

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

На правах рукопису

**БОНДАР Марія Юріївна**

УДК 342.573(477)

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ РЕФЕРЕНДУМ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

**ДИСЕРТАЦІЯ**

на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –  
**МІШИНА Наталя Вікторівна,**  
доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2017

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>ВСТУП</b> .....                                                                                                                    | 3   |
| <b>РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНАЛЬНО-ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ<br/>КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФЕРЕНДУМІВ</b> .....                                                  | 11  |
| 1.1. Генеза конституційних референдумів: національний та<br>зарубіжний досвід .....                                                   | 11  |
| 1.2. Поняття, сутність та види конституційних референдумів ..                                                                         | 30  |
| 1.3. Особливості змісту принципів конституціоналізму та<br>безпосередньої демократії в контексті конституційних<br>референдумів ..... | 51  |
| Висновки до Розділу 1 .....                                                                                                           | 70  |
| <b>РОЗДІЛ 2. РЕГЛАМЕНТАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ<br/>РЕФЕРЕНДУМІВ: МІЖНАРОДНІ ЗАСАДИ ТА<br/>НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО</b> .....              | 74  |
| 2.1. Міжнародні документи, що регулюють проведення<br>конституційних референдумів та проблеми їх<br>імплементції в Україні .....      | 74  |
| 2.2. Українське законодавство про конституційні<br>референдуми та перспективи його вдосконалення .....                                | 99  |
| Висновки до Розділу 2 .....                                                                                                           | 129 |
| <b>РОЗДІЛ 3. ПРАКТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ<br/>КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФЕРЕНДУМІВ</b> .....                                             | 132 |
| 3.1. Український конституційний референдум 16 квітня<br>2000 р.: проблемні питання та наслідки .....                                  | 132 |
| 3.2. Конституційні референдуми в зарубіжних країнах (на<br>матеріалах держав-членів Європейського Союзу) .....                        | 159 |
| Висновки до Розділу 3 .....                                                                                                           | 185 |
| <b>ВИСНОВКИ</b> .....                                                                                                                 | 187 |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....                                                                                               | 192 |

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Сьогодні в Україні триває конституційна реформа, яка передбачає оновлення багатьох сфер державного та суспільного життя. З метою підвищення економічної, соціальної та духовної стабільності, для забезпечення належної реалізації принципів верховенства права та пріоритетності прав людини, для розвитку громадянського суспільства необхідним є активне залучення Українського народу до вирішення питань загальнодержавного значення, у т. ч. за допомогою безпосередньої демократії. Роль інститутів безпосередньої демократії в сучасному українському суспільстві підвищується з урахуванням євроінтеграційних прагнень України.

Конституцією України у ст. 5 утверджено пріоритетність безпосереднього народовладдя, визначено носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні народ, у ст. 69 передбачено, що народне волевиявлення здійснюється в т. ч. через таку форму безпосередньої демократії, як референдум, а розділом XIII встановлено, які зміни до Основного Закону приймаються виключно через референдум. Тим самим утворено підґрунтя для впровадження в національну демократичну практику конституційних референдумів.

Конституційні референдуми є механізмом, який може надати реальну змогу Українському народові реалізовувати свої політичні права, зокрема здійснювати установчу владу шляхом прийняття змін до Конституції України або прийняття її нової редакції, оскільки завдяки схваленню Основного Закону чи змін до нього народом Конституція набуває найбільшої легітимності. Однак навколо конституційних референдумів в Україні точаться гострі дискусії. Це пов'язано здебільшого з історичним досвідом: підготовка, проведення та імплементація результатів конституційного референдуму 16 квітня 2000 р. поставили перед національною наукою конституційного права та практикою низку проблемних питань, багато з яких і досі не отримали свого вирішення (наприклад, значна кількість прогалин у законодавстві щодо механізму проведення референдуму). У зв'язку з цим суттєве значення для розвитку

конституційних референдумів має вдосконалення їх нормативно-правової бази, заповнення прогалин у законодавстві, усунення можливих колізій, оскільки чинний Закон України «Про всеукраїнський референдум» містить суперечності та недоліки, які потребують доопрацювання та законодавчого виправлення, тому подальші дослідження конституційних референдумів є перспективними.

Конституційні референдуми в Україні поки що не досліджувалися на монографічному рівні. В українській юридичній літературі залишається малодослідженим навіть інститут референдумів у цілому. Референдумам присвячено дисертації В. Л. Федоренка «Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики» (1999), А. О. Янчука «Проведення референдумів в Україні (конституційно-правові аспекти)» (2009), М. В. Оніщука «Конституційні основи референдної демократії» (2010), С. М. Дерев'янка «Референдум як демократичний політичний інститут: світовий досвід і Україна» (2012). Однак жодна з цих праць не ґрунтується на чинному на теперішній час законодавстві, не має своїм предметом виключно конституційні референдуми, не охоплює світової, у т. ч. європейської, практики з цього питання.

Зазначене зумовило вибір теми та мету дисертаційного дослідження, її наукову новизну і практичне значення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано в рамках науково-дослідної теми кафедри конституційного права «Конституційна модернізація та реформування в Україні», що пов'язана з планом наукових досліджень Національного університету «Одеська юридична академія» на 2011–2015 рр. «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671) та науково-дослідної теми кафедри конституційного права «Конституційна реформа та модернізація в умовах інтеграційного розвитку України», що пов'язана з планом наукових досліджень Національного університету «Одеська юридична академія» на 2016–2020 рр. «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та

культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

**Мета і задачі дослідження.** Мета роботи полягає в характеристиці конституційних референдумів в Україні й у зарубіжних країнах та формулюванні пропозицій з удосконалення національного конституційного законодавства про них.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких **задач**:

дослідити генезу виникнення і розвитку конституційних референдумів у світі та в Україні;

визначити поняття «конституційний референдум» у широкому розумінні та у вузькому розумінні;

виявити ознаки та види конституційних референдумів, у т. ч. в Україні;

виявити особливості застосування до конституційних референдумів принципів конституціоналізму та принципів безпосередньої демократії;

угрупувати світові та європейські міжнародні документи про конституційні референдуми, визначити відповідність їм чинного законодавства України;

охарактеризувати національне законодавство України про конституційні референдуми і сформулювати пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства про конституційні референдуми зокрема та про референдуми в цілому;

запропонувати процедуру прийняття нової редакції Конституції України із застосуванням референдуму та відповідні зміни до Основного Закону;

узагальнити основні проблеми, які зумовили невдалий досвід проведення конституційного референдуму 16 квітня 2000 р., та сформулювати на підставі критичного дослідження досвіду українського конституційного референдуму 16 квітня 2000 р. пропозиції щодо подальшого вдосконалення українського законодавства про конституційні референдуми;

охарактеризувати досвід проведення конституційних референдумів у державах Європейського Союзу та запропонувати напрями реформування законодавства України з урахуванням їх досвіду.

*Об'єктом дослідження* є референдум як форма безпосередньої демократії.

*Предметом дослідження* є конституційний референдум: теорія та практика.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертаційного дослідження є система взаємопов'язаних концептуальних принципів, методологічних підходів та методів, які дають змогу повно та всебічно дослідити теоретичні й практичні основи конституційних референдумів. Діалектичний підхід у дисертаційному дослідженні дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки між проведенням конституційних референдумів та наслідками, які щодо цього виявляються в тій чи іншій державі, дослідити процеси диференціації та інтеграції, а також постійну суперечність між сутністю і явищем такого різновиду народовладдя, як конституційний референдум, визначити його зміст і форму, об'єктивно оцінити практику проведення конституційних референдумів в Україні та в зарубіжних країнах (п.п. 1.1, 1.2, 3.1, 3.2). Аксиологічний підхід у роботі застосовано при дослідженні конституційного референдуму як форми безпосередньої демократії та висвітленні перспектив його застосування (п.п. 1.2, 1.3, 2.2, 3.1). За допомогою системного та сутнісного підходу вдалося дослідити поняття, ознаки та види конституційних референдумів (п. 1.2). Інтегративний підхід у дисертаційному дослідженні використано при аналізі міжнародних стандартів конституційних референдумів та практики проведення конституційних референдумів у країнах Європейського Союзу (п.п. 2.1, 3.2). При дослідженні генези конституційних референдумів використано метод конкретно-історичного аналізу, а також логічний метод, за допомогою якого відтворено історичний процес зародження та розвитку конституційних референдумів у його теоретичній формі (п. 1.3). Порівняльно-правовий метод використано для зіставлення нормативного регулювання та практики проведення конституційних референдумів в Україні та в інших державах, що сприяє розширенню сфери знань з досліджуваного предмета (п.п. 1.1, 3.2). У процесі

дослідження поняття, ознак та видів конституційного референдуму широкого використання зазнали методи аналізу і синтезу (п.п. 1.2, 1.3, 2.2, 3.1, 3.2). Статистичний метод у роботі використано переважно при дослідженні підсумків проведення конституційних референдумів в Україні та зарубіжних країнах (п.п. 3.1, 3.2).

Теоретичною основою дисертації послужили наукові розробки, пов'язані з проблематикою референдумів, таких дослідників, як М. В. Баглай, Ю. Г. Барабаш, В. Р. Барський, Г. Я. Буртяк, С. М. Дерев'янка, Ж.-П. Жакке, В. Т. Кабишев, Ю. М. Кириченко, К. Кобах, Д. С. Ковриженко, В. П. Колісник, І. Б. Коліушко, В. В. Комарова, В. Ф. Коток, Л. Т. Кривенко, О. Д. Крупчан, М. М. Куряча, Л. Ле Дюк, В. В. Маклаков, Т. Маколей, В. В. Масич, В. О. Міхальов, Е. Б. Мухамеджанов, М. В. Оніщук, К. О. Павшук, В. Ф. Погорілко, А. О. Селіванов, Г. В. Синцов, О. В. Совгиря, І. П. Трайнін, С. В. Троїцький, В. А. Туманов, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, А. О. Янчук та ін. Автор також спиралася на праці публічно-правового спрямування таких учених: Ю. М. Бисага, Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Бориславська, К. М. Вітман, І. П. Голосніченко, В. В. Дудченко, С. В. Ківалов, В. П. Крижановський, А. Р. Крусян, Н. В. Мішина, Ю. М. Оборотов, М. П. Орзіх, П. М. Рабінович, М. В. Савчин, О. Ф. Скакун та ін.

Нормативно-правовою базою дисертаційного дослідження є: Конституція України та закони України, підзаконні акти органів державної влади, законодавство зарубіжних країн (Австрії, Данії, Іспанії, Норвегії, Словаччини, Франції, Швейцарії та ін.).

Емпіричну основу дослідження становлять практика розгляду справ Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, довідкові видання, матеріали засобів масової інформації, у т. ч. щодо конституційних референдумів у Австралії, Алжирі, Бахреїні, Вірменії, Греції, Ефіопії, Італії, Польщі, Португалії, Румунії, Угорщині, Франції, Швейцарії та ін.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є першим у вітчизняній конституційно-правовій науці монографічним дослідженням

конституційних референдумів. У ході дисертаційного дослідження отримано результати, що відзначаються науковою новизною, а саме:

***уперше:***

виокремлено конституційні референдуми в широкому розумінні та у вузькому розумінні, сформульовано дефініції цих понять;

обґрунтовано недоцільність виокремлення принципів конституційних референдумів, натомість охарактеризовано особливості застосування при підготовці та проведенні конституційних референдумів таких принципів конституціоналізму, як: верховенство права, пріоритетність прав людини перед інтересами держави, конституційна законність, демократизм, та таких принципів безпосередньої демократії, як: загальність, рівність, законність, пряме волевиявлення, вільна участь у загальнодержавному референдумі, таємне голосування, особиста участь у голосуванні, однократність голосування;

класифіковано зміни та доповнення до Конституції України в залежності від наявності вимоги їх затвердження на всеукраїнському референдумі;

***набули подальшого розвитку:***

характеристика ознак українського конституційного референдуму, зокрема: а) конституційний референдум призначає тільки президент; б) волевиявлення народу на конституційному референдумі має вирішальний характер; в) за правовою (юридичною) силою рішень конституційний референдум є імперативним;

класифікація конституційних референдумів у залежності від необхідності надання їх рішенням правової форми на: а) прямі, рішення яких не потребують нормативного оформлення (затвердження парламентом, іншим органом або органами публічної влади); б) опосередковані;

пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України у сфері конституційних референдумів, з урахуванням невдалого досвіду українського конституційного референдуму 16 квітня 2000 р., та відповідної судової практики;

***запропоновано:***

авторський порядок прийняття нової редакції Конституції України через референдум, який складається з таких стадій: а) ініціювання прийняття нової редакції Конституції України і формування Конституційної Асамблеї; б) розробка тексту нової редакції Конституції України Конституційною Асамблеєю; в) голосування за проект Конституції України у Верховній Раді України; г) проведення референдуму для схвалення проекту Конституції України; д) набрання чинності Конституцією України;

встановити конституційну відповідальність для вищих посадових осіб держави за порушення референдного законодавства у вигляді дострокового припинення повноважень посадової особи або складу державного органу;

внесення змін до чинного законодавства України з урахуванням: а) європейських стандартів у сфері конституційних референдумів; б) досвіду українського конституційного референдуму 16 квітня 2000 р.; в) досвіду конституційних референдумів у зарубіжних країнах, зокрема Бельгії, Данії, Ірландії, Франції.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що воно може бути використано у:

науково-дослідній сфері – при розробці проблематики конституційних референдумів, у т. ч. українського конституційного референдуму 16 квітня 2000 р. зокрема, а також референдумів у цілому, у т. ч. у зарубіжних країнах;

правотворчій діяльності – для вдосконалення норм Конституції України та Закону України «Про конституційний референдум», що регулюють проведення конституційних референдумів;

правозастосовній діяльності – у нормопроектній діяльності та при підготовці всеукраїнського референдуму в разі внесення змін та доповнень або прийняття нової редакції Конституції України;

навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів, підручників, посібників, практикумів з навчальних дисциплін: «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Юридична деонтологія», спецкурсів, присвячених формам безпосередньої демократії, а також правам

людини. Окремі положення дисертаційного дослідження використовувалися під час проведення лекцій та практичних занять у Національному університеті «Одеська юридична академія».

**Апробація результатів дослідження.** Положення і висновки дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

Теоретичні та практичні аспекти дослідження доповідались на: II Міжнародно-практичній конференції «Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі» (м. Житомир, 10 квітня 2014 р.); міжнародно-практичній конференції «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, 19–20 грудня 2014 р.); міжнародній практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України» (м. Одеса, 15–16 травня 2015 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні» (м. Запоріжжя, 30–31 жовтня 2015 р.); міжнародно-практичній конференції «Юридична наука та практика: виклики сучасних євроінтеграційних процесів» (м. Братислава, 27–28 листопада 2015 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції» (м. Одеса, 20 травня 2016 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладено у 12 публікаціях, з яких 5 опубліковані у фахових спеціалізованих виданнях з правових наук, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науково-періодичному виданні та 6 – у тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

## РОЗДІЛ 1

### ДОКТРИНАЛЬНО-ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФЕРЕНДУМІВ

#### 1.1. Генеза конституційних референдумів: національний та зарубіжний досвід

Серед інститутів прямої демократії пріоритетне місце в традиціях державотворення належить такому інституту конституційного права, як інститут референдуму. Референдум є загальновизнаною формою безпосередньої демократії, а право громадян на участь у референдумі – визнаною цінністю демократії, а тому проблема його втілення у праві та суспільній практиці не одне століття привертає увагу дослідників та законотворців [55]. Проблематика референдумів має високий ступінь актуальності. Так, сьогодні в Україні достатньо перспективним і цікавим для доктринального дослідження є всеукраїнський референдум щодо прийняття тексту нової Конституції України в цілому.

Слід зазначити, що науковий інтерес до проблем сутності та ролі референдумів існував завжди, а його причиною є міждисциплінарний характер цього феномена, адже дослідження на тематику референдумів та інших форм народовладдя тривалий час були притаманні теорії конституційного права і лише згодом стали об'єктами ще політологічних та соціологічних досліджень [51]. Як зазначає В. Комарова, референдум був предметом дослідження вітчизняних науковців ще до 1917 р., серед яких були такі відомі правознавці, як Б. Кістяковський, М. Коркунов, Б. Чичерин тощо [67].

У наш час конституційний референдум є однією з форм народного волевиявлення, змістом якого є забезпечення умов для всенародної легітимації внесення змін до чинної Конституції або прийняття нового Основного Закону.

Проведення конституційних референдумів у цивілізаційній історії більшості країн світу є закономірним явищем, оскільки конституційні акти

мають прийматися чи змінюватися у спосіб, що виключав би можливість будь-яких сумнівів громадян у легітимності як самого референдуму, так і утвердженого на ньому Основного Закону [32, с. 17].

Конституційні референдуми, у сучасному розумінні, стали поширеним явищем у XX–XXI ст.ст., бо в цей період часу більшість держав приймали основні закони, в яких і закріплювалися положення про прийняття Конституції та внесення до неї змін. Проте сам інститут референдуму почав зароджуватися ще в добу Середньовіччя.

Для кращого розумінні історичних закономірностей виникнення та розвитку конституційних референдумів необхідно провести їх періодизацію, виділивши основні етапи розвитку. В історичному контексті доцільно розглядати конституційні референдуми нерозривно від референдумів узагалі, бо дані поняття співвідносяться як частина і ціле.

Спираючись на історичний досвід укорінення і поширення демократичних традицій у суспільстві, Г. В. Синцов розглядає три періоди розвитку інституту референдуму в зарубіжних країнах: перший період – середина XV – середина XIX ст. – поява і становлення референдуму; другий період – кінець XIX – середина XX ст. – закріплення та широке застосування референдуму в зарубіжних країнах; третій період – середина XX ст. – наш час – утвердження референдуму як форми народовладдя [177, с. 10].

В. Ф. Погорілко виділяє чотири періоди становлення і розвитку референдумів: період до Першої світової війни (до 1914 р.), період між Першою та Другою світовими війнами (1918–1939 рр.), період після Другої світової війни до початку 90-х років XX ст., період з початку 90-х років XX ст. по теперішній час [126].

З урахуванням особливостей зародження і розвитку конституційних референдумів, більш прийнятною класифікацією для дослідження історичних закономірностей виникнення та розвитку конституційних референдумів у межах даного дисертаційного дослідження є класифікація, яку запропонував В. Ф. Погорілко.

У період до Першої світової війни (до 1914 р.) було характерним зародження форм безпосередньої демократії шляхом проведення племінних зборів, сходів, скликання віча та появою і становленням перших конституційних референдумів, на яких вирішувалися питання загальнодержавного значення та приймалися основні закони держав.

Період між Першою та Другою світовими війнами (1918–1939 рр.) характеризується значним зростанням популярності прийняття основних законів на референдумах та конституційного закріплення народного волевиявлення.

Період після Другої світової війни до початку 90-х років ХХ ст. характеризується нормативним та доктринальним становленням референдумів. Народне волевиявлення стає запорукою народовладдя, більшість держав приймає свої основні закони шляхом голосування на референдумах.

