

Обмеження предмета всеукраїнського референдуму: проблеми правового регулювання

Проблема обмеження предмету всеукраїнського референдуму має принципове значення для розуміння природи цього правового інституту, механізму реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, здійснення народного волевиявлення.



Сергій ДЕРЕВ'ЯНКО,
кандидат
історичних наук,
доцент, докторант
Прикарпатського
національного
університету імені
Василя Стефаника

Чинна Конституція України не вживає терміну «предмет всеукраїнського референдуму», однак сутність його розкривається конституційними нормами, котрими визначаються питання, з яких референдум може проводитись, та перелік законопроектів, з яких його проведення не допускається. Статтею 74 Конституції України встановлено, що «референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії». Закріплюючи такий вичерпний перелік обмежень, Конституція України передбачає проведення референдумів із питань про зміну території України (стаття 73) та про внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України (частина перша статті 156) [1]. Таке формулювання предмета всеукраїнського референдуму часто є підставою довольного трактування політикумом конституційних норм, особливо останніми роками, у зв'язку з реалізацією відомої конституційної, радше політичної реформи, широким ініціюванням владними інституціями та окремими політичними силами оновлення Основного Закону держави. Додаткову аргументацію додає використання норм Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (чинного у частині, що не суперечить Конституції України) [2], які більш широко трактують предмет всеукраїнського референдуму, містять значно ширший перелік питань, котрі можуть вноситись на референдум, і тих, з яких він не може проводитись.

Значною мірою подоланню правового

нігілізму щодо означених проблем сприяти-ме Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі [3], яке містить широке тлумачення норм конституційного регулювання референдумів, вагому, на наш погляд, аргументацію можливості проведення конституційного та законодавчого всеукраїнських референдумів.

У вітчизняній і зарубіжній правовій думці розуміння предмета загальнодержавного/загальнонаціонального, зокрема й всеукраїнського референдуму, є неоднозначним. До предмета як сутнісної характеристики референдуму більш чи менш широко обов'язково звертаються практично всі дослідники, які розробляють референдну проблематику.

Предмет всеукраїнського референдуму, його теоретичні засади аналізуються у працях відомих українських учених-правників О.В. Батанова, К.Г. Книгіна, Л.Т. Кривенко, О.Д. Крупчана, О.М. Мироненка, О.Г. Мурашина, М.В. Оніщука, В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодики, В.Л. Федоренка, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, О.О. Ющенко, О.І. Ющика та інших. До нього звертаються автори науково-практичних коментарів Конституції України, підручників та навчальних посібників із конституційного права України та зарубіжних країн, виборчого і референдного права. Конкретні пропозиції щодо вдосконалення референдного законодавства нерідко висловлювались у виступах і публікаціях керівників і членів

Центральної виборчої комісії, окремих статтях на сторінках «Вісника Центральної виборчої комісії».

Отже, суперечливість правового регулювання та дискусійність наукового осмислення проблем, пов'язаних із визначенням предмета всеукраїнського референдуму та його обмеженням, зростаюча суспільна потреба ширшого застосування цього конституційного інституту зумовлюють доцільність, наукову і практичну значимість дослідження означеної проблеми.

Метою пропонованої статті є з'ясування суті правового регулювання обмеження предмета всеукраїнського референдуму законодавством України, перспектив його вдосконалення з використанням окремих норм конституцій та відповідних законів зарубіжних держав.

Поза певною дискусійністю використаємо як вихідне, сформульоване В.Ф. Погорілкою та В.Л. Федоренком визначення, за яким «предметом всеукраїнського референдуму є комплекс важливих проблем державного і суспільного життя, стосовно яких громадяни України висловлюють свою думку у визначеній процесуальній формі» [4].

Предметом всеукраїнського референдуму, відповідно до статті 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», може бути: «затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до Конституції України змін і доповнень; прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень; прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів». Доповнюють цей перелік виписані у частині першій та другій статті 5 «питання, що виносяться на всеукраїнський референдум». Частиною третьою цієї ж статті встановлено, що «на всеукраїнський референдум не виносяться питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання амністії та помилування; питання про життя державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України» [2].

