

Про уточнення повноважень Президента України щодо призначення/проголошення всеукраїнського референдуму в оновленій Конституції України

Створення адекватної новітнім політичним і правовим реаліям моделі державного управління – одну з ключових проблем оновлення суспільних відносин в Україні – пов'язують із здійсненням конституційних змін. Поза риторикою політиків щодо їх глибини і формату, потреби перегляду форми правління, Президент України за своїм конституційним статусом є і повинен бути гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, забезпечення національної безпеки та правонаступництва держави, додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина.



Сергій ДЕРЕВ'ЯНКО,
доцент кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, кандидат історичних наук

Серед конституційних повноважень Президента України одним із найважливіших є призначення/проголошення всеукраїнського референдуму. Вагомість його об'єктивується ймовірним здійсненням зміни Основного Закону народним голосуванням на всеукраїнському референдумі, що відповідає світовим традиціям конституціоналізму. Цю ймовірність підтверджує сформульований Президентом України В.А. Ющенком, на його думку, «демократичний, оптимальний і необхідний країні» такий алгоритм процесу конституційного оновлення: створений Національною конституційною радою проект передбачається винести на обговорення всього українського суспільства, відтак «відповідний законопроект, представлений Президентом, буде розглянутий у конституційному порядку: у Верховній Раді, з висновком Конституційного Суду та з винесенням на всеукраїнський референдум – він надасть Конституції найвищу легітимну політичну і суспільну силу» [4]. Ця ідея знайшла підтвердження в численних наступних промовах, виступах та інтерв'ю Президента України В.А. Ющенка, який переконаний, що «будь-які зміни до Конституції повин-

ні відбуватися виключно через всенародний референдум. Коли ключ від Основного Закону буде в народі України, Конституція буде недоторканою» [17].

«Істотних змін потребують конституційні положення щодо регламентації проведення в Україні всеукраїнського та місцевих референдумів. Передусім слід визначити види референдумів, які можуть проводитися в Україні, та уточнити суб'єктів їх ініціювання, призначення (проголошення)» – стверджується у проекті концепції нової Конституції України, розробленому робочою групою Національної конституційної ради під керівництвом М.І. Ставніччук [11]. Ключовим суб'єктом процесу всеукраїнського референдуму повинен стати саме Президент України. Перебіг конституційного процесу, дії основних його суб'єктів уможливають різні варіанти реалізації Президентом України наданих йому повноважень. Недосконале, на думку більшості вчених і політиків, законодавство з питань референдумів, невизначені перспективи його реформування за триваючого протистояння у Верховній Раді України вимагатиме від Президента України унормування існуючих прогалів. Водночас варто уточ-

Чинна Конституція України надає право Президенту України на призначення всеукраїнського референдуму винятково лише щодо внесення змін до неї. Проте перспективи прийняття Конституції та внесення змін до них через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, можливість чого обґрунтовано Рішенням Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року, очевидно, потребують і уточнення конституційних повноважень Президента України.

нити і конституційні повноваження самого Президента України щодо регулювання референдних правовідносин.

До ролі Президента України у референдному процесі неминуче звертаються автори переважної більшості наукових праць із референдної проблематики, науково-практичних коментарів до Конституції України, підручників та навчальних посібників із конституційного, виборчого та референдного права України, а також праць, присвячених конституційно-правовому статусу глави держави. Зауважимо, що ще до прийняття чинної Конституції України В.Ф. Погорілко та М.І. Малишко запропонували класифікацію всенародних голосувань за суб'єктами призначення на ініціативні та імперативні [12], відводячи виключну роль Президенту України. Особливості правового статусу суб'єктів всеукраїнського референдуму змістовно обґрунтовані в наступних наукових працях, розділах підручників і навчальних посібників В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка [5, 13, 14, 15, 27]. Узагальнення відповідного досвіду світового конституціоналізму наведено в численних працях В.М. Шаповала [28, 29]. До характеристики повноважень Президента України щодо референдуму звертається й А.О. Янчук [30]. Проте, загалом конституційно-правовий статус Президента України як суб'єкта референдного процесу ще не став предметом окремого наукового дослідження, а тому розробка означеної теми видається науково і практично значимою.

