

# ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ

## Анотація

В аналітичній записці розглянуто чинне законодавство України та законодавчі ініціативи з питання правового регулювання проведення референдумів, наявні та можливі проблеми забезпечення участі громадян у законодавчому процесі з допомогою всеукраїнського референдуму. На основі аналізу рішень Конституційного Суду України та Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) запропоновано шляхи вдосконалення Конституції України та Закону України «Про всеукраїнський референдум».

## ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ

Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015, визначає, зокрема, потребу вдосконалення механізмів реалізації безпосередньої демократії, механізмів взаємодії між громадянським суспільством та органами державної влади в процесі прийняття рішень<sup>1</sup>.

Одним із стратегічних напрямів Національної стратегії є забезпечення права на участь в управлінні державними справами, а результатом реалізації цього напрямку має, зокрема, стати «вдосконалення законодавства про всеукраїнський референдум».

Актуальність зміни чинного закону, який регулює проведення всеукраїнського референдуму також зумовлена суттєвими вадами, зумовленими наявністю в цьому законодавчому акті положень, які суперечать Конституції та порушенням Конституції під час його ухвалення. У такому разі ухвалення державних рішень на підставі результатів референдуму, проведеного у відповідності до нелегітимного закону, призведе до нелегітимності відповідної державної політики.

Зважаючи на це, варто виокремити недоліки чинного законодавства про референдум, враховуючи при цьому позицію Конституційного Суду України та Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія).

### *Законодавче врегулювання окремих питань проведення всеукраїнських референдумів в Україні*

Проведення референдумів в Україні регламентується Конституцією України, зокрема: статтею 38, статтями 72-74, пунктом 2 частини першої статті 85, пунктом 6 частини першої статті 106, статтею 156 та законами

---

<sup>1</sup> Національна стратегія у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серп. 2015 р. № 501/2015 // Офіційний вісник України . – 2015 . – № 69 ст. 2257.

України: «Про всеукраїнський референдум»<sup>2</sup>, «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців».

Закон України «Про всеукраїнський референдум» (стаття 3) передбачає, що предметом всеукраїнського референдуму може бути:

1) схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України (конституційний референдум);

2) зміна території України (ратифікаційний референдум);

3) прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України (законодавчий референдум);

4) будь-яке питання за винятком обмежень, передбачених Конституцією України (загальний референдум).

Важливо зазначити, що чинний закон передбачає можливість схвалення нової редакції Конституції України на референдумі, що проголошується Президентом України за народною ініціативою. Тобто, без будь-якої участі Верховної Ради України в цьому процесі. Верховна Рада України, відповідно до статті 17 цього закону, залучена лише в разі схвалення закону України про внесення змін до Конституції України, а саме: розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум», XIII «Внесення змін до Конституції України», перед його затвердженням всеукраїнським референдумом. Таким чином, можна стверджувати, що така можливість – ухвалення всієї Конституції без участі парламенту прямо суперечить чинним конституційним нормам, які регулюють порядок внесення змін до Конституції.

Також чинна редакція цього Закону (зокрема, статті 3, 15, 28, 95) передбачає можливість через всеукраїнський референдум за народною

---

<sup>2</sup> Слід зазначити, що з прийняттям у 2012 році Закону України «Про всеукраїнський референдум» втратив чинність попередній Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який у тому числі врегулював питання проведення місцевих референдумів. Таким чином, зараз відсутні законодавчі механізми реалізації конституційного права громадян брати участь у місцевих референдумах (стаття 38 Конституції України).

ініціативою приймати закони України, вносити до них зміни чи скасовувати їх.

Водночас Конституційний Суд України, здійснюючи тлумачення низки статей Конституції України у 2005 та 2008 роках<sup>3</sup>, встановив, що народ може приймати як нову редакцію Конституції України, так і законів України (крім законів із питань податків, бюджету, амністії). Проте Конституційний Суд України вказав на те, що **порядок прийняття** народом України Конституції України та законів України, **має бути визначений Конституцією** і законами України (*пункти 1,2 резолютивної частини Рішення КСУ від 16.04.2008 № 6-рп/2008*). Окрім того, на думку Конституційного Суду України, «процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України» (*пункт 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 16.04.2008 № 6-рп/2008*).