Період з початку 90-х років ХХ ст. по теперішній час характеризується глобалізацією та укоріненням демократичних цінностей. Конституційні референдуми виходять на якісно новий рівень, бо крім основних законів держав виносяться ще і наднаціональні основні закони (наприклад, Конституція Європейського Союзу) [126].

Першим прототипом референдуму в історії став плебісцит – інститут, який виник у V ст. до н. е. Закон консулів Луція Валерія Потіта і Марка Горація Барбата 449 р. до н. е. запроваджував недоторканність плебейських трибунів та обов’язковість плебісцитів для виконання громадянами Риму за умови їх попереднього затвердження Сенатом. Починаючи з 287 р. до н. е. плебісцити, відповідно до закону Квінта Гортензія, набирали чинності без погодження Сенату.

Перший референдум (з позиції сучасного розуміння даного терміна) відбувся 1439 р. у кантоні Берн і стосувався фінансового питання, а саме запровадження додаткового щотижневого податку в 1 англєтер для погашення військової заборгованості кантону [39, с. 25]. Поступово досвід проведення референдуму поширився й на інші кантони, а 1802 р. у Швейцарії відбувся

загальнодержавний референдум. Згодом він виходить за межі конфедерації і в XX ст. референдум стає загальновизнаним політичним інститутом, передбаченим переважною більшістю національних законодавств [203, с. 59]. Важливе значення у виникненні референдумів мали мирові сходи швейцарців, перший з яких був проведений 1294 р. у кантоні Швіц [215, с. 252].

Проте В. В. Комарова знаходить прародича сучасного референдуму в Київській Русі, а саме схожою на референдум вона називає діяльність віча. Вчена зазначає, що віче має спільні з інститутом референдумів риси, такі як вирішення питань голосуванням, прийняття рішень більшістю, імперативність рішень [68, с. 400].

Для того щоби знайти елементи народовладдя в діяльності віча, а саме прийняття суспільно важливих рішень шляхом народного обговорення, слід дослідити характер зборів, соціальний статус учасників віча та специфіку питань, задля вирішення яких збиралося віче.

Сучасні дослідники вітчизняної історії розійшлися у висновках: частина вчених вважають віче і боярську думу органами народовладдя і представницької влади на Русі [28, с. 98], інші – що «такий інститут, як віче, не мав системи представництва, компетенції, термінів скликання, процедури», головними функціями якого були комплектування народних ополчень та обрання військових ватажків [45, с. 10].

І. Я. Фроянов розглядає віче як інститут народовладдя, що був складовою частиною соціально-політичного механізму давньоруського суспільства. На його думку, склад вічових зборів був соціально неоднорідний, зустрічаються як «низи» суспільства (до яких належала основна маса учасників народних зборів, сільські жителі), так і «кращі мужі» – знать. На цьому вічі були представлені всі верстви населення і кожен міг висловити своє ставлення до тієї чи іншої проблеми або підтримати своїм голосом ту чи іншу людину, а це і є дуже чіткі риси демократії – «влади народу» [165, с. 50].

Судячи по літописах, вимагалось, щоб учасник віча був вільний і не перебував під батьківською опікою або в приватній залежності (закупи, холопи,

раби; а також жінки) [42, с. 139].

Так само не можна стверджувати, що народне віче насправді було органом волевиявлення всіх вільних жителів чоловічої статі. Як свідчать джерела, у багатьох випадках вічові збори перебували під контролем міської знаті, багаті люди підкуповували бідних, смердів, худих мужиків для того, щоб вони своїм криком заглушали промови їхніх супротивників і тим сприяли проведенню їхніх власних думок [93, с. 57-58].

Доцільно звернути увагу на порядок проведення вічових зборів, а саме на те, що віче збиралося не періодично, а в міру необхідності й накопичення невирішених питань та за ініціативою вищих посадових осіб міста чи народу. Віче на території Київської Русі було поширеним у великих містах та прилеглих до них землях. Найчастіше про нього згадується в літописах Києва, Новгороду та Пскова.

За літописними свідченнями, на віче скликали заради надзвичайних обставин. Так, у першій прямій згадці про віче в Белгороді з приводу його облоги печенігами 997 р. на розсуд віча було висунуто питання про те, чи здаватися печенігам, бо сили були нерівними. Віче майже підтримало цю думку, але знайшовся серед них старець, який запропонував удатися до хитрощів, і віче своїм рішенням відклало здачу міста.

Досить докладно пояснює причину вільного скликання віча історик М. І. Костомаров. Скликати віче – означало подати справу на обговорення народу, тому всякий, хто вважав своїм обов'язком говорити, міг скликати віче. З цієї точки зору скликання віча князем служить ознакою того, що князь в тих чи інших випадках мав потребу в голосі народу, а не доказі прерогативи князя над народом, інакше збори міг би завжди збирати князь або посадник [80, с. 34].

Як вважав М. Довнар-Запольський, для віча не потрібно було певного числа його учасників. Збори і рішення вважалися легітимними, аби кількість була достатньою, щоби рішення могло бути прийнятим для всієї землі або підтримано за необхідності силою [35, с. 16].

Серед істориків не має єдності й в оцінці повноважень віча. Проте

О. В. Мартишкін на основі аналізу історичного матеріалу все ж виділив найбільш важливі та найчастіше використовувані повноваження віча: укладання та розірвання договору з князем; обрання та зняття з посад посадників, тисяцьких; призначення воєвод; контроль за діяльністю князя, посадників, тисяцьких та інших посадових осіб; законодавчі функції, як приклад – прийняття Новгородської судної грамоти; зовнішні зносини, вирішення питань війни і миру, торгові відносини із Заходом; установлення торгових правил та пільг; установлення повинностей для населення, контроль за їх виконанням; контроль за судовими термінами і виконанням рішень; у випадках, що стосувалися всього міста, безпосередній розгляд справ; надання судових пільг [98, с. 175-176]. Таким чином, більш переконливими є доводи вчених, які вважають діяльність віче належною до органів народовладдя, бо з наведеного вбачається, що віче не було простим натовпом і не виконувало лише функцію обрання військових начальників. Навпаки, історичні джерела вказують на досить широкі повноваження віча.

Можна стверджувати, що саме віче заклало основи для формування правової свідомості наших предків та розвитку референдної демократії. Слід також відмітити, що рішення, прийняті на вічі, відзначалися найвищою легітимністю, бо їх схвалювали ті люди, на яких переважно вони й поширювалися. Звичайно, механізм роботи віча був дієвим тільки для того часу, бо число жителів міста, які могли брати участь у вічових зборах, не було великим, і більшість могла висловити свою думку, на відміну від сьогодення. Ефективність вічових зборів вказує на те, що необхідно частіше дізнаватися думку населення з приводу того чи іншого питання, проводячи народні опитування та консультативні референдуми.

Отже, саме в період Середньовіччя розпочалося формування передумов, закладення підвалин, що згодом привело до розвитку і поширення референдумів та інших форм народного волевиявлення.

Розвиток референдуму в сучасному розумінні нерідко пов'язують з ідеєю народного суверенітету, розвинутою в працях Т. Гоббса та Ж.-Ж. Руссо.

Зокрема, останній писав, що народ, котрий підкоряється законам, повинен бути їх творцем. Якщо ж закон не затверджений безпосередньо народом, це взагалі не закон [168].

Найбільшого поширення референдум отримав у Швейцарії наприкінці XVIII – першій половині XIX ст., коли під впливом французької окупації почався підйом кантональних рухів за народні права. До цього референдуми практикувалися лише на кантональному рівні, а у XVII ст. вони взагалі зникли з політичного життя, бо їх ініціювання розцінювалося як державний злочин.

Наприкінці 1797 р., у зв'язку з окупацією Францією Швейцарії та поразкою останньої, старий режим Швейцарії було зруйновано. На спішно скликаній Конституційній асамблеї (м. Ааргау, квітень 1798 р.) у проект конституції, який склав і проголосив з Парижа Наполеон, було внесено та прийнято зміни. Сам документ 1798 р. не був поданий для затвердження народом, але були передбачені асигнування для подальших конституційних референдумів [221].

1802 р. на референдумі було вирішено питання про прийняття конституції Гельветичної Республіки, тобто проведено конституційний референдум у сучасному розумінні. У 1830–1840-х рр. саме шляхом референдуму затверджувалися конституції окремих кантонів Швейцарії.

У Франції інститут референдуму почав застосовуватися під впливом теорії народного суверенітету, яку розробив Ж.-Ж. Руссо. З 1789-го по 1870 р. у країні було проведено 8 загальнонаціональних референдумів, переважно з конституційних питань [128, с. 48].

Так, влітку 1793 р. для ратифікації першої в історії Франції республіканської конституції було проведено конституційний референдум, на якому французький народ схвалив нову конституцію, котра заміняла монархічну конституцію 1791 р., після чого конституція була прийнята Національним конвентом Першої французької республіки 24 червня 1793 р.

1795 р. на конституційний референдум було винесено проект другої конституції Першої французької республіки. Понад 95 % громадян підтримали

проект конституції, внаслідок чого вона була ратифікована Національним Конвентом. Вже в січні 1800 р. на конституційний референдум було винесено проект конституції VIII р. Першої французької республіки. Референдум характеризувався низькою явкою громадян, які взяли в ньому участь. Водночас переважною кількістю голосів було схвалено проект, винесений на референдум.

Наступний конституційний референдум у Франції відбувся 10 травня 1802 р. Громадянам Франції для схвалення було запропоновано проект конституції Французького консулату, відповідно до якого Наполеон Бонапарт визнавався довічним консулом. Даний референдум також характеризувався низькою явкою серед населення. У ньому взяло участь близько 50 % виборців. Проект конституції Французького консулату було схвалено переважною кількістю голосів виборців, які взяли участь у референдумі (99,76 %). Ще один конституційний референдум проводився у листопаді 1804 р. для ратифікації проекту конституції Французького консулату. Зокрема, даний проект передбачав зміну статусу глави держави та самої держави. Так, Наполеон Бонапарт, який за попередньою конституцією був довічним консулом, ставав імператором, а Перша Французька республіка перетворювалася на Першу Французьку імперію. Шляхом референдуму проект конституції було схвалено майже одногосно. Після проведення референдуму 2 грудня 1804 р. Бонапарта коронували імператором Наполеоном I.

Перша Французька імперія проіснувала не довго. 22 червня 1815 р. Наполеон Бонапарт вдруге зрікся престолу, що і стало завершенням Першої Французької імперії. З 1848 р. у Франції почала свій відлік Друга Французька республіка. Шостий конституційний референдум у Франції відбувся 21 грудня 1851 р. Французькому народу для схвалення шляхом референдуму були запропоновані зміни до конституції Другої Французької республіки щодо збільшення президентського терміну Наполеона III з 4 до 5 років. Референдум характеризувався високою явкою виборців – близько 81 %. Хоч громадяни і схвалили проект змін до конституції, проте в історії даний референдум ознаменував собою зміну, всупереч нормам Конституції, Наполеоном III

державного ладу та початок утворення Другої Французької імперії. Продовженням конституційного референдуму 1851 р. став конституційний референдум 1852 р. Так, 21 листопада 1852 р. громадянам Франції було запропоновано схвалити проект конституції Другої Французької імперії, яка перш за все передбачала Луї Наполеону Бонапарту (Наполеону III) право обіймати президентську посаду протягом 10 років після розпуску ним Національних зборів. На референдумі переважною більшістю голосів виборців було схвалено нову Конституцію, що стало завершальним етапом в утворенні Другої Французької імперії.

8 травня 1870 р. на розсуд французів було винесено проект конституції Другої Французької імперії. За цим проектом передбачалось, що Франція за формою правління має стати конституційною монархією. Громадяни Другої Французької імперії підтримали на референдумі проект конституції, проте поразка Франції у франко-прусській війні у серпні – вересні 1870 р. привела до падіння у Франції імперського режиму та монархічної форми правління.

В. Ф. Погорілко вважає, що конституційне право тогочасної Франції передбачило проведення так званих плебісцитарних референдумів, сутність і зміст яких полягали у схваленні чи засудженні політики окремого державного діяча або затвердженні його державного статусу [126]. Наведені вище приклади підтверджують справедливість цієї думки.

Отже, конституційні референдуми кінця XVIII – початку XIX ст. у Франції були спрямовані на схвалення французькими громадянами форми правління в державі. З огляду на те, що кожен з усіх проведених конституційних референдумів у Франції в цей період затверджував проект конституції переважною більшістю голосів виборців, слід зробити висновок, що референдум виступав не як форма безпосередньої демократії в державі, а як знаряддя легалізації влади у Франції, що викликало негативне ставлення до референдумів у державі.

Першим проявом народовладдя на Американському континенті стали загальні збори колоністів в колонії Масачусетського заливу 1640 р., які

вважають першим референдумом у Новому світі. Згодом конституції штатів Масачусетс та Нью-Хемпшир затверджувались на референдумі. С. А. Котляревський зазначає, що референдум при перегляді конституції появився на рівні штатів до 20-х років XIX ст. [81, с. 40]. Упродовж століття референдум знайшов своє відображення в конституціях багатьох північноамериканських штатів. При цьому, в США конституційні референдуми поширені на рівні штатів, а не на вседержавному рівні.

Один із родоначальників американської правової системи Дж. Маршалл 1821 р. писав: «Народ творить конституцію, і лише народ може її змінити. Це творіння власної волі народу, і воно живе завдяки народу» [223, с. 53].

Конституційні референдуми були поширеними не лише на Європейському та Американському континентах. Так, наприкінці XIX ст. перший конституційний референдум було проведено також і в Австралії (1897–1898 рр.). Невдовзі після цього конституція Австралії в 1900 р. закріпила можливість проведення конституційного референдуму.

Яскравим конституційним референдумом на початку XX ст. став норвезький референдум 1905 р. Так, 18 листопада 1905 р. стортинг (парламент Норвегії) затвердив зміни до норвезької конституції, пов'язані з виходом країни з унії зі Швецією та зміною форми правління. А 12-13 листопада 1905 р. у Норвегії був проведений референдум з питання про майбутню форму правління країни. Очевидно, що вибір стояв між республікою та монархією, але питання для референдуму було сформульовано таким чином, що норвежцям пропонувалося визначитися в тому, чи згодні вони з пропозицією стортингу до уряду країни про висунення принца Данії Карла як кандидата на норвезький престол [212].

У свою чергу, у Данії у XX ст. було проведено понад 15 референдумів, зокрема на референдумі 1915 р. приймалося рішення щодо прийняття нової конституції, проте у зв'язку з Першою світовою війною введення в дію прийнятої конституції неодноразово відкладалось аж до 1918 р., а в 1953 р. на референдумі було прийнято Основний Закон держави, який діє до теперішнього

часу.

Таким чином, на початку XX ст. у багатьох державах, що обрали демократичний шлях розвитку, референдуми в цілому та конституційні референдуми зокрема виокремились в самостійний політично-правовий інститут, який набув свого поширення в подальшому.

Другий історичний період становлення конституційних референдумів ознаменувався інтенсифікацією нормативного закріплення останніх. Так, після Першої світової війни згадки про референдуми появилися в низці європейських конституцій, а саме в основних законах Австрії (1920), Чехословаччини (1920), Естонії (1920 р.), Греції (1927 р.), Ірландії (1937 р.) та багатьох інших.

Період між світовими війнами був багатим на проведення референдумів, зокрема і конституційних. Це було пов'язано зі спробою демократизації суспільного життя, хоч можна навести приклади і антидемократичних референдумів. У нацистській Німеччині референдуми носили антидемократичний характер та були справжнім знаряддям у руках влади. Цей висновок можна зробити на основі питань, які виносилися на тогочасні референдуми, а саме питання виходу Німеччини з Ліги Націй в 1933 р.; поєднання посади президента Німеччини з посадою фюрера та рейхсканцлера 1934 р.; приєднання Австрії до Німеччини в 1938 р.

Таким чином, значення використання референдуму для затвердження конституції або змін та доповнень до неї може бути різним. Так, якщо референдум проводиться для затвердження конституції (або змін та доповнень), які є гласно розроблені та прийняті парламентом або установчими зборами, то такий порядок може вважатися демократичним. Якщо ж референдум проводиться в умовах тиску на громадян, проект готується та обговорюється вузьким колом осіб, то такий спосіб затвердження конституції на референдумі не може розглядатися як демократичний [181].

Першу «корпоративну конституцію» також було прийнято шляхом проведення референдуму. У 1933 р. португальський диктатор А. О. Салазар розробив основний закон, за яким Португалія та її заморські провінції

проголошувалися унітарною корпоративною республікою на чолі з президентом, що обирався прямим голосуванням на семирічний термін.

З часом конституційні референдуми набували дедалі більшої популярності. Тому цілком логічно, що кількість референдумів, проведених в історичних рамках третього періоду в історії референдумів, значно перевищила кількість референдумів, які відбулися в період між Першою та Другою світовими війнами (1918–1939 рр.). Це спостереження стосується і конституційних референдумів.

На третьому етапі розвитку конституційні референдуми набувають широкого застосування як форми народного волевиявлення та безпосередньої демократії.

Наприклад, Франція конституції Четвертої та П'ятої республік приймала шляхом проведення референдуму – французьку традицію проведення конституційних референдумів відродив Ш. де Голль після закінчення Другої світової війни. 21 жовтня 1945 р. у Франції одночасно відбулися вибори до Установчих зборів та референдум, на якому вирішувалося питання щодо необхідності розробки Установчими зборами нової конституції. На референдумі громадяни Франції підтримали цю пропозицію.

Розроблений Установчими зборами проект конституції було схвалено більшістю виборців у 1946 р. Прийняття нового основного закону поклало початок існуванню у Франції Четвертої республіки. Конституція 1946 р. по праву вважається найдемократичнішою в історії Франції. Однак основною відмінною рисою форми держави, яку вона встановила, стала класична французька багатопартійність, що зумовила нестійкість політичної системи, часту зміну урядів: за 12 років існування Четвертої республіки у Франції змінилися 24 уряди.

Так, за свідченням Ж.-П. Жакке, народ Франції, реалізуючи свою установчу владу, затверджував на референдумах тексти конституцій цієї держави в 1795-ом, 1796-ом і 1946 р. [44, с. 110]. Конституцію П'ятої республіки у Франції, оприлюднену 4 жовтня 1958 р., французький народ також

підтримав на референдумі 28 вересня того самого року.

Значно частіше предметом референдумів у Франції ставали зміни до конституцій. Так, на референдумі 1962 р. була схвалена конституційна поправка, яка запровадила вибори президента загальним прямим голосуванням замість голосування колегії виборщиків. У 2000 р. громадяни Франції підтримали на референдумі конституційну ініціативу щодо скорочення терміну повноважень глави держави із 7 до 5 років.

Конституції, прийняті на референдумі, по праву вважаються демократичними за способом свого прийняття. Проте з кожного правила є свої винятки. Так, наприклад, у 1968 р. у Греції був проведений референдум з приводу прийняття нової конституції після здійсненого «чорними полковниками» державного перевороту. Участь виборців у ньому була обов'язковою. Щодо осіб, які ухилялися від голосування, застосовувалися різні покарання. Більшість демократичних положень конституції не виконувалися, бо, на думку влади, «країна ще до них не готова» [123].

