський референдум розміщувалися в главі “Загальні положення” розділу VI “Державна влада”, за якими: всеукраїнський референдум визначався як конституційний спосіб прийняття безпосередньо народом України законів та інших державних рішень; встановлювалася обов’язковість всеукраїнського референдуму для вирішення питань про входження України в державні союзи і військово-політичні об’єднання, зміни її території; визначалися межі щодо предметної сфери (питан-

*Закону України, Концепція нової Конституції України та концепції змін до Конституції України, кн 1 (Зайчук В заг ред, 2013) 1557.*

ня ціноутворення, оподаткування, державного бюджету, військового та надзвичайного стану, амністії, помилування, судової влади й інше). За проектом, станом на 1 липня 1992 р., принцип народовладдя отримав втілення у загальних засадах конституційного ладу в положеннях про те, що вся повнота влади в Україні належить народові, який є єдиним джерелом державної влади, місцевого і регіонального самоврядування. Пропонувався механізм всенародної легалізації закону шляхом винесення його на всеукраїнський референдум за рішенням Національних Зборів або однієї з їхніх палат до його скріплення Президентом, а також встановлювалося, що закон, ухвалений на всеукраїнському референдумі, скріпленню Президентом не підлягає. Ідея зниження кількісного бар'єру виборців (із 3 до 2 млн) для ініціювання всеукраїнського референдуму про дострокове припинення повноважень / відкликання Національних Зборів або однієї з палат, Президента України засвідчила пошук більш гнучкої моделі збалансування функціоналу інститутів представницької демократії та всенародного референдуму для забезпечення стабільності державної влади.

У такому варіанті проект Конституції України був винесений на всенародне обговорення<sup>16</sup>, за результатами якого робочою групою референдуму було зафіксовано понад 47 тис. пропозицій і зауважень<sup>17</sup>. Згідно з проектом від 28 січня 1993 р., внесеним у Комісію Верховної Ради України по розробці проекту нової Конституції України після доопрацювання за результатами всенародного обговорення, інститут всеукраїнського референдуму набув більшої систематизації, зокрема, закріпленням у главі 3 “Громадянські права і політичні права” (розділ II) конституційного права громадян щодо участі у вирішенні суспільних і державних справ через референдум; включенням положень про референдум до окремого розділу IV “Пряме народовладдя”, визначалося, зокрема, право народної ініціативи щодо проведення референдуму та право народної законодавчої ініціативи. Водночас ухвалення Конституції України, змін і доповнень до неї віднесено до повноважень Національних Зборів із наступним їх затвердженням всеукраїнським референдумом (при цьому зміни і доповнення до Конституції могли вноситися у порядку народної ініціативи).

Привертають увагу деякі законодавчі ідеї, вміщені в текстах інших проектів конституційних актів, підготовлених у цей період. Зокрема, щодо запобіжників використання всеукраїнського референдуму в цілях політичного впливу, що отримало втілення у формулюваннях: якщо за наслідками референдуму, проведеного за ініціативою Верховної Ради

<sup>16</sup> Про проект нової Конституції України: постанова Верховної Ради України від 1 липня 1992 р. № 2525-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12#Text>> (дата звернення: 03.08.2020).

<sup>17</sup> Мусіяка (н 13) І2–3.



України, народ України висловить довіру Президенту, Верховна Рада може бути розпущена Президентом у двотижневий термін після офіційного оголошення наслідків референдуму, а також ролі КСУ у проведенні референдуму<sup>18</sup>. У подальшому вони отримали втілення і розвиток у наступних законотворчих пропозиціях.

