

ВІСНИК

АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

№ 4 (55)

Заснований у 1993 році



Харків
2008

С. Дерев'янюк, кандидат історичних наук, доцент, докторант Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

Формула референдуму: проблеми та перспективи конституційного закріплення

Ймовірний формат очікуваної зміни Основного Закону держави, що відповідає світовим традиціям конституціоналізму, — її прийняття народним голосуванням на всеукраїнському референдумі. На цьому наполягають очільники держави, лідери політичних партій та громадських організацій, до цього спонукають нас і європейські парламентарії. Поза риторикою політиків та засобів масової інформації щодо потреби, глибини й формату змін привертає увагу 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 найвищої легітимної політичної і суспільної сили»¹.

Складність його проведення об'єктивується недосконалим, на думку більшості вчених і політиків, законодавством про референдуми. Вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду правового регулювання і практики загальнодержавних/загальнонаціональних референдумів свідчить, що їх результативність суттєво залежить не лише від предмета, активності ініціаторів і противників, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, безпосередньої участі громадян у голосуванні. Одним із ключових видів референдних процесуальних дій, вважаємо, є визначення, затвердження та забезпечення реалізації формули референдуму.

Про наукову та практичну важливість розробки цієї проблеми свідчить увага до неї авторів (робоча група Національної конституційної

¹ Звернення Президента України Віктора Ющенка з нагоди Дня Конституції України (28.06.2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/10369.html>

ради під керівництвом М. І. Ставнійчук) проекту концепції нової Конституції України, у якій пропонують передбачити, зокрема «кількість питань, які можуть бути винесені на один референдум; вимоги до формулювання відповідних питань, виходячи з того, що за Конституцією України результати народного волевиявлення є обов'язковими»¹. Втім, у вже відомих — проект нової Конституції України, створеному групою науковців під керівництвом В. М. Шаповала, офіційно внесеному до Національної конституційної ради фракцією Комуністичної партії у Верховній Раді України проект нової редакції Конституції України, у проекті стосовно змін Конституції України, підготовленому Ю. В. Тимошенко, а також у проекті Закону про внесення змін до Конституції України, внесеному на розгляд парламенту фракцією Партії регіонів у Верховній Раді України, та низці інших, ці ідеї, вважаємо, ще не реалізовані. Натомість конкретні приклади їх втілення дає вивчення конституцій та актів конституційного характеру, законів про референдуми зарубіжних держав, законотворча діяльність українських парламентарів.

До питань, які виносяться на референдум, обов'язково звертаються автори більшості наукових праць із референдної проблематики, підручників та навчальних посібників із конституційного, виборчого та референдного права України і зарубіжних країн. Сутність власне «формули референдуму» найбільш змістовно аналізують українські вчені-правники В. Ф. Погорілко й В. Л. Федоренко, російські — Б. О. Страшун, В. В. Комарова, В. Є. Чиркін та ін.

Метою статті є аналіз підходів до розуміння поняття «формула референдуму» у нормативно-правових актах та референдному праві, з'ясування доцільності і перспектив її закріплення в оновленій Конституції України. Насамперед зауважимо, що конституційні акти України та зарубіжних держав не вживають поняття «формула референдуму». Воно зустрічається здебільшого у навчальній літературі, окремих юридичних енциклопедичних виданнях і словниках. Абстрактність поняття зумовлює неоднозначність його тлумачення й використання. Під формулою референдуму іноді розуміють співвідношення між числом зареєстрованих громадян, які мають право голосу, тих, хто взяв участь у голосуванні, і кількістю поданих голосів. За аналогією — характер формули мають норми частини другої статті 72 Конституції України

¹ Концепція системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні: Проект // Главред. – 2008. – 24 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.glavred.info/print.php?article=/archive/2008/04/23/190045-9.html>

щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, тобто встановлене нею співвідношення мінімальної кількості підписів громадян, які мають право голосу, під вимогою проведення референдуму з числом областей та кількістю зібраних підписів у кожній з них.