Метою статті є аналіз проблем, пов'язаних із конституційним закріпленням повноважень Президента України щодо призначення/проголошення всеукраїнського референдуму, з'ясування доцільності їх уточнення в оновленій Конституції України.

Вихідними є приписи низки статей чинної Конституції України, за якими Президент України «призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою» (пункт 6 частини першої статті 106). Право Президента України призначити всеукраїнський референдум відповідно до повноважень, встановлених Конституцією України, передбачено також частиною першою статті 72. У статті 156 виписано умови, за яких призначається такий референдум: «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» (частина перша). Частиною другою статті 72 встановлено, що «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 третирах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області». Проголошує його саме Президент України відповідно до наданих повноважень пунктом 6 частини першої статті 106 Конституції України [8].

Зауважимо, що названі повноваження Президента України не мають дискреційного характеру, коли суб'єкт права може діяти на свій власний розсуд, виходячи зі своєї правосвідомості. Чинна Конституція України не надає Президенту України повноважень щодо призначення/проголошення всеукраїнського референдуму з власної ініціативи. Натомість, «положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України, згідно з яким Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою, слід розуміти так, що Президент України зобов'язаний проголосити такий референдум, якщо його ініційовано з додержанням встановлених Конституцією та законами України вимог щодо організації і порядку проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» – до такого висновку дійшов Конституційний Суд України 15 жовтня 2008 року за результатами розгляду справи про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою [25].

Проте, незважаючи на чіткість конституційних приписів, виникає низка проблем з огляду на практику проведення, радше ініціювання всеукраїнських референдумів, вивчення конституційних моделей референдуму зарубіжних держав. Насамперед, чинна Конституція України надає право

Президенту України на призначення всеукраїнського референдуму винятково лише щодо внесення змін до неї. Йдеться про проведення імперативного ратифікуючого конституційного всеукраїнського референдуму, що загалом відповідало політичним і правовим реаліям. Проте перспективи прийняття Конституції та законів України, внесення змін до них через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, можливість чого обґрунтовано Рішенням Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року [24], очевидно, потребують і уточнення конституційних повноважень Президента України.

Пропозиції щодо розширення «референдних» повноважень Президента України містять більшість відомих нині проєктів конституційних змін. Насамперед, це – «Проект Закону про внесення змін до Конституції України» Президента України В.А. Ющенка [20]. У проєкті, зокрема, дістало визначення на конституційному рівні питання предмета референдумів з урахуванням того, що рішення, ухвалені за наслідками реалізації такої форми народного волевиявлення, мають бути обов'язковими; уточнено коло питань, стосовно яких проведення референдуму є обов'язковим, а також питання, з яких проведення референдуму не допускається. Підтверджуючи нинішні повноваження, Президент України пропонує внести припис, за яким «виключно всеукраїнським референдумом, що призначається Президентом України відповідно до статті 168 Конституції України, вирішується питання щодо прийняття конституційного закону про внесення змін до Конституції України або про нову редакцію Конституції України» (частина перша статті 78 проєкту). Саме Президенту повинно бути надано право внесення «законопроєкту про надання згоди на обов'язковість для України міжнародного договору щодо зміни території України або міжнародного договору щодо передачі Україною здійснення частини своїх прав міждержавним об'єднанням», який після схвалення його Палатою депутатів та Сенатом приймається «виключно всеукраїнським референдумом, що призначається Сенатом» (частина друга статті 78 проєкту).