Отже, існує певна суперечність норм Закону конституційним. Не приведені вони у відповідність до Конституції України наступними внесеними до чинного Закону змінами згідно із Законами № 2481-ХІІ від 19 червня 1992 р. та № 2628-ІІІ від 11 липня 2001 р. Це спонукало Конституційний Суд України «звернути увагу Верховної Ради України, народних депутатів України, Президента України на необхідність ініціювання та приведення існуючого законодавства України з питань референдумів у відповідність до норм чинної Конституції України» (пункт 5 резолютивної частини названого Рішення від 16 квітня 2008 р.) [3].

Прагнення законодавчо унормувати ці питання простежуються у текстах численних зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів про внесення змін до чинного Закону про референдуми, проектів Законів України «Про всеукраїнський референдум», «Про референдуми в Україні» та інших [5]. Їх автори – суб'єкти законодавчої ініціативи: Президент України, народні депутати України, як самостійно, так і фракціями, Кабінет Міністрів України – порізно визначають перелік обмежень предмета всеукраїнського референдуму. Свої проекти пропонували Центральна виборча комісія, різноманітні наукові і громадські організації. Проекти законів обговорювались Комітетами Верховної Ради України, питання про їх прийняття впродовж останніх десяти років періодично вносились до порядку денного пленарних засідань сесій парламенту, однак безрезультатно. Останній приклад – розгляд 19 березня 2008 року Верховною Радою України двох проектів Законів України «Про всеукраїнський референдум», внесених народними депутатами України О.В. Лавриновичем та Ю.Б. Ключковським. Попри спірність ряду положень цих проектів, їх відхилення – результат радше небажання компромісу політичних сил. 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. Натомість, недосконалість чинного законодавства про референдуми робить не менш складним їх реальне проведення, ще проблематичнішою – реалізацію прийнятих рішень. Нагальним тому є прийняття нових

Чинна Конституція України не вживає терміну «предмет всеукраїнського референдуму», однак сутність його розкривається конституційними нормами, котрими визначаються питання, з яких референдум може проводитись, та перелік законопроектів, з яких його проведення не допускається. Формулювання предмета всеукраїнського референдуму часто є підставою довільного трактування політикумом конституційних норм, особливо останніми роками, у зв'язку з реалізацією відомої конституційної, радше політичної реформи, широким ініціюванням владними інституціями та окремими політичними силами оновлення Основного Закону держави.

Потреба обмеження предмета всеукраїнського референдуму знайшла відображення у проекті Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (нова редакція), схваленому Центральною виборчою комісією 24 березня 1999 року. Створювались робочі групи з підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства України про вибори і референдуми, обговорювались напрацьовані проекти на засіданнях Комісії і в наступні роки, про що свідчать окремі постанови ЦВК, піврічні орієнтовні плани роботи.

законів про референдуми, розширення норм конституційного регулювання референдумів в оновленому Основному Законі держави.

Із сукупності зареєстрованих законопроектів виокремимо лише ті, які містять положення щодо обмеження предмета всеукраїнського референдуму:

1. Проекти Закону України «Про всеукраїнський референдум», внесені народними депутатами України О.Ю. Кучеренком, Ю.Я. Іоффе, О.Р. Абдулліним 22 лютого 1999 р., реєстр. № 3068; Р.П. Безсмертним 5 січня 2000 р., реєстр. № 4179-1; С.П. Головатим 3 березня 2000 р., реєстр. № 4179-3; Є.П. Кушнар'євим, Ю.В. Каракаєм 27 липня 2006 р., реєстр. № 1200; О.В. Лавриновичем 18 січня 2008 р., реєстр. № 1374; Ю.Б. Ключковським 1 лютого 2008 р., реєстр. № 1374-1.