У проєкті Конституції України від 27 травня 1993 р., підготовленому (у складі М. Козюбри, В. Копейчикова, А. Мацюка, Є. Тихонової, М. Цвіка, Л. Юзькова та інших) для Комісії Верховної Ради України по розробці нової Конституції України, закріплений у розділі I “Загальні засади конституційного ладу” принцип народовладдя набув конкретизації у визначенні: влада народу (народовладдя) здійснюється на основі Конституції України безпосередньо і через систему державних органів і органів місцевого самоврядування. У редакції від 26 жовтня 1993 р. проєкт було доповнено положеннями щодо всеукраїнського референдуму про недовіру Верховній Раді України та про дострокове припинення повноважень Президента України, що включені до відповідних розділів у ролі механізмів конституційного оновлення (перезавантаження) цих інститутів державної влади. При цьому були передбачені запобіжники: якщо за наслідками референдуму (призначеного Президентом) народ України не проголосує за недовіру Верховній Раді України, Верховна Рада може прийняти рішення про відставку Президента України у двотижневий термін після офіційного оголошення наслідків референдуму. Так само: якщо за наслідками референдуму, проведеного за ініціативою Верховної Ради, народ України не проголосує за дострокове припинення повноважень Президента, Верховна Рада може бути розпущена Президентом у двотижневий термін після офіційного оголошення наслідків референдуму. Очевидно, що ці доповнення стали реакцією на певні політичні процеси, що відбувалися у державі.

Проєкт Конституції України, підготовлений Робочою групою Конституційної комісії України (у складі В. Авер’янова, В. Копейчикова, В. Погорілка, В. Шаповала та інших) у редакції від 15 листопада 1995 р., що був схвалений Конституційною комісією України 23 листопада 1995 р., запропонував більш збалансований варіант інституалізації всеукраїнського референдуму з погляду забезпечення функціональної конструктивності у взаємодії різних форм демократії та конкретизацією його елементів. Так, у ст. 33 конституційне право громадян брати участь в управлінні державними справами уточнювалося: “у всеукраїнському та місцевому референдумах”. Розділом III “Вибори. Референдум. Народна законодавча ініціатива” структуровано положення щодо: референдуму як форми

<sup>18</sup> Конституція – правне обличчя всієї країни (н 15) 476, 538.

народного волевиявлення; загальних умов участі громадян; особливостей всеукраїнського референдуму: суб'єктів ініціативи/призначення/проголошення (із логічним визначенням повноважень Національних Зборів і Президента у відповідних розділах), умов проголошення за народною ініціативою (кількісний ценз, репрезентативність); виключна предметність всеукраїнського референдуму (територіальні питання, участь у міждержавних союзах); обмеження предмета (питання податків і бюджету, про амністію і помилування). При цьому законодавчі функції народу (на відміну від попередніх проєктів) втілені в праві законодавчої ініціативи. Концептуальним (запропонованим в альтернативному варіанті) стало положення щодо гарантій конституційного ладу охоронним механізмом затвердження схвалених більшістю від конституційного складу кожної з палат змін та доповнень до розділу I “Загальні засади” і розділу XIII “Зміни і доповнення до Конституції” всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Проєктом Конституції України у редакції від 24 лютого 1996 р., схваленим Конституційною комісією 11 березня 1996 р., було уточнено назву розділу III “Вибори. Референдум” із вилученням положень щодо народної законодавчої ініціативи та доопрацьовано охоронні приписи статті розділу XIII “Внесення змін до Конституції” щодо гарантій конституційного ладу включенням розділу III “Вибори. Референдум”.

Інші доопрацювання проєкту не мали концептуального характеру для визначення конституційної моделі всеукраїнського референдуму в прийнятій 28 червня 1996 р. Конституції України.

*II етап* (1996–2000 рр.) фактично екстраполює на події, пов'язані з проведенням Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р., правовою основою якого був Закон. Він містив низку положень, що прямо суперечили Конституції України. Європейською комісією “За демократію через право” (Венеційська комісія) було ухвалено Висновок, в якому вона висловила думку, що Закон містить велику кількість розбіжностей із Конституцією України та розроблений для іншого конституційного ладу, що ставить під сумнів можливість його застосування; статус же референдуму за народною ініціативою не визначений у Конституції, тобто не ясно, чи є він дорадчим, чи обов'язковим. Результати Референдуму 2000 р., як відомо, не були реалізовані. А сам Референдум, за визначенням відомого українського правника В. Мусіяки, був спробою корекції конституційних засад організації державної влади<sup>19</sup>.