Призначається Президентом України і всеукраїнський референдум за народною ініціативою «на вимогу не менш як півтора мільйона громадян України, які

мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах адміністративно-територіальних одиниць, зазначених в абзаці четвертому частини третьої статті 3 Конституції України, і не менш як по п'ятдесят тисяч підписів у кожній з них, на всеукраїнський референдум виносяться законопроєкт про скасування чинного закону повністю чи в окремій частині» (стаття 79 проєкту). Заслужують на підтримку пропозиції про встановлення Конституцією України періодичності та строків призначення Президентом України всеукраїнського референдуму (частина четверта статті 79, частина третя статті 168). Проте, вважаємо, слід було б виписати і строки проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Поза певною дискусійністю пропонування норм, вважаємо, доцільним було б використати в оновленій редакції Конституції України новели, пропонувані у проєкті нової Конституції України, створеному групою науковців під керівництвом В.М. Шаповала. До прикладу, у статті 160 проєкту передбачено прийняття Конституції України в новій редакції «на всеукраїнському референдумі, який призначає Президент України». На підтримку заслуговує і пропонування в цій же статті норма, за якою «такий референдум проводиться не раніше ніж через шість місяців і не пізніше року після повторного схвалення Верховною Радою України законопроєкту про внесення змін до Конституції України або проєкту нової редакції Конституції України». Усунути в майбутньому виниклі 2007 року правові суперечки допомогло б надання Президенту України права призначати референдум з питання дострокового припинення повноважень Верховної Ради України (пункт 9 частини першої статті 110, частина четверта статті 120 та альтернативний варіант статті 95 проєкту). Стримуючим чинником стало б внесення пропонуваної в частині першій альтернативного варіанту припису, за яким «у разі, якщо пропозиція Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України не буде підтримана на всеукраїнському референдумі, Верховна Рада України не менш як двома третинами від її загального складу може ухвалити рішення про дострокове припинення повноважень Президента України».

Поза певною дискусійністю пропонування норм, вважаємо доцільним використання в оновленій редакції Конституції України новел, пропонування у проєкті нової Конституції України, створеному групою науковців під керівництвом В.М. Шаповала. До прикладу, у статті 160 проєкту передбачено прийняття Конституції України в новій редакції «на всеукраїнському референдумі, який призначає Президент України».

Обмежувальний характер має норма, за якою «всеукраїнський референдум з питання дострокового припинення повноважень Верховної Ради України не може бути призначений в останні шість місяців строку, на який обраний Президент України» (частина друга альтернативного варіанту статті 95 проекту) [9].

У «Проекті Закону про внесення змін до Конституції України», зареєстрованому у Верховній Раді України фракцією Партії регіонів, повноваження Президента України щодо всеукраїнських референдумів не уточнюються. Натомість пропонується розширити повноваження Верховної Ради України, доповнивши пункт 2 частини першої статті 85 словами: «призначення всеукраїнського референдуму щодо схвалення рішення Верховної Ради України про вступ до міждержавних об'єднань» [19].

«Можливість винесення недовіри парламенту на всеукраїнському референдумі, проведеному за народною ініціативою», передбачена і в неофіційному проекті стосовно змін Конституції України Ю.В. Тимошенко. Це обумовило і потребу нової редакції пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України, за якою Президент України «призначає за народною ініціативою всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України та довіри Верховній Раді України» [16]. Така редакція, вважаємо, порушує цілісність «референдних» норм Конституції, оскільки проектом не пропонується відповідної поправки до статті 156, яка нині прямо не передбачає народне ініціювання конституційних змін.

Однак цих та низки інших пропозицій не знаходимо в проекті Конституції України, розробленому, але офіційно не оприлюдненому, «спільно вузькою групою представників Блоку Юлії Тимошенко і Партії регіонів». Автори проекту пропонують, зокрема, вписати пункт 6 частини першої статті 106 Конституції України в такій редакції: «призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції; всеукраїнський референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування» [26]. У пропонованій редакції відсутнє надане Президенту України чинною Конституцією України право проголошувати всеукраїнський референдум за

народною ініціативою, натомість будь-яких змін до розділу III Конституції України «Вибори. Референдум», де це право закріплене, автори проекту не пропонують.

Дискусійним, але, можливо, доцільним було б внесення до Конституції України пропонованої авторами цього проекту нової статті 77-1, якою вписано статус і повноваження Центральної виборчої комісії. Проте ця стаття у пропонованій редакції, вважаємо, надто громіздка, вимоги ж до членів територіальних, окружних та дільничних виборчих комісій краще вписати у відповідних виборчих законах, конкретизувавши їх щодо членів комісій з референдумів.

