

НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

УДК 342:8

<http://doi.org/10.5281/zenodo.400399>

© Мушка Р.І., 2016

Р.І. Мушка

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджено питання регулювання інституту референдуму в законодавстві України. Вивчено та висвітлено дослідження науковців та правників стосовно визначення поняття інституту референдуму. Проаналізовано основні положення законодавства, які регулюють зазначене питання.

Ключові слова: референдум; форми безпосередньої демократії; правове регулювання інституту референдуму.

Аннотация. В статье исследовано тему регулирования института референдума в законодательстве Украины. Изучены и освещены исследования учёных и правоведов относительно определения понятия института референдума. Проанализированы основные положения законодательства, регулирующего данный вопрос.

Ключевые слова: референдум; формы непосредственной демократии; правовое регулирование института референдума.

Anotation. This article explores the issue of legislative regulation of referendum institution. Were studied and described scientists' and legists' researches which concern the problem of referendum institution definition. Were analyzed the main legislation provisions which regulate this problem.

Key words: referendum; form of direct democracy; legislative regulation of referendum institution.

Референдум є особливим інститутом, притаманним розвинутих демократичних країнам. Референдум є основною формою вираження безпосередньої демократії, в основі якої лежить фундаментальний правовий принцип народного суверенітету.

Досвід застосування інституту референдуму в Україні порівняно незначний. Українська історія знає два всеукраїнські референдуми: від 1 грудня 1991 року, яким було підтверджено Акт проголошення незалежності України, та від 16 квітня 2000 року стосовно реформи системи державного

управління. Рішення останнього референдуму оскаржувалося через серйозні порушення у процедурі його проведення, тому зміни за його результатами так і не були прийняті.

Актуальність даної теми полягає у тому, що на даний момент та у сучасних умовах Україні необхідно закріпити свій статус як демократичної держави. Інститут референдуму, як одна з основ демократичного устрою держави, має базуватись на основних принципах права, бути демократичним та незмінним. В Україні ж за роки незалежності даний інститут зазнавав значних та неоднозначних змін, тому сьогоднішній його стан не є досконалим.

Метою статті є визначення законодавчого підходу до інституту референдуму в Україні та дослідження його нинішнього стану за чинним законодавством.

Дану тему досліджували такі вчені та правники, як І.П. Бутко, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та інші.

Питання референдуму регулюється перш за все Конституцією України та відповідним Законом України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 року №5475-VI. Законодавець не дає прямого визначення поняттю «референдум» в Основному законі. Натомість, згідно з положеннями статті 69 Конституції України, референдум є формою народного волевиявлення, тобто безпосередньої демократії [2]. Відповідний же закон деталізує положення Конституції та зазначає, що всеукраїнський референдум полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування в порядку, встановленому цим Законом [5].

У доктрині права існує велика кількість підходів до визначення поняття референдуму. В.М. Шаповал визначає референдум як спосіб прийняття офіційних рішень шляхом проведення голосування виборців із питань, встановлених Конституцією та законами. Таке голосування може мати загальний або локальний характер [1, с. 285].

В.В. Кравченко зазначає, що референдум – це важлива форма вираження безпосередньої демократії, яка полягає у голосуванні виборців, шляхом якого приймаються рішення з будь-яких питань державного або самоврядного характеру, за винятком тих, які згідно із законом не можуть бути винесені на референдум [4, с. 169].

О.Ф. Скакун визначає референдум як спосіб вирішення шляхом голосування кардинальних проблем загальнонаціонального і місцевого значення (прийняття конституції, інших важливих законів або внесення до них змін, а

також інших рішень з принципових питань). Референдум проводиться з метою забезпечення народовладдя – особистої участі громадян в управлінні державою і місцевими справами [8, с. 76].

Загальне регулювання інституту референдуму надає Конституція України. Згідно з положеннями Розділу III Конституції України всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень. Верховна Рада України призначає всеукраїнський референдум з питань змін території України. Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Розділів I, III, XIII Конституції України, а також проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою [2].

Чинний Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 року є основним нормативно-правовим актом, що регулює інститут референдуму в Україні. Він прийшов на заміну попередньому Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 року та має ряд відмінностей.

Однією з основних відмінностей є питання правового статусу консультативного референдуму. Такий вид референдуму визнається як на міжнародному рівні, так і у доктрині права. Згідно з положеннями попереднього закону консультативні або дорадчі референдуми проводилися з метою виявлення волі громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення.

Результати таких референдумів розглядалися і враховувалися при прийнятті рішень органами державної чи місцевої влади. У випадках, якщо рішення таких органів не відповідали результатам всеукраїнських чи місцевих консультативних референдумів, такі рішення могли бути прийняті лише кваліфікованою більшістю не менш як двома третинами від загального складу відповідного органу [6].

На цей момент існує ряд питань стосовно статусу консультативних референдумів. Наприклад, який їх нинішній статус, якщо обов'язкові референдуми призначають президент та парламент у встановлених Конституцією випадках, то відповідно консультативні можуть проголошуватись лише президентом за народною ініціативою чи іншим чином, які вимоги до запитань, що виносяться на консультативні референдуми, яким чином такі відповіді застосовуватимуться у подальшій діяльності органів влади, який порядок проведення таких

референдумів. На ці та інші питання, пов'язані з таким особливим видом референдумів, як консультативні, на даний момент чинне законодавство відповідей на надає.