Однак більш поширеним є підхід, який пов'язує формулу із питаннями референдуму. Пріоритет тут, очевидно, належить відомому російському вченому-конституціоналісту Б. О. Страшуну. В окремому параграфі «Формула референдуму» його підручника (2008 р. вийшло вже 4-те видання) виділено два найбільш поширених їх види, виходячи із того, що питання, які виносяться на народне голосування, можуть формулюватися по-різному. Перший вид — голосуючому ставиться питання про його згоду чи незгоду із пропонованим законопроектом чи його частиною, тим чи іншим рішенням, заходом і т. ін., на яке він повинен відповісти «так» чи «ні». Другий вид — це так званий «народний вибір», тобто пропозиція голосуючому двох чи більше варіантів вирішення питання, один із яких він повинен вибрати, чи все відхилити. Поряд із такою «жорсткою» застосовується і «м'яка» вимога — дозволяється давати позитивну відповідь на два чи більше, і навіть на всі варіанти, а схваленим вважається той, що дістав найбільшу кількість позитивних відповідей (можлива додаткова вимога — підтримка абсолютною більшістю тих, хто голосував)¹. Ця формула конституційно закріплена й широко апробована у Швейцарській Конфедерації. Автори першого вітчизняного навчального посібника з референдного права України — В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко — розмежовують референдуми за «формулою, тобто конструкцією питань, що виносяться на всенародне голосування», на прості та складні. Прості конструкції питань референдумів передбачають винесення на референдум одного питання з однієї конкретно взятої проблеми. Складні (комбіновані) конструкції питань референдумів передбачають голосування двох і більше питань. При цьому питання можуть стосуватися різного порядку проблем, але, як правило, сукупність питань, винесених на референдум, у комплексі стосуються однієї проблеми². Конкретні приклади застосування таких формул при проведенні референдумів в Україні та окремих зарубіжних державах змістовно аналізує у своєму дисертаційному дослідженні

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 1995. — Т. 2. — С. 89.

² Див.: Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: Навч. посіб. — К., 2006. — С. 116.

(1999) та численних наступних наукових працях, розділах підручників і навчальних посібників В. Л. Федоренко¹.

Поєднавши підходи російських та українських вчених, зауважимо, що саме таку просту формулу мав всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. Відомо, що на єдине запитання: «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?» відповіли «Так, підтверджую» 90,32 % із 84,18 % зареєстрованих виборців, які взяли участь у голосуванні. Таку ж ствердну відповідь на поставлені чотири самостійних питання, які стосувалися, однак, єдиної проблеми — парламентської реформи, дали учасники, складного за своєю формулою, всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 р.

У контексті названого концептуального підходу до питання конституційного закріплення формули референдуму, вважаємо, заслуговують уваги висловлені В. Л. Федоренком ідеї на сторінках нещодавно презентованого тому академічного курсу з конституційного права². Втім, висловимо власні міркування на підставі порівняльно-правового аналізу конституційних актів зарубіжних країн. Ретельний аналіз усього масиву конституцій світу дає підстави твердити, що конституційні норми, які вкладаємо у поняття «формула референдуму», властиві лише конституціям Королівства Данія, Португальської Республіки, Республік Кабо-Верде та Ліберія, Турецької Республіки, Фінляндії, Федеративної Республіки Німеччини та Швейцарської Конфедерації. Характерно, що відповідні норми виписані у спеціальних розділах чи структуривно містких статтях, здебільшого названих «Референдум». Загалом же норми щодо референдумів у більшості конституцій виписані по всьому тексту. Це характерно і для чинної Конституції України, у якій, крім статей 69, 70, 72, 73, 74 окремого розділу III «Вибори. Референдум» «референдними» є преамбула, статті — 5, 38, 85, 92, 106, 138, 143, 155 та 156³.

Найбільш змістовне, на наш погляд, визначення формули референдуму, яке охоплює всі названі вище її сутнісні ознаки, є у Конституції

¹ Див.: Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1999. — 18 с.; Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія. — К., 2000. — 248 с.; Вони ж: Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К., 2006. — 344 с. та ін.

² Конституційне право України. Академічний курс: Підручник. — У 2 т. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2008. — Т. 2. — С. 219–220.

³ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

Португальської Республіки: «кожен референдум проводиться тільки з однієї проблеми, причому питання мають бути сформульовані так, щоб на них було дано ясну і точну відповідь «так» або «ні», а максимальна кількість питань повинна закріплюватись у законі, який встановить також решту умов формулювання питань і проведення референдумів» (ч. 6 ст. 115)¹. Таку ж норму, за якою «на референдумі голосування проводиться «за» і «проти» законопроекту», внесено до Конституції Королівства Данія (ч. 5 ст. 42)². «Кожен референдум повинен мати тільки єдине питання як його об'єкт» — передбачає ч. 3 ст. 108 Конституції Республіки Кабо-Верде. При цьому встановлені такі вимоги до його змісту: «Питання, які будуть подані виборцям, повинні бути сформульовані з простотою, об'єктивністю, точністю і ясністю, таким способом, щоб не передбачати безпосередньо чи побіжно будь-якої відповіді. Відповідь повинна бути «так» чи «ні»³ (ч. 9 ст. 108). Натомість, за Конституцією Федеративної Республіки Німеччини «закон може виносити на народне опитування різні пропозиції, однак їх має бути не більше двох» (ч. 5 ст. 29)⁴.