У Радянському Союзі інститут референдуму юридично існував з 1977 р.: відповідно до ст.ст. 5 і 108 Конституції СРСР, найбільш важливі питання життя держави могли ставитися на всенародне голосування (референдум), закони могли бути винесені на референдум рішенням Верховної Ради СРСР. Фактично ж референдуми не проводилися [14].

Інститут референдуму отримав закріплення в конституціях держав, що звільнилися від колоніальної залежності в середині XX ст., серед яких: Філіппіни, Алжир, Ангола, Габон, Єгипет, Кабо-Верде, Ліберія, Мадагаскар, Сенегал, Руанда, Того, Ефіопія, ПАР, Нікарагуа. Однак, незважаючи на відповідні положення конституцій, у багатьох перерахованих державах референдуми не отримали широкого застосування. Це свідчить у першу чергу про те, що законодавче закріплення інституту не гарантує його використання, якщо свідомість людей ще «заточена» під старий лад. Наприклад, у Того, ПАР і Руанді референдуми проводилися виключно з питань прийняття конституцій, в Алжирі, Конго, Мадагаскарі, Ефіопії – революційних документів, таких як

Національна хартія Алжиру 1976 р., а також конституцій.

При цьому за останні десятиліття в багатьох країнах, що розвиваються, підвищився рівень демократизму в процесі розробки та обговорення проектів конституцій перед референдумом. Частіше в демократично розвинених країнах референдум використовується як форма остаточного схвалення конституції після її розгляду та прийняття представницькими органами. Наприклад, так приймалися Конституції Італії 1947 р., Греції 1975 р., Португалії 1976 р., Іспанії 1978 р., Румунії 1991 р. та ін. країн. Буває й так, що цей процес має зворотну спрямованість: конституції, вже прийняті на референдумі, пізніше затверджувалися новообраними парламентами (наприклад, Конституції Бірми (М'янми) 1947 р. і Ефіопії 1987 р.).

Цікавим прикладом конституційного референдуму є Іранський референдум 1979 р. Він відзначився схваленням всенародним голосуванням проекту конституції, де ст. 5 передбачено, що главою держави проголошується наділений широкими повноваженнями факіх, яким самою конституцією проголошено аятола Хомейні.

Чимало сучасних конституцій європейських держав прийнято саме шляхом референдуму. На референдумах були затверджені чи схвалені також Конституції Естонської Республіки (1920 р., 1992 р.), Ірландії (1937 р.), Князівства Андорра (1985 р., 1993 р.), Королівств Данія (1953 р.), Іспанія (1966 р., 1978 р.), Литовської Республіки (1992 р.), Португальської Республіки (1933 р.), Республіки Азербайджан (1995 р.), Албанії (1994 р., 1998 р.), Білорусі (1996 р.), Вірменії (1995 р.), Казахстану (1995 р.), Кіпру (1985 р.), Польщі (1997 р.), Сербії (1990 р., 2006 р.), Російської Федерації (1993 р.), Румунії (1938 р., 1991 р.), Турецької Республіки (1961 р., 1982 р., 2010 р.)[32, с. 18].

Більшість цивілізованих країн активно використовують референдуми для внесення змін до своїх конституцій, тобто для вирішення найбільш важливих питань загальнонаціонального характеру. У той самий час серед 17 країн Західної Європи лише три – Бельгія, Нідерланди і Норвегія – взагалі не мають нормативних положень про референдуми, а п'ять відомих своїми

демократичними традиціями країн – Сполучені Штати Америки, Японія, Індія, Ізраїль, ФРН – ніколи не проводили всенародних референдумів [31, с. 236].

Сучасний період становлення конституційних референдумів має низку особливостей: укорінення у свідомості людей демократичних цінностей та як наслідок – підвищена увага до народного волевиявлення; глобалізаційні процеси, які відбуваються у світі; розвиток наднаціональних конституційних референдумів; потужний розвиток інформаційних технологій, завдяки яким стає більш доступним досвід інших країн в електоральних відносинах.

Привертає увагу досвід проведення конституційного референдуму 1999 р. в Австралії. 6 листопада 1999 р. громадяни відповідали на два запитання: залишиться держава монархією чи стане республікою та чи буде внесена нова преамбула до Конституції. Кожен виборець отримав два виборчих бюлетеня різного кольору: один з питання державного устрою, а інший – із запитанням про преамбулу. Щоб висловити свою волю, виборцеві треба було написати «так» чи «ні» в кожному виборчому бюлетені й таким чином висловити свою думку щодо запропонованих змін. Основне завдання, яке виникло щодо цього, – надати виборцям інформацію про пропоновані зміни в загальнодоступній формі. Для досягнення цієї мети було заплановано доставити кожному з приблизно 12,2 млн виборців брошуру, в якій висвітлені пропоновані поправки до Конституції, а також стисло викладені аргументи членів парламенту (до 2 000 слів) як «за», так і «проти» пропонованих змін. Брошура складалася з 64 сторінок. При підготовці розсилки брошури виборцям із Системи комп'ютеризованого ведення списків виборців Австралійської виборчої комісії були зроблені виписки даних по поштових адресах виборців. Потім ці дані були направлені до поштової служби Австралії, де їх розсортували по адресах відповідно до маршрутів обходу листонош під час доставки пошти. Враховуючи велику кількість часу, що витрачається на цикл підготовки і доставки матеріалів, вся операція була проведена до того, як були остаточно складені списки виборців з референдуму. Для того щоб охопити виборців, які вперше були включені до списків виборців або які змінили свої адреси, було

проведено дві додаткові операції з виписки даних [29].

Такий спосіб підготовки до референдуму є дієвим щодо ознайомлення громадян із самими змінами, за які вони голосували, проте це мало негативний вплив на екологію, оскільки для виготовлення брошур необхідно було 1,5 тис. тонн паперу та ще 50 тонн для підготовки карток з адресою.

Конституційні референдуми у XXI ст. поширились навіть на країни Близького Сходу. Так, ураховуючи прагнення народу до визначення конституційного ладу Бахрейну, глава держави емір Хамад бен Іса Аль Халіфа проголосив проведення 14 лютого 2001 р. першого в історії держави всенародного референдуму, на якому було утверджено Національну хартію (Хартію національної дії) – перший конституційний акт Бахрейну [128, с. 57].

Особливістю сучасного етапу розвитку конституційних референдумів є те, що на референдумах приймаються не тільки нові редакції конституцій або зміни та доповнення до них, а й основні закони наднаціонального рівня. Незважаючи на те що референдуми з ратифікації Євроконституції (про які більш детально йтиметься в інших частинах дисертаційного дослідження) мали неоднозначний характер, на теперішній час конституційні референдуми виходять на якісно новий рівень у вираженні народовладдя та становленні громадянського суспільства.

Перші спроби ввести до вжитку в українському національному законодавстві термін «референдум» вважаються належними до часів Української національної революції 1917–1920 рр. Так, «Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки (Конституція УНР)» не вживає терміна «референдум», проте містить положення, які дають підстави твердити про прагнення його авторів запровадити цю форму народного волевиявлення. У ст. 32 Конституції УНР встановлювалося, що «дочасно Всенародні Збори розпускаються їхньою постановою, а також волею народу, виявленою не менш, як трьома мільйонами виборців, писаними заявами, переданими через громадян Судові, котрий по провірці правосильності, повідомляє про це домагання Всенародні Збори» [184, с. 53]. Проте це лише

законодавчо закріплений аналог референдуму, який так і не був реалізований.

У дорадянський і радянський періоди історії української державності референдуми, незважаючи на об'єктивність потреби в їх проведенні, не практикувалися ні на загальнодержавному, ані на місцевому рівнях. Формально право народу на референдум на території СРСР вперше було закріплено в Конституції 1936 р. Значно пізніше, у Конституції СРСР 1977 р., законодавцем було усунуто казуїстику щодо ототожнювання референдумів з опитуваннями населення. Так, ст. 5 Основного Закону 1977 р. закріплювала дві форми безпосередньої демократії: всенародне обговорення та всенародне голосування (референдум СРСР). Разом з тим законодавство колишнього СРСР не містило спочатку взагалі будь-яких правових механізмів, а в подальшому – ефективних правових механізмів організації проведення референдумів, що унеможливлювало реалізацію відповідного суб'єктивного права.

Історично перехід до демократії і політичного плюралізму в Україні, країнах Східної Європи наприкінці ХХ ст., що супроводжувався революційними змінами політичних інститутів і суспільної свідомості, актуалізував переосмислення теоретичних основ конституціоналізму в широкій порівняльній перспективі [60, с. 18].

Після проголошення незалежності України перший референдум відбувся 1 грудня 1991 р. Після прийняття Верховною Радою 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України народні депутати проголосували за проведення всеукраїнського референдуму щодо підтримки цього рішення співвітчизниками.

Всеукраїнський референдум від 1 грудня 1991 р. є референдумом, на якому народ здійснив установчу владу, реалізувавши своє право на самовизначення, тому його можна вважати конституційним референдумом у широкому розумінні даного терміна, що більш детально буде описано в наступних підрозділах дисертаційного дослідження.

Правовою основою проведення референдуму 1991 р. виступали: Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. (на

сьогоднішній день утратив чинність у зв'язку з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р.); Постанова Верховної Ради України «Про забезпечення проведення всеукраїнського референдуму і виборів Президента України та створення рівних умов кандидатам у Президенти» від 11 жовтня 1991 р.; Постанова Верховної Ради України «Про форму бюлетеня для голосування на всеукраїнському референдумі» від 11 жовтня 1991 р.

В. Василенко відзначає, що референдум мав за мету показати, що джерелом української незалежної державності є не кулуарні домовленості представників окремих політичних сил, а воля українського народу, і тим самим стати вищою формою легітимізації Акта проголошення незалежності України. Підтвердження Акта проголошення незалежності України на всеукраїнському референдумі було покликано забезпечити невідворотність процесу творення української незалежної держави і сприяти його завершенню в умовах свободи поза межами Радянського Союзу [15].

В Україні позитивні результати всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. (90,3 % голосів підтримки Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р.) стали точкою відліку незалежності нашої держави, актом національного державотворення [99, с. 681].

Отже, всеукраїнський референдум 1991 р. є позитивним досвідом України з проведення конституційних референдумів, прикладом безпосередньої демократії Українського народу в дії, а практика його проведення може бути використана при проведенні конституційних референдумів у майбутньому.

Згодом тема референдуму знайшла своє продовження в 1996 р. у зв'язку з подіями навколо прийняття нової Конституції України. Для вирішення протистояння законодавчої і виконавчої гілок влади Президент України 26 червня 1996 р. видав Указ «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання нової Конституції України». Відповідно до Указу, який суперечив вимогам чинного законодавства (зокрема, за ст. 12, 13 чинного на той час Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» всеукраїнський

референдум призначався Верховною Радою України, а не Президентом), всеукраїнський референдум було призначено на 25 вересня 1996 р.

Реалізувати цей указ не було можливості, оскільки 28 червня 1996 р. Верховна Рада ухвалила Конституцію України і в той самий день прийняла Постанову «Про Указ Президента України «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України», в якій запропонувала Президенту відкликати згаданий Указ. 1 липня 1996 р. Л. Кучма підписав Указ «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 26 червня 1996 р.» [190].

Наступного разу необхідність у конституційному референдумі в Україні виникла вже через кілька років. 15 січня 2000 р. Президент Л. Кучма видав Указ № 65/2000 про проведення 16 квітня 2000 р. всеукраїнського референдуму за народною ініціативою про внесення змін до Конституції України.

Громадянам України, яким на момент голосування виповнилося 18 років, пропонувалося висловити свою думку щодо чотирьох питань: 1) надання главі держави права розпускати парламент у разі нездатності сформувати більшість протягом одного місяця; 2) надання главі держави права розпускати парламент в разі нездатності затвердити державний бюджет протягом 3 місяців; 3) зменшення кількості народних депутатів з 450 до 300; 4) скасування депутатської недоторканності.

Загалом у референдумі взяло участь 81,15 % громадян України, що мали право голосу. За рішенням Конституційного Суду, імплементація результатів референдуму була покладена на Верховну Раду. Проте відповідні зміни до Конституції та законодавства не були внесені парламентом. Реалізація результатів референдуму затягувалася і відкладалася. Воля українців так і не була врахована народними депутатами.

Проблема всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. полягала в тому, що на нього винесено надзвичайно важливі питання, які були сформульовані дуже загально. Отже, в подальшому вони потребували конкретизації та відповідного юридичного оформлення. Покладення такої

конкретизації та оформлення на Верховну Раду України було помилковим у зв'язку з тим, що в народних депутатів не було зацікавленості у внесенні цих змін до тексту Основного Закону. Відсутність механізмів примусу та притягнення до юридичної відповідальності обумовила той факт, що воля народу, яка мала набути юридичного оформлення у рішеннях Верховної Ради, залишилася не втіленою в життя. При цьому Верховна Рада формально не порушила чинного законодавства України [72, с. 26]. Більш детальну оцінку цього українського конституційного референдуму буде надано в наступних частинах дослідження.

## **1.2. Поняття, сутність та види конституційних референдумів**

Поняття конституційного референдуму нерозривно пов'язано з поняттям референдуму, вони співвідносяться як частина і ціле.

Референдум у його історичних виявах зазвичай розуміли як форму громадського самоврядування, за якої громадяни залучені безпосередньо до законодавчої влади, беруть участь у народних обговореннях суспільно важливих питань, народних зборах тощо (звідси й назва – безпосередня або пряма демократія). Термін «референдум» появився вперше в обігу в XIV ст. у зв'язку з діяльністю новоутвореного сейму Швейцарського Союзу. А. Дюнан так пояснював появу цього терміна: «У старій Швейцарії засідання Сейму були нерегулярними... представники союзних земель були не депутатами в нинішньому розумінні цього слова, а послами, які вели справи від імені своїх урядів. Коли появлялися такі справи, відносно яких у послів не було повноважень, то рішення щодо них приймалося «ad referendum», тобто «для доповіді»... тобто влади земель не були пов'язані «рішенням Сейму». Отже, спочатку термін «референдум» означав «те, що має бути повідомлено» [39, с. 19]. Сучасного значення він набув значно пізніше. Зокрема, Л. Дюгі визначав референдум як пряме правління народу [38, с. 397], а К. Каутський – як право народу за певних умов виносити на всенародне голосування проекти народного

представництва [56, с. 8]. Як бачимо, під референдумом учені розуміли народне голосування щодо законопроекту, прийнятого парламентом, після якого законопроект набирав сили закону. У наш час цей термін означає голосування виборців, за допомогою якого приймаються державні або самоврядні рішення. Прийняте шляхом референдуму рішення вважається рішенням народу, а його юридична сила нерідко вище за юридичну силу законів, прийнятих парламентом [120, с. 47].

У вітчизняній та зарубіжній конституційній практиці надзвичайно дискусійним є визначення поняття референдуму. Точне і найбільш прийнятне визначення поняття референдуму має важливе практичне значення, оскільки поняття референдуму має бути вихідним критерієм для подальшого законодавчого регулювання інституту референдуму. Тому доцільно розглянути визначення, які запропоновані в науковій літературі.

Професор К. Кобах наводить таке визначення: «Пряма участь громадян у прийнятті політичних рішень називається референдумом» [222]. Участь громадян є формою їх політичного впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування при прийнятті ними рішень. Водночас це не означає, що референдум може використовуватись як повсякденна практика прийняття політичних рішень.

В. М. Шаповал визначає референдум як спосіб прийняття офіційних рішень шляхом проведення голосування виборців з питань, установлених конституцією або законодавством [73, с. 285]. У більшості випадків основним законом держави або спеціальним законом визначається коло питань, які можуть вирішуватись шляхом референдуму або ж, навпаки, нормативно закріплюються питання, з яких проведення референдуму не допускається.

«Референдум – це голосування виборців, за допомогою якого приймається рішення державного або самоврядного характеру, що має державне або місцеве значення», – зазначає В. Чиркін [208, с. 227]. Тобто референдум розглядається як участь громадян у формуванні права.

М. М. Куряча визначає референдум як народне голосування, що

проводиться з метою прийняття остаточного та обов'язкового до виконання рішення або з метою виявлення думки народу, яке підлягає врахуванню та відображенню в акті органу державної влади або органу місцевого самоврядування [90, с. 7]. Так, безперечно, референдум виступає інструментом законодавчого процесу, оскільки рішення, прийняті на референдумі, у подальшому стануть основою для розробки нормативно-правового акта, який регулюватиме конкретно-визначені правовідносини.

У свою чергу М. В. Баглай у своїх дослідженнях пише, що у світовій практиці референдум – це здійснене шляхом таємного голосування затвердження (або незатвердження) громадянами проекту будь-якого документа або рішення, згода (або незгода) з тими чи іншими діями парламенту, глави держави або уряду. Референдуми застосовуються для досягнення вищої легітимності в деяких найважливіших випадках (наприклад, прийняття конституції або внесення до неї поправок), що спеціально передбачено у відповідних конституціях [5, с. 432-433]. Світовий досвід застосування референдумів неодноразово демонстрував приклади використання референдуму задля затвердження розробленого владою основного закону держави з метою надання йому певного визнання та авторитету серед суспільства.

А. О. Янчук зазначає, що в кожній державі термін «референдум» визначається з огляду на: законодавче закріплення даного поняття в конституціях та спеціальних законах, практичний досвід проведення референдумів. А отже, і науковці різних країн не прагнуть виробити єдиний універсальний підхід до визначення поняття «референдум», розуміння його правової природи [216, с. 47]. Це пов'язано з тим, що в кожній країні інститут референдуму відіграє певну роль, пов'язану із ставленням населення до даного виду демократії. Як відомо, у Швейцарії на референдум виносяться питання, які становлять як загальнодержавний інтерес, так і питання, які стосуються певної групи людей. Так, наприклад, 28 лютого 2016 р. на швейцарський референдум було винесено чотири питання: 1) доля «шлюбного штрафу»; 2) депортація

іноземних злочинців; 3) заборона спекуляції з продуктами харчування; 4) другий тунель через Готард. Часте використання референдумів у Швейцарії свідчить про довіру влади та громадян такому демократичному інституту. Водночас у низці країн референдум проводиться лише з конституційних питань, у деяких країнах домінують місцеві референдуми, а є країни, де референдуми не передбачені законодавством взагалі й жодного разу не проводились, тому й універсального підходу до розуміння референдуму в усіх державах світу не може існувати.

У радянській науковій доктрині склалося три підходи до розуміння змісту поняття референдуму. Перший підхід ототожнює референдум із всенародним голосуванням за законопроект. Прихильниками такого підходу є В. Т. Кабишев [52, с. 98], В. В. Маклаков [96, с. 8], І. П. Трайнін [195, с. 100], С. В. Троїцький [196, с. 33]. Проте такий підхід є досить поверхневим, оскільки не охоплює всіх етапів та стадій референдного процесу. Крім того, він не відображає виключного значення референдуму та вищої юридичної сили акта, прийнятого на ньому.

Прихильники другого підходу, характерним представником якого є В. Ф. Коток [82, с. 126-127], під референдумом розуміють затвердження того чи іншого проекту державного рішення, що надає йому остаточного характеру. Такий підхід є дещо ширшим за перший, проте він не враховує негативного результату референдуму, який також є вираженням суверенної волі народу чи його частини.