«Не більше одного разу протягом строку своїх повноважень Президент України може призначити всеукраїнський референдум про довіру Верховній Раді України та про довіру Президенту України» – приписом такого змісту пропонує доповнити статтю 73 Конституції України народний депутат України А.С. Гриценко. При цьому вважає за необхідне встановити обмеження, за яким «зазначений референдум не може бути проведений в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України» [6]. Аналогічне право пропонується надати і Верховній Раді України. У разі, коли питання про довіру не було підтримано громадянами, на думку народного депутата, повинні бути призначені позачергові вибори Президента України чи Верховної Ради України.

Радикальністю відрізняється проект нової редакції Конституції України, оприлюднений ще 12 червня 2007 року та офіційно внесений до Національної конституційної ради фракцією Комуністичної партії у Верховній Раді України. У «Перехідних положеннях» Конституції України пропонується записати вимогу про припинення повноважень Президента України через три місяці з дня набуття чинності Конституцією, тобто фактично ліквідувати інститут президентства. За цих умов право призначення всеукраїнського референдуму слід передати до виключного відання Верховної Ради України у порядку, встановленому законом (частина перша статті 83, пункт 3 частини другої статті 97 проекту). Логічним тому є внесення до статті 97 норми, за якою «до виключного відання Верховної Ради України належить: 1) прийняття Конституції України з винесенням

Аналізовані проекти конституційних змін передбачають окремі доповнення й уточнення повноважень Президента України щодо призначення/проголошення всеукраїнського референдуму, проте пропонувані зміни, на наш погляд, є недовершеними, що підтверджується їх розглядом у контексті висновків мотивувальної й резолютивної частин Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 року.

положень, що пов'язані із визначенням чи зміною суспільно-політичного ладу, форми державного управління, державної символіки на всенародне голосування (всеукраїнський референдум)». Проект, на наш погляд, є неузгодженим у визначенні суб'єкта призначення всеукраїнського референдуму: відповідно до частини третьої статті 155 право його призначення з названих питань ним надається Верховній Раді України, тоді як щодо «законопроекту про внесення змін до розділу I «Основи конституційного ладу», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XII «Прийняття і введення в дію Конституції України. Внесення змін до Конституції України» такий референдум призначає Президія Верховної Ради України (частина перша статті 158) [7]. Не важко помітити, що названі вище питання конструктивно виписані саме в I розділі Конституції України.

Проектом Конституції України, презентованим 17 квітня 2008 року Всеукраїнським об'єднанням «Свобода» на чолі з О.Я. Тягнибоком, пропонується розширити перелік питань, які виносяться на всенародне голосування, запровадити проведення плебісцитів, однак відсутні чіткі конституційні приписи – хто їх призначає/проголошує (за текстом, найвірогідніше це – Національна Рада України) [10].

Інші відомі проекти окремих громадських організацій принципових новел з цих питань не містять.

Отже, аналізовані проекти конституційних змін передбачають окремі доповнення й уточнення повноважень Президента України щодо призначення/проголошення всеукраїнського референдуму, проте пропонувані зміни, на наш погляд, є недовершеними, що підтверджується їх розглядом у контексті висновків мотивувальної й резолютивної частин Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 року [25].

Висловити ж власні міркування з цього приводу спонукає вивчення текстів конституцій та актів конституційного значення, законів з питань референдумів зарубіжних держав, документів міжнародних організацій, законотворчої діяльності українських парламентаріїв. Порівняльно-правовий аналіз повноважень глав держав щодо призначення/проголошення загальнодержавних/загальнонаціональних референдумів за конституційними актами держав світу

(за нашими підрахунками, такі приписи містять конституції 68 зі 192 держав-членів Організації Об'єднаних Націй) є предметом окремого дослідження, в цій же статті узагальнимо найтипівіші таким чином:

1. Такі норми здебільшого виписані по всьому тексту актів, що характерно і для чинної Конституції України, тобто включені до переліку повноважень глав держав, а також у спеціальних розділах чи конструктивно містких статтях, переважно названих «Референдум», та статтях, якими регламентується порядок прийняття та внесення змін до Основного Закону.

