



С. М. Дерев'яно*

ПРО ОНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЩОДО ПРИЗНАЧЕННЯ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ

Ініційовані проекти оновлення Основного Закону держави мають на меті здебільшого утвердження парламентської форми правління, започаткованої відомою конституційною, радше політичною за своїм характером і наслідками, реформою. Провідна роль у реалізації цих проектів належить Верховній Раді України. Визнає це і Президент України В. А. Ющенко, який запропонував, 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”¹.

Призначення такого референдуму чинна Конституція України відносить до повноважень Президента України (ч. 1 ст. 72, п. 6 ч. 1 ст. 106, ч. 1 ст. 156)². Проте підготовка її нової редакції дає змогу уточнити “референдні” повноваження і Верховної Ради. “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. Ставнійчук³. Одним із ключових суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму є єдиний конституційний орган законодавчої влади — Верховна Рада України.

Роль парламенту в ініціюванні та проведенні всеукраїнських референдумів у 1991 та 2000 роках досить широко відображена у науковій літературі, численних промовах очільників держави, статтях народних депутатів України, здебільшого публіцистичного та інформаційного характеру, у періодичних та неперіодичних виданнях. Теоретичні її узагальнення здійснені українськими вченими-правниками: Л. Т. Кривенко, М. В. Оніщук, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповалом, Ю. С. Шемшученком та іншими. Змістовні пояснення вміщені у науково-практичних коментарях до Конституції України, підручниках та навчальних посібниках із конституційного, виборчого та референдного права України. Проте конституційно-правовий статус Верховної Ради України як суб'єкта референдного процесу ще не став предметом окремого наукового дослідження, а тому розробка означеної теми видається науково і практично значимою.

Метою дослідження є аналіз проблем, пов'язаних із конституційним закріпленням повноважень Верховної Ради України щодо призначення всеукраїнського референдуму, з'ясування доцільності їх оновлення.

Вихідними є норми чинної Конституції України, насамперед п. 2 ч. 1 ст. 85, відповідно до якого до повноважень Верховної Ради України належить “призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції”. Ст. 73 містить припис, за яким “виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території України”. Право Верховної Ради України призначити всеукраїнський референдум відповідно до повноважень, встановлених Конституцією України, передбачено також ч. 1 ст. 72. Цією ж статтею таке право надано і Президенту України, проте реалізувати його він не може без Верховної Ради. Так, у ст. 156 чинної Конституції України вписано 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,

© Дерев'яно С. М., 2008

* докторант Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (м. Івано-Франківськ), кандидат історичних наук, доцент

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



затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України” (частина перша). Зауважимо, що в Конституції України вживається і термін “проголошення” щодо всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Таке право надано Президенту України (п. 6 ч. 1 ст. 106) і його реалізація не потребує обов’язкової участі парламенту. За Конституцією України “виключно законами України визначаються”, зокрема, “організація і порядок проведення виборів і референдумів” (п. 20 ч. 1 ст. 92). Прийняття ж законів належить до повноважень Верховної Ради України (п. 3 ч. 1 ст. 85, ст. 91 Конституції України).

Однак поза чіткістю конституційних приписів існує низка проблем з огляду на практику проведення, радше ініціювання референдумів. Перспективи прийняття Конституції та законів України, внесення змін до них всеукраїнським референдумом, можливість чого обґрунтовано Рішенням Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р.⁴, можливе розширення видів і предмета референдумів потребуватимуть й оновлення конституційних повноважень Верховної Ради України.

Прямо чи опосередковано такі пропозиції містять більшість відомих нині проектів конституційних змін. Так, у ст. 160 проекту нової Конституції України, створеному групою науковців під керівництвом В. М. Шаповала, передбачено прийняття Конституції України у новій редакції “на всеукраїнському референдумі, який призначає Президент України”, проте “такий референдум проводиться не раніше ніж через шість місяців і не пізніше року після повторного схвалення Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України або проекту нової редакції Конституції України”. Проектом пропонується надати Президенту України право призначати референдум і з питання дострокового припинення повноважень Верховної Ради України (п. 9 ч. 1 ст. 110, ч. 4 ст. 120 та альтернативний варіант ст. 95 проекту). Стримуючим чинником для нього стало б внесення 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” (частина перша). Обмежувальний характер має також 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 ст. 95 проекту)⁵.

У проекті Закону про внесення змін до Конституції України, зареєстрованому у Верховній Раді України Фракцією Партії регіонів, пропонується розширити повноваження Верховної Ради України, доповнивши п. 2 ч. 1 ст. 85 словами “призначення всеукраїнського референдуму щодо схвалення рішення Верховної Ради України про вступ до міждержавних об’єднань”⁶.