Представники третього підходу – А. Ангелов і Б. Спасов – трактують поняття референдуму як форму всенародного опитування, за якої народ безпосередньо, суверенно, остаточно вирішує конкретне державне питання, голосуючи «за» чи «проти» конкретної пропозиції». [183, с. 79-80]. Незважаючи на те що такий підхід виник у радянській доктрині, він характеризується міцним демократичним підґрунтям, де референдум виступає формою народовладдя.

Юридичний енциклопедичний словник визначає референдум як

звернення до виборчого корпусу з метою прийняття остаточного рішення по конституції, законодавчих, внутрішньополітичних або зовнішньополітичних питаннях [213, с. 341]. Таке визначення референдуму є досить загальним, проте в ньому закладено основні напрями державної політики, де найчастіше використовуються референдуми.

В. П. Серебренніков розкриває природу референдуму не як рішення, що приймається з одного з безлічі суспільно значимих питань, а наділеного найвищою юридичною силою, що походить безпосередньо від народу, через що в подальшому не потребує жодного затвердження. Саме в цьому полягає політико-правовий зміст і значення референдуму [176, с. 76]. Вчений-конституціоналіст розглядає референдум як найвищий прояв демократії, як безпосереднє вирішення питань державного значення народом, яке має найвищу юридичну силу і не може бути в подальшому зневільовано політиками чи органами державної влади.

Л. Ле Дюк при дослідженні учасницької демократії, яку зводить головним чином до теорії «референдумної демократії», визнав здатність референдумів виправити або дещо скорегувати недоліки представницької демократії. Сутність учасницької демократії, на його думку, полягає у визнанні «суверенності всього громадянства, а не виключно вузької групи представників, хоч і ретельно підібраних» [91, с. 33]. Тобто дослідник убачає переваги у вирішенні питань народом, який більш наближений до тих чи інших проблем у суспільстві, ніж представницький орган влади.

В. В. Комарова вважає, що політичне значення інституту референдуму полягає в тому, що за його допомогою громадяни набувають можливості ефективного впливу на формування політики державних та інших органів влади, а останні, у свою чергу, – можливість звіряти свої рішення з думкою народу чи окремою його частиною. Таким чином, референдум є невід’ємним інститутом демократичного ладу сучасної держави, атрибутивним елементом розвитку громадянського суспільства [67, с. 15]. Дієвість референдуму при формуванні політики державних та інших органів влади нерозривно пов’язана з

рівнем правосвідомості громадян, оскільки низький рівень правосвідомості не забезпечить розумного та кваліфікованого вирішення питання, винесеного на референдум. Водночас дослідниця цілком слушно зауважує, що проведення референдумів розвиває громадян і є запорукою розвитку громадянського суспільства.

К. М. Вітман при дослідженні ролі референдуму в пострадянському просторі дійшов висновку, що референдум може відігравати як конструктивну роль – виконувати погоджувальну, миротворчу функцію, так і деструктивну – служити викликом національних меншин центру, маніфестом їхніх територіальних та етнокультурних конфліктів [22, с. 173]. Це пов'язано з практикою проведення референдумів у пострадянських країнах. Після розпаду Радянського Союзу деякі пострадянські республіки виносили на всенародні референдуми питання незалежності відповідної республіки чи затвердження тексту основного закону, що й відображає конструктивну роль референдуму. У свою чергу, деструктивна роль референдуму виявила себе під час проведення референдумів з відокремленням шляхом референдуму частини держави в окремі держави (референдум у Придністров'ї в 1989–1990 рр., внаслідок якого Придністров'я відділилось від Молдови; референдум на Балканах у вересні 1991 р., у результаті якого Косово відокремилося від Сербії, тощо).

Етноконфліктолог А. Кіссе розглядає референдум як один із проявів превентивної дипломатії, що базується на трьох елементах: співробітництві, розрахунках та переформулюванні позицій [61, с. 283]. Тобто референдум розглядається як ненасильницький спосіб вирішення проблем, які назріли в суспільстві.

С. М. Дерев'янка відзначає, що самоцінність референдуму в тому, що це – демократичний інститут, чітко виражена форма прояву власне правових цінностей. Будучи формою народного волевиявлення (ст. 69 Конституції України), він дає можливість громадянам приймати шляхом голосування закони та інші рішення з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення, реалізувати гарантоване Конституцією України (ст. 5) право

визначати і змінювати конституційний лад. Конституційне закріплення та законодавче регулювання реалізації цього права шляхом референдуму є за своєю суттю правовою цінністю, формою правової демократії. Будучи відбиттям правосвідомості, воно покликано формувати нові державницькі правові настанови і ціннісні орієнтації. Це право – здійснювати свій вибір на основі знань і раціонального розрахунку – опосередковує усвідомлення кожним громадянином особистої значущості, унікальності, самотності й невичерпності, адже людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні її Конституцією (ст. 3) найвищою соціальною цінністю[33, с. 239]. Отже, референдум виступає дієвим, легітимним механізмом народного волевиявлення та запорукою розвитку демократії.

На підставі аналізу підходів до визначення поняття «референдум» можна резюмувати, що референдум як найважливіше і реальне джерело конституційних норм може бути засобом утвердження всієї Конституції. Це твердження відповідає і нормативній дефініції, яка міститься у ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський референдум»: всеукраїнський референдум є однією з форм безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування в порядку, встановленому Законом.

На думку професора А. Селіванова, «організація конституційного процесу на кожному етапі має отримувати легітимність, як суспільне схвалення або несприйняття його. У такому разі влада отримує підтримку мати права стільки, скільки суспільство погодиться, щоб його право було закріплено Конституцією у формах представництва» [174]. Тому, на нашу думку, внесення змін до чинної Конституції України чи прийняття її в новій редакції потребує затвердження на всеукраїнському референдумі.

Довгий час поняття «конституційний референдум» в Україні було суто теоретичним та не вживалося в нормативних актах. Проте Закон України «Про

всеукраїнський референдум» виділив конституційний референдум в окрему категорію та закріпив його правові засади, порядок організації та проведення.

Частина 3 ст. 3 Закону «Про всеукраїнський референдум» дає класифікацію референдумів за предметом проведення, виділяючи конституційний, ратифікаційний, законодавчий та загальний референдуми. Першим серед видів є саме конституційний референдум. Зазначається, що це референдум про схвалення нової редакції Конституції, внесення змін до Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України.

Законодавча класифікація референдумів за предметом відповідає реаліям правового життя України і, на нашу думку, не потребує розширення. Проте в інших державах за подібною класифікацією виділяють дещо інші види. Наприклад, у Швейцарії за предметом референдуми поділяються на конституційні, законодавчі, адміністративні, міжнародні, соціально-побутові та інші.

У науковій літературі існують і інші класифікації референдумів за предметом проведення. Наприклад, американські дослідники Д. Батлер та О. Ренні пропонують референдуми розподіляти на чотири категорії: 1) референдуми з конституційних питань; 2) референдуми з територіальних питань; 3) референдуми з моральних питань; 4) референдуми з інших питань [226, с. 2-3].

Особливістю правової природи конституційного референдуму виступає його предмет. Конституція кожної держави – це не просто законодавчий акт, наділений вищою юридичною силою, а основний документ, який визначає вектори державної політики та основні положення життя народу, у зв'язку з чим є доцільним схвалення його самим народом.

Жан-Жак Руссо в трактаті «Про суспільний договір» зазначав, що безпосередня демократія необхідна, бо підпорядкування закону, у створенні якого сам народ і брав участь, робить його політично вільним, а також щодо можливих проблем реалізації теорії представницької демократії. На його думку,

вже сама спроба перенести відповідальність за прийняття державних рішень на депутатів чи представників є першим кроком до занепаду держави, бо неодмінною ознакою здорової держави є такий стан, коли кожен громадянин охоче бере участь у політичному житті й при цьому суспільні турботи ставляться ним значно вище за особисті [169].

Узагальнивши підходи до розуміння поняття «референдум», ґрунтуючись на теоретичних надбаннях вітчизняних і зарубіжних учених, з урахуванням нормативно-правових актів, слід виділити такі компоненти, що дасть змогу запропонувати доктринальне поняття конституційного референдуму:

1) ознаки, що притаманні конституційним референдумам як різновиду загальнодержавних референдумів;

2) ознаки, що відрізняють конституційні референдуми від законодавчих та інших видів референдумів, що можуть бути виділені в залежності від предметів проведення.

До ознак першої групи належать такі:

- конституційний референдум є важливою та пріоритетною формою безпосередньої демократії;
- брати участь у конституційному референдумі мають право всі особи, наділені виборчим правом;
- конституційний референдум спрямований на зростання впливу народу при формуванні основоположних норм та принципів конституційного ладу та державної політики.

До ознак другої групи належать такі:

- конституційний референдум має за мету народне схвалення конституції та змін до неї шляхом голосування;
- основний закон або зміни до нього, схвалені шляхом конституційного референдуму, наділені вищою легітимністю;
- процедура ініціювання, проведення та реалізація рішень, прийнятих на конституційних референдумах, визначається нормами конституції, законів та інших нормативно-правових актів загальнодержавного значення;

– зміна чи скасування рішень, прийнятих на конституційному референдумі, здійснюється виключно шляхом проведення нового референдуму в порядку, встановленому конституцією та законами.

Виходячи з цих характеристик, а також ґрунтуючись на системному аналізі конституційно-правової і соціально-політичної практики, з урахуванням чинного конституційного законодавства і міжнародно-правового досвіду у сфері державно-правового будівництва, у контексті формування українського конституціоналізму, можна визначити конституційний референдум у широкому та вузькому розумінні.

Конституційний референдум у широкому розумінні – це форма безпосередньої демократії та легітимний спосіб реалізації народного суверенітету на загальнодержавному рівні, спрямований на схвалення принципів державного і суспільного ладу, прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний референдум у вузькому розумінні – це різновид всеукраїнського референдуму, участь у якому беруть всі громадяни України, наділені правом голосу, та із застосуванням якого схвалюється нова редакція або вносяться зміни до Конституції або скасовується, втрачає чинність чи визнається нечинним закон про внесення змін до Конституції.

Суть виділення референдумів у широкому та у вузькому розумінні полягає в тому, що за приписами Закону України «Про всеукраїнський референдум» вбачається, що конституційний референдум може проводитись щодо схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України. При цьому, під такі законодавчі характеристики в Україні підпадає тільки всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р. Водночас, з урахуванням ознак, притаманних конституційному референдуму, вбачається, що конституційний референдум може бути розглянуто ширше, ніж визначено в законі, а саме як форму безпосередньої демократії та легітимний спосіб реалізації народного суверенітету на загальнодержавному рівні, спрямований на схвалення

принципів державного і суспільного ладу, прав і свобод людини і громадянина. Широке розуміння конституційного референдуму дозволяє визначити всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. саме як конституційний референдум та використовувати позитивний досвід його проведення для подальших доктринальних досліджень.

Тобто, виділення широкого та вузького розуміння конституційних референдумів дозволяє розширити сферу їх застосування.

Конституційні референдуми в Україні цілком відповідають вищенаведеним узагальненням, але також мають і свої особливості.

Український учений С. М. Дерев'янка, узагальнивши норми конституцій різних держав, виділив характерні ознаки конституційних референдумів. Найбільш цікавими є такі.

По-перше, С. М. Дерев'янка відзначає, що референдум є конституційним насамперед за предметом, який визначає обсяг його компетенції – схвалення чи затвердження проектів конституцій, поправок до них (зміна окремих статей чи норм), а також прийняття конституційних законів. За правовою (юридичною) силою рішень учений українські конституційні референдуми вважає належними до імперативних – їх рішення мають вищу юридичну силу, тобто є остаточними, обов'язковими для виконання на всій території України [32,с. 17].

У цьому питанні доцільно звернутися до ст. 95 Закону України «Про всеукраїнський референдум», де зазначається, що результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою є остаточними та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади і є обов'язковими для виконання громадянами України, органами державної влади України, яких воно стосується та до повноважень яких віднесено. А нова редакція Конституції України набирає чинності з дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму про схвалення нової редакції на всеукраїнському референдумі.

Наприклад, у Франції рішення конституційних референдумів не є

обов'язковим, якщо 3/5 депутатів парламенту не погоджуються зі змінами, які були предметом референдуму.

По-друге, С. М. Дерев'янка відмічає також серед ознак те, що законопроекти щодо конституційних змін виносяться на референдум після попереднього схвалення вищим законодавчим органом чи за ініціативою громадян за результатами збору підписів, а право призначати чи проголошувати конституційний референдум належить главі держави [32, с. 17].

Так, відповідно до п. 6 ст. 106 Конституції України, ст.ст. 26, 28 Закону «Про всеукраїнський референдум» всеукраїнський конституційний референдум призначається Президентом України.

Також слід здійснити більш вузьку класифікацію безпосередньо українських конституційних референдумів.

У світовій практиці повний перегляд Конституції здійснюється двома шляхами: прийняттям нової Конституції у відповідності до правил, що передбачені попередньою Конституцією (прийняття Конституції Швейцарії в 1999 р.), або прийняттям нової редакції Конституції при збереженні її попередньої дати (Конституція Нідерландів 1815 р. у редакції 1983 р.).

Повний перегляд конституції з подальшим проведенням референдуму набув поширення в багатьох пострадянських країнах, таких як Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Естонія, Казахстан, Киргизстан, Литва, Росія, Таджикистан і Узбекистан. Окрім того, шляхом референдуму прийнято конституції в таких європейських країнах, як Албанія, Андорра, Ірландія, Туреччина, Франція і Швейцарія. В Іспанії, Польщі й Сербії на референдумі затверджену конституцію попередньо схвалює парламент, а в Румунії – установчі збори.

Конституцією України не передбачено конституційного референдуму щодо повного перегляду Конституції. Так, Верховна Рада України, приймаючи Основний Закон країни, не передбачила можливості прийняття нової редакції Конституції взагалі. Проте зі змісту норм Закону України «Про всеукраїнський референдум» вбачається, що на всенародне голосування виноситься, зокрема, і схвалення нової редакції Конституції (ст.ст. 3, 16 Закону).

Іншим різновидом конституційного референдуму є референдум, на який виносяться зміни до чинного Основного Закону.

Як відомо, за порядком внесення змін і доповнень усі конституції поділяються на «гнучкі» й «жорсткі». Зміни до перших вносять у порядку, передбаченому законодавством відповідної держави для будь-якого її закону. А другими передбачається особлива процедура внесення до них будь-яких змін чи поправок.

Розділом XIII Конституції України встановлено низку застережень щодо внесення змін до неї: 1) Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (ч. 1 ст. 157 Конституції України); 2) Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану (ч. 2 ст. 157 Конституції України); 3) законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України і не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (ч. 1 ст. 158 Конституції України); 4) повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України з одного й того самого питання можливо лише до Верховної Ради України наступного скликання (ч. 2 ст. 156 Конституції України); 5) Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (ч. 2 ст. 158 Конституції України).

Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України (ст. 159 Конституції України). Крім того, зміни до розділів «Основні засади», «Вибори. Референдум» та «Внесення змін до Конституції України» вимагають обов'язкового схвалення на референдумі.

Особливістю прийняття закону про внесення змін до розділів I, III, XIII

Конституції України є те, що право призначати референдум щодо затвердження такого закону належить за Конституцією України виключно Президенту України. З аналізу положень Конституції України вбачається, що процедура внесення змін до Основного Закону держави є складною, що обумовлює її жорсткий характер.

Таким чином, зміни та доповнення до Конституції України можна класифікувати у залежності від порядку їх прийняття на: 1) зміни та доповнення, які не потребують проведення референдуму; 2) зміни та доповнення, які вимагають обов'язкового проведення референдуму.

Деякі «жорсткі» конституції встановлюють, що поправки до них мають бути схвалені на референдумі. У Швейцарії при перегляді основного закону його ратифікація завжди здійснюється на референдумі, причому необхідна більшість голосів виборців у країні в цілому й у більшості федеральних кантонів зокрема. В Австралії після схвалення проекту змін до конституції федеральним парламентом вимагається затвердження прийнятого проекту на референдумі більшістю голосів виборців по країні й у більшості штатів.

6 грудня 2015 р. у Республіці Вірменія відбувся конституційний референдум, на який було винесено затвердження народом змін до Конституції держави. Передумовою проведення референдуму стало те, що у вересні 2013 р. в Республіці Вірменія указом Президента було створено Спеціальну комісію по конституційних реформах. Метою проведення реформи в країні було оголошено необхідність реалізації принципу верховенства закону, вдосконалення гарантуючих основні права і свободи людини конституційних механізмів, забезпечення балансу влад, необхідність підвищення ефективності громадського управління.

На референдум у Вірменії було винесено проект змін до Конституції Республіки Вірменія, основними положеннями якого є: 1) перехід до парламентської форми правління; 2) обрання президента Вірменії строком на сім років (замість п'яти) колегією виборщиків, яка формується з представників парламенту та органів місцевого самоврядування, при цьому президент не може

бути членом будь-якої партії, а також обиратися на цей пост більше одного разу; 3) прем'єр-міністра призначає президент, кандидатуру прем'єра висуває парламентська більшість; 4) парламент Вірменії обирається на п'ять років, як і раніше, але виключно за пропорційною системою, скасовується мажоритарна система виборів.

За прийняття поправок до Конституції республіки проголосувало 63,37 % населення, проти – 32,36 %. Таким чином, Вірменія перейшла на парламентську форму правління шляхом схвалення змін до Конституції на загальнодержавному референдумі.

У деяких країнах поправки мають спочатку бути схвалені парламентом, а потім – на референдумі. В інших це залежить від того, хто є ініціатором внесення змін: якщо парламент, то вимагається додаткове схвалення на референдумі, якщо глава держави або громадяни – досить одноразового схвалення депутатами.

Томас Маколей зазначає, що, крім «звичайної» жорсткості, у деяких державах встановлюють так звані незмінювані норми. У конституціях цих країн міститься заборона вносити зміни, що зачіпають закріплені в них конституційні принципи. Так, конституції Греції, Італії, Франції включають у себе статті, які забороняють скасування республіканської форми правління. Окрім того, Конституція Греції не дозволяє перегляду статті, котра проголошує свободу совісті; Португалії – право на демократичну опозицію; Німеччини – принципи правової й демократичної держави, а також зміни федеративної форми державного устрою; Мавританії – засади багатопартійності тощо [97].

Існують конституції, котрі взагалі не передбачають особливого порядку своєї зміни. До Конституції Князівства Монако 1911 р. поправки вносять шляхом ухвалення парламентом звичайного закону про внесення змін до Конституції, і не більше. Проте в багатьох державах внесення змін і доповнень до конституції здійснюється за тими самими процедурними правилами, що й прийняття нової конституції. Однак навіть у цих країнах існують певні особливості в ухваленні конституційних поправок. Передбачено спеціальні

процедури, які ускладнюють можливість зміни основного закону.