2. Глава держави призначає/проголошує загальнодержавний/загальнонаціональний референдум на вимогу вищого законодавчого органу чи конституційно встановленого числа громадян, які мають право голосу, в окремих державах – з ініціативи Уряду. Конституції здебільшого детально регламентують порядок ініціювання такої вимоги, її процедуру та наслідки.

3. Окремі конституції надають главі держави право призначати референдум «за власною ініціативою» чи «коли», або «якщо» «буде вважати це необхідним».

4. Чимало конституційних актів не містять зобов'язальної норми щодо призначення референдуму, вживаючи вислови «може бути проведено народне голосування» тощо. Нерідко встановлюються обмеження щодо переліку питань, з яких забороняється призначати референдум. Типовою є заборона на його призначення, якщо законопроект схвалений більшістю (здебільшого 3/4 виборних представників вищого законодавчого органу).

5. Передбачається надання згоди главі держави на призначення референдуму вищим законодавчим органом чи Урядом або наявність контрасигнації глави парламенту та Прем'єр-міністра, як мінімум, обов'язкове попереднє їх інформування.

6. Поширеним є попередній конституційний контроль – прийняття органом конституційної юрисдикції чи вищим судовим органом держави рішення про конституційність/неконституційність акта про призначення главою держави референдуму, питань, які виносяться на голосування.

7. Конституції одностайно забороняють призначення референдумів особами, які тимчасово виконують обов'язки глави держави.

8. Встановлюються строки призначен-

ня/проголошення референдуму, а також часові заборони на призначення (початок чи завершення повноважень глави держави чи вищого органу законодавчої влади).

Така строкатість конституційного закріплення повноважень глав держав щодо призначення референдумів зумовлена специфікою національного державотворення, конкретним досвідом проведення референдумів, мірою застосування світових традицій конституціоналізму, як наслідок – існуванням різних конституційних моделей референдуму. Принагідно зауважимо, що не створено єдиної конституційної моделі референдуму в державах Європейського Союзу, не містять її Конституція ЄС та Лісабонський договір від 13 грудня 2007 року, який її замінив.

При підготовці проекту конституційних змін корисним для українських законотворців було б використання рекомендаційного характеру документів авторитетних міжнародних організацій Ради Європи. Серед них, насамперед, «Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні», ухвалені Європейською комісією за демократію через право (відомою більше як Венеціанська комісія) на 47-й пленарній сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 року). Визначаючи правові засади референдумів, документ передбачає, що серед питань, які повинні бути врегульовані на конституційному рівні, є насамперед «типи референдуму та органи, уповноважені призначати референдум». Конституційний референдум може «призначатися владою», під якою автори документа розуміють сам парламент, або визначену кількість членів парламенту; главу держави або уряд; одну або кілька територіальних одиниць [1, с. 185–186]. Ці положення розвинуті та конкретизовані в «Кодексі належної практики щодо референдумів», ухваленому Радою за демократичні вибори на 19-й сесії (Венеція, 16 грудня 2006 року) та Венеціанською комісією на 70-й пленарній сесії (Венеція, 16–17 березня 2007 року) [1, с. 191–202].

«Референдум призначає президент або державний орган, уповноважений призначати референдум відповідно до Конституції, національного законодавства», – рекомендує національним парламентам записати в їх законі про референдум проект модельного законодавчого акта «Про загальнонаціональний референдум» (частина перша статті 13), підготовка якого ведеться Міжпар-

ламентською Асамблеєю держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав уже кілька років.

