

Кириченко В. М.,

*кандидат історичних наук, доцент,
завідувач кафедри політології та права
Національного університету «Запорізька політехніка»*

Соколенко Ю. М.,

*старший викладач кафедри політології та права
Національного університету «Запорізька політехніка»*

ПРЕДМЕТ РЕФЕРЕНДУМУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ КОНСТИТУЦІЙ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ

Анотація. У статті визначено теоретичні й практичні проблеми конституційного регулювання в Україні та європейських державах питань, що належать до вирішення за допомогою всенародного голосування, тобто предмета референдуму. Констатується, що за предметом визначається обсяг компетенції референдуму, який завжди передбачає вирішення найважливіших питань суспільного й державного життя, часто є загальноприйнятою формою легітимації рішень, що потребують міжнародного визнання. При цьому звернута увага на те, що Конституція України не передбачає проведення всеукраїнських референдумів з міжнародно-правових питань, хоча саме перший Всеукраїнський референдум від 1 грудня 1991 р. мав своїм предметом міжнародно-правову проблему – легітимацію незалежності України.

Зазначено, що одним із найбільш уживаних критеріїв класифікацій референдумів є їх поділ за предметом, а саме: на конституційні та законодавчі референдуми. Найчастіше предметом конституційного референдуму є або проект нової конституції, або внесення змін до чинної конституції. Тим самим назва референдуму свідчить про те, чому присвячений цей референдум, а також його проведення є закономірним явищем, оскільки основний закон повинен бути прийнятий чи змінений у спосіб, що виключав би можливість будь-яких незадоволень чи сумнівів громадян у його легітимності. Безпосередньо на референдумі в Європі прийняті чинні конституції Азербайджану, Албанії, Андорри, Вірменії, Греції, Естонії, Іспанії, Литви, Росії, Туреччини, Франції, Швейцарії. Доводиться, що більш поширеною є практика проведення референдуму щодо внесення змін до основного закону, незважаючи на те що це передбачено на конституційному рівні лише в деяких країнах (Азербайджан, Албанія, Андорра, Вірменія, Данія, Іспанія, Італія, Україна).

Обґрунтовано, що предметом законодавчого референдуму є прийняття, унесення змін чи скасування законів або окремих їх положень, тобто це може бути або законопроект, або закон, який уже набрав чинності. Існує два види законодавчого референдуму^о – «стверджувальний (ратифікаційний) і відхиляючий. Перший із них проводиться у зв'язку з прийняттям закону або з прийняттям важливого питання, а другий – проводиться лише тоді, коли уряд зацікавлений у скасуванні якогось закону й не впевнений, що парламент здійснить це скасування. Тобто в цьому спорі народ виступає як «арбітр».

Констатується, що не можна виносити на референдум питання, які є неконституційними або які через свою при-

роду неоднозначно сприймаються суспільством, а також питання, які мають певний прихований підтекст або мають задалегідь відому відповідь. Наведено приклади, коли конституція або спеціальний закон відповідної держави містять застереження щодо неприпустимості винесення на референдум певних питань. Як правило, це стосується податків, державного бюджету, амністії, помилування тощо. Обґрунтовано доцільність викладення ст. ст. 73 і 74 Конституції України в новій редакції.

Ключові слова: Конституція України, конституції європейських держав, референдум, предмет референдуму.

Постановка проблеми. В умовах фактичної відсутності в Україні відповідного законодавства стосовно організації та проведення всеукраїнського референдуму, а також відсутності вітчизняних узагальнених теоретичних порівняльно-правових досліджень щодо регулювання референдумів у конституціях України й держав континентальної Європи наявна необхідність вивчення не лише вітчизняного досвіду цієї сфери діяльності, а й практичного застосування досвіду демократичних країн.