Виступаючи за ліквідацію інституту Президентства, автори проекту нової редакції Конституції України, який офіційно внесено до Національної конституційної ради Фракцією Комуністичної партії у Верховній Раді України, пропонують право призначення всеукраїнського референдуму передати до виключного відання Верховної Ради України у порядку, встановленому законом (ч. 1 ст. 83, п. 3 ч. 2 ст. 97 проекту). Логічним тому є внесення ними до ст. 97 норми, за якою “до виключного відання Верховної Ради України належить: 1) прийняття Конституції України з винесенням 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: право призначення референдуму з цих питань надається Верховній Раді України (ч. 3 ст. 155), у той же час щодо “законопроекту про внесення

² Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. (ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141) остання редакція від 25.06.2008 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-E2%F0>.

³ Концепція системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні: Проект // Главред. — 2008. — 24 квітня <http://www.glavred.info/print.php?article=/archive/2008/04/23/190045-9.html>.

⁴ 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 р., № 6-рп/2008. Справа № 1-2/2008 // ОВУ. — 2008. — № 32. — Ст. 1056.

⁵ 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>.

⁶ Проект Закону про внесення змін до Конституції України: внесений народними депутатами України В. Ф. Януковичем, О. В. Лавриновичем, О. Л. Лукаш 8 липня 2008 р., реєстр. № 2722 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://qsk2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=32942&pf35401=125261.



змін до розділів I, III та XII — її Президії (ч. 1 ст. 158)⁷. Не важко помітити, що названі вище питання конструктивно виписані саме у I розділі “Основи конституційного ладу”.

Суттєво розширено перелік питань, що виносяться на народне голосування у проекті Конституції України, презентованому ще 17 квітня 2008 р. Всеукраїнським об’єднанням “Свобода” на чолі з О. Я. Тягнибоком. Пропонуючи проведення плебісцитів, проект однак не містить чітких конституційних приписів щодо суб’єкта їх призначення (за текстом — найвірогідніше це — Національна Рада України)⁸.

Отже, названі проекти передбачають певне оновлення повноважень Верховної Ради України щодо призначення всеукраїнського референдуму, проте пропонувані зміни, на наш погляд, є недовершеними. Інші відомі проекти конституційних змін, запропоновані політичними партіями, громадськими організаціями, принципівих новел із цих питань не містять.

За цих умов може бути корисним вивчення текстів конституцій та актів конституційного значення, законів про референдуми зарубіжних держав, документів міжнародних організацій. Ретельний порівняльно-правовий аналіз їх масиву дає підстави узагальнити повноваження вищих законодавчих органів щодо призначення/проголошення загальнодержавних/загальнонаціональних референдумів таким чином:

1. Конституційні норми, якими передбачені повноваження органу законодавчої влади щодо референдумів, властиві конституціям майже всіх держав, де застосовується ця форма безпосередньої демократії.

2. Такі норми здебільшого виписані по всьому тексту актів, що характерно і для чинної Конституції України, тобто включені до переліку повноважень парламентів, а також у спеціальних розділах чи конструктивно містких статтях, в основному названих “Референдум”, статтях, якими регламентується порядок внесення змін до конституцій.

3. Референдум призначається органом законодавчої влади відповідно до наданих йому конституційним актом повноважень.

4. Парламент має право вимагати від глави держави призначення чи надати йому згоду на призначення загальнонаціонального референдуму (як мінімум — наявність контрасигнації глави парламенту).

5. Нерідко встановлюються обмеження щодо переліку питань, із яких забороняється призначати загальнонаціональний референдум; поширена заборона на призначення референдуму, якщо законопроект схвалений більшістю (здебільшого ? виборних представників вищого законодавчого органу).

6. Встановлюються строки призначення референдуму, а також часові обмеження на призначення (початок чи завершення повноважень вищого органу законодавчої влади чи глави держави).

Стратегіє відповідних конституційних норм, аналіз яких може стати предметом спеціального дослідження, зумовлена специфікою національного державотворення, конкретним досвідом проведення референдумів, мірою використання світових традицій конституціоналізму, як наслідок — існуванням різних конституційних моделей референдуму. Принагідно зауважимо, що не створено єдиної конституційної моделі референдуму і у державах Європейського Союзу, не містять її Конституція ЄС та Лісабонський договір від 13 грудня 2007 р., який її замінив. Тому слід розрізняти конституційні моделі окремих європейських держав.

Серед документів авторитетних міжнародних організацій назвемо, насамперед, “Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні”, ухвалені Європейською комісією за демократію через право (відомою більше як Венеціанська комісія) на 47-ій пленарній сесії (Венеція, 6-7 липня 2001 р.). Визначаючи правові засади референдумів, цей рекомендаційного характеру документ передбачає, що серед питань, які повинні бути врегульовані на конституційному рівні, є перш за все “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 одиниць⁹. Ці положення розвинуті у “Кодексі належної практики щодо референдумів”,

⁷ Конституція України (нова редакція): Проект [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://kpu.net.ua/wp-content/uploads/2007/03/konstitutsiya.doc>.