2. Проекти Закону України «Про референдуми в Україні», внесені народними депутатами України: членами депутатської фракції у Верховній Раді України «Батьківщина» Ю.В. Тимошенко, О.В. Турчиновим, І.Г. Кириленком, В.Г. Алексєєвим, В.І. Альохінім, В.Г. Бабичем, А.Г. Біликом, О.Г. Білорусом, О.В. Блохінім, В.П. Борзовим, Д.М. Гнатьюком, М.О. Габером, М.В. Гуцолом, В.В. Давидовим, І.З. Кірімовим, С.М. Кондратєвським, І.П. Куньовим, В.І. Мартиновським, О.Б. Мельниковим, М.І. Мичком, О.А. Насценком, С.М. Правденком, О.Г. Пухкалом, О.І. Ременюком, С.О. Сафроновим, В.М. Сушкевичем, П.П. Толочком, О.І. Юхновським 23 вересня 1999 р., реєстр. № 4073; В.І. Коновалоком 24 січня 2000 р., реєстр. № 4073-1.

Потреба обмеження предмета всеукраїнського референдуму знайшла відображення і у проекті Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (нова редакція), схваленому Центральною виборчою комісією 24 березня 1999 р. [6]. Створювались робочі групи з підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства України про вибори і референдуми, обговорювались напрацьовані проекти на засіданнях Комісії і в наступні роки, про що свідчать окремі постанови ЦВК, піврічні орієнтовні плани роботи. «Підготовка пропозицій про вдосконалення законів щодо проведення виборів та референдумів в Україні, про необхідність імплементації у виборче законодавство України міжнародних виборчих стандартів у сфері захисту та забезпечення конституційних виборчих прав громадян України» визначена

Протокольним рішенням ЦВК від 25 квітня 2008 р. [7] як один із основних напрямів її діяльності щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні на 2008 рік.

Досить широко до цих питань звертаються автори проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум», оприлюдненого для внесення зауважень і пропозицій Центром нормопроєктного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень [8].

Обмеження предмета референдуму у текстах законопроектів їх автори структурно вміщують здебільшого серед обмежень на проведення всеукраїнського референдуму, які загалом включають у себе широке коло проблем. Обмеження ж предмета референдуму виступають у формі переліку питань, з яких референдум не проводиться. До прикладу, О.Ю. Кучеренко, Ю.Я. Іоффе, О.Р. Абдуллін, назвавши статтю 5 «Питання, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму», надто умовно, на наш погляд, поділяють їх на питання, з яких «всеукраїнський референдум не допускається», та питання, що «на референдум не виносяться». Такий же поділ використовує Р.П. Безсмертний (стаття 5 його проекту). Більш вдалу формулу, вважаємо, пропонує Ю.Б. Ключковський: «не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму щодо питань: <...>» (частина четверта статті 4).

Отже, для означення обмежень предмета всеукраїнського референдуму всі названі законопроекти вживають як ключовий термін «питання всеукраїнського референдуму», не наводячи при цьому його пояснення, що є загалом типовим і проблемним для вітчизняного законодавства. Винятком є законопроект Є.П. Кушнар'єва та Ю.В. Каракаєва, до якого введено окрему статтю 4 «Основні терміни і поняття».

Узагальнивши вживані у законопроектах та науковій літературі визначення, пропонуємо під «питанням (питаннями) референдуму розуміти питання, проект закону чи іншого нормативного акта, діючий закон чи інший нормативний правовий акт, які мають суспільну значимість, за якими ініціюється чи проводиться всеукраїнський референдум».

Вміщені у законопроектах норми мають дозволяючий чи заборонний характер.

Новизною відзначаються положення проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» Є.П. Кушнарєва та Ю.В. Каракаєва про те, що на всеукраїнський референдум не можуть вноситися питання «про продовження строку повноважень діючого Президента України, Верховної Ради України поточного скликання або про перенесення строків проведення виборів Президента України чи Верховної Ради України, що може призвести до узурпації влади», а також «про персональний склад центральних і місцевих органів виконавчої влади, Збройних Сил України, правоохоронних органів, органів прокуратури, суддів та інших органів державної влади».