*III етап* (2000–2018 рр.) характеризується активізацією законодавчої діяльності з питань всеукраїнського референдуму на тлі політико-

<sup>19</sup> Мусіяка (н 13) 162–3.

правових трансформацій, що відбувалися в державі. У цей період підготовлено близько 20 проєктів Конституції України та понад 30 законопроектів про внесення змін до Конституції України, а також чотири концепції конституційного оновлення (зокрема й щодо внесення системних змін до Основного Закону)<sup>20</sup>. Низка документів містили пропозиції щодо конституційного оновлення інституту всеукраїнського референдуму. Серед основних конституційних концептів слід звернути увагу на такі:

- розширення предмета конституційного референдуму, зокрема прийняття нової Конституції<sup>21</sup>;
- запровадження законодавчого референдуму щодо прийняття законів та інших рішень із найважливіших питань загальнодержавного життя; як варіант: законодавчий референдум про скасування чинного закону повністю чи в окремій частині (так зване “народне вето”)<sup>22</sup>;
- включення інституту всеукраїнського референдуму в механізм конституційного “перезавантаження” (про довіру/дострокове припинення повноважень) представницьких інститутів влади (Верховної Ради України, Президента України)<sup>23</sup>;
- установа організації контролю механізму щодо гарантування реалізації результатів всеукраїнського законодавчого референдуму (право Президента припинити повноваження Національних Зборів України, якщо закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, не прийнятий протягом двох сесій підряд)<sup>24</sup>;
- встановлення контрольних повноважень КСУ щодо питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум<sup>25</sup>;
- визначення організаційних повноважень Центральною виборчою комісією України<sup>26</sup>.

З окремих пропозицій, що являють собою науковий інтерес у контексті розвитку конституційно-правової думки в Україні та вивчення альтернативних підходів і бачень щодо моделі інституту всеукраїнського референдуму, увагу привертають такі ідеї:

- обов’язковість всеукраїнського референдуму у процедурі внесення змін до Конституції України<sup>27</sup>;

<sup>20</sup> Див.: “Конституція – правне обличчя всієї країни” (нереалізовані сторінки сучасного конституційного процесу): Збірка проєктів Конституції України та законопроектів про внесення змін до Основного Закону України, Концепція нової Конституції України та концепції змін до Конституції України, кн 2 (Зайчук В заг ред, 2013) 1258.

<sup>21</sup> Там само 87, 187, 410, 465, 716, 1138.

<sup>22</sup> Там само 21, 100, 146, 465, 410, 1140.

<sup>23</sup> Там само 196, 280–1, 331, 705–6.

<sup>24</sup> Там само 766, 780.

<sup>25</sup> Там само 445.

<sup>26</sup> Там само 44, 701.

<sup>27</sup> Там само 46, 62, 540.

– запровадження моделі чергових/позачергових референдумів щодо висловлення довіри/недовіри Верховній Раді, Президенту, Генеральному прокурору, Державному секретарю з інформації<sup>28</sup>;

– у проєкції моделі монархічного устрою держави: ствердження всеукраїнським референдумом нового кандидата на пост монарха України з числа українців по крові у випадку відсутності спадкоємця української монархії чи небажання спадкоємця української монархії взяти на себе титул монарха України<sup>29</sup>; всеукраїнський (конституційний) референдум про зміну монархічного устрою української держави на інший (не частіше ніж раз на 100 років)<sup>30</sup>.

Слід зазначити, що після 2014 р. активно розвиваються ідеї посилення інструментів прямої демократії, забезпечення правової визначеності та розширення форм безпосередньої участі народу у процесах вироблення державної політики і прийняття державницьких рішень, що втілюся у відповідних законодавчих ініціативах про внесення змін до Конституції України, якими передбачені конституційні референдуми<sup>31</sup>.