Актуальність значення референдумів, які становлять стрижень політичної системи будь-якої держави та одну з найважливіших форм здійснення народного суверенітету, ще посилюються в умовах, коли змінюються соціальні цінності, умови діяльності й норми поведінки людей, що вимагає дієвого правового упорядкування суспільного життя. Саме тому порівняльно-правовий аналіз регулювання на конституційному рівні проблематики референдумів загалом і предмета референдуму зокрема може стати корисним для подальшого вдосконалення державно-правового механізму та формування громадянського суспільства.

Науково-теоретичним і практичним підґрунтям для дослідження предмета референдуму стали відповідні положення норм конституцій України й держав континентальної Європи, а також праці вітчизняних учених-юристів: А. Георгіци, С. Кравченка, О. Крупчана, О. Лотюк, Р. Махсакової, В. Маркітанова, В. Німченка, В. Нечитайла, В. Погорілка, О. Совгірі, Ю. Тодики, В. Федоренка, О. Фрицького, В. Чушенка, В. Шаповала, Н. Шукліної та інших.

Водночас варто констатувати, що в сучасній правовій доктрині референдного права відсутні комплексні порівняльно-правові дослідження положень норм конституційного регулювання предмета референдумів в Україні та європейських

держав, пропозиції практичного застосування позитивного досвіду сучасних демократичних країн у цій сфері діяльності.

Метою статті є проведення порівняльно-правового аналізу положень норм конституцій України й держав континентальної Європи щодо регулювання предмета референдумів, а також вивчення зарубіжного досвіду, який може бути застосований під час унесення змін до Конституції України та прийняття спеціального закону про всеукраїнський референдум.

Виклад основного матеріалу дослідження. У вітчизняній і зарубіжній конституційній доктрині використовуються різноманітні критерії класифікації референдумів. Одним із найбільш уживаних критеріїв таких класифікацій є предмет референдуму, тобто питання, що належать вирішенню за допомогою всенародного голосування. У цьому сенсі є слушною пропозиція В. Німченка, що «безпосередньо в Конституції України має бути розкритою розуміння предмета референдуму як способу народного волевиявлення, структуровано положення з цього приводу та забезпечено їх реалізацію за принципом послідовності дій, передбачених процедурою підготовки, проведення та реалізації результатів референдуму (виконання волі народу)» [1, с. 237].

За предметом насамперед визначається обсяг компетенції референдуму, який завжди передбачає вирішення найважливіших проблем суспільного та державного життя, часто є загальноприйнятою формою легітимації рішень, що потребують міжнародного визнання. Наприклад, Конституція України не передбачає проведення всеукраїнських референдумів з міжнародно-правових питань, хоча саме перший Всеукраїнський референдум, який відбувся 1 грудня 1991 р., мав своїм предметом міжнародно-правову проблематику – легітимацію незалежності України. Як правильно зазначили В. Чушенко й І. Заяць, «винісши питання на референдум про підтвердження Акта проголошення незалежності України, законодавець не лише підтвердив чинність конституційної засади, що народ України – єдине джерело публічної влади, але й створив потужний механізм політико-правового захисту власного рішення» [2, с. 326].

Загальновизнаним є поділ референдумів за предметом – на конституційні та законодавчі референдуми. Найчастіше предметом конституційного референдуму є або проект нової конституції, або внесення змін до чинної конституції. Тим самим назва референдуму свідчить про те, чому присвячений цей референдум, а також його проведення є закономірним явищем, оскільки основний закон повинен бути прийнятий чи змінений у спосіб, що виключав би можливість будь-яких незадовольств чи сумнівів громадян у його легітимності. Тобто «конституційні референдуми використовуються як звернення до всенародного голосування щодо питання про частковий або повний перегляд Конституції держави» [3, с. 81].