Прикладом, коли рішення загальнодержавного референдуму докорінно змінило розвиток державотворення та правотворення, може бути всенародне голосування, яке відбулося 12 вересня 2010 р. у Туреччині з питань конституційної реформи. 57,8 % виборців, а саме 21,7 млн громадян, підтримали зміни до 26 статей Конституції Туреччини 1982 р., що мало своїм наслідком запровадження інституту омбудсмена, реформування системи правосуддя, зокрема Конституційного суду та Вищої ради суддів і прокурорів, позбавлення військових імунітету щодо судового переслідування цивільними судами, передачу повноважень з порушення справ про розпуск політичних партій від Апеляційного суду до парламенту тощо. Результати цього референдуму отримали високу оцінку Європейського Союзу, про що, зокрема, повідомив єврокомісар Штефан Фюле, відповідальний за питання розширення Євросоюзу. Він назвав цей референдум «кроком у правильному напрямі», який демонструє «стійку прихильність громадян Туреччини до реформ, які розширюють їхні права та свободи» [40].

Існують держави, в яких не вважають за необхідне проведення конституційних референдумів узагалі. Наприклад, у Португалії на законодавчому рівні заборонено проведення референдуму щодо внесення змін до Конституції.

За ступенем необхідності проведення конституційні референдуми поділяються на обов'язкові та факультативні.

Обов'язковий референдум відбувається у випадках, коли іншим чином рішення з певного питання не може бути прийнято.

Приписи ст. 155 Конституції України вимагають проведення обов'язкового референдуму щодо внесення змін до розділів I («Загальні засади»), III («Вибори. Референдум») та XIII («Внесення змін до Конституції України»).

З огляду на вищевказану норму, проведення всіх інших конституційних референдумів є факультативним.

Факультативний конституційний референдум – різновид конституційного референдуму, який законодавством прямо не вимагається, тобто проведення та призначення його залежить від розсуду органу, компетентного призначати референдум, або від наявності встановленої конституцією або законом іншої ініціативи. Як правило, такі референдуми використовуються для легітимації особливо важливих для суспільства владних рішень і/або перекладення політичної відповідальності безпосередньо на виборців. Ю. М. Оборотов зазначає, що в теоретичному плані образу сучасної держави відповідає парадигма «легітимної держави», тобто держави, що користується підтримкою народу і контролюється громадянським суспільством [112, с. 8].

У низці країн, наприклад у Великій Британії, Естонії, Ірландії, визначення предмета факультативних референдумів віднесено на розсуд органів публічної влади. У деяких країнах Європейського Союзу навпаки: «поле» факультативних референдумів чітко окреслено, і вони можуть проводитися лише щодо обмеженого кола питань [154, с.19].

Частковий перегляд конституції може бути предметом факультативного референдуму в таких країнах, як Австрія, Іспанія, Польща, Італія, Швеція.

Предметом факультативного референдуму в Україні можуть стати будь-які зміни до Основного Закону держави (крім змін до розділів I, III та XIII) або проект нової редакції, за винятком питань або проектів, винесення яких на референдум заборонено Конституцією або законом.

Цікавим є конституційне закріплення обов'язкового референдуму щодо затвердження конституційних реформ в Іспанії. Так, п. 3 ст. 168 Конституції Іспанії визначено, що схвалений Генеральними кортесами текст реформи Конституції обов'язково передається на референдум.

У світовій практиці існує багато випадків проведення факультативних конституційних референдумів. Особливу увагу в цьому питанні необхідно приділити польській моделі референдумів. У Республіці Польща існує специфічний факультативний вид конституційного референдуму – доконституційний факультативний референдум, який передбачає прийняття

основних принципів основного закону країни ще до розробки його тексту, який передбачено 22 квітня 1994 р. поправкою до конституційного закону про порядок підготовки та прийняття нової Конституції Республіки Польща від 23 квітня 1992 р. За цим законом було передбачено проведення обов'язкового референдуму після схвалення проекту основного закону парламентом.

Конституцією Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. формально не закріплено положень щодо можливості проведення обов'язкового референдуму, тобто пріоритет надається факультативним референдумам. Крім того, новий Основний Закон Польщі, на відміну від конституційного закону від 23 квітня 1992 р., не передбачає схвалення нової редакції Конституції на референдумі.

Не можна говорити, що досвід Республіки Польща передався Україні, оскільки на сьогоднішній день немає жодної практики проведення схожого референдуму, проте в мотивувальній частині рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) Конституційний Суд України вказує на те, що процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України [162].

Отже, у залежності від змісту питання, що виноситься на всеукраїнський конституційний референдум, можна виділити:

- референдум, на якому приймається нова редакція Конституції (конституційний референдум щодо повного перегляду Конституції);
- референдум, який вносить зміни до останньої:
  - а) щодо змін до чітко визначених самою Конституцією положень – обов'язковість такого референдуму викликана зобов'язальною нормою, що міститься в Основному Законі держави;
  - б) щодо перегляду будь-якого положення Конституції – Основний Закон держави зобов'язує проводити референдум при внесенні будь-яких змін до Конституції.

Таким чином, українські конституційні референдуми з прийняття нової

редакції Основного Закону та українські конституційні референдуми щодо внесення змін до нього знаходять своє відображення в Конституції та інших нормативно-правових актах.

Нарешті, у залежності від необхідності надання їх рішенням правової форми, конституційні референдуми можна поділити на прямі та опосередковані.

Прямий конституційний референдум – різновид конституційного референдуму, результати якого не потребують подальшого затвердження парламентом, президентом чи іншим владним органом. У свою чергу опосередкований конституційний референдум відбувається тоді, коли імплементація результатів референдуму має більш складну процедуру, за якої рішення, прийняті на конституційному референдумі, мають пройти парламентське голосування за подальше впровадження таких рішень до правового поля держави.

За своєю природою опосередкований конституційний референдум є нівелюванням демократичних традицій народовладдя, оскільки при проведенні такого референдуму втрачається мета та цінність його проведення та взагалі ставиться під сумнів, чи є референдум прямою формою вираження волі народу, тобто пряма воля народу залежить від волі парламенту, що суперечить демократичним традиціям державотворення.

Для референдуму є нехарактерним опосередковане голосування, як, наприклад, для виборів у деяких державах. Більш того, у ситуації, коли народ обирає представників для прийняття суспільно важливих рішень, узагалі не можна говорити про референдум, оскільки громадянами не буде висвітлено своєї позиції щодо питань, винесених на референдум.

Проте опосередковані конституційні референдуми відбуваються в державно-правовому житті деяких країн світу. Прикладом затвердження парламентом рішення референдуму щодо прийняття Конституції є М'янма (Бірма), в якій в 1947 р. новообраний парламент схвалив прийняту на референдумі Конституцію, та Ефіопія, де аналогічно було схвалено

Конституцію 1987 р. Проте це зрештою перешкоджало розвитку країни, соціальному прогресу і сприяло створення умов для соціального вибуху, що і сталося в Ефіопії.

Так, конституційний референдум від 16 квітня 2000 р. в Україні був саме опосередкованим, оскільки воля народу, виражена шляхом прямого голосування за зміни до Основного Закону держави, була поставлена в залежність від волі Верховної Ради України, що суперечило приписам ст.ст. 5 та 156 Конституції України, бо трапилося нівелювання основного конституційного принципу: «носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ», а також Основним Законом держави не передбачено те, що зміни до Конституції України, схвалені всеукраїнським референдумом, потребують парламентської імплементації.

Отже, конституційний референдум повинен мати пряму дію, а його результати не мають ставитись у залежність від узгодження парламентом держави та рішення, прийняті на референдумі, можуть бути скасовані також лише шляхом проведення референдуму.

Зовсім інша ситуація складається в деяких європейських країнах. Так, відповідно до ст. 99 Конституції Словаччини рішення, прийняте на референдумі, Національна Рада Словацької Республіки може змінити чи скасувати конституційним законом після впливу трьох років з моменту набрання ним чинності [71].

За суб'єктом ініціювання конституційні референдуми слід поділити на референдуми за ініціативою Президента України, за ініціативою Верховної Ради України та референдуми за народною ініціативою.

Частиною 1 ст. 14 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначено, що суб'єктами ініціювання всеукраїнського референдуму є Український народ та Верховна Рада України.

Закон передбачає, що конституційний референдум щодо розділів I, III та XIII Конституції України призначається Президентом за ініціативою Верховної Ради України.

Конституцією України та Законом України «Про всеукраїнський референдум» визначено, що законопроект про внесення змін до розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум», XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або народними депутатами України, які становлять не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом (ст.ст. 154, 155 Конституції України, ч. 1 ст. 17 Закону України «Про всеукраїнський референдум»).

З огляду на зазначену норму, можна зробити висновок, що перелік суб'єктів ініціювання конституційних референдумів, наведений у ст. 14 Закону України «Про всеукраїнський референдум», є неповним, оскільки Президент також має можливість внести на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України, який в подальшому, у разі підтримання такого проекту Верховною Радою України, підлягає схваленню на конституційному референдумі. У зв'язку з виявленою проблемою в законодавстві, доцільно рекомендувати законодавчому органу внести зміни у ст. 14 Закону України «Про всеукраїнський референдум», доповнивши перелік суб'єктів ініціювання конституційного референдуму ще одним суб'єктом – Президентом України.

Приписами ч. 2 ст. 16 Закону України «Про всеукраїнський референдум» передбачено, що всеукраїнський референдум щодо схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України проголошується Президентом України за народною ініціативою.

Отже, український конституційний референдум, виходячи з норм чинного законодавства, за способом імплементації результатів є прямим, але практика свідчить про те, що єдиний поки що український конституційний референдум 16 квітня 2000 р. був опосередкованим. Це актуалізує питання дослідження

його обставин з метою подальшого вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

### **1.3. Особливості змісту принципів конституціоналізму та безпосередньої демократії в контексті конституційних референдумів**

Дослідження низки принципів, з дотриманням яких відбувається організація та проведення конституційних референдумів, надає підстави сформулювати висновок про те, що доцільно говорити не про принципи конституційних референдумів як такі, а про особливості змісту принципів конституціоналізму та принципів безпосередньої демократії в контексті конституційних референдумів.

У філософських і соціологічних словниках роз'яснюється, що в логічному сенсі «принцип» є центральною ланкою, підставою будь-якої системи, «що становить собою узагальнення та поширення будь-якого положення на всі явища тієї сфери, з якої даний принцип абстрагований» [205].

Під час визначення поняття принципів права можна виділити дві концепції, які сформувалися в правовій доктрині.

Згідно з першою концепцією, що побудована на теорії позитивізму, принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства. Прихильниками такої ідеї є Л. С. Явич [214, с. 236], А. М. Васильєв, В. М. Ронжин [166, с. 34] та ін. Принципи права за цією концепцією абстрагуються із зовнішніх форм права, таких як закони, судова практика, правовідносини, правосвідомість їх суб'єктів тощо.

Водночас В. В. Дудченко у своїх дослідженнях зазначає, що теорія позитивізму приречена оцінювати правову дійсність інших правопорядків під кутом зору одного-єдиного порядку, який вона визнає за точку відліку. Тому позитивізм не в змозі обґрунтувати і виправдати вихідне положення своїх

досліджень. Головна вада юридичного позитивізму полягає в тому що ця теорія не дає відповіді на запитання: на чому ґрунтується зобов'язуюча сила державних наказів і особливо зв'язок законодавчої інстанції із своїми власними приписами [37, с. 13-14].

Відповідно до другої концепції, яка бере початок від ідеї природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставлять до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації. Дотримуються такого розуміння принципів права О. Ф. Скакун [179, с. 221], П. М. Рабінович [151, с. 93], В. А. Козлов, К. Є. Ліванцев, Ю. А. Ведерніков [16, с. 79], В. С. Грекул та ін. Так, наприклад, у ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН принципи права розглядаються не інакше як договірна форма об'єктивації природного права через загальні принципи, визнані цивілізованими націями, що додає актуальності в дослідження даної концепції.

Професор А. М. Колодій зазначає, що категорія «принципи права» повинна використовуватися в усіх випадках, коли йдеться про відправні ідеї і положення, що належать до юриспруденції. Утворюючи головний зміст права, юридичні принципи перебирають на себе всі його властивості й функції. А це означає, що: а) вони нормативно-регулятивні, всезагальні, обов'язкові, об'єктивно-зумовлені, історичні й ідейно-політичні категорії; б) їх соціальною функцією є регулювання й охорона суспільних відносин; в) вони є самостійною юридичною категорією, тобто мають відокремлюючі ознаки від усіх інших. Принципи права вносять одноманітність у всю систему юридичних норм і забезпечують єдність правового регулювання суспільних відносин, цементують усі компоненти юридичної надбудови. Принципи права мають також самостійний вплив на суспільні відносини [66]. Таким чином, принципи права покликані розкрити сутність права, а також виступають основою для

формування інших правових норм.

На думку С. П. Погребняка, під основоположними принципами права слід розуміти систему найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, закріплених у праві, які є концентрованим відбиттям найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні цій системі права і визначають її характер і напрями подальшого розвитку [129, с. 37]. Суспільні відносини та правовідносини є динамічними за своєю природою, тому з їх оновленням нерозривно пов'язано й оновлення правових норм. При цьому оновлення норм права не може бути довільним, воно завжди має базуватись на основних принципах права.

Важливість конституційних референдумів у державах з демократичним режимом обумовило тісний зв'язок між принципами конституціоналізму та принципами референдумів. З цим погоджується М. В. Савчин. Цей учений, досліджуючи проблеми конституціоналізму, вдавався до аналізу ролі та місця референдуму в конституційному житті держави. Так, у монографії «Конституціоналізм і природа конституції» автор розглянув юридичні властивості референдуму як способу реалізації установчої влади [170, с. 311-313, 320-321].

О. М. Бориславська зазначає, що вихідною ідеєю конституціоналізму, що визначає мету його існування, є забезпечення свободи людини, гарантування її прав, а засобом досягнення цієї мети є обмеження свавілля держави, введення державної влади в певні юридичні межі її функціонування, що убезпечать її від надмірного втручання у сферу свободи індивіда [13, с. 249].

Доктринальне розуміння принципів конституціоналізму відтворено в монографії А. Р. Крусян «Сучасний український конституціоналізм». Зокрема, вчена розглядає принципи конституціоналізму з гносеологічної, онтологічної та функціональної позицій та зазначає, що принципи конституціоналізму покликані служити тими керівними ідеями, які відображають сутність і мету функціонування конституціоналізму. До принципів конституціоналізму вчена вважає належними: принцип верховенства права, принцип пріоритету прав і

свобод людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами, принцип верховенства конституційної законності (конституційності) та конституційного демократизму [88, с. 240-243].

Принципу верховенства права належить провідне та особливе місце в системі принципів. Його з локального трансформовано в універсальний, що реалізується завдяки відповідним механізмам та юридичним інструментам на міжнародному, регіональному та національному рівнях.

На сьогоднішній день немає єдиного розуміння принципу верховенства права. Британський правознавець А. Дайсі розкрив зміст даного принципу через його ознаки, а саме він зазначає, що для принципу верховенства права характерно:

- у суспільстві дотримується абсолютне верховенство або панування звичаєвого права, що виключає існування свавілля, виключних повноважень або навіть широкої свободи розсуду держави;
- принцип рівності всіх громадян перед законом або рівне підпорядкування всіх класів суспільства звичаєвому праву країни, вживаному звичайними судами;
- особисті права і свободи належить формулювати й охороняти за допомогою загального права, а не в абстрактних конституційних деклараціях [218, с. 102-121].

До референдумів, як і до будь-якої іншої сфери, застосовується принцип верховенства права, який є однією з трьох опор Ради Європи разом із демократією та правами людини [185].

При цьому одним із найважливіших кроків до цього є прийняття демократичної конституції держави шляхом всенародного референдуму. За такої умови основний закон, норми якого набувають вищої юридичної сили, отримує свою юрисдикцію безпосередньо від самого народу і стає вище влади, оскільки вона вже не в змозі змінювати його на свій розсуд.

У багатьох країнах світу при реалізації принципу верховенства права під час здійснення народовладдя існує проблема співвідношення юридичної сили

актів, прийнятих парламентом і на референдумі. Особливо це стосується питання зміни конституції. Здавалося б, логіка проста: якщо конституція прийнята на референдумі, то і компетенція на внесення поправок в неї теж повинна належати виборцям і теж у формі референдуму, а якщо конституція прийнята представницьким органом, то і змінювати її може представницький орган. Однак не всі країни додержуються такої простої, на перший погляд, логіки, змінюючи схему. Наприклад, у даний час в законодавстві країн існують такі механізми:

- конституція прийнята на референдумі, а поправки ратифікуються як на референдумі, так і обома палатами парламенту (Франція);
- основний закон прийнятий установчими зборами – зміни можуть бути внесені парламентом (Португалія);
- основний закон прийнятий установчими зборами – зміни можуть бути внесені парламентом, а в окремих випадках на референдумі, якщо в період тримісячного терміну після опублікування прийнятих поправок 1/5 будь-якої палати парламенту або 5 обласних рад висунуть вимогу про його проведення (Італія).

У свою чергу в Україні механізм внесення змін до Конституції не пов'язаний із суб'єктом прийняття Основного Закону держави, оскільки вирішення питання щодо того, яким чином мають бути прийняті зміни до Конституції, значення має тільки те, до якого розділу Конституції вноситимуться такі зміни, що і визначає механізм їх внесення.

Стабільний і непорушний Основний Закон створює необхідні передумови для стабілізації всього суспільства.

У правовій державі влада повинна бути обмежена правом, а головний урок історії полягає в тому, що вона повинна бути максимально обмежена в можливості довільно змінювати законодавство заради своєї вигоди. Реальний вихід один – референдум по доленосних питаннях держави. Час прийняття Основного Закону держави з прогресивними інститутами народовладдя та дієздатності всіх гілок влади – Конституції України (з ідеями дійсно правової

держави) – на референдумі.

Україна на політичних теренах обрала своїм орієнтиром курс на правову державу, і, незважаючи на складність і суперечність народовладдя в Україні, проведення конституційного референдуму має бути нерозривно пов'язаним з дотриманням принципу верховенства права для становлення України як демократичної та правової держави.

Принцип пріоритетності прав людини закріплено в Конституції України, багатьох міжнародно-правових актах, у низці законів і підзаконних нормативно-правових актів.

У Конституції України зроблено акцент на прагненні держави максимально забезпечити й гарантувати права й свободи людини. Зокрема, у Преамбулі зазначено, що одним із головних мотивів прийняття Основного Закону України була необхідність «забезпечення прав і свобод людини» (ч. 4 Преамбули Конституції). Крім того, ч. 2 ст. 3 Конституції України визначено, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», а вимога поваги до прав і свобод людини і громадянина впливає на засоби і методи, якими правоохоронці виконують свої функції [26, с. 86]. Це дає змогу говорити про конституційне визнання принципу пріоритетності прав людини.

З узагальнення нормативно-правової бази вбачається, що принцип пріоритетності прав людини означає пріоритетність прав людини у взаємовідносинах між людиною, суспільством та державою, а також, при його дотриманні, на державу покладається обов'язок дотримувати і захищати ці права.