Цей період характеризується також законодавчою активністю – на розгляд Верховної Ради України було подано декілька законопроектів про всеукраїнський референдум (реєстраційний № 6278 від 29 квітня 2010 р., реєстраційний № 6278-1 від 21 квітня 2010 р., реєстраційний № 6278-2 від 26 квітня 2010 р.). Водночас прийнятий 6 листопада 2012 р. Закон України “Про всеукраїнський референдум” з моменту його ухвалення став предметом конституційних спорів і критики з підстав неузгодженості його положень із приписами Основного Закону. Остаточну крапку в них КСУ поставив у 2018 р. ухваленням рішення, за яким визнав цей Закон таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) через порушення визначеної у Конституції України процедури розгляду та ухвалення, а також у зв’язку з встановленням нелегітимності його мети<sup>32</sup>.

*IV етап* (нинішній) вважаємо за можливе визначити як етап реконструкції конституційно-референдної ідеології та активізації законотворчості. Так, на розгляд Верховної Ради України за час цього скликання подано декілька законопроектів: “Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою” (реєстраційний № 1123 від 29 серпня 2019 р.; реєстраційний № 3177 від 5 березня 2020 р.), “Про всеукраїнський референдум” (реєстраційний № 2182 від 26 вересня 2019 р.). А та-

<sup>28</sup> Конституція – правне обличчя всієї країни (н 20) 638, 662, 669–71, 680.

<sup>29</sup> Там само 551.

<sup>30</sup> Там само 601.

<sup>31</sup> Про процедуру підготовки проекту нової Конституції України: проект Закону України від 18 січня 2016 р. № 3781 <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57684](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57684)> (дата звернення: 03.07.2020).

<sup>32</sup> Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 (н 12).

кож з огляду на характер організації роботи з підготовки законопроекту “Про народовладдя через всеукраїнський референдум” (реєстр. № 3612 від 9 червня 2020 р.): потужне фахове представництво інститутів громадянського суспільства в робочій групі з його розроблення, прозорий процес роботи, широке кількості етапне громадське й експертне обговорення.

Зважаючи на попередній досвід, законопроектна робота у цьому напрямі потребує врахування усіх правових та інституційних основ, що регламентують питання всеукраїнського референдуму, які включають відповідні засадничі приписи Конституції України, рішення та правові позиції КСУ, положення Виборчого кодексу, законів “Про Центральну виборчу комісію”, “Про Конституційний Суд України”, “Про Державний реєстр виборців” та ін. Правові орієнтири містять також міжнародні стандарти, як-от: Кодекс належної практики щодо референдумів Венеційської комісії<sup>33</sup> та Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи 2251 (2019) “Оновлення керівних принципів для забезпечення справедливих референдумів у державах – членах Ради Європи”<sup>34</sup>. Водночас не останнє значення має національна історія конституційного законотворення щодо нормативної моделі всеукраїнського референдуму. Узагальнено її можна представити таким чином:

I етап (Всеукраїнський референдум 1991 р. – прийняття Конституції України 1996 р.) – поступова зміна підходів до конституційної моделі всеукраїнського референдуму: від функціонального концепту всеукраїнського референдуму (визнання законодавчої (зокрема й конституційно-установчої) функції) та його контрольно-організаційної ролі в механізмі оновлення представницьких органів державної влади) до загальнозасадничого концепту в проекції загальної моделі організації публічної влади на засадах балансу інститутів прямої і представницької демократії та гарантування конституційного права участі громадян в управлінні державними справами.

II етап (прийняття Конституції України 1996 р. – Всеукраїнський референдум 2000 р.) – період застою референдної законотворчості.

III етап (Всеукраїнський референдум 2000 р. – рішення КСУ щодо неконституційності Закону “Про Всеукраїнський референдум” 2012 р.) – період конституційно-ідеологічного плюралізму та політичних трансформацій з ухваленням неконституційного закону про всеукраїнський референдум.

<sup>33</sup> ‘CDL-AD (2002) 023 rev Кодекс належної практики у виборчих справах’ в *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* (пер з англ, вид 2-ге, 2009) 50.