Зважаючи на те, що після рішення Конституційного Суду України жодна політична сила та жоден суб'єкт законодавчої ініціативи не розпочинав підготовку проекту змін до Конституції щодо порядку прийняття народом на всеукраїнському референдумі нової редакції Конституції України, врегулювання цих питань у тексті закону «Про всеукраїнський референдум» варто розглядати як спробу обійти Основний закон та підірвати основи конституційного ладу.

Варто зауважити, що порушення процедури прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум», а також неконституційність окремих його положень було розкритиковане експертними колами України та Європи. Діюча на той час Конституційна Асамблея підтримала<sup>4</sup> позицію

---

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовт. 2005 № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – ст. 2605; Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квіт. 2008 № 6-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – ст. 1056.

<sup>4</sup> Рішення Конституційної Асамблеї про звернення окремих членів Конституційної Асамблеї, Коаліції громадських організацій «За чесний референдум» від 21 червня 2013 року №15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://constituanta.blogspot.com/2014/01/14-15-2013.html>

окремих членів Асамблеї та звернення Коаліції громадських організацій «За чесний референдум» щодо неконституційності порядку зміни Конституції України, встановленого у Законі України «Про всеукраїнський референдум»<sup>5</sup>.

У свою чергу Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у висновку №705/2012<sup>6</sup> наголосила, що закон «Про всеукраїнський референдум» містить цілий ряд серйозних проблем. Найбільш суперечливими, на думку Венеціанської Комісії, є положення у законі, які передбачають можливість проведення референдуму за народною ініціативою щодо нової Конституції або конституційних поправок без жодної ролі парламенту.

**На недоречності усунення парламенту від процесу конституційних змін Венеціанська Комісія неодноразово наголошувала у своїх висновках.** Так, наприклад, у висновку №599/2010 було акцентовано увагу на необхідності забезпечення легітимності будь-якої конституційної реформи в Україні<sup>7</sup>. Така легітимність може бути досягнута, тільки якщо конституційні зміни будуть внесені після широкої, відкритої та вільної суспільної дискусії за участю опозиції та громадянського суспільства, у суворій відповідності з конституційними положеннями про внесення змін на основі рішень кваліфікованої більшості Верховної Ради. А відсутність належних гарантій забезпечення прав різних політичних сил, громадянського суспільства та громадян в організації і проведенні референдуму, на думку Венеціанської Комісії, додає побоювань щодо можливості проведення нелегітимного конституційного референдуму за народною ініціативою.

---

<sup>5</sup> Звернення Коаліції громадських організацій «За чесний референдум» до членів Конституційної Асамблеї [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://cau.in.ua/ua/news/id/zvernennja-koalicii-gromadskih-organizacij-za-chesnij-referendum-do-chleniv-konstitucijnoi-asambleji-751/>

<sup>6</sup> Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» щодо Закону України «Про всеукраїнський референдум» №705/2012 (CDL-AD(2013)017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)017-e).

<sup>7</sup> Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» про конституційну реформу в Україні №599/2010 (CDL-AD(2010)044) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e).

Разом із тим варто зазначити, що схвалений Венеціанською Комісією Кодекс належної практики щодо референдумів не відкидає можливості ухвалення конституційних змін на референдумі за народною ініціативою<sup>8</sup>. Однак парламент у такому випадку повинен дати свою оцінку тексту, що вноситься на голосування. Він може бути уповноважений висунути пропозицію, альтернативну до пропонованого тексту. Таку думку парламент має висловити у визначені законом строки: якщо цей час минув, текст Конституції повинен вноситися на всенародне голосування без оцінки парламенту.