Слід погодитись із великим філософом Г. В. Ф. Гегелем, який відмічав: «Які ж сліпі ті, хто розмірковує, що можна зберегти установи, конституції, закони, живий дух яких зник і які не відповідають більше правам, потребам і поглядам людей; що форми, до яких не привертає більше інтерес розуму і почуття, досить могутні, щоб і в подальшому служити узами, які об'єднують народ» [225, с. 50].

Тобто права, реальні потреби та погляди людини повинні ставитись на перший план у конституції та законах. У свою чергу саме за допомогою референдуму кожен пересічний громадянин окремо та весь народ у цілому висловлює свою позицію на ту чи іншу проблему, що склалася в суспільстві. Саме такий підхід у вирішенні проблем суспільства і держави дійсно можна вважати народовладдям.

У світовій практиці неоднаково втілено принцип пріоритетності прав людини в житті. За словами В. В. Речицького, в американському суспільстві свобода детермінує демократію, а в європейському навпаки [157].

Так, Конституційний Суд Угорщини протягом певного часу підтримував обмеження конституційних прав і свобод заради охорони громадської безпеки. Згодом орган конституційної юрисдикції дійшов висновку, що громадська безпека – явище складне і багатогранне, і для того, аби не викликати неоднозначність тлумачення, не слід використовувати його як привід для обмеження свободи преси та думки в більшості випадків [199, с. 90-91].

Принципу верховенства конституційної законності (конституційності) не приділено належної уваги у вітчизняній доктрині. М. В. Вітрук пов'язує конституціоналізм і конституційну законність, під якою розуміє реально діючу систему конституціоналізму, що забезпечує певну дію конституції [21, с. 23].

М. А. Свистунова стверджує, що «конституційна законність – це додержання Конституції всіма державними органами, громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами» [173, с. 64].

Принцип конституційної законності відіграє важливу роль при проведенні конституційних референдумів, оскільки вирішення питання про внесення змін до конституції чи прийняття нової редакції шляхом проведення референдуму не повинно суперечити основним положенням конституції, чинної на момент вирішення питання щодо таких змін.

Ж. І. Овсепян, визначаючи конституційну законність, підкреслює такі моменти:

- 1) основною передумовою конституційної законності є наявність

конституційного законодавства;

2) конституційна законність означає неухильне додержання конституції і її норм в процесі їх безпосередньої дії, а також забезпечення заснованої на них правотворчості. Інакше кажучи, йдеться про необхідність найбільш повного і точного додержання конституції, у тому числі при створенні й застосуванні правових норм;

3) конституційна законність передбачає наявність системи матеріальних та організаційно-правових гарантій [113, с. 15].

А. Р. Крусян зазначає, що конституційна законність як принцип конституціоналізму означає: встановлення режиму реальності конституції, яка пронизана ідеями конституціоналізму, тобто – її наявність, правовий характер, пряма дія норм конституції та ефективна її охорона; точне і неухильне здійснення положень конституції та інших конституційно-правових актів всіма суб'єктами, яким їх адресовано; єдина спрямованість (узгодженість на основі конституційних принципів), системність законодавства; реальна дія ієрархії нормативно-правових актів, у системі яких конституція має найвищу юридичну силу [88, с. 279-280].

У свою чергу в процесі прийняття конституції та внесення до неї змін шляхом референдуму конституційна законність можлива при неухильному дотриманні норм конституції та профільного законодавства, оскільки саме це забезпечить відповідність конституційної практики конституційним нормам у процесі здійснення народовладдя.

Яскраво виражено прояв принципу конституційної законності при проведенні референдумів у Франції, де простежується досконале законодавче забезпечення конституційної законності, що незмінно реформується одночасно з удосконаленням Конституції Франції. Зокрема, останні зміни, внесені до Основного Закону Франції в липні 2008 р. Конституційним законом «Про модернізацію інститутів П'ятої республіки», стосувалися 62 поправок, у їх числі й удосконалення положень про конституційні інститути прямої демократії, включно з референдумом. При цьому однією з важливих

організаційно-правових засад стабільності референдної демократії у Франції є положення ст. 60-1 Основного Закону, що належне проведення процедур референдуму забезпечується Конституційною Радою Франції [117, с. 117].

Принцип демократизму означає форму політичної організації суспільства, засновану на визнанні народу джерелом влади та його права вирішувати державно значущі питання, а також наділення громадян рівними правами та свободами.

А. Р. Крусян виділяє дві основні риси принципу демократизму, або, як його вважає за доцільне називати вчена, конституційного демократизму: конституційно-правова свобода та влада народу. Окрім того, зазначає А. Р. Крусян, конституційний демократизм об'єктивується в таких явищах та формах:

1) демократичність конституції як акта установчої влади народу. Найвища юридична сила та стабільність конституції;

2) конституційно-демократична форма організації публічної влади, за якою влада належить народу (народовладдя), у поєднанні з правовою системою юридичних обмежень, закріплених у конституції держави, спрямованих на обмеження публічної влади. Ця система обмежень юридично повинна виражатися: у закріпленні на конституційному рівні принципу верховенства права; у визнанні пріоритету міжнародного права над національним, що виконує функцію не тільки внутрішнього (національного), але й зовнішнього правового обмеження влади; у наявності незалежного конституційного контролю за законодавчими актами, що приймаються представницьким органом народу; у закріпленні принципу поділу влади; у визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування; у визнанні людини найвищою соціальною цінністю; в обмеженні влади «державного суверена» правами і свободами особи, що мають пріоритет стосовно інших колективних, корпоративних прав тощо;

3) конституційно-демократичний державний режим, за якого забезпечується дія принципу виборності представницьких органів держави

народом; реалізується принцип поділу влади; державна влада здійснюється на основі вільної і рівної участі громадян та їх об'єднань в управлінні державою; функціонування місцевого самоврядування як прояв принципу децентралізації публічної влади; врегулювання і вирішення соціальних і політичних конфліктів на основі узгодження і компромісу; гарантування і захист прав і свобод людини і громадянина відповідно до міжнародних стандартів у сфері прав людини;

4) демократичні способи і методи здійснення публічної влади на основі права і закону. У разі виникнення конфліктів між державою і людиною їх вирішення повинен здійснювати незалежний, демократичний суд;

5) визнання, забезпечення та захист конституційно-правової свободи людини;

6) прояв конституційно-демократичних витоків у політичній системі країни та в ідеології держави, що припускає політичну та ідеологічну різноманітність [88, с. 281-282].

Реалізація принципу демократизму при проведенні конституційних референдумів передбачає вираження в основному законі волі більшості населення, врахування інтересів різних соціальних груп, а також забезпечення прозорості, відкритості та доступності законотворення, залучення громадян до підготовки та публічного обговорення проектів конституційних актів.

Водночас додержання принципу демократизму при проведенні конституційних референдумів сприяє реалізації конституційно закріплених прав на основі запровадження ефективних механізмів залучення громадян до участі в законотворенні, а також служить розвитку правової та політичної культури, освіти громадян, допомагає утвердженню демократичних цінностей та формуванню дієвих правових засад громадянського суспільства.

При організації та проведенні референдумів усі суб'єкти референдного процесу мають дотримуватись низки принципів загального характеру, до яких належать не тільки принципи конституціоналізму, але й принципи спеціального характеру, якими для конституційних референдумів виступають принципи безпосередньої демократії. Цю думку підтримує О. В. Совгіря, яка зазначає, що

всі стадії референдного процесу підпорядковані принципам, притаманним для виборчого процесу, передбаченим ст. 71 Конституції України [180].

В. Ф. Погорілко зазначав, що відповідно до змісту чинної Конституції України принципами безпосередньої демократії, які поширюються на референдуми, слід вважати такі: принцип суверенності народу, принцип єдиновладдя народу, принцип повновладдя народу, принцип безпосереднього волевиявлення народу, принцип поєднання безпосередньої і представницької демократії, принцип пріоритетності безпосереднього народовладдя в системі демократії, принцип політичного плюралізму, принцип конституційності й законності, принцип загальності у здійсненні безпосереднього народовладдя, принцип рівності у здійсненні безпосереднього народовладдя, принцип реальності безпосереднього народовладдя [127]. Дані принципи відображають демократичну сутність референдумів, яка простежується з приписів Конституції України. Водночас Закон України «Про всеукраїнський референдум» також виділив низку принципів, які застосовуються при проведенні референдумів.

Так, ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський референдум» встановлює такі принципи проведення референдумів:

- 1) загального права голосу;
- 2) рівності;
- 3) законності;
- 4) прямого волевиявлення;
- 5) вільної участі у всеукраїнському референдумі;
- 6) таємності голосування;
- 7) особистої участі в голосуванні;
- 8) однократності голосування.

Очевидно, що законодавець виділив принципи референдумів, виходячи з принципів безпосередньої демократії, оскільки кожен із вищезазначених принципів поширюється, наприклад, і на вибори. Разом з тим специфіка проведення конституційних референдумів впливає на практичне використання

цих принципів, що дає змогу знайти особливості функціонування цих принципів при проведенні конституційних референдумів.

Право громадян брати участь у конституційних референдумах включає не тільки право на голосування, а й право щодо збирання підписів на вимогу проведення конституційного референдуму з відповідного питання, ознайомлення зі списками виборців, оскарження неточностей або помилок у списках громадян, які мають право брати участь у конституційному референдумі.

Конституція і законодавство України чітко визначають коло суб'єктів, які мають право брати участь у референдумах. Згідно зі ст. 70 Основного Закону та ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначено, що загальним правом голосу володіють тільки громадяни України, якщо вони досягли 18-річного віку і є дієздатними. Таким чином, не всі, хто проживає на території України, володіють правом брати участь у конституційних референдумах. Це право належить тільки дієздатним громадянам. Відповідно до Закону України «Про громадянство України», громадянами України є особи, які мають правовий зв'язок з Українською державою, що виражається в їхніх взаємних правах і обов'язках. Вимога належності до громадянства України для участі в референдумах пов'язана з тим, що право брати участь у всеукраїнських референдумах – це одна з найважливіших форм участі громадян в управлінні державними справами. Відповідно це право є одним з основоположних політичних прав громадян України. Тому іноземці, особи без громадянства, які проживають на території України, не наділяються правом участі в референдумах [78].

Ще одним обмеженням загального права голосу на конституційних референдумах є недієздатність особи. Недієздатним визнається громадянин, який унаслідок психічної хвороби або недоумства не може розуміти значення своїх дій або керувати ними. Визнати громадянина недієздатним і тим самим позбавити його виборчого права може лише суд на підставі ретельного вивчення медичного висновку.

З приводу визнання особи недієздатною судом на підставі медичного висновку уявляється об'єктивною позиція Конституційного Суду Російської Федерації (рішення від 27 лютого 2009 р. за скаргами Ю. К. Гудкової, П. В. Штукатурова, М. А. Яшиної): «...висновок експерта не має для судді заздалегідь установлені сили і підлягає оцінці в сукупності з іншими доказами, у тому числі з поясненнями самої особи, – на підставі внутрішнього переконання судді в тому, що відсутні підстави для сумнівів у достовірності, професійності, повноті висновків експертів про характер та тяжкість захворювання, можливі наслідки хвороби особи для її соціального життя, здоров'я, майнових інтересів, а також про те, якого роду дії вона не здатна усвідомлювати та контролювати тощо. У разі виникнення сумнівів у достовірності та повноті висновків експерта суддя зобов'язаний призначити повторну експертизу психічного стану особи» [125].

У свою чергу, відповідно до Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 818 (1977) «Щодо ситуації з психічними захворюваннями» від 8 жовтня 1977 р., Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи: № R(83)2 «Стосовно правового захисту осіб, які страждають на психічні розлади, що примусово утримуються як пацієнти» від 22 лютого 1983 р., № R(99)4 «Про принципи, що стосуються правового захисту недієздатних повнолітніх осіб» від 23 лютого 1999 р., Res (2004) 10 «Про захист прав людини і гідності осіб з психічними розладами» від 22 вересня 2004 р., особи з психічними розладами повинні мати можливість здійснювати всі цивільні та політичні права, а обмеження цих прав допускається в суворій відповідності з вимогами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і не можуть ґрунтуватись лише на факті наявності в особи психічного розладу.

Таким чином, до обмежень права голосу недієздатної особи міжнародно-правовими актами та українським законодавством висувається низка вимог, які спрямовані на недопущення необ'єктивних обмежень політичних прав громадян.

Також згідно з Конституцією та профільним Законом забороняються

будь-які прямі чи непрямі привілеї або обмеження прав громадян України на участь у всеукраїнському референдумі за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Не допускаються обмеження щодо участі громадян України в процесі всеукраїнського референдуму, крім обмежень, передбачених Конституцією України та законами.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» установлює, що громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі комісій з всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму як їх члени, а також у проведенні агітації всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму, здійсненні спостереження за проведенням всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму та інших заходах щодо підготовки та проведення всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму в порядку, визначеному законами України.

Громадянин України, який проживає або перебуває в період підготовки і проведення всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму за межами України, має право голосу на всеукраїнському, у т. ч. конституційному, референдумі, реалізація якого забезпечується його включенням до списку учасників всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму на відповідній закордонній ділянці, утвореній згідно із законодавством.

Принцип рівного права голосу полягає в тому, що всі громадяни беруть участь у конституційному референдумі на рівних засадах, а кожен виборець має лише і тільки один голос.

Юридичне розуміння рівності, як зазначає Р. З. Лівшиц, передбачає рівність у правах, у процедурах, стартових можливостях, правилах гри, на відміну від економічної рівності, що вимагає рівності на фініші [92, с.64].

Цікавою видається думка А. Токвіля щодо рівності прав: «...або кожному мають бути надані права, або вони не повинні гарантуватись нікому» [231, с. 38].

Принцип рівного виборчого права і права на участь у конституційному референдумі виражає одну з найважливіших основ демократичної виборчої системи і референдного процесу. Цей принцип є універсальним і загальнообов'язковим для всіх видів виборів і референдумів.

Приписами ч. 3 ст. 7 Закону «Про всеукраїнський референдум» визначено гарантії забезпечення принципу рівного права голосу, а саме:

1) заборона втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процес всеукраїнського референдуму, за винятком випадків, передбачених законом;

2) неупереджене ставленням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до ініціативної групи всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів процесу референдуму;

3) заборона використання під час фінансування агітації всеукраїнського референдуму інших коштів, крім визначених цим Законом, виділених на забезпечення процесу всеукраїнського референдуму;

4) рівне та неупереджене ставленням засобів масової інформації до процесу всеукраїнського референдуму, об'єктивне та збалансоване висвітлення позицій на підтримку та проти питання всеукраїнського референдуму.

Законність є універсальним правовим принципом, необхідною умовою реалізації інших принципів діяльності учасників конституційних референдумів, який знайшов своє нормативне втілення у численних статтях чинної Конституції України та в законах багатьох інших країн. Це обов'язковий атрибут існування та розвитку демократично організованого суспільства. Законність необхідна для забезпечення свободи громадян, реалізації їхніх прав, формування та розвитку громадянського суспільства, побудови правової держави, а її рівень та стан служать головним критерієм оцінки правового життя громадян, суспільства та держави.

Законність як принцип, відправне положення та об'єктивна властивість права в узагальненому вигляді становлять собою всезагальну вимогу дотримання та виконання законів. Це матеріально обумовлений, що

характеризується правовою єдністю, режим діяльності (поведінки) суб'єктів права, котрий складається на підставі розуміння, своєчасного, загального та чіткого проведення в життя науково обґрунтованих правил створення, вдосконалення, конкретизації, тлумачення, реалізації та охорони законів і підзаконних актів, які перебувають у системних відносинах чітко визначеної нормативно закріпленої координації та субординації один до одного для комплексної організації і регулювання суспільних відносин [27].

Усі закони держави мають виражати волю й інтереси народу, бути конкретним виявом народовладдя. Здійснення і розвиток демократії, реальне забезпечення прав та інтересів громадян є невід'ємною умовою створення правової держави. Однак сама наявність законів ще не вирішує даних завдань. Аби практично регулювати діяльність відповідних органів державної влади й управління, організацій, установ і громадині законів треба точно і неухильно дотримуватись й виконувати їх. А в державі, суспільстві має панувати режим законності [175].

Проте світова практика проведення референдумів знає і винятки з даного правила. Так, наприклад, у Новій Зеландії пропонується прийняти такий принцип: якщо на референдумі громадяни висловилися з питання позитивно, то уряд зобов'язаний прийняти його положення, навіть якщо це вимагає зміни закону [54]. Таким чином, у Новій Зеландії стає неважливо, чи законне питання, винесене на референдум, бо якщо люди з пропозиціями згодні – це і повинно стати законом. Знову ж таки питання про прийняття даної міри новозеландцями є проявом справжньої демократії.

Принцип прямого волевиявлення на всеукраїнському референдумі полягає в тому, що громадяни України безпосередньо беруть участь у всеукраїнському референдумі та у вирішенні питань, які виносяться на референдум.

Пряме волевиявлення відповідає демократичним традиціям, оскільки воно не передбачає проміжних інстанцій. Кожен громадянин самостійно голосує за той варіант відповіді на поставлене на референдумі запитання, який

йому здається правильним, який він вважає найбільш оптимальним для життя держави і суспільства.

Специфіка інституту референдуму полягає в тому, що він є однією з прямих (безпосередніх) форм участі громадян у політиці та управлінні, тому непряме голосування на референдумі суперечило би природі інституту безпосередньої демократії.

Принцип вільної участі в конституційному референдумі передбачає те, що громадяни добровільно вирішують, чи брати їм участь у конституційному референдумі. Закон «Про всеукраїнський референдум» наголошує, що ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті в референдумі. Громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі учасника всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму, забороняється.

Проте не всі держави дотримуються принципу вільної участі в референдумі. Так, у Бельгії за неучасть у голосуванні накладається штраф у розмірі від 50 до 150 євро, а в разі неодноразової неучасті у виборах – позбавлення виборчих прав.

Практично всіма європейськими державами передбачено низку гарантій вільного формування волі осіб, що беруть участь у референдумі, у т. ч. конституційному. Законодавство Албанії, Болгарії, Литви і Македонії передбачає вимогу рівного розподілу ефірного часу в державних засобах масової інформації між прихильниками протилежних позицій з питань референдуму. Використання публічних фондів на користь ініціативи, висунутої на референдум, чи проти неї заборонено законодавством Болгарії, Хорватії, Польщі, Македонії [36, с. 112].

Наступним принципом, визначеним Законом України «Про всеукраїнський референдум», є таємність голосування. Юридичний словник дає наступне визначення: таємне голосування – спосіб прийняття відповідних

рішень, вид голосування, за якого виключається контроль за волевиявленням особи, що голосує. В Україні таємне голосування – один з основних конституційних принципів виборчої системи, гарантія вільного волевиявлення виборців. Забезпечується тим, що для заповнення виборчих бюлетенів виділяється окрема кабіна або кімната [189]. На практиці це забезпечується створенням конструкцій блоків кабін для багаторазового використання для голосування на виборах і референдумах. Відповідно до Постанови ЦВК, блок кабін багаторазового використання для таємного голосування становить собою збірно-розбірну конструкцію, що містить 2–5 кабін розміром 1950 мм висотою та 856 x 1020 мм в осях, вага конструкції залежно від типу – від 22 до 41 кг [140]. Під час заповнення бюлетенів присутність будь-кого, крім особи, яка голосує, забороняється.