⁸ Конституція України: проект Всеукраїнського об’єднання “Свобода” [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://blogs.pravda.com.ua/authors/tiahnybok/4817b33e47bf6/pagecommentslist48591_1/.

⁹ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЕ/БДІПЛ, ПАРЕ / За ред. Ю. Ключковського. — К.: ФАДА, ЛТД, 2008. — С. 185-186.



ухваленому Радою за демократичні вибори на 19-ій сесії (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанської комісією на 70-ій пленарній сесії (Венеція, 16-17 березня 2007 р.)¹⁰.

Проект модельного законодавчого акта “Про загальнонаціональний референдум”, підготовка якого ведеться Міжпарламентською Асамблеєю держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав вже декілька років, рекомендує національним парламентам внести до їх законів про референдуми припис, за яким “референдум призначає президент або державний орган, уповноважений призначати референдум відповідно до Конституції, національного законодавства” (ч. 1 ст. 13).

Чимало конструктивних ідей закладено у проектах так званих “референдних законів”, майже два десятки яких за останніх п’ятнадцять років зареєстровано у Верховній Раді України¹¹. Здебільшого їх автори не виходять за межі визначених Конституцією України “референдних” повноважень Верховної Ради України. Із останніх привертає увагу проект Закону України “Про всеукраїнський референдум”, внесений народним депутатом України О. В. Лавриновичем 18 січня 2008 р., реєстр. № 1374. Після його відхилення 19 березня 2008 р. цей проект знову було внесено до Верховної Ради України і прийнято у першому читанні 19 вересня ц. р. Серед новел проекту — детально виписаний порядок ініціювання і проголошення всеукраїнського референдуму щодо схвалення нової редакції Конституції України, який, на думку автора, повинен призначатись Верховною Радою України (п. 6 ст. 4, ст.ст. 10 та 11). Повторного розгляду заслуговує і відхилений раніше, вважаємо, радше із політичних мотивів, поза певною недосконалістю окремих його норм, і проект Закону України “Про всеукраїнський референдум”, внесений народним депутатом України Ю. Б. Ключковським 1 лютого 2008 р., реєстр. № 1374-1. Крім окремого розділу III “Ініціювання та призначення референдуму Президентом України та Верховною Радою України” (ст. ст. 28-30), її повноваження змістовно, іноді надто деталізовано виписані по тексту проекту (ст.ст. 7, 13-17, 19, 40, 41, 79, 87, 129-131).

Інший підхід запропоновано у проекті Закону “Про всеукраїнський референдум”, розробленому Центром нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень. Автори проекту пропонують встановити, що “Президент України та Верховна Рада України призначають всеукраїнський референдум з питань, не заборонених Конституцією України згідно процедури встановленої цим Законом” (п. 6 ст. 11)¹². Зауважимо, що реалізувати цю пропозицію можливо тільки за умови внесення відповідних змін до Конституції України, яка нині передбачає, що “референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії” (ст. 74 Конституції України). Така остаточна заборона не означає автоматичного дозволу вирішувати референдумом усі інші питання, адже сама Конституція України закріплює вичерпний перелік питань, із яких всеукраїнський референдум може чи повинен проводитись: про зміну території України (ст. 73) та про внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України (ч. 1 ст. 156).

Отже, чинна Конституція України загалом наділяє Верховну Раду України повноваженнями призначати всеукраїнський референдум. Потребу їх оновлення об’єктивує очікуване здійснення конституційних змін, 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. Тому вважаємо доцільним за умови прийняття нової редакції Конституції України у формулюванні п. 2 ч. 1 ст. 85 додати до названої ст. 73 номери тих статей (можливо й нових статей) розділу III “Вибори. Референдум” та розділу XIII “Внесення змін до Конституції України”, до яких буде внесено зміни, які визначатимуть види референдумів, що можуть проводитися в Україні, а також порядок прийняття Конституції України шляхом народного голосування. Відповідні норми слід внести і до нового Закону України “Про всеукраїнський референдум”, ще краще — до Виборчого кодексу (Кодекс України про вибори та референдуми тощо). Важливо при цьому не допустити надалі існуючої нині невідповідності норм Конституції та законів України про референдуми.

Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, міжнародного та адміністративного права Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (протокол № 2 від 29 вересня 2008 року)

¹⁰ Там само. — С. 191-202.

¹¹ Тексти проектів законів, подання і пояснювальні записки, порівняльні таблиці, висновки Головного науково-експертного управління розміщені на офіційному web-сайті Верховної Ради України // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2.

¹² Закон України “Про всеукраїнський референдум”. Проект [19 червня 2008 р.] [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Table/zak_ref/zak_refer.htm.