Отже, конституційний референдум набув характеру ординарного способу прийняття конституції або внесення змін до неї. Безпосередньо на референдумі в Європі прийнятті чинні конституції Азербайджану, Албанії, Андорри, Вірменії, Греції, Естонії, Іспанії, Литви, Росії, Туреччини, Франції, Швейцарії. Але варто зазначити, що більш поширеною є практика проведення референдуму щодо внесення змін до основного закону, зокрема, в таких країнах, як Австрія, Албанія, Андорра, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Молдова, Польща, Румунія, Сербія, Словенія, Туреччина, Франція й Чорногорія [4, с. 145]. Водно-

час як обов'язковий засіб прийняття конституції та внесення до неї змін безпосередньо референдум передбачений лише в деяких країнах. Так, у пп. 1 п. II ст. 3 Конституції Азербайджану закріплено: «Нижчеперелічені питання можуть вирішуватися лише шляхом референдуму: 1) прийняття Конституції Азербайджанської Республіки та внесення до неї змін...» [5, с. 24]; у п. 4 ст. 177 Конституції Албанії зазначено, що «законопроект про перегляд Конституції набуває чинності після ратифікації на референдумі...» [6, с. 217]; у ст. 106 Конституції Андорри: «Перегляд Конституції ... виноситься на ратифікаційний референдум» [6, с. 248]; у ч. 1 ст. 111 Конституції Вірменії: «Конституція приймається або до неї вносяться зміни шляхом референдуму...» [7]; у ст. 88 Данії: «Якщо Фолькетинг приймає законопроект з метою прийняття нового конституційного положення ... він передається на референдум для затвердження або відхилення. Якщо більшість із тих, що брала участь у голосуванні ... проголосує за підтримку законопроекту ... і законопроект отримує схвалення Короля, він стає невід'ємною частиною чинної Конституції» [8, с. 313]; у п. 3 ст. 167 Конституції Іспанії: «Прийнятті Генеральними кортесами текст поправок (до Конституції – *авт.*) виноситься на референдум для його ратифікації» [8, с. 411]; у ч. ч. 1, 2 ст. 138 Конституції Італії: «Законои, що змінюють Конституцію та інші конституційні закони, ... виносяться на референдум» [8, с. 447]; а в ст. 156 Конституції України визначено, що законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» затверджується всеукраїнським референдумом [9].

Предметом законодавчого референдуму є прийняття, унесення змін чи скасування законів або окремих їх положень, тобто це може бути або законопроект, або закон, який уже набрав чинності. При цьому, як зазначено в ч. 1 ст. 11 Конституції Франції, «Президент Республіки ... або за спільною пропозицією обох палат Парламенту ... може передати на референдум будь-який законопроект про організацію державної влади, про реформи ... або спрямований на схвалення ратифікації якогось-небудь договору...» [8, с. 667–668]; у п. 2 ст. 118 Конституції Португалії закріплено, що «на референдум можуть виноситься питання, які передбачають істотне національне питання...» [8, с. 552]; у п. I ст. 3 Конституції Азербайджану: «Народ Азербайджану шляхом референдуму може вирішити будь-яке питання, що торкається його прав та інтересів» [5, с. 24]; у ч. 1 § 105 Конституції Естонії: «Державні Збори мають право внести законопроект або інше питання життя держави на референдум» [5, с. 621]; а в ч. 1 ст. 9 Конституції Литви визначено, що «найважливіші питання життя Держави й Народу вирішуються шляхом референдуму» [5, с. 555]. Також у п. 2 ст. 93 Конституції Словаччини зазначено, що «шляхом референдуму можуть вирішуватися й інші важливі питання, які передбачають публічні інтереси» [10, с. 135]; у ч. 1 ст. 90 Конституції Словенії: «... з питань, які належать до сфери законодавчого регулювання...» [10, с. 185]; а згідно з п. 1 ст. 49⁶ Конституції Австрії, «... з питань принципового або всеавстрійського значення...» [8, с. 38]. Вартий уваги й той факт, що, відповідно до положення ст. 90 Конституції Румунії, «Президент Румунії може ... потребувати від народу висловити на референдумі свою волю з проблем, що становлять національний інтерес» [10, с. 80].