Перші пов'язані зі встановленням переліку питань, з яких референдум є обов'язковим чи може проводитись, і здебільшого мають узагальнюючий характер. До прикладу, «На всеукраїнський референдум можуть вноситися питання, рішення яких шляхом референдуму не суперечить Конституції України» (частина перша статті 5 проекту ЦВК). Натомість, Є.П. Кушнарєв і Ю.В. Каракаєв вважають, що «предметом всеукраїнського референдуму можуть бути будь-які питання, за винятком тих, з яких референдум не допускається згідно з Конституцією України» (частина перша статті 1). Таке ж розуміння предмета референдуму характерне для проекту О.В. Лавриновича (статті 2 та 3).

Загалом, автори всіх названих законопроектів при визначенні переліку питань, з яких проведення всеукраїнського референдуму не допускається, як правило, називають насамперед ті, які передбачені статтею 74 Конституції України та статтями 3 і 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Тому звернемо увагу на інші пропозиції, що містяться у законопроектах і виходять за межі чинного правового поля відповідно до хронології їх ініціювання. Так, у внесеному 22 лютого 1999 р. проекті Закону України «Про всеукраїнський референдум» О.Ю. Кучеренко, Ю.Я. Іоффе, О.Р. Абдулін уперше широко виписали «питання, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму» (стаття 5). Серед новел цього проекту пункт 1 частини першої цієї статті, за яким всеукраїнський референдум не допускається «з питань, які прямо чи опосередковано скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та конституційні гарантії їх реалізації або звужують зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини і громадянина». Таку ж норму пропонує у своєму проекті С.П. Головатий (пункт 1 частини третьої статті 3). Названий проект ЦВК 1999 р. це положення трактує наступним чином: «Питання, що вносяться на всеукраїнський референдум, не повинні обмежувати або скасовувати загальноновизнані права і свободи людини і громадянина та конституційні гарантії їх реалізації» (частина третя статті 5).

Заслужують на увагу, на наш погляд, пропозиції проекту О.Ю. Кучеренка, Ю.Я. Іоффе, О.Р. Абдуліна про те, що всеукраїнський референдум не допускається «щодо

змін Конституції України, які спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України» (пункт 2 частини першої статті 5), а також про те, що на референдум не виносяться «питання щодо затвердження законопроекту про внесення змін до Конституції України, щодо якого не було додержано процедури його прийняття, визначеної статтею 156 Конституції України» (пункт 1 частини другої статті 5), «питання помилування» (пункт 2 частини другої цієї ж статті).

Цей же перелік використано Р.П. Безсмертним, а також В.І. Коновалюком (за винятком обмежень у випадку порушення процедури затвердження порядку про внесення змін до Конституції України та з питань помилування).

Автори проекту Закону України «Про референдуми в Україні» члени депутатської фракції у Верховній Раді України «Батьківщина» у розумінні обмежень предмета всеукраїнського референдуму не виходять за межі конституційних норм. Змістовним, вважаємо, є запропоноване ними застереження, за яким «підготовка і проведення таких референдумів заборонена, а їх результати не мають юридичної сили» (абзац другий частини першої статті 7).

Не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, на думку С.П. Головатого, питання, «які відповідно до статті 92 Конституції України належать до таких, що визначаються чи встановлюються виключно законами України» (пункт 2 частини третьої статті 3).