<sup>34</sup> Updating guidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States: Resolution 2251 (2019). 22 January 2019 <<https://www.parlament.cat/document/intrade/320411>> (accessed: 03.07.2020).

IV етап (нинішній) – у контексті перспективних очікувань – етап реконструкції конституційно-референдної ідеології та формування референдного законодавства.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що розвиток законотворчих ідей стосовно конституціоналізації інституту всеукраїнського референдуму перебуває під впливом тих конституційних трансформацій і політичних процесів, що відбуваються в державі. Водночас він є віддзеркаленням новітньої історії українського конституціоналізму, ідеологічні основи якого ґрунтуються на засадах розвитку незалежної України як демократичної держави, що підтверджується незмінністю політико-правового концепту прямої демократії в частині гарантування народовладдя через проведення всеукраїнського референдуму. Тому не є аномальним, що в Україні – країні молоді демократії – в умовах формування національної традиції конституціоналізму відбувається пошук ефективної моделі народовладдя на засадах балансу інститутів прямої (безпосередньої) та представницької демократії. Політична та ідеологічна багатоманітність у законотворчих ідеях щодо конституціоналізації інституту референдуму поглиблює процеси демократизації суспільства та засвідчує суспільний запит на впровадження ефективних інструментів народного волевиявлення у систему державного управління.

Головне доктринальне питання, що визначає цілепокладання та сутність інституту всеукраїнського референдуму, полягає, на нашу думку, в тому, які, власне, функції на нього покладаються: чи втілює він реальний механізм реалізації народного волевиявлення щодо ухвалення важливих політичних рішень. Вибір законодавчої моделі організації національного (всеукраїнського) референдуму апелює до рівня політичної та правової культури, зрілості та відповідальності політичних еліт в уособленні державно-владного прошарку суспільства. Адже в умовах демократичної форми правління представницькі інститути державної влади, яким делеговано функції публічного управління, є позитивно зобов'язаними забезпечити ефективні механізми реалізації народовладдя у системі конституційного ладу.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Pavlenko I ta inshi, *Rozvytok form bezposerednoi demokratii v Ukraini: analiz dotsilnosti ta perspektyv zastosuvannia: analitych dopovid* [Development of Direct Democracy Forms in Ukraine: Analysis of the Expediency and Prospects of Application: Analytical Description] (NISD 2019) (in Ukrainian).



*Edited and translated books*

2. “Konstytutsiia – pravne oblychchia vsiiei krainy” (nerealizovani storinky suchasnoho konstytutsiinoho protsesu): zbirka proektiv Konstytutsii Ukrainy ta zakonoproektiv pro vnesennia zmin do Osnovnoho Zakonu Ukrainy, Kontseptsiiia novoi Konstytutsii Ukrainy ta kontseptsii zmin do Konstytutsii Ukrainy [“The Constitution As the Legal Face of the Whole Country” (Unrealized Pages of Modern Constitutional Process): Collected Drafts of the Constitution of Ukraine and Draft Laws on Amendments to the Fundamental Law of Ukraine, the Concept of the New Constitution of Ukraine and the Concepts of Amendments to the Constitution of Ukraine], kn 1 (Zaichuk V zah red, 2013) (in Ukrainian).
3. “Konstytutsiia – pravne oblychchia vsiiei krainy” (nerealizovani storinky suchasnoho konstytutsiinoho protsesu): Zbirka proektiv Konstytutsii Ukrainy ta zakonoproektiv pro vnesennia zmin do Osnovnoho Zakonu Ukrainy, Kontseptsiiia novoi Konstytutsii Ukrainy ta kontseptsii zmin do Konstytutsii Ukrainy [“The Constitution As the Legal Face of the Whole Country” (Unrealized Pages of Modern Constitutional Process): Collected Drafts of the Constitution of Ukraine and Draft Laws on Amendments to the Fundamental Law of Ukraine, the Concept of the New Constitution of Ukraine and the Concepts of Amendments to the Constitution of Ukraine], kn 2 (Zaichuk V zah red, 2013) (in Ukrainian).
4. Yevropeyskyi demokratychnyi dorobok u haluzi vyborchoho prava: Materialy Venetsianskoi Komisii, Parlamentskoi Asamblei, Komitetu Ministriv, Konhresu mistsevykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy [The European Democratic Developments in Electoral Law: Materials of the Venice Commission, the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers, the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe] (per z anhl, vyd 2-e, 2009) (in Ukrainian).
5. Musiaka V (ukladach), Antolohiia konstytutsiinoho protsesu v suchasni Ukraini [Anthology of the Constitutional Process in Modern Ukraine] (Tsentr Razumkova 2017) (in Ukrainian).