Процедура проведення референдумів за чинним законом також заслуговує на увагу. По-перше, у статті 29 закону встановлено порядок здійснення народної ініціативи. Згідно з частиною 4 зазначеної статті збір підписів під вимогою щодо проведення всеукраїнського референдуму з певного питання проводиться протягом сорока днів з дня реєстрації відповідної ініціативної групи. Враховуючи, що проведення референдуму за народною ініціативою можливе лише за умови, що під вимогою про його проведення підписалося не менше ніж три мільйони громадян України, які мають право голосу, та за умови, що підписи під цією вимогою зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області, строк у сорок днів для збору цих підписів здається невідповідно малим. По-друге, у випадку, якщо підписи зібрано, вони надсилаються до Центральної виборчої комісії, яка зобов'язана їх підрахувати, вибірково перевірити відомості про громадян, що містяться у підписних листах, та їх підписи. На проведення зазначених заходів Центральна виборча комісія згідно з законом має сім днів, що також не виглядає достатньо розумним строком для перевірки такого обсягу інформації.

У статті 47 Закону України «Про всеукраїнський референдум» містяться вимоги до порядку організації роботи комісій референдуму. Згідно з частиною 5 зазначеної статті Засідання комісії референдуму є повноважним за умови присутності більше половини членів комісії. Проте в день голосування та під час підрахунку голосів повноважним є засідання комісії референдуму незалежно від кількості присутніх на ньому членів комісії. Фактично повноважність комісії безпосередньо у день голосування та підрахунку голосів є неважливою взагалі. Окрім того, у разі дострокового припинення повноважень члена комісії референдуму в останній день перед днем голосування чи в день голосування, рішення про включення до складу відповідної комісії референдуму іншого представника розглядається за поданням відповідної державної адміністрації. Зазначена норма є досить неоднозначною та може стати причиною зловживань.

Відсутні відповіді у законі і на питання стосовно обмеження максимальної кількості питань, які можуть бути винесені на референдум. Також відсутня

вимога про мінімальну явку громадян для визнання референдуму таким, що відбувся. Відповідно рішення приймаються більшістю від тих громадян, які фактично взяли участь у референдумі.

Також необхідно звернути увагу на те, що нинішнє законодавство дозволяє ухвалювати закони на референдумі в обхід парламенту. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16 квітня 2008 року зазначив, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України [7].

Але відповідного порядку на даний момент немає ні у Конституції України, ні в жодному іншому нормативно-правовому акті. Наразі незрозуміло, хто має право на створення таких законопроектів, як у них можуть бути враховані пропозиції та поправки, який порядок їх подальшого прийняття після схвалення на референдумі.

Враховуючи вищезазначене, варто звернутися до міжнародного досвіду. У Швейцарії народ може ініціювати повний або частковий перегляд законів та Конституції. Проте такі дії відбуваються за безпосередньою та постійною участю парламенту та у порядку, встановленому Конституцією. Парламент може висловити свою думку, надавати рекомендації та пропозиції до законів, які розглядаються на референдумі. У випадках, коли федеральний парламент рекомендує відхилити ініціативу, то першочергово відбувається голосування стосовно такої ініціативи парламенту. Можливим є внесення альтернативних ініціатив, відповідно тоді на розгляд виносяться як основні, так і альтернативні питання. Загалом, у Швейцарії законотворчість народу через референдуми неможлива поза представницькими органами влади [3, с. 551].

Іншим невизначеним питанням чинного закону є те, що він дозволяє схвалення нової редакції або внесення змін до Конституції України, але не встановлює будь-яких особливостей порядку розгляду та внесення таких змін. Знову ж залишається незрозумілим, який порядок складання проекту нової редакції Конституції, хто має право на це, який буде порядок введення її в дію після схвалення на референдумі.

Таким чином, нашим дослідженням встановлено, що на даний момент правове регулювання інституту референдуму в Україні залишається недостат-

ньо розвинутим та потребує доопрацювання. Без досконалого врегулювання такої базової та невід'ємної форми безпосередньої демократії як референдум, неможливим є належне врегулювання інших, пов'язаних з нею інститутів права. Основним завданням законодавця для забезпечення ефективного функціонування референдуму є запровадження такої моделі інституту референдуму, яка одночасно дозволяла б уникнути зайвого звернення до нього з метою збереження балансу між використанням референдуму та діяльністю органів представницької демократії і забезпечувала б механізм, при якому влада не могла б проігнорувати проведення та результати референдуму. Окрім того, необхідно чітко визначити на законодавчому рівні порядок імплементації рішень, ухвалених на референдумі.

Література

1. Конституційне право зарубіжних країн : підруч. / В.М. Шаповал. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 495 с.; 2. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, редакція від 30.09.2016 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141; 3. Конституционное право зарубежных стран : Общая часть: учеб. для студентов юрид. вузов и фак. / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клівер, 2006. – 896 с.; 4. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. пос. – К. : Атіка, 2004. – 220 с.; 5. Про всеукраїнський референдум: Закон від 06.11.2012 № 5475-VI, редакція від 09.12.2015; 6. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон від 3.07.1991 № 5475-VI, втрата чинності від 28.11.2012; 7. 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 16.04.2008 № 6-рп/2008; 8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч. / О.Ф. Скакун. – Х.: Еспада, 2006. – 776 с.