Ідеї, закладені у названих та інших документах міжнародних організацій, знайшли відображення у проектах так званих референдних законів, майже два десятки яких за роки незалежності зареєстровано у Верховній Раді України. Звернемо увагу на останні законопроекти. До прикладу, механізм реалізації права Президента України щодо призначення/проголошення всеукраїнського референдуму детально виписаний у проекті Закону України «Про всеукраїнський референдум», внесеного народними депутатами України Є.П. Кушнарським та Ю.В. Каракаєм [21]. Серед інших на підтримку заслуговує пропонування приписати частини другої статті 12 проекту, за яким «Президент України зобов'язаний проголосити всеукраїнський референдум за народною ініціативою, якщо під вимогою про його проведення підписалося не менше ніж три мільйони громадян, які мають право голосу, за умови, що підписи під цією вимогою зібрано не менше ніж у двох третинах адміністративно-територіальних одиниць України, визначених частиною другою статті 133 Конституції України, і не менше ніж по сто тисяч підписів у кожній з цих адміністративно-територіальних одиниць». Ця обов'язковість розвинута у статтях 19–20 проекту, де детально виписано процедуру і строки призначення й проголошення всеукраїнських референдумів за народною ініціативою та про внесення змін до Конституції України. Проте суперечить чинній Конституції України пропозиція про призначення Президентом України всеукраїнського референдуму відповідно до міжнародного договору України (стаття 22), оскільки такий предмет референдуму нею не передбачений.

Чимало ідей цього проекту розвинуті народним депутатом України О.В. Лавриновичем у проекті Закону України «Про всеукраїнський референдум» [22]. Серед новел проекту – виписаний порядок ініціювання і проголошення всеукраїнського референдуму про схвалення нової редакції Конституції України, який, на думку автора, повинен призначатися Верховною Радою України (пункт 6 статті 4), на відміну від всеукраїнського референдуму про внесення змін до I, III і XIII розділів Конституції України, який призначає Президент України. Порядок призначен-

ня (проголошення) детально вписано в розділі II проекту (статті 10–20).

Законопроект цей, практично без змін і обговорення, прийнятий 5 червня 2009 року Верховною Радою України як Закон України «Про всеукраїнський референдум». Висловивши чимало зауважень правового характеру, Президент України повернув цей закон парламенту на повторний розгляд зі своїми відповідними пропозиціями. Перспективи подолання «вето» Президента України за нинішнього ситуативного структурування голосів у Верховній Раді України – реальні, але, вважаємо, закон цей далеко не досконалий і вимагатиме в подальшому істотних змін і доповнень.

Натомість поза увагою залишилися слухні пропозиції Міністерства юстиції України, ідеї ґрунтовного проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» народного депутата України Ю.Б. Ключковського [23]. Поза окремим розділом III «Ініціювання та призначення референдуму Президентом України та Верховною Радою України» (статті 28–30) повноваження глави держави щодо референдуму змістовно, іноді надто деталізовано вписані по всьому тексту проекту (статті 13–16, 19, 20, 39–41), в якому, вважаємо, зроблена вдала спроба відтворити базові європейські демократичні стандарти в національному референдумному законодавстві.

Інший підхід запропоновано в проект Закону України «Про всеукраїнський референдум», розробленому Центром нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень. Пунктом 6 статті 11 передбачається встановити, що «Президент України та Верховна Рада України призначають всеукраїнський референдум з питань, не заборонених Конституцією України згідно з процедурою, встановленою цим Законом» [3]. Зауважимо, що реалізувати цю пропозицію можливо тільки за умови внесення відповідних змін до чинної Конституції України, за якою «референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії» (стаття 74) [8]. Така остаточна заборона не означає автоматичного дозволу вирішувати референдумом усі інші питання, адже сама Конституція України закріплює вичерпний перелік питань, з яких всеукраїнський референдум може чи повинен проводитись.

Новелою аналізованого проекту є змістовно вписана стаття 29, яка встановлює порядок внесення Президентом України пропозиції про призначення всеукраїнського референдуму. Пропонований перелік пропозицій загалом не викликає заперечень, хоча може бути і розширений. Дискусійним, на наш погляд, очевидно, є лише пункт 5 частини третьої статті 28, відповідно до якого пропозиція Президента України може полягати в «прийнятті рішення щодо ратифікації міжнародного договору» [3]. Така пропозиція проекту співзвучна з постановою Верховної Ради України від 6 березня 2008 року, за якою «рішення щодо міжнародного договору про вступ України до НАТО приймається лише за наслідками всеукраїнського референдуму, який може проводитися за народною ініціативою» [18]. Проте ретельний аналіз норм конституцій зарубіжних держав щодо предмета загальнонаціонального референдуму дає підстави твердити, що конституції передусім забороняють чи обмежують проведення референдумів з питань ратифікації і денонсації міжнародних договорів і угод. Можливо, коректніше говорити про призначення Президентом України всеукраїнського референдуму щодо входження України чи приєднання її до політичних і економічних союзів з іншими державами, військово-політичних блоків тощо. Міжнародним стандартам загалом відповідає вписаний у статті 63 проекту порядок проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Заслужують схвалення пропозиції авторів проекту у статтях 16 і 63 щодо чіткого визначення строків призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму [3].