За Конституцією Республіки Ліберія «якщо більше ніж одна запропонована поправка (конституційна. — *С. Д.*) має бути затверджена на референдумі, їх слід подати таким чином, щоб люди могли голосувати за чи проти них окремо» (ст. 92)⁵.

Цікавим є також досвід Турецької Республіки, де проведення референдуму передбачено тільки у випадку внесення змін до Конституції. Відповідно до ч. 8 ст. 175 цієї Конституції «Великі Національні Збори Туреччини при прийнятті законів, які стосуються конституційних по-

¹ Constituição da República Portuguesa, de 2 de Abril de 1976 (VII Revisão Constitucional, 2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/constpt2005

² Конституция Королевства Дания от 5 июня 1953 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.garant.ru>

³ The Constitution of the Republic of Cape Verde: Came into force 25 September 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://capeverde-islands.com/cvconstitution.html>

⁴ Основной закон Федеративной Республики Германии: Принят 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. В. В. Маклаков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2001. – С. 77–78.

⁵ Constitution of the Republic of Liberia: Approved on July 3, 1984 to a national referendum. On January 6, 1986 came into force [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.if.cx/conlib.html>

правок, повинні вирішити, які положення виносяться на референдум разом, а які — окремо»¹.

Особливою демократичністю відзначаються вимоги до формули референдуму в Конституції Швейцарської Конфедерації, лише поправки до якої, як відомо, 130 разів виносилися на загальносоюзний референдум. Відповідно до ч. 5 ст. 139 цієї Конституції «ініціатива і форма сформульованого проекту передається на голосування народу та кантонів. Федеральний парламент рекомендує її схвалення або її відхилення. Якщо він рекомендує її відхилення, він може передати на розгляд свій контрпроект». І далі «народ та кантони голосують одночасно за ініціативою та контрпроект». Виборці можуть схвалити обидва проекти. Вони можуть визначити, якому проекту вони надають перевагу, якщо обидва будуть схвалені; якщо один із проектів отримує більшість голосів народу, а інший — більшість голосів кантонів, жоден з них не набирає сили» (ч. 6 ст. 139)².

Обов'язковість винесення на референдум альтернативних питань передбачена ч. 1 ст. 53 Конституції Фінляндії: «рішення про проведення чергового дорадчого референдуму приймається шляхом закону, який повинен містити постанову про час проведення референдуму і про альтернативні питання, які пропонуються учасникам референдуму»³.

Отже, наведені фрагменти конституцій зарубіжних держав засвідчують факт конституційного закріплення формули загальнодержавних референдумів. Проведене нами дослідження конституційно-правових засад референдумів дозволяє стверджувати, що цей інститут закріплений у конституціях та інших нормативно-правових актах багатьох держав. Характерним є багаторазове закріплення, частіше подвійне — у конституціях і у чинному законодавстві — за допомогою спеціально прийнятих законів. За нашими підрахунками, прийняття законів, якими визначаються принципи та порядок проведення референдумів, прямо передбачають консти-

¹ Constitution of the Republic of Turkey: accepted by 92 % of the Turkish public in a referendum on November 7, 1982; As amended 1987, 1995, 1999, 2001, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.byegm.gov.tr/mevzuat/ana-yasa/anayasa-ing.htm>

² Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації: прийнята 18 грудня 1998 р. // Конституції: Повнотекстова корпоративна колекція перекладів нормативно-правових актів зарубіжних країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua/LIBRARY/catalog/const3.htm#Конст>

³ The Constitution of Finland: Adopted on 11 June 1999 (731/1999) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaanokset/1999/en19990731.pdf>

туції 73 держав, утім такі закони прийняті і в інших державах, де застосовується ця форма народного волевиявлення. Закони ці, як правило, віднесені до категорії конституційних чи органічних законів, і саме ними встановлюються вимоги до формулювання питань референдуму.

Чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» у диспозиції статей 5 і 6, якими визначаються зміст та обмеження щодо питань референдумів, не містить вимог до формулювання питань референдумів¹. Тому назвемо типові норми окремих законів інших держав. Наприклад, п. 7 ст. 12 Федерального закону «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» вимагає, що «питання референдуму повинно бути сформульоване таким чином, щоби виключалась можливість його множинного тлумачення, тобто щоб на нього можна було дати тільки однозначну відповідь, а також щоб виключалась невизначеність правових наслідків прийнятого на референдумі рішення»². Такі ж вимоги щодо ясності і визначеності питань референдуму федерального рівня встановлені у ч. 7 ст. 6 Федерального конституційного закону «Про референдум Російської Федерації». Більше того, цей Закон передбачає, що «різні ініціативні групи по проведенню референдуму можуть запропонувати для винесення на референдум різні, в тому числі альтернативні питання»³. Два види формули референдуму називає Закон Республіки Польща «Про референдум»⁴: голосуючий дає відповідь на поставлене питання «так» чи «ні» за допомогою певного знаку в бюлетені або вибирає один із запропонованих варіантів вирішення винесеної на голосування проблеми (п. 2 ч. 2 ст. 23).

Конституція Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії не передбачає проведення загальнодержавних референдумів. Такий референдум проводився лише 1975 р. з питання про членство

¹ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України: Прийнятий 3 лип. 1991 р. № 1286–XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443; остання редакція від 1 жовтня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

³ О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Там само. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

⁴ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum: // Dziennik Ustaw. – Nr. 99. – Poz. 487. – S. 2421–2422 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pkw.gov.pl/katalog/artykul/17943.html>

в ЄЕС на підставі спеціального акта *ad hoc*. У наступні роки проведено сім референдумів в окремих частинах держави. Відомо, що право на проведення референдумів надавалося Великобританією тривалий час її залежним територіям, про що свідчать їх конституційні акти та історія. Вимоги ж до ясності та реальності змісту, процедури формулювання питань референдуму детально виписані у ст. 104 прийнятого у 2000 р. першого британського «референдного» закону «Акта про політичні партії, вибори та референдуми»¹. Цікавим з огляду на предмет дослідження є і проект закону про проведення референдуму у Сполученому Королівстві щодо прийняття єдиної європейської валюти², ідея якого так і не була реалізована, як і проведення референдуму щодо ратифікації Угоди, якою встановлювалась конституція для Європи.

Загалом же вивчення законів про референдуми зарубіжних країн показує, що більшість із них теж не містять вимог щодо формули референдуму. Такі вимоги здебільшого встановлюються в актах про призначення/проголошення референдуму, які приймаються главами держав чи вищими законодавчими органами. Прикладом є відомі акти щодо проголошення всеукраїнських референдумів у 1991 та 2000³. Типовим є рішення Національних Зборів Республіки Сербія «Про проведення референдуму республіки для схвалення нової Конституції Республіки Сербія»⁴.

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 Венеціанською комісією на 47-й пленарній сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 р.). У документі сформульова-

¹ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukrga_20000041_en_1

² Single European Currency (Referendum) Act 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dca.gov.uk/elections/euro/secbill-draft.pdf>

³ Про проведення всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 р., № 1660-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 48. – Ст. 663; Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою: Указ Президента України від 15 січня 2000 р., № 65/2000 // Голос України. – 18 січ. – С. 2.

⁴ Decision calling a republic referendum to endorse the new Constitution of the Republic of Serbia: Adopted by the National Assembly of the Republic of Serbia at its first special session held on 30 September 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.parlament.sr.gov.yu/content/eng/akta/ustav/ustav_1.asp

ні, зокрема, вимоги щодо процедурної та предметної придатності текстів, що виносяться на референдум (пункти П. С і П. D), які сутнісно є ознаками його формули. З певною правкою вони включені до розд. III «Кодексу належної практики щодо референдумів», ухваленого Радою за демократичні вибори на 19-й сесії (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанською комісією на 70-й пленарній сесії (Венеція, 16–17 березня 2007 р.)¹. Вимога, за якою питання референдуму «повинне бути сформульоване так, щоб на нього можна було дати лише однозначну відповідь», включена до ч. 6 ст. 5 модельного закону «Про місцевий референдум»², прийнятого Міжпарламентською Асамблеєю держав-учасниць СНД. Наведені вище норми законів Російської Федерації щодо формули референдуму передбачається включити до модельного закону «Про загальнонаціональний референдум», підготовка якого ведеться МПА СНД вже декілька років.