*Theses*

6. Onishchuk M, ‘Konstytutsiini osnovy referendnoi demokratii v Ukraini’ [‘Constitutional Foundations of Referendum Democracy in Ukraine’] (avtoref dys d-ra yur nauk, 2010) (in Ukrainian).

*Websites*

7. Vasylenko V, ‘Hrudnevnyi referendum yak naivysycha forma lehitimizatsii ukrainskoi derzhavnoi nezalezhnosti’ [‘The December Referendum as the Supreme Form of Legitimization of Ukraine’s State Sovereignty’] (Tyzhden.ua, 01.12.2011) <<https://tyzhden.ua/History/36621>> (accessed: 03.07.2020) (in Ukrainian).

Oksana Klymenko

DEVELOPMENT OF LAW-MAKING IDEAS ON THE CONSTITUTIONAL  
MODEL OF THE INSTITUTION OF THE ALL-UKRAINIAN  
REFERENDUM

ABSTRACT. The institution of the nation-wide referendum is the supreme form of expressing the people’s will in the system of exercise of State power on the basis of the principles of people’s power. In Ukraine, for a long time there is a gap in the legal support

for the institution of the all-Ukrainian referendum which stems from the problem of normative reproduction of its constitutionally defined model, due to ideological, political and legal factors. Therefore, today, when the legislative efforts in this direction are intensified, attention should be focused on the issues of constitutional law-making with regard to modeling of the institution of the All-Ukrainian referendum in the course of constitutional transformations underway in our State.

The article aims at highlighting the development of constitutional concepts relating to juridification of the institution of the All-Ukrainian referendum in the context of shaping the national tradition of constitutionalism in sovereign Ukraine, particularly, with a focus on the relevant draft bills which have been submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine for consideration, as well as other legislative ideas which are not reflected in the relevant documents but, nevertheless, determine the political and ideological, scientific and legal aspects of public opinion and public attitude to the development of direct democracy institutions.

The article analyzes the process of development of constitutional law-making in Ukraine with regard to the normative model of the All-Ukrainian referendum, particularly, in the context of political and constitutional-law transformations which have occurred in the State, and in the context of forming the referendum legislation and practice. The author presents own concept of dividing this process into periods in the projection of the constitutional and legal events most significant for the development of referendum law. The author emphasizes that it is fundamentally important that the political and legal concept guaranteeing democracy through the all-Ukrainian referendum is immutable. The process of transformation of constitutional concepts is studied, in particular: from the functional concept of the All-Ukrainian referendum (recognition of the legislative (constitutional and constituent) function) and its control and organizational role in the mechanism of renewal of representative bodies of State power) to the general fundamental concept in the projection of the general model of public power arrangement. It is emphasized that political and ideological diversity in legislative ideas regarding constitutionalization of referendum as an institution enhances society democratization processes and attests to the public demand for introduction of efficient tools for expression of the people's will in the public administration system. The choice of the legislative model for organization of the national (All-Ukrainian) referendum appeals to the level of political and legal culture and the maturity of political elites personified by the society stratum vested with State power. In the context of democracy, the institutions representing State power and delegated with public administration functions have a positive obligation to put in place efficient mechanisms for the exercise of the people's power in the constitutional order system.

KEYWORDS: people's sovereignty; people's power; direct democracy; All-Ukrainian referendum; people's initiative.