Отже, участь у референдумі передбачає реалізацію кожним громадянином, який має право голосу, участі в прийнятті закону. Форма народного законотворення реалізується учасником референдуму шляхом прийняття закону, унесення змін до законів, затвердження прийнятих парламентом законів. Тобто референдуми використовуються як засіб прийняття законів і безпосередній вплив народу на їх прийняття. Водночас варто наголосити, що, на думку фахівців референдного права, занадто широке використання референдумів з приводу конкретних законів небажано, оскільки пропозиції, які внесені учасниками референдуму, нерідко погіршують якість цих законів [11, с. 72].

У конституційній теорії розрізняють два види законодавчого референдуму – стверджувальний (ратифікаційний) і відхиляючий. Перший із зазначених референдумів проводиться у зв'язку прийняттям закону або з прийняттям важливого питання. Наприклад, у ч. 1 ст. 75 Конституції Італії закріплено, що «референдум призначається для повного чи часткового скасування закону або акту, який має силу закону...» [8, с. 435], а в п. 6 ст. 235 Конституції Польща встановлено, що «суб'єкти, які визначені в частині 1, можуть ... вимагати проведення стверджувального референдуму...» [10, с. 730]. Другий – проводиться лише тоді, коли уряд зацікавлений у скасуванні якогось закону й не впевнений, що парламент здійснить це скасування. І тоді народ у цьому спорі виступає як «арбітр». Але наслідком цього, як зазначено в ч. 4 § 105 Конституції Естонії, є те, «якщо законопроект, який винесений на референдум, не отримує більшості голосів «за», Президент Республіки признає позачергові вибори до Державних Зборів» [5, с. 622].

Необхідно зауважити, що найчастіше конституція або спеціальний закон відповідної держави містять застереження щодо неприпустимості винесення на референдум певних питань, що насамперед належать до компетенції парламенту. Такі обмеження є звичайною практикою конституювання інституту референдуму в європейських демократіях. Тому варто встановити на конституційному рівні чіткі рамки, які питання можна виносити на референдум, а які не можна. Так, згідно з ч. 1 ст. 108 Конституція Сербії, «народна скупщина оголошує референдум з питання зі сфери своїх повноважень відповідно до Конституції та закону» [12], а в ст. 78 Конституції Білорусь зазначено, що перелік питань, які не можуть бути винесені на референдум, визначаються законом Республіки Білорусь [5, с. 134]. Як правило, це стосується питань податків і державного бюджету, амністії та помилювання тощо. Наприклад, у ст. 74 Конституції України встановлено, що «референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії» [9]; у ч. 2 ст. 75 Конституції Італії – «референдум не допускається стосовно законів про податки й бюджет, про амністії й помилювання, про схвалення ратифікації міжнародних договорів» [8, с. 435]; у п. 3 ст. 118 Конституції Португалії – «виключається з питань, які виносяться на референдум, зокрема, поправки до Конституції ... питання й акти бюджетного, податкового або фінансового змісту» [8, с. 552]; у п. 3 ст. 93 Конституції Словаччини – «предметом референдуму не можуть бути основні права і свободи, податки, збори й державний бюджет» [10, с. 135].

Водночас деякі європейські держави на конституційному рівні чітко визначили коло питань, які не можуть бути предметом референдуму. Так, у п. 2 ст. 151 Конституції Албанії

зазначено, що «питання, пов'язані з територіальною цілісністю Республіки Албанія, з обмеженням основних свобод і прав людини, з бюджетом, податками й фінансовими обов'язками держави, з оголошенням і скасуванням надзвичайного стану, з оголошенням війни і миру, з амністією, не можуть обговорюватися на референдумі» [6, с. 211]; у ч. 1 § 106 Конституції Естонії – «на референдум не можуть виноситися питання бюджету, податків, фінансових зобов'язань держави, ратифікації й денонсації договорів з іноземними державами, введення й скасування надзвичайного стану, а також державної оборони» [5, с. 622].