Новизною відзначаються положення проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» Є.П. Кушнарєва та Ю.В. Каракаєва про те, що на всеукраїнський референдум не можуть вноситися питання «про продовження строку повноважень діючого Президента України, Верховної Ради України поточного скликання або про перенесення строків проведення виборів Президента України чи Верховної Ради України, що може призвести до узурпації влади» (пункт 1 частини третьої статті 6), а також «про персональний склад центральних і місцевих органів виконавчої влади, Збройних Сил України, правоохоронних органів, органів прокуратури, суддів та інших органів державної влади» (пункт 3). Доцільним, вважаємо, є застереження частини п'ятої цієї ж статті про те, що «зазна-

чений у цій статті перелік обставин, що виключають або обмежують призначення та проведення референдуму чи винесення на всеукраїнський референдум окремих питань, є вичерпним і не може бути змінений інакше як шляхом внесення змін до цього Закону». Змістовністю відзначається стаття 7 «Особливості формування питань всеукраїнського референдуму» цього проекту.

Очевидно, слід погодитись із пропозиціями Ю.Б. Ключковського про те, що не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму щодо питань «прийняття, зміни чи скасування підзаконних актів» (пункт 4 частини четвертої статті 14), «кадрових питань» (пункт 6), а також, що «не може бути здійснена народна ініціатива щодо ратифікаційного референдуму» (частина шоста статті 14). Проте, вважаю, неправомірно було б позбавляти громадян права на проведення всенародного голосування щодо «довіри Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України» (пункт 5 частини четвертої цієї ж статті). Неприйнятними, очевидно, є і пропозиції С.П. Головатого про те, що не можуть бути предметом проведення всеукраїнських референдумів питання «дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України», «проведення дострокових виборів народних депутатів України або Президента України» (пункти 3-4 частини третьої статті 3). Всеукраїнські референдуми з цих питань неодноразово ініціювалися в Україні в 2001–2007 рр., достатньо широко практикуються в зарубіжних державах.

Обмежуючою ознакою є також кількість питань. «На всеукраїнський референдум може виноситись лише одне питання» – вважають С.П. Головатий (пункт 4 частини третьої статті 3), О.В. Лавринович (частина третьої статті 6). Ю.Б. Ключковський уточнює, що «питання законодавчого референдуму може допускати не більше двох альтернативних варіантів пропозиції референдуму» (частина третя статті 14).

«В межах одного всеукраїнського референдуму виноситись не більше трьох питань» – пропонують записати у статті 24 автори проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України. Цікавими є й інші пропозиції цього проекту з огляду на предмет дослідження. Так, обмежувальний характер ма-

ють пропонувані норми, за якими «питання ратифікаційного та законодавчого референдумів не можуть суперечити Конституції України» (частина перша статті 23); «всеукраїнський референдум не може бути призначений (проголошений) протягом одного року після проведення всеукраїнського референдуму з будь-якого питання» (стаття 27); «предметом законодавчого референдуму є прийняття громадянами рішень щодо законів України (внесення до них змін), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України» (стаття 46) та інші [8].

Обмежувальний характер щодо конкретного предмета референдуму мають також норми чинної Конституції України, якими чітко закріплено повноваження щодо призначення/проголошення всеукраїнських референдумів Президента України (частина перша статті 72, пункт 6 частини першої статті 106, частина перша статті 156) та Верховної Ради України (частина перша статті 72, стаття 73, пункт 2 частини першої статті 85) [1]. Прагнення уточнити їх повноваження щодо референдумів простежується й у відомих нині проектах конституційних змін – проекті нової Конституції України, створеному групою науковців під керівництвом В.М. Шаповала, офіційно внесеному до Національної конституційної ради фракцією Комуністичної партії у Верховній Раді України проекті нової редакції Конституції України, у проекті стосовно змін до Конституції України, підготовленому Ю.В. Тимошенко, а також у зареєстрованому фракцією Партії регіонів до розгляду у парламенті проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України» та низці інших.