Отже, чинна Конституція України загалом наділяє Президента України широкими повноваженнями призначення/проголошення всеукраїнського референдуму. Потребу їх уточнення об'єктивує очікуване здійснення конституційних змін, оприлюднені проекти оновлення Конституції України, які передбачають, зокрема, істотне розширення видів та предметів референдумів, що відповідає суспільним потребам, досвіду розвитку демократичних інститутів, насамперед – держав-членів Європейського Союзу, повноправним учасником якого Україна прагне стати. Позиція Президента України матиме принципове значення при

Ретельний аналіз норм конституцій зарубіжних держав щодо предмета загальнонаціонального референдуму дає підстави твердити, що конституції передусім забороняють чи обмежують проведення референдумів з питань ратифікації і денонсації міжнародних договорів і угод.

Чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» взагалі не виокремлює Президента України як суб'єкта референдного процесу. Просте порівняння вказує на невідповідність цієї норми чинного Закону України Конституції України, і таких невідповідностей є ще чимало.

ймовірному ініціюванні, підготовці та проведенні конституційного всеукраїнського референдуму: від її вираженості істотно залежатиме легітимність його результатів.

З огляду на перспективи розширення застосування цієї форми народного волевиявлення, вважаємо доцільним, за умови прийняття нової редакції Конституції України, з формулювання пункту 6 частини першої статті 106 видалити слова «щодо змін Конституції України», назвавши, крім статті 156, номери тих статей розділу III «Вибори. Референдум» та розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», до яких буде внесено зміни (можливо й нові статті), якими можуть бути визначені види референдумів, що проводитимуться в Україні, а також порядок прийняття Конституції України шляхом народного голосування на всеукраїнському референдумі.

Відповідні норми слід внести і до нового Закону України «Про всеукраїнський референдум». Принципово важливим було б при цьому чітко встановити строки, впродовж яких Президент України проголошує (чинний Закон не вживає цього терміна взагалі) всеукраїнський референдум за народною ініціативою чи референдум щодо конституційних змін за дотримання визначеного Конституцією порядку їх ініціювання. «Оскільки організація і порядок проведення референдумів регулюються виключно законами України (пункт 20 частини першої статті 92 Конституції України), строки, протягом яких Президент України зобов'язаний видати відповідний указ, повинні бути визначені законом. Усунути цю прогалину шляхом

тлумачення конституційних норм неможливо», – вважає Конституційний Суд України (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 15 жовтня 2008 року) [25]. Це дало б змогу уникнути звинувачення глави держави в ігноруванні законних вимог громадян, які нині лунають у зв'язку з ініціюванням ними всеукраїнського референдуму з питання вступу України до Організації Північноатлантичного договору.

З огляду на предмет дослідження, зауважимо, що чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [2] взагалі не виокремлює Президента України як суб'єкта референдного процесу. Просте порівняння вказує на невідповідність цієї норми чинного Закону України Конституції України, і таких невідповідностей є ще чимало. До того ж, окремі норми закону суперечать іншим законодавчим актам, насамперед виборчим. Істотно суперечать конституційним часом і норми зареєстрованих законопроектів. Натомість недосконалість чинного законодавства про референдуми робить не менш складним їх реальне проведення, ще проблемнішою – реалізацію прийнятих рішень. Багато кому, на наш погляд, сьогодні вигідніша сама ідея референдуму, що стала засобом тиску, подекуди й погроз органам влади окремими політичними силами, чи виразом прагнення використати референдум як альтернативну форму парламентської демократії, ніж її реалізація. Нагальним тому є прийняття нових законів про референдуми, розширення норм конституційного регулювання референдумів в оновленому Основному Законі держави.