Але найбільш яскравим прикладом обмеженого підходу до предмета референдуму є положення норм Конституції Угорщини, у п. 5 § 4 28/С якої записано, що «не можна проводити всенародне голосування з таких питань: а) про бюджет...; б) про зобов'язання, що впливають із чинних міжнародних договорів...; с) про розпорядження, що стосуються всенародного голосування, народної ініціативи з питань Конституції; d) про належні до сфери компетенції Державних Зборів питань кадрових і організаційно-структурних змін...; e) про розпуск Державних Зборів; f) про програму Уряду; g) про оголошення стану війни, введення надзвичайного стану і стану лиха; h) про застосування Збройних Сил за кордоном або всередині країни; i) про розпуск представницького органу місцевого самоврядування; j) про проведення загальної амністії» [6, с. 545–546]. Аналогічний підхід застосовували й законодавці Данії, які в п. 6 ст. 42 Конституції закріпили, що «фінансові законопроекти, законопроекти про додаткові асигнування, законопроекти про тимчасові асигнування, законопроекти (поправки до закону) про державну службу, законопроекти про заробітну платню та пенсії, законопроекти про натуралізацію, законопроекти про експропріацію, законопроекти про оподаткування (прямі і непрямі), а також законопроекти, які мають на меті скасування чинних міжнародно-правових зобов'язань, не можуть бути предметом референдуму...» [8, с. 308].

Щоб референдум став реальним та ефективним механізмом легітимації публічної влади, необхідно дотримання певних умов. По-перше, питання, яке виноситься на референдум, має бути цілком доступним до розуміння кожному громадянину, який має право голосу. По-друге, ще до початку проведення референдуму зміст цього питання має бути ґрунтовно роз'яснений через різноманітні засоби масової інформації громадянам з указівкою на бажані й можливі небажані його наслідки. По-третє, має бути проведена значна попередня робота щодо роз'яснення формули референдуму, інакше некоректно сформульоване питання може мати заздалегідь відому відповідь і тим самим спотворити результати референдуму. Крім цього, як зазначено в п. 2 ст. 49^б Конституції Австрії, «така постановка питання повинна складатися або з одного питання, яке потребує відповіді «так» чи «ні», або з двох передбачених альтернативних рішень» [8, с. 39]; у п. 4 ст. 118 Конституції Португалії – «кожен референдум проводиться тільки з однієї проблеми, причому питання повинні бути сформульовані так, щоб у них була надана об'єктивна, зрозуміла й точна відповідь: або «так», або «ні», а максимальна кількість питань повинна бути закріплена в законі, який установить також інші умови формулювання питань і проведення референдумів» [8, с. 552]. По-четверте, потрібно уточнити коло питань, яке закріплено в ст. 73 Конституції України та за якими референдум є обов'яз-

ковим, доповнивши це положення питанням щодо вступу до міждержавних політичних або воєнних союзів і державних союзів з іншими країнами. По-п'яте, у ст. 74 Конституції України варто збільшити коло питань, які неприпустимо виносити на всеукраїнський референдум.

На підставі системного аналізу цієї норми та відповідних положень конституцій держав континентальної Європи ми вважаємо за необхідне оптимізувати формулювання юридичної конструкції ст. 74 Конституції України та викласти її в новій редакції: «Предметом референдуму не можуть бути законопроекти про обмеження прав і свобод людини та громадянина, про податки, про державний бюджет, про амністію й помилування, про ратифікацію й денонсацію міжнародних договорів, про застосування Збройних сил України за кордоном або всередині країни, про введення надзвичайного стану та про оголошення стану війни і миру».

Висновки. Отже, використання референдуму як форми безпосереднього волевиявлення громадян має бути зваженим. Органи державної влади не повинні виносити на всеукраїнський референдум питання, для відповіді на які потрібні ґрунтовні фахові знання, професійний досвід та інші передбаченні законом підстави. Тому не можна виносити на референдум питання, які є не конституційні або які через свою природу неоднозначно сприймаються суспільством, а також питання, які мають певний прихований підтекст або відповідь на які заздалегідь відома.