Окрім того, **варто звернути увагу на те, що стосовно процедури розгляду та прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» винесено низку судових рішень.** Зокрема, Київський апеляційний адміністративний суд 26 лютого 2014 року серед іншого постановив визнати протиправними дії головуючого Першого заступника Голови Верховної Ради України А. Мартинюка під час розгляду на пленарному засіданні законопроекту про всеукраїнський референдум<sup>9</sup>.

Слід також зазначити, що ще наприкінці 2014 року до Конституційного Суду України було направлено конституційне подання 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум»<sup>10</sup>. Суб'єкти права на конституційне подання просять визнати цей закон неконституційним повністю. Однак розгляд цього конституційного подання було розпочато лише у березні 2016 року.

Отже, існують вагомі політико-правові підстави для негайного вдосконалення законодавства про всеукраїнський референдум. При цьому варто зазначити, що до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради

---

<sup>8</sup> Кодекс належної практики щодо референдумів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)008rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)008rev.aspx) .

<sup>9</sup> Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 26 лютого 2014 року у справі № 826/7023/13-а . - [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37535704> .

<sup>10</sup> Конституційне подання 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=290759>

України (лютий-липень 2016 р.) внесено три законопроекти, які стосуються врегулювання питань всеукраїнських референдумів.

Законопроекти №1133 та №1133-1 пропонують визнати таким, що втратив чинність закон «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року №5475-VI. Третій законопроект № 2145а – це нова редакція закону «Про всеукраїнський референдум»<sup>11</sup>.

Нова редакція передбачає, що за предметом всеукраїнський референдум може бути:

- 1) про внесення змін до розділу I «Загальні положення», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України;
- 2) про зміну території України;
- 3) щодо скасування закону України або окремих його положень.

Водночас стаття 18 законопроекту № 2145а передбачає, що питання референдуму, зокрема, стосується:

– затвердження закону, у випадках, передбачених Конституцією України. Тобто закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, прийнятого Верховною Радою України;

– прийняття закону про скасування конкретного положення (декількох положень закону) або конкретного закону в цілому.

Окрім того, стаття 19 законопроекту №2145а встановлює низку обмежень щодо ініціювання та проведення всеукраїнського референдуму. Так, не може бути ініційовано проголошення всеукраїнського референдуму щодо законопроектів про скасування законів або окремих їх положень із питань: 1) податків; 2) бюджету; 3) амністії.

**Таким чином, у новій редакції пропонується запровадити інститут «народного вето».**

---

<sup>11</sup> Слід зазначити, що до законопроекту № 2145а «Про всеукраїнський референдум» внесено три альтернативні законопроекти № 2145а-1, № 2145а-2, № 2145а-3. Однак вони стосуються врегулювання питань лише місцевих референдумів

Підтримуючи загалом доцільність запровадження інституту «народного вето» в Україні, доречно зазначити низку проблем, що потенційно можуть виникнути в разі прийняття законопроекту № 2145а у запропонованій редакції.

*По-перше*, визначення в законопроекті №2145а предмета всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, що зводиться лише до питання скасування законів, прийнятих Верховною Радою України, на нашу думку, обмежує функціональність інституту референдуму та звужує політико-правові можливостей народовладдя в Україні.

*По-друге*, виходячи з норм чинної Конституції України, можна стверджувати, що ця новація значно звужує існуючі права громадян України на народне волевиявлення. Так, розділ III Основного Закону України (ст. 72, ст. 74) передбачає можливість прийняття законопроектів з будь-яких питань (окрім податків, бюджету, амністії) безпосередньо народом – на всеукраїнському референдумі. Стаття 22 Конституції України встановлює, що конституційні права та свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

*По-третє*, зважаючи на попередні рішення Конституційного Суду України, існує висока імовірність визнання запропонованої законопроектом № 2145а новації неконституційною, у разі відповідного звернення. Як уже зазначалося вище, Конституційний Суд України, розглядаючи справу про прийняття Конституції та законів України на референдумі, дійшов висновку, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через референдум, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, не тільки скасовувати закони, але й приймати їх чи вносити до них зміни (*абзац сьомий пункту 5 мотивувальної частини Рішення КСУ від 16.04.2008 № 6-рп/2008*).