Членам комісій всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість установити зміст волевиявлення конкретного учасника всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму. У разі умисного порушення таємного голосування настає кримінальна відповідальність, передбачена ст. 159 Кримінального кодексу України [85].

Відповідно до ст. 11 Закону «Про всеукраїнський референдум», кожний учасник всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму голосує на референдумі особисто. Голосування за інших осіб чи передача учасником всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму права голосу будь-якій іншій особі забороняється.

У світовій практиці існують приклади неособистого голосування. У таких країнах, як Бельгія, Нідерланди, Іспанія, Франція, Швеція, та в низці інших країн можливе голосування за довіреністю.

В Україні бюлетені заповнюються учасником референдуму особисто в кабіні для таємного голосування. Під час заповнення бюлетеня забороняється присутність у кабіні для таємного голосування інших осіб. Учасник всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму, який унаслідок

фізичних вад не може самостійно заповнити бюлетень для голосування, має право з відома голови або іншого члена дільничної комісії референдуму скористатися допомогою іншого учасника всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму, крім члена комісії референдуму, уповноваженої особи суб'єкта процесу референдуму, офіційного спостерігача.

Учасник всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму не має права передавати свій бюлетень для голосування іншим особам. Отримання бюлетеня для голосування від інших осіб (крім уповноваженого члена комісії референдуму, який видає бюлетені), заохочення або змушування учасників референдуму до передачі бюлетеня для голосування іншим особам шляхом підкупу, погроз або іншим способом забороняється [134].

Заповнені бюлетені голосуючий громадянин опускає у скриньку для голосування.

Принцип однократності голосування полягає в тому, що кожен громадянин України, який має право голосу на всеукраїнському, у т. ч. конституційному, референдумі, може реалізувати це право під час проведення такого референдуму лише один раз і лише на одній дільниці референдуму. Це супроводжується також тим, що відповідно до Закону України «Про державний реєстр виборців» виборець може бути включений до Реєстру лише один раз за однією виборчою адресою та відповідно віднесений до однієї виборчої дільниці [138].

Підготовка та проведення всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму здійснюються публічно і відкрито. Саме публічність і відкритість референдного процесу є запорукою та передумовою чесного та демократичного народного волевиявлення. Загальновідомо, що розвиток демократії безпосередньо пов'язаний із рівнем та якістю інформованості й правової освіченості громадян.

Для забезпечення публічності й відкритості процесу всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму комісії референдуму відповідно до своїх повноважень:

- 1) оприлюднюють відомості про свій склад, місцезнаходження та режим роботи, про утворення округів референдуму і дільниць;
- 2) забезпечують можливість ознайомлення громадян із списками учасників референдуму;
- 3) оприлюднюють результати процесу всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму;
- 4) надають іншу інформацію у випадках, передбачених законом.

Останнім часом реалізації принципів публічності й відкритості процесу всеукраїнського, у т. ч. конституційного, референдуму, а також донесенню ідей прихильників та критиків референдуму до громадянина сприяють нові інформаційні технології, насамперед мережа Інтернет.

Нові інформаційні технології значною мірою спростовують критику скептиків проведення конституційних референдумів щодо дорожнечі його проведення. Тобто з розвитком використання пересічними громадянами інтернет-технологій референдуми можуть вийти на якісно новий рівень розвитку і стати реальним та прозорим виявом народовладдя. Так, за аналогією електронних звернень та електронних петицій перспективою для подальших досліджень є розробка нормативно-правової бази та механізму проведення електронного референдуму.

Як бачимо, у законодавстві України сформульовані принципи, які поширюються на всі різновиди всеукраїнських референдумів, у т. ч. на конституційні референдуми. При закріпленні цих принципів у Законі України «Про всеукраїнський референдум» було враховано зміст європейських стандартів, а саме Керівних принципів для конституційних референдумів, ухвалених у 2001 р. на 47-й сесії Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії).

## **Висновки до Розділу 1**

1. Вперше запропоновано розглядати конституційні референдуми в

широкому та вузькому розумінні.

Конституційний референдум у широкому розумінні визначено як форму безпосередньої демократії та легітимний спосіб реалізації народного суверенітету на загальнодержавному рівні, спрямований на схвалення принципів державного і суспільного ладу, прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний референдум у вузькому розумінні – це різновид всеукраїнського референдуму, участь у якому беруть всі громадяни України, наділені правом голосу, та із застосуванням якого схвалюється нова редакція, або вносяться зміни до Конституції, або скасовується, втрачає чинність чи визнається нечинним закон про внесення змін до Конституції.

2. Встановлено зв'язок між поширенням конституційних референдумів у світі та другим етапом конституційного розвитку, для якого характерним є закріплення в основних законах соціальних, економічних та культурних прав особистості. Одним з аргументів на користь цієї тези є те, що до цього історичного періоду належать перші спроби нормативного закріплення референдумів в Україні (ст. 32 Статуту про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки).

3. Резюмовано, що в державах з антидемократичними режимами конституційні референдуми, у разі їх проведення, використовувались для узурпації влади та легітимації основного закону держави, у той час як у державах з демократичними режимами прийняття основного закону шляхом всенародного референдуму підвищувало авторитет як цієї форми безпосередньої демократії, так і конституції в суспільстві.

4. Ознаки конституційного референдуму досліджено за двома напрямками: а) ознаки, що притаманні йому як різновиду референдумів; б) ознаки, які відрізняють його від інших видів референдумів.

До ознак першої групи вважаються належними такі: а) конституційний референдум є важливою формою безпосередньої демократії; б) брати участь у конституційному референдумі мають право всі особи, наділені виборчим правом; в) конституційний референдум спрямований на зростання впливу

народу при формуванні та нормативному закріпленні засад конституційного ладу.

До ознак другої групи вважаються належними такі: а) конституційний референдум має за мету схвалення тексту конституції чи змін та доповнень до неї шляхом голосування осіб, що мають право брати участь у ньому; б) конституція або зміни та доповнення до неї, схвалені шляхом конституційного референдуму, наділені вищою легітимністю; в) процедура ініціювання та проведення конституційного референдуму, а також порядок реалізації рішень за підсумками конституційного референдуму визначаються нормами конституції, законів та інших нормативно-правових актів загальнодержавного значення; г) зміна чи скасування рішень, прийнятих на конституційному референдумі, здійснюється виключно шляхом проведення нового конституційного референдуму в порядку, встановленому конституцією та законами.

5. Виявлено, що українським конституційним референдумам притаманні всі вищезазначені ознаки, водночас вони мають свої характерні риси: а) українські конституційні референдуми призначаються тільки одним суб'єктом – Президентом України; б) волевиявлення народу у формі референдуму взагалі не може мати дорадчого характеру, оскільки перелік підстав для призначення всеукраїнських референдумів Верховною Радою та Президентом України є вичерпним і не передбачає призначення цими суб'єктами консультативних референдумів (отже, українські конституційні референдуми мають вирішальний характер); в) за правовою (юридичною) силою рішень українські конституційні референдуми є імперативними.

6. Вперше в українській юридичній науці запропоновано класифікувати зміни та доповнення до Конституції України у залежності від порядку їх прийняття на: ті, що не потребують проведення референдуму за нормами чинного конституційного законодавства та ті, що вимагають обов'язкового проведення референдуму. З урахуванням запропонованої класифікації змін та доповнень до Конституції України, українські конституційні референдуми

класифіковано в залежності від змісту питання, що виноситься на всеукраїнський конституційний референдум, на референдум: а) на якому приймається нова редакція конституції (конституційний референдум щодо повного перегляду Конституції); б) який вносить зміни до Конституції (конституційний перегляд щодо часткового перегляду Конституції). Референдум, який вносить зміни до Конституції, може бути проведений щодо: а) змін до чітко визначених самою Конституцією положень – обов'язковість такого референдуму викликана зобов'язальною нормою, що міститься в Основному Законі держави; б) перегляду будь-якого положення Конституції.

Запропоновано класифікацію конституційних референдумів у залежності від необхідності надання їх рішенням правової форми на: а) прямі, рішення яких не потребують нормативного оформлення (затвердження парламентом, іншим органом або органами публічної влади); б) опосередковані.

7. Вперше в українській юридичній науці сформульовано висновок про відсутність необхідності виокремлення принципів конституційних референдумів як таких. Натомість на матеріалах національного та зарубіжного досвіду обґрунтовано доцільність аналізувати особливості змісту принципів конституціоналізму та принципів безпосередньої демократії в контексті конституційних референдумів.

## РОЗДІЛ 2

### РЕГЛАМЕНТАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФЕРЕНДУМІВ: МІЖНАРОДНІ ЗАСАДИ ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

#### 2.1. Міжнародні документи, що регулюють проведення конституційних референдумів та проблеми їх імплементації в Україні

До основних інститутів, що здатні забезпечити належний рівень включення громадян у процес прийняття політичних та суспільно важливих рішень, слід вважати належними референдуми і плебісцити, які різняться між собою ступенем імперативності прийнятих рішень.

Для подальшого вдосконалення нормативної регламентації конституційних референдумів в Україні істотне значення мають напрацьовані міжнародними організаціями нормативні акти в цій сфері. Сьогодні міжнародними документами при проведенні конституційних референдумів є:

- Загальна декларація прав людини 1948 р.;
- Міжнародний пакт про політичні та громадянські права 1966 р.;
- Конвенція про політичні права жінок 1952 р.;
- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.;
- Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1121 «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» 1997 р.;
- Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалені Венеціанською комісією на 47-й сесії 2001 р.;
- Резолюція ПАРЄ № 1353 (2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії»;
- Рекомендація ПАРЄ 1704 (2005) 1 «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі»;
- Кодекс належної практики щодо референдумів, ухвалений Радою з демократичних виборів та Венеціанською комісією 2007 р.

Як випливає з цього переліку, міжнародні документи, що регулюють

проведення конституційних референдумів для України, розрізняються між собою:

- за дією в просторі можна виокремити світові та континентальні (європейські) документи;
- за ступенем обов'язковості можна виділити обов'язкові та рекомендаційні документи.

Міжнародними документами світового рівня та обов'язкового характеру при проведенні конституційних референдумів є: Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про політичні та громадянські права 1966 р. та Конвенція про політичні права жінок 1952 р.

Відповідно до ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р. та приписів ст. 25 Міжнародного пакту про політичні та громадянські права 1966 р., кожен має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників, а воля народу повинна бути основою влади уряду. При цьому кожен громадянин без якої б то не було дискримінації і без необґрунтованих обмежень має право і можливість:

- брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;
- голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, що вироблені на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні й забезпечують свободу волевиявлення виборців;
- допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби [46, 104].

Ю. М. Бисага зазначав, що чинна Конституція України імплементувала всі основні положення міжнародно-правових актів з прав людини, насамперед Загальної декларації прав людини [133, с. 21].

Участь громадян в управлінні справами своєї держави, як безпосередньо (тобто шляхом референдуму, виборів або особистої участі в діяльності органів держави), так і через обраних ними ж представників в органах державної влади або місцевого самоврядування, є вираженням суверенітету народу і формою

здійснення ним своєї влади.

Особливим міжнародним актом, що регулює, зокрема, право участі в референдумах жінок, є Конвенція про політичні права жінок, яка була затверджена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1952 р. № 649, СРСР ратифікував Конвенцію 18 березня 1954 р. Так, положення Конвенції спрямовані на: реалізацію принципу рівноправності чоловіків та жінок, зазначений у Статуті Організації Об'єднаних Націй; визнання того, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників і право рівного доступу до державної служби у своїй країні; зрівняння відповідно до постанов Статуту Організації Об'єднаних Націй і Загальної декларації прав людини становища чоловіків і жінок щодо володіння і користування політичними правами.

Таким чином, у даних міжнародних актах найбільш ємко, зримо, рельєфно відбита ідея нерозривного взаємозв'язку публічного представництва та правової свободи людини, найважливішою гарантією якої є загальна пряма і рівна участь громадян у формуванні органів публічної влади та управлінні справами держави.

Найважливішим європейським документом обов'язкового характеру при проведенні конституційних референдумів є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яка є єдиним європейським документом обов'язкового характеру, всі інші наведені в переліку документи мають рекомендаційний характер. У зв'язку з цим слід зазначити значну роль, яку у сфері формування міжнародних стандартів відіграла Рада Європи.

Рада та її органи активно працюють над розробкою правил та рекомендацій для країн з відносно невеликим досвідом демократичної розбудови державних та суспільних інститутів. У своїх нормативних документах Рада Європи сприяє зміцненню народовладдя в нових демократіях, поширенню дії принципу верховенства права, зростанню довіри до демократичних інститутів.

Україна приєдналась до Ради Європи в 1995 р. Членство в цій організації

зобов'язує державу реформувати чинне законодавство на основі норм та стандартів Ради Європи.

Оригінальний текст Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. не містить згадки про вибори та референдуми. Однак ст. 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованого Законом України від 17 липня 1997 р. № 457/97-ВР, передбачено право на вільні вибори [147].

Європейський суд з прав людини, даючи тлумачення ст. 3 Першого протоколу, постійно звертає увагу на те, що згідно з преамбулою Конвенції дотримання основних свобод залежить головним чином від справді демократичної системи. Оскільки у ст. 3 Першого протоколу закріплено принцип, що характеризує таку систему, то у структурі Конвенції ця стаття набуває фундаментального значення [135].

П. М. Рабінович відмічав, що, зважаючи на те що норми Конвенції сформульовано здебільшого в абстрактній формі, справжній зміст правових положень конституюється лише після їх тлумачення і застосування Європейським судом [150, с. 358].

Так, у рішенні у справі «Хільбе проти Ліхтенштейну» Європейський Суд з прав людини дійшов висновку, що положення ст. 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод поширюються не тільки на вибори, а й на референдуми [158].

С. Р. Тагієв та М. В. Мазур при дослідженні ст. 3 Першого протоколу відзначили, що в розглянутій нормі Першого протоколу закладено фундаментальні демократичні принципи формування законодавчої влади, які конкретизовані у прецедентному праві Європейського суду. Саме тому першочергове завдання вітчизняних юристів і політиків – вивчати та враховувати відповідні прецеденти суду як при внесенні змін і доповнень до конституційно-правових норм про вибори, так і під час судового розгляду скарг суб'єктів виборчого процесу. Це дасть змогу уникнути колізій між Конвенцією та національним законодавством, сприятиме правильному розумінню і

застосуванню прецедентів Європейського суду суддями України [188].

З огляду на поширення ст. 3 Першого протоколу до Конвенції не тільки на вибори, а й на референдуми, вважаємо цілком слушним урахування прецедентів Європейського суду з прав людини при вдосконаленні референдного законодавства.

Як було зазначено вище, обов'язковість дотримання приписів європейських актів конституційних референдумів визначається з урахуванням характеру міжнародного акта.

Так, ст. 22 Статуту Ради Європи встановлено дорадчий характер ПАРЄ. Парламентська Асамблея робить висновки у формі рекомендацій та резолюцій, котрі мають рекомендаційний характер, надсилає їх до Комітету міністрів, а також розробляє різноманітні міжнародні договори – європейські конвенції, які сприяють формуванню основи європейської нормативно-правової системи. Документи ПАРЄ не мають обов'язкової сили, але ними керуються у своїй діяльності Комітет міністрів, національні уряди, парламенти, партії [185].

Білоруська вчена О. В. Кашлач зазначає, що в міжнародно-правовій літературі існує цілий масив правил, закріплених у різних нормативних документах, що регулює міжнародні відносини, який не підпадає під визначення міжнародно-правової норми. Проте без існування таких правил повноцінне регулювання міжнародних відносин було б неможливим. У літературі такі норми в літературі позначають як «м'яке» право (soft law) [57].

Зазвичай під «м'яким» правом у міжнародно-правовій літературі слід розуміти нормативну сукупність, що складається з двох видів норм:

1) норми договорів, які невизначені за своїм змістом і не породжують для держав конкретних прав і обов'язків;

2) норми, що містяться в резолюціях міжнародних органів та організацій, які не володіють юридично обов'язковою силою. У такому контексті норми «м'якого» права досліджують Дж. Голд [220], І. І. Лукашук [95].

Деякі дослідники, говорячи про «м'яке» праві, мають на увазі тільки одну з цих категорій. Наприклад, у підручнику з міжнародного права під редакцією

Ю. М. Колосова і В. І. Кузнецова під нормами «м'якого» права розуміються норми, що містяться в резолюціях Генеральної Асамблеї ООН, а також в аналогічних актах інших міжнародних організацій (універсальних та регіональних) і конференцій, які мають рекомендаційний характер і не є нормами міжнародного права [101, с. 22-23].

Таким чином, європейські нормативні акти в галузі конституційних референдумів, розроблені Парламентською Асамблеєю Ради Європи та Венеціанською комісією, спрямовані на вдосконалення законодавства держав-членів Ради Європи в галузі конституційних референдумів, проте носять рекомендаційний характер.

Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1121 «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» 1997 р. належить до так званого «м'якого» права, оскільки використані в тексті формулювання спонукають держав-членів до певних дій, проте не передбачають обов'язкової юридичної сили. Разом з тим норми «м'якого» права надають широкі повноваження країнам при імплементації таких норм в національне законодавство.

Проте Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» № 1121 закликала держави-члени Ради Європи вдосконалити систему представницької демократії шляхом встановлення балансу між відповідальністю державної влади та роллю громадян у процесі ухвалення рішень. За відсутності такого балансу буде неможливо запобігти як підриву впевненості в представницькій системі, так і непередбаченому використанню частих референдумів, яке робитиме проведення будь-якої довготривалої політики, заснованої на фундаментальних питаннях дискусії, безсистемним, неефективним або навіть неможливим [227].

Слід відзначити, що більшість Резолюцій Ради Європи передбачають «м'які» зобов'язання з гармонізації та імплементації законодавства, тим самим заохочуючи добровільно приводити національне законодавство у відповідність до правових актів Ради Європи.

Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні 2001 р. (далі – Керівні принципи 2001 р.) стали основоположним документом для всіх подальших розробок Ради Європи в даній сфері. Вони спрямовані на усунення проблем, що виникають під час проведення конституційних референдумів у нових демократіях та на забезпечення їх використання у всіх країнах відповідно до принципів демократії та верховенства права.

Вказаний нормативний документ установлює загальні засади використання та проведення референдумів, а також безпосередньо самі принципи, які Венеціанська комісія висуває до конституційних референдумів.

Окрім цього, висуваються правові вимоги для конституційних референдумів, а саме зазначено, що на конституційному рівні повинні бути врегульовані такі питання, як типи референдумів; предмет референдуму; наслідки референдуму; загальні положення і принципи; основні правила, які визначають процедурну і предметну придатність; судовий перегляд та ін.

Передбачається, що до референдуму застосовуються конституційні принципи виборчого права (загальне, рівне, вільне, пряме і таємне голосування), повинні бути гарантовані й дотримані основні права (свобода слова, свобода зборів і свобода об'єднань), використання референдумів повинно бути підпорядковано правовій системі в цілому, а особливо нормам, які регулюють перегляд Конституції.