Ідеї, закладені у названих та інших документах міжнародних організацій, знайшли відображення у проектах так званих «референдних законів», майже два десятки яких за останні п'ятнадцять років зареєстровано у Верховній Раді України³. Наприклад, особливості формування питань всеукраїнського референдуму детально вписані у ст. 7 проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум», внесеного народними депутатами України Є. П. Кушнар'ювим та Ю. В. Каракаєм 27 липня 2006 р., реєстр. № 1200. Порівняльний аналіз свідчить про широке використання авторами щодо формули референдуму норм російського законодавства. Натомість у проекті народного депутата України Ю. Б. Ключковського (внесеному 1 лютого 2008 р., реєстр. № 1374-1) структурно і сутнісно використані норми названих вище документів Венеціанської комісії. Формульний характер мають детально вписані положення ст. 23 «Форма питання референдуму», а також вимоги щодо процедурної та предметної придатності питань референдуму, їх оцінки

¹ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПШ, ПАРЄ / За ред. Ю. Ключковського. – К., 2008. – С. 186–187, 200.

² О местном референдуме: Модельный закон: Принят на 14 пленарном заседании МПА СНГ (постановление № 14–15 от 16 октября 1999 г.) // Информационный бюллетень МПА СНГ. – М., 1999. – № 23. – С. 193–291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iacis.ru/data/prdoc/092.rar>

³ Тексти проектів законів, подання і пояснювальні записки, порівняльні таблиці, висновки Головного науково-експертного управління розміщені на офіційному web-сайті Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2

(статті 24–26). Слід погодитись із Ю. Б. Ключковським, що «на всеукраїнський референдум може вноситися лише одне питання. Питання законодавчого референдуму може допускати не більше двох альтернативних варіантів пропозиції референдуму» (ч. 3 ст. 14). Натомість норма, за якою «в межах одного всеукраїнського референдуму вноситься не більше трьох питань», — пропонується у ст. 24 проекту Закону «Про всеукраїнський референдум», розробленого Центром нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень¹. Ці ідеї, вважаємо, слід врахувати у новому Законі України «Про всеукраїнський референдум», оскільки прийнятий 19 вересня 2008 р. Верховною Радою України за основу законопроект (реєстр. № 1374) народного депутата України О. В. Лавриновича обмежується формулюванням, що «на всеукраїнський референдум може вноситися лише одне питання» (п. 3 ст. 6).

Отже, вироблені теорією референдного права підходи до розуміння формули референдуму змістовно різняться: умовність самого терміна й неоднозначність визначення його змісту об'єктивуються існуванням різних конституційних моделей референдуму. Нові види формул породжує і сама практика проведення референдумів. Формула референдуму тісно пов'язана із його предметом, оскільки, відображаючи цілі його ініціаторів, безперечно, впливає на перебіг всіх стадій референдного процесу. Проте поширене змішування понять «предмет» та «формула» референдуму є некоректним.

Враховуючи вітчизняний та світовий досвід конституціоналізму, видається можливим, за умови проведення конституційних змін, доповнити ст. 72 Конституції України частиною третьою такого змісту: «На всеукраїнський референдум може вноситися лише одне питання чи не більше двох альтернативних варіантів проекту закону». Що ж до місцевих референдумів, враховуючи суспільну потребу їх ширшого застосування, а також значну фінансову витратність, можливо не слід жорстко обмежувати кількість питань. Доцільніше, на наш погляд, обмежитись регулюванням питань формули референдуму тільки у законодавчих актах, внісши їх до нових законів України «Про всеукраїнський референдум», «Про місцевий референдум», до Виборчого кодексу (Кодексу України про вибори та референдуми тощо).

¹ Про всеукраїнський референдум: Закон України: Проект [19 черв. 2008 р.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Table/zak_ref/zak_refer.htm

Питання формули матиме принципове значення при ймовірному проведенні конституційного всеукраїнського референдуму: її виважене формулювання істотно визначатиме його результативність. Тому можливі різні її варіанти залежно від глибини та алгоритму конституційних змін, суб'єктів їх ініціювання. У випадку внесення змін до Конституції України Верховною Радою референдум фактично матиме ратифікаційний характер. Історія ініційованих владою референдумів здебільше характеризується прагненням їх організаторів сформулювати питання референдуму так, щоб по можливості заздалегідь визначити і отримати бажану відповідь. Тому з великою вірогідністю прогнозувати можна лише те, що учасникам такого референдуму, незалежно від суб'єкта ініціювання та кількості винесених на голосування питань, буде запропоновано безальтернативне формулювання відповіді. Такий підхід, очевидно, більш адекватно відповідатиме схильній до максималізму ментальності багатьох українців, сприйняттю загалом громадян новітніх правових і політичних реалій, прагненню радикально їх змінити шляхом конституційних змін, сприяти розвитку демократичного правового суспільства.