## **Висновки та рекомендації**

**Нагальність розробки та прийняття змін до правового регулювання проведення референдумів в Україні зумовлена наявністю прогалин у Конституції України та невідповідністю конституційним положенням окремих норм чинного закону «Про всеукраїнський референдум» у частині прийняття нової редакції Конституції України та законів України на референдумі за народною ініціативою.**

Зважаючи на складність проблеми, подальшу роботу над удосконаленням законодавства з питання референдумів доцільно провести у кілька етапів.

**На першому етапі необхідно ініціювати приведення чинного Закону України «Про всеукраїнський референдум» у відповідність до норм Конституції України.**

За основу можна взяти проект закону «Про всеукраїнський референдум» № 2145а, який вже включено до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України. При цьому із тексту цього проекту необхідно вилучити норми, які передбачають запровадження в Україні інституту «народного вето».

Окрім цього, до прийняття нової редакції закону «Про всеукраїнський референдум» чи до винесення рішення Конституційного Суду України про (не)конституційність чинного Закону України «Про всеукраїнський референдум», доцільно утриматися від ініціювання винесення на всеукраїнський референдум будь-яких питань. Задля блокування ініціатив, спрямованих на проведення референдуму та дискредитації цього інституту прямого народовладдя, варто розглянути можливість звернення до суду відповідної юрисдикції із відповідним позовом з вимогою заборонити ЦВК здійснювати будь-які заходи із підготовки референдуму до приведення закону про референдум у відповідність до Конституції України.

На другому етапі, на розгляд існуючої Конституційної комісії, варто

винести питання про підготовку змін до Конституції, які уточнюватимуть положення розділів III «Вибори. Референдум» та IV «Верховна Рада України» Основного Закону України. Зокрема, необхідно визначити порядок прийняття нової редакції Конституції України народом України та порядок прийняття законопроектів на всеукраїнському референдумі. При цьому слід передбачити, що:

- закони, схвалені на всеукраїнському референдумі, не можуть бути змінені за звичайною парламентською процедурою раніше, ніж через 5 років;
- Верховна Рада України може у визначений термін виносити на всеукраїнський референдум альтернативні законопроекти (окрім законопроекту про скасування прийнятого Верховною Радою України закону);
- всеукраїнський референдум з питання скасування прийнятого Верховною Радою України закону не проводиться, якщо парламент самостійно приймає рішення про визнання закону таким, що втратив чинність.

На третьому етапі, після набуття чинності Закону «Про внесення змін до Конституції України», Закон України «Про всеукраїнський референдум» та Регламент Верховної Ради України необхідно буде привести у відповідність до оновленого Основного Закону України та додатково передбачити, що:

- на всеукраїнський референдум за народною ініціативою виносяться постатейно розроблені законопроекти щодо прийняття законів<sup>12</sup>;
- у разі видання указу Президента України про проголошення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законопроекту за народною ініціативою Верховна Рада України може самостійно розглянути такий

---

<sup>12</sup> Чинна редакція Закону України «Про всеукраїнський референдум» дозволяє виносити на всеукраїнський референдум питання схвалення (чи прийняття) законопроекту без тексту самого закону (вказавши у бюлетені лише його назву). Разом з тим, стаття 18 законопроекту № 2145а врегульовує це питання, передбачаючи, що закон або законопроект про скасування конкретного положення закону (декількох положень закону або конкретного закону в цілому) та відповідно текст положень закону (декількох положень закону або конкретного закону в цілому), що пропонується скасувати на всеукраїнському референдумі є невід'ємною частиною питання референдуму.

законопроект. При цьому, в разі прийняття парламентом такого законопроекту без внесення змін, референдум не проводиться, а внесення змін до прийнятого закону відбувається у порядку, визначеному Конституцією України.

Відділ розвитку політичної системи

*(О. О. Даниляк)*

№ 33, Серія «Політика»