Література

1. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ / За ред. Ю. Ключковського. – К.: ФАДА, ЛТД, 2008. – 340 с.
2. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»: Прийнятий 3 липня 1991 року, № 1286–XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443; остання редакція від 1 жовтня 2007 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1286-12&p=1212993627169861>.
3. Закон України «Про всеукраїнський референдум»: Проект [19 червня 2008 року] [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Table/zak_ref/zak_refer.htm.
4. Звернення Президента України Віктора Ющенка з нагоди Дня Конституції України [28 червня 2008 року] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/10369.html>.
5. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. – Т. 2 / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 800 с.
6. Конституція порядку. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [А.С. Грищенко, 3 лютого 2009 року] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://grytsenko.com.ua/files/constitution.doc>.
7. Конституція України (нова редакція): Проект [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://kpu.net.ua/wp-content/uploads/2007/03/konstitutsiya.doc>.

8. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; остання редакція від 28 квітня 2009 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

9. Конституція України: Проект // Главред. – 2008. – 28 лютого; [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.glavred.info/print.php?article=/archive/2008/02/28/163946-5.html>.

10. Конституція України: проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода» [17 квітня 2008 року] [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://blogs.pravda.com.ua/authors/tiahnybok/4817b33e47bf6/pagecommentslist48591_1/.

11. Концепція системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні: Проект // Главред. – 2008. – 24 квітня; [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.glavred.info/print.php?article=/archive/2008/04/23/190045-9.html>.

12. Погорілко В.Ф., Малишко М.І. Від референдуму – до Конституції // Голос України. – 1993. – 18 серпня. – С. 3.

13. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, Прецедент, 2006. – 344 с.

14. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: Навч. посібник. – К.: Ліра-К, 2006. – 366 с.

15. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.

16. Порівняльна таблиця стосовно змін Конституції України, підготовлених Ю. Тимошенко // Главред. – 2008. – 8 травня; [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.glavred.info/archive/2008/05/08/130844-1.html>.

17. Президент наголошує на необхідності всенародного обговорення змін до Конституції [27 червня 2009 року] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/14290.html>.

18. Про питання вступу України до Організації Північноатлантичного договору (НАТО): Постанова Верховної Ради України від 6 березня 2008 року, № 126-VI // Голос України. – 2008. – 12 березня.

19. Проект Закону про внесення змін до Конституції України: внесений народними депутатами України В.Ф. Януковичем, О.В. Лавриновичем, О.Л. Лукаш 8 липня 2008 року, реєстраційний № 2722 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=32942&pf35401=125261.

20. Проект Закону про внесення змін до Кон-

ституції України; внесений Президентом України В.А. Ющенком 31 березня 2009 року, реєстраційний № 4290 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=34882&pf35401=138340.

21. Проект Закону про всеукраїнський референдум: внесений народними депутатами України Кушнарєвим Є.П., Каракаєм Ю.В. 27 липня 2006 року, реєстраційний № 1200 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=27664&pf35401=91590.

22. Проект Закону про всеукраїнський референдум: внесений народним депутатом України О.В. Лавриновичем 18 січня 2008 року, реєстраційний № 1374 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=31389&pf35401=115079.

23. Проект Закону про всеукраїнський референдум: внесений народним депутатом України Ю.Б. Ключковським 01 лютого 2008 року, реєстраційний № 1374-1 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=31566&pf35401=116212.

24. 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. Справа № 1-2/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 105⁶.

25. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) від 15 жовтня 2008 р., № 23-рп/2008. Справа № 1-38/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 80. – Ст. 270¹.

26. Таємне стає явним: проект Конституції від БЮТ і ПР // Дзеркало тижня. – 2009. – № 20 (748). – 6–12 червня.

27. Федоренко В.Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1999. – 18 с.

28. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Академічний курс: підручник. – К. Юрінком Інтер, 2008. – 480 с.

29. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право. – К.: Издательский дом «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.

30. Янчук А. Суб'єкти референдного процесу та особливості їх конституційно-правового статусу // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 5. – С. 38–41.