На підставі порівняльно-правового аналізу ст. ст. 73 і 74 Конституції України й відповідних положень норм конституцій держав континентальної Європи та з метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу пропонується зазначені статті викласти в новій редакції.

Література:

1. Німченко В. Референдум як форма народовладдя потребує конституційного врегулювання. *Право України*. Київ, 2013. № 6. С. 235–241.
2. Чушенко В.І., Заяць І.Я. Конституційне право України : підручник. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. 488 с.
3. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалені Венеціанською комісією на її 47-й пленарній сесії, Венеція, 6–7 липня 2001 р. *Вибори та демократія*. Київ, 2007. № 1 (11). С. 80–84.
4. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 464 с.
5. Конституции стран СНГ и Балтии : учебное пособие / сост. Г.Н. Андреев. Москва : Юрист, 1999. 640 с.
6. Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва : НОРМА, 2001. Т. 1. 824 с.
7. Конституція Республіки Вірменія від 27 листопада 2005 р. URL: <http://www.constitution.ru/archives/204>.
8. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва : Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. 816 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва : НОРМА, 2001. Т. 3. 792 с.
11. Маркітантов В., Нечитайло В. Референдум як форма прямої демократії: зарубіжний і вітчизняний досвід. *Українська націо-*

нальна ідея: реалії та перспективи розвитку : збірник наукових праць. Вип. 27. Львів : Львівська політехніка, 2015. С. 69–74.

12. Конституція Сербії від 30 вересня 2006 р. URL: <http://www.Parlament.gou.rs./content>.

Kirichenko V., Sokolenko Yu. Subject of the referendum: comparative legal analysis of the constitutions of Ukraine and European states

Summary. The article identifies theoretical and practical problems of constitutional regulation in Ukraine and European states of issues that are resolved by popular vote, that is, the subject of the referendum. It is stated that the subject matter determines the extent of the competence of the referendum, which always provides for solving the most important issues of public and state life and is often a common form of legitimizing decisions that need international recognition. At the same time, attention is drawn to the fact that the Constitution of Ukraine does not envisage holding all-Ukrainian referendums on international legal issues, although the first all-Ukrainian referendum of December 1, 1991 had as its object an international legal problem – legitimizing the independence of Ukraine.

It was noted that one of the most used criteria for classifications of referendums is their division by subject, namely: constitutional and legislative referendums. Often, the subject of a constitutional referendum is either the draft of a new constitution or the amendment of the current constitution. Thus, the name of the referendum demonstrates why the referendum is dedicated, and its holding is a natural phenomenon, since the basic law must be adopted or changed in a way that would exclude any dissatisfaction or doubt about the legitimacy of citizens. The constitutions of Azerbaijan, Albania, Andorra, Armenia, Greece, Estonia, Spain, Lithuania, Russia, Turkey, France, Switzerland were directly adopted at the referendum in Europe. It is argued that the widespread practice of holding a referendum on amendments to the basic law is envisaged, even though it is envisaged at the constitutional level only in some countries (Azerbaijan, Albania, Andorra, Armenia, Denmark, Spain, Italy, Ukraine).

It is substantiated that the subject of a legislative referendum is the adoption, amendment or repeal of laws or separate provisions, ie it may be either a bill or a law that has already entered into force. There are two types of legislative referendum – affirmative (ratifying) and rejecting. The first is in connection with the passage of a law or an important issue, and the second is conducted only when the government is interested in repealing a law and is uncertain that the parliament will implement it. That is, in this dispute the people act as an “arbitrator”.

It is stated that questions that are unconstitutional or which by nature are ambiguously perceived by the society, as well as questions that have a certain hidden implication or have a known answer, cannot be put to the referendum. Examples are given where the constitution or special law of the respective state contains reservations about the inadmissibility of passing certain issues to a referendum. This usually applies to taxes, the state budget, amnesty, pardon, etc. The expediency of teaching Art. Art. 73 and 74 of the Constitution of Ukraine as revised.

Key words: Constitution of Ukraine, constitutions of European states, referendum, subject of referendum.