Стосовно обмежень предмета референдуму вирізняється перший названий проект, автори якого пропонують сформулювати їх таким чином: «всеукраїнський референдум за народною ініціативою не допускається щодо законів з питань податків, бюджету, амністії, надання згоди на обов'язковість або денонсацію міжнародних договорів» (частина третя статті 76) [9]. Виходячи зі стану політизації українського суспільства, потреб подальшої розбудови державності, досвіду світового і, зокрема європейського конституціоналізму, вважаємо, не слід встановлювати повної конституційної заборони проведення всеукраїнського ре-

Очевидно, слід погодитись із пропозиціями Ю.Б. Ключковського про те, що не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму щодо питань «прийняття, зміни чи скасування підзаконних актів», «кадрових питань», а також, що «не може бути здійснена народна ініціатива щодо ратифікаційного референдуму». Проте, вважаю, неправомірно було б позбавляти громадян права на проведення всенародного голосування щодо «довіри Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України».

Історичні особливості державотворення зумовили своєрідність правового регулювання обмеження предмета референдуму в різних національних правових системах. До прикладу, у франкомовних державах Африки, конституції яких створювались під впливом конституційного права їх колишньої метрополії – Франції, заборонено проведення референдумів щодо національної єдності та територіальної цілісності, республіканської форми та демократичних принципів правління. В ісламських державах не підлягають перегляду принципи священної релігії та характер політичної системи.

ферендуму щодо міжнародних договорів України. Ретельний аналіз норм конституцій зарубіжних держав, які здебільшого забороняють чи обмежують проведення таких референдумів, дає підстави пропонувати внести до оновленої Конституції України припис, яким надати Президенту України право (краще – зобов'язати його) призначати всеукраїнський референдум за народною ініціативою з питань входження України чи приєднання її до політичних і економічних союзів з іншими державами, військово-політичних блоків.

Отже, названими законопроектами передбачено суттєве розширення обмеження предмета всеукраїнського референдуму, а тому їх прийняття могло б призвести певною мірою до звуження змісту та обсягу конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, що суперечить нормам Конституції та законам України.

Тому доцільним є широке вивчення і застосування досвіду правового регулювання означених проблем у зарубіжних державах. Проведений нами аналіз конституцій та актів конституційного значення всіх країн світу дає підстави твердити, що закріплюючи референдум як форму народного волевиявлення, ці акти здебільшого визначають перелік питань, з яких може бути проведено всенародне голосування, хоча при цьому сам термін «предмет референдуму» не вживається (здебільшого – «питання», «об'єкт» референдуму тощо). Чимало конституцій передбачають подвійне закріплення предмета загальнодержавного/загальнонаціонального референдуму конституцією і відповідним конституційним (органічним) законом.

На відміну від предмета референдуму, межі якого не завжди чіткі (може бути практично будь-яке питання, закон), конституції чітко встановлюють обмеження щодо цього предмета.

Окремі приклади законодавчого регулювання обмеження предметного поля референдуму у державах-членах Європейського Союзу відображені схематично у змістовному виданні Лабораторії законодавчих ініціатив [10]. Цікавим є загальне окреслення сфер, які не підлягають регулюванню рішеннями референдуму і є альтернативним шляхом нормативного визначення питань, що не можуть бути предметом референдуму. Аналізуючи ці формалізовані ознаки,

зауважимо, що єдиної конституційної моделі референдуму у державах Євросоюзу не створено, а тому необхідно розрізняти конституційні моделі окремих європейських держав.

Не слід ігнорувати і досвід інших держав. Зокрема, доцільним, вважаємо, є використання положень модельних законодавчих актів Міжпарламентської Асамблеї Співдружності Незалежних Держав. Проектом модельного Закону «Про загальнонаціональний референдум», розробка якого ведеться кілька років, прийняття очікується у 2008 році, передбачається, що питаннями референдуму можуть бути, зокрема «питання, безпосередньо не заборонені чи такі, що не суперечать Конституції та національному законодавству, не обмежують, відмінюють чи принижують загальнознані права і свободи людини і громадянина, конституційні гарантії реалізації таких прав і свобод, не віднесені до виключної юрисдикції вищого законодавчого органу держави» (пункт 6 частини другої статті 6).

Історичні особливості державотворення зумовили своєрідність правового регулювання обмеження предмета референдуму в різних національних правових системах. До прикладу, у франкомовних державах Африки, конституції яких створювались під впливом конституційного права їх колишньої метрополії – Франції, заборонено проведення референдумів щодо національної єдності та територіальної цілісності, республіканської форми та демократичних принципів правління. В ісламських державах не підлягають перегляду принципи священної релігії та характер політичної системи.

Аналіз конституційних норм зарубіжних держав може бути предметом окремого дослідження, тут же узагальнимо їх наступним чином – конституції забороняють чи обмежують проведення референдумів з питань податків і бюджету; фінансових зобов'язань держави; амністії та помилування, кримінальної відповідальності загалом; внесення змін до окремих розділів, глав чи статей Основного Закону держави; територіальної цілісності; засад конституційного ладу; конституційних прав і свобод людини і громадянина; ратифікації і денонсації міжнародних договорів і угод; обрання посадових осіб; з питань, що відносяться до виключної компетенції законодавчих, адміністративних та судових органів; інші.

При оновленні Конституції України, вважаємо, доцільно було б, з урахуванням теорії і практики світового конституціоналізму, статтю 74 викласти наступним чином: «Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії та помилування, таких, які обмежують конституційні права і свободи людини та гарантії їх реалізації».

Таким чином, правове регулювання обмеження предмета всеукраїнського референдуму вимагає вдосконалення через існуючу невідповідність конституційних та законодавчих норм. Для її усунення, до прийняття нового референдного законодавства, слід привести норми Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» в частині обмежень предмета всеукраїнського референдуму у відповідність до статті 74 Конституції України. При підготовці та прийнятті нового Закону України «Про всеукраїнський референдум» чи, що було б доцільніше – Виборчого кодексу України, недопустимим є пропонуване розширення обмеження предмета всеукраїнського референдуму без внесення відповідних змін до Основного Закону держави.

У запропонованому проекті концепції нової Конституції України, розробленому

робочою групою Національної конституційної ради під керівництвом М.І. Ставнійчук, зокрема передбачається, що «має бути уточнено коло питань, стосовно яких проведення референдуму є обов'язковим, а також питання, з яких проведення референдуму не допускається» [11]. При оновленні ж Конституції України, вважаємо, доцільно було б, з урахуванням теорії і практики світового конституціоналізму, статтю 74 викласти наступним чином: «Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії та помилування, таких, які обмежують конституційні права і свободи людини та гарантії їх реалізації». Внесення такого доповнення змін відповідало б загалом конституційним моделям референдуму, що склалась у державах Європейського Союзу, повноправним членом якого Україна прагне стати.

Література

1. 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 25.06.2008 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
2. Закон Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»: Прийнятий 03.07.1991 р., № 1286–ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443; остання редакція від 01.10.2007 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1286-12&p=1212993627169861>.
3. 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.
4. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. – С. 102.
5. Тексти проектів законів, подання і пояснювальні записки, порівняльні таблиці, висновки Головного науково-експертного управління Верховної Ради України та інші матеріали до них, розміщені у розділі «Зареєстровані законопроекти» на офіційному web-сайті Верховної Ради України // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2.
6. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (нова редакція). Проект: Схвалений постановою Центральної виборчої комісії № 20 від 24 березня 1999 р. // http://www.cvk.gov.ua/postanovy/1999/p0020_1999.htm.
7. Про Основні напрями діяльності Центральної виборчої комісії щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні на 2008 рік: Протокольне рішення Центральної виборчої комісії від 25 квітня 2008 р. № 2 // http://www.cvk.gov.ua/protocol_rishen/2008/pr0002_2008_d.htm.
8. Закон України «Про всеукраїнський референдум»: Проект [19 червня 2008 р.] // http://www.niss.gov.ua/Table/zak_ref/zak_refer.htm.
9. Конституція України: Проект // Главред. – 2008. – 28 лютого; <http://www.glavred.info/print.php?article=/archive/2008/02/28/163946-5.html>.
10. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А.М. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – С. 70–73.
11. 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>.