Зокрема, референдум не може бути проведений, якщо конституція не передбачає його, наприклад, коли конституційна реформа є предметом виключної юрисдикції парламенту. У сфері, окресленій цими керівними принципами, повинен бути доступним судовий перегляд.

У загальному змісті Керівних принципів 2001 р. зазначено, що конституційний референдум може вимагатися текстом конституції, може проводитися за народною ініціативою або призначатися владою.

Референдум, який вимагається самим текстом конституції, є обов'язковим, оскільки з питань, чітко передбачених текстом основного закону,

зміни підлягають затвердженню на референдумі після їх прийняття парламентом.

Референдум проводиться за народною ініціативою, якщо:

- або певна частина осіб, що мають право на участь у референдумі, пропонує текст змін, який після цього підлягає всенародному голосуванню;
- або певна частина осіб, що мають право на участь у референдумі, вимагає, щоб текст змін, прийнятий парламентом, підлягав всенародному голосуванню.

Керівними принципами 2001 р. визначено, що кожен, хто має політичні права, може поставити свій підпис на підтримку ініціативи референдуму та кожен, незалежно від наявності та обсягу політичних прав, повинен мати право збирати підписи. Усі підписи мають бути перевірені.

Законодавством України встановлено, що з дня одержання свідоцтва про свою реєстрацію ініціативна група референдуму має право безперешкодно збирати підписи громадян України під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму. Підписи громадян України збираються на підписних листах, форма яких встановлюється Центральною виборчою комісією.

Збирання підписів на підтримку проведення всеукраїнського референдуму здійснюється лише членами зареєстрованої ініціативної групи із всеукраїнського референдуму і лише з дня видачі свідоцтва про реєстрацію ініціативної групи із всеукраїнського референдуму. Громадянин України, який підтримує вимогу про проведення всеукраїнського референдуму, ставить на підписному листі свій підпис і дату підписання. Громадянин власноручно на підписному листі зазначає прізвище, ім'я, по батькові, дату народження, номер і серію документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, та місце проживання. У разі якщо через фізичні вади громадянин не має можливості внести зазначені відомості до підписного листа власноручно, на його прохання це може зробити член ініціативної групи, який збирає підписи, про що біля такого підпису робиться відмітка такого члена ініціативної групи.

За відсутності паспорта чи іншого документа, що посвідчує особу, громадянин не може ставити свій підпис на підписному листі. У разі виявлення такого підпису він вважається недійсним і не враховується (ст. 32 Закону України «Про всеукраїнський референдум») [136].

Щодо вимоги, викладеної в Керівних принципів 2001 р. стосовно того, що кожен, хто має політичні права, може поставити свій підпис на підтримку ініціативи референдуму та кожен, незалежно від наявності та обсягу політичних прав, повинен мати право збирати підписи, то в Україні існує обмеження з даного правила, оскільки брати участь як у голосуванні, так і в процесі збору підписів мають лише громадяни України, які наділені правом голосу.

Законодавець обмежив право іноземців та осіб без громадянства, які проживають на території України, у реалізації даного політичного права, і це, на нашу думку, є цілком виправданим з урахуванням положень ст. 5 Конституції та геополітичної ситуації, яка на даний час виникла в Україні.

Керівними принципами 2001 р. висувається вимога стосовно чіткого встановлення часових меж збору підписів, тобто встановлення дня початку періоду збору підписів та останнього дня цього періоду, а також кількості підписів, які необхідно зібрати. У разі проведення попереднього голосування на референдумі конституцією або законом повинен бути визначений ліміт часу, протягом якого текст, винесений на основний референдум, необхідно адаптувати до позиції осіб, що мають право на участь у референдумі. У разі референдуму, що скасовує, відмінена процедура або порядок, що стосується належного функціонування державних органів або виконання міжнародних зобов'язань, залишається в силі до розробки нового варіанта регулювання цього питання та його ухвалення на народному голосуванні.

Український законодавець урахував даний принцип у Законі України «Про всеукраїнський референдум». Так, ч. 4 ст. 29 Закону визначено, що збір підписів під вимогою щодо проведення всеукраїнського референдуму з певного питання проводиться протягом сорока днів з дня реєстрації ініціативної групи

всеукраїнського референдуму, яка пропонує винести відповідне питання на всеукраїнський референдум.

Проте щодо часових меж існує інша проблема, а саме строк перевірки підписів, зібраних на підтримку проведення референдуму, а також якість такої перевірки.

Згідно з ч. 1 ст. 34 Закону України «Про всеукраїнський референдум» Центральна виборча комісія після надходження підписних листів та протоколів протягом семи календарних днів з дня їх отримання перевіряє дотримання порядку збору підписів на підтримку щодо проведення всеукраїнського референдуму, правильність оформлення підписних листів, вибірково перевіряє достовірність відомостей про громадян, що містяться в підписних листах, та їхніх підписів і узагальнює підсумки збору підписів на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму.

Уявляється, що семиденний строк для перевірки збору підписів є занадто малим, що негативно впливає на якість перевірки, яку здійснює Центральна виборча комісія.

У Законі України «Про всеукраїнський референдум» визначено випадки, за яких не враховуються підписні листи, а також передбачено можливість Центральної виборчої комісії звернутись до Міністерства внутрішніх справ України та Генеральної прокуратури щодо забезпечення перевірки відомостей, вказаних у підписних листах. Проте Законом не визначено, в яких випадках Центральна виборча комісія повинна звертатись до означених органів. На нашу думку, задля вирішення даного питання на законодавчому рівні має бути визначено конкретні критерії для проведення відбору підписних листів, які проходять перевірку, та випадки, в яких таку перевірку здійснюють правоохоронні органи.

Крім того, ст. 34 Закону встановлено, що процедура здійснення перевірки визначається Центральною виборчою комісією, але не конкретизовано, яким саме чином це відбувається: чи має бути загальний порядок для всіх випадків перевірки збору підписів і єдині критерії для перевірки, чи процедура

здійснення перевірки має встановлюватись для кожного випадку окремо. У зв'язку з наведеним доцільним є подальше дослідження даної проблеми на доктринальному рівні.

Керівними принципами 2001 р. встановлено, що для збору підписів на підтримку народної ініціативи в людних місцях потрібний дозвіл влади, в якому може бути і відмовлено в окремих випадках.

В Україні ініціативна група референдуму повинна пройти реєстрацію відповідно до законодавства та після отримання свідоцтва про свою реєстрацію на підставі ч. 1 ст. 32 Закону України «Про всеукраїнський референдум» має право безперешкодно збирати підписи громадян України під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму.

Відповідно до Керівних принципів 2001 р. для конституційних референдумів, референдум призначається владою:

- самим парламентом або визначеною кількістю членів парламенту;
- главою держави або урядом;
- однією або кількома територіальними одиницями.

За приписами українського законодавства, конституційний референдум призначається Президентом України (ст.ст. 26, 28 Закону України «Про всеукраїнський референдум»).

Також Керівними принципами 2001 р. висуваються вимоги до питань, які виносяться на референдум, а саме дотримання єдності форми, єдності змісту та єдності ієрархічного рівня.

Єдність форми при постановці питання для конституційного референдуму передбачає, що одне питання не повинно поєднувати конкретно сформульованого проекту поправки з пропозицією в загальному формулюванні чи питаннях у принципі.

Тобто текст, що виноситься на референдум, може бути викладений у різних формах:

- конкретно сформульований проект поправки до конституції, законодавчого акта чи іншого заходу;

- скасування чинного положення;
- питання в принципі (наприклад: «Чи підтримуєте ви зміну Конституції щодо запровадження президентської форми правління?») або конкретної пропозиції, не викладеної у формі конкретного положення і відомої як «пропозиція в загальному формулюванні» (наприклад: «Чи підтримуєте ви зміни до Конституції, щоб скоротити число членів Парламенту з 300 до 200?») [41, с.64].

Стаття 19 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначає питання референдуму як текст, яким викладається пропозиція референдуму, у вигляді питального речення, що пропонує учасникові всеукраїнського референдуму чіткі відповіді «так» або «ні». Окрім того, законом передбачено, що питання референдуму повинно мати чітке і ясне формулювання, яке не допускає різних тлумачень.

Вимога чіткого формулювання питання, яке виноситься на референдум, передбачена більшістю європейських держав: в Албанії питання повинно бути повним, чітким та недвозначним; в Австрії – недвозначним; вимога ясності й можливості відповіді «так» чи «ні» передбачена законодавством Австрії, Хорватії, Греції, Македонії [217].

Під єдністю змісту слід розуміти наявність внутрішнього зв'язку між різними частинами тексту задля гарантування вільного голосування виборця, за винятком повного перегляду Конституції. Також вимога єдності змісту питання, що виноситься на референдум, передбачає, що перегляд кількох розділів Конституції одночасно еквівалентний повному перегляду.

Виборця не можна закликати голосувати одночасно щодо декількох питань без внутрішнього взаємозв'язку в припущенні, що він може підтримувати одне питання і бути проти іншого. Коли перегляд тексту охоплює декілька різних аспектів, перед народом слід поставити низку питань. Проте повний перегляд тексту, зокрема Конституції, природно, не може стосуватися виключно тісно пов'язаних аспектів. Таким чином, у цьому разі вимога єдності змісту не застосовується. Суттєвий перегляд тексту, що охоплює низку

розділів, може вважатися еквівалентним повному перегляду; зрозуміло, це не означає, що на всенародне голосування не можна винести окремо різні розділи [41, с. 285].

Єдність ієрархічного рівня полягає в тому, що одне питання, поставлене на референдумі, не повинно стосуватися одночасно Конституції та законодавства нижчого рівня (наприклад, не може одне питання референдуму одночасно стосуватися Конституції і закону, навіть якщо зміни стосуються одного й того самого предмета).

Венеціанська комісія у висновку щодо Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 17 червня 2013 р. № 705/2012 вказувала на те, що ст. 19 Закону України «Про всеукраїнський референдум» передбачає, що питання референдуму повинно мати «чітке і ясне» формулювання. Однак текст закону не встановлює більш конкретних запобіжників. Відповідно до Кодексу належної практики щодо референдумів, питання референдуму повинні задовольняти трьома основним критеріям: єдності форми, єдності змісту і єдності ієрархічного рівня. Наведені критерії забезпечують важливі гарантії проти винесення на референдум питань, що сформульовані в маніпулятивний або оманливий спосіб. Венеціанська комісія вважає, що ст. 19 Закону повинна містити більш конкретні вимоги щодо питань, які виносяться на розсуд виборців [18].

З даним зауваженням Венеціанської комісії слід погодитись, оскільки в ході проведення референдуму в Україні 2000 р. однією з причин того, що він не виправдав свого призначення, була саме нечіткість формулювань та двозначність можливих відповідей на них.

За таких обставин є доцільним доктринальне дослідження практики зарубіжних країн, зокрема в даному напрямі, задля правильного формулювання питань, що виносяться на референдум.

Так, Керівними принципами 2001 р. неодноразово розглядаються аспекти вільного голосування. На особливу увагу заслуговує чесний характер голосування, під яким слід розуміти таке:

1) питання, запропоноване особам, що мають право на участь у референдумі, повинно бути ясним (не заплутаним чи двозначним); воно не повинно вводити в оману; воно не повинно наводити на відповідь; виборець повинен бути поінформований про наслідки референдуму; виборець повинен відповідати на поставлене запитання «так», «ні» або незаповненим бюлетенем;

2) влада повинна надавати об'єктивну інформацію. Це означає, що текст, винесений на референдум, та пояснювальний документ до нього повинні бути доступними виборцям достатньо заздалегідь, зокрема:

- вони повинні бути опубліковані в офіційній газеті принаймні за місяць до голосування;

- вони повинні бути надіслані безпосередньо до виборців і мають бути отримані принаймні за два тижні перед голосуванням;

- пояснювальний документ повинен давати збалансований виклад не тільки точку зору виконавчої та законодавчої влади, але й протилежну точку зору;

3) на відміну від випадку виборів, немає необхідності повністю забороняти втручання влади на підтримку або проти пропозицій, винесених на референдум. Проте як загальнодержавна, так і регіональна чи місцева влада не повинна впливати на підсумок голосування надмірною односторонньою агітацією. Використання владою публічних коштів для цілей агітації під час власне періоду референдної агітації (тобто протягом місяця перед голосуванням) має бути заборонено. Щодо використання публічних коштів для цілей агітації в попередній період повинна бути встановлена суворая верхня межа [58].

Венеціанська комісія у висновку стосовно Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 17 червня 2013 р. № 705/2012 відзначила, що ст. 5 Закону про основні принципи і ст. 7 Закону про рівне право голосу дають повний перелік прав громадян на участь у референдумі. Проте право громадян виступати проти пропозицій, які будуть винесені на референдум, не достатньо розглядаються в цих статтях і в решті частини тексту. Венеціанська комісія

хотіла б нагадати одну з рекомендацій Кодексу належної практики з референдумів, яка передбачає, що «збалансоване висвітлення має бути гарантовано і прихильникам, і противникам пропозицій, що виносяться на референдум, в інших публічних ЗМІ, особливо в новинах. Можна взяти до уваги (врахувати) кількість політичних партій, що підтримують кожен варіант, або їхні результати на виборах». Текст закону повинен включати більше положень про право громадян на кампанію проти пропозицій, які будуть винесені на референдум [18].

Проте в розділі VIII Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначено, що агітація референдуму – це здійснення будь-якої діяльності, яка спонукає учасників всеукраїнського референдуму голосувати на підтримку чи проти питання референдуму, у тому числі будь-які не заборонені законами України друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що прямо або опосередковано привертають увагу до питання референдуму, сформувати в суспільстві та у свідомості громадян позитивне або негативне ставлення до питання референдуму або спрямувати політичну поведінку громадян і соціальних груп у їх ставленні до суб'єктів процесу референдуму, у тому числі інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються із зазначеною метою (ч. 2 ст. 70 Закону). Громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати питання референдуму, офіційні інформаційні матеріали референдуму, можливі наслідки референдуму, вести агітацію за або проти питання референдуму (абз. 2 ч. 1 ст. 70 Закону). Серед форм проведення агітації визначено публічні заклики голосувати за чи проти питання референдуму або публічні оцінки змісту питання референдуму (п. 7 ч. 3 ст. 70 Закону).

З аналізу вищезазначених норм убачається, що критика Венеціанською комісією в цій частині є недостатньо обґрунтованою, оскільки законодавець визначає агітацію проти питань референдуму нарівні з агітацією за такі питання.

Керівні принципи 2001 р. також дають рекомендації стосовно

фінансування, реклами та використання засобів масової інформації при проведенні агітації та безпосередньому проведенні референдуму.

В Україні питання фінансування референдуму врегульовано Законом України «Про всеукраїнський референдум», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розподілу, перерахування, обліку надходження і використання бюджетних коштів, а також повернення невикористаних коштів, виготовлених для підготовки і проведення всеукраїнського референдуму» від 13 лютого 2013 р. № 105 [139], Постановою Центральної виборчої комісії «Про порядок фінансування окружних комісій з всеукраїнського референдуму, дільничних комісій з всеукраїнського референдуму, закордонних дільниць за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку, та проведення всеукраїнського референдуму» від 20 вересня 2013 р. № 198 [144].

Розділом VI Закону України «Про всеукраїнський референдум», зокрема, встановлено, що витрати на проведення всеукраїнського референдуму, крім витрат на збирання підписів під вимогою проведення всеукраїнського референдуму, здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України (ч. 1 ст. 59 Закону); робота члена комісії референдуму, який виконує свої повноваження в комісії референдуму на платній основі, оплачується в розмірі та в порядку, встановлених Кабінетом Міністрів України за поданням Центральної виборчої комісії, за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення всеукраїнського референдуму (ч. 1 ст. 61 Закону); фонд референдуму має один накопичувальний рахунок, на який надходять кошти для фінансування відповідного суб'єкта процесу референдуму, а також поточні рахунки, з яких здійснюється фінансування витрат на участь суб'єкта в процесі референдуму. На поточні рахунки фонду референдуму суб'єкта процесу референдуму кошти надходять виключно з накопичувального рахунку фонду референдуму відповідного суб'єкта процесу референдуму (ч. 3 ст. 62 Закону); фонд референдуму формується за рахунок власних коштів членів ініціативної групи референдуму, а також добровільних

внесків фізичних осіб та внесків політичних партій чи всеукраїнських громадських організацій (ч. 1 ст. 64 Закону); один добровільний внесок фізичної особи до фонду референдуму не може перевищувати чотирьохсот мінімальних розмірів заробітної плати (ч. 2 ст. 64 Закону).

Критику серед громадськості та міжнародних інституцій викликало положення про фінансування проведення всеукраїнського референдуму з Державного бюджету України.

Слід зазначити, що в Законі конкретизовано, що кошти з Державного бюджету призначені для підготовки і проведення референдуму, зокрема видатки для діляниць референдуму, які включають найм приміщень, оплату за використання матеріально-технічних засобів, оплату праці членів комісії.

Проте уявляється, що дані витрати не можуть бути покладені на когось іншого, крім Державного бюджету України.

Водночас Законом передбачено, що для фінансування витрат під час збору підписів та в процесі проведення агітації референдуму створюється фонд референдуму, в який можуть робити вклади фізичні особи.

Вказаним міжнародно-правовим актом також установлюється, що протягом певного періоду часу текст, який був відхилений на референдумі, не може бути прийнятий через іншу процедуру перегляду Конституції. Окрім цього, протягом певного періоду часу положення Конституції, які були прийняті на референдумі, не можуть бути переглянуті іншим способом перегляду Конституції. Однак наведені обмеження не застосовуються у випадках:

- консультативного референдуму (який не є зобов'язальним для влади);
- референдуму щодо часткового перегляду Конституції, якщо попередній референдум стосувався повного перегляду;
- відхилення тексту, прийнятого парламентом і винесеного на всенародне голосування на вимогу частини електорату; подібний текст не повинен виноситися на всенародне голосування, якщо немає вимоги нового референдуму [58].

В Україні конституційний референдум, яким вносяться зміни до Основного Закону з питань, що раніше виносилися на референдум, окрім внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України з одного й того самого питання, може бути проведено не раніше ніж через рік з дня оголошення результатів проведеного референдуму.

Реалізація ініціативи щодо внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України з одного й того самого питання можлива Верховною Радою України наступного скликання (ст.ст. 156, 158 Конституції України, ст. 4 Закону України «Про всеукраїнський референдум») [77, 136].

Керівні принципи 2001 р. висувають дві вимоги стосовно наслідків проведення конституційних референдумів, а саме:

- референдум щодо конкретно сформульованих проектів поправок повинен мати зобов'язуючий характер;
- референдум щодо запитання в принципі чи щодо пропозиції в загальному формулюванні повинен мати виключно консультативний характер.

Чинне законодавство України не передбачає проведення консультативних конституційних референдумів.

Значна увага приділяється судовому перегляду. Недотримання норм та правил щодо порядку проведення референдуму формує спектр підстав для перегляду законності його результатів. Такий перегляд здійснює конституційний суд або інший уповноважений орган (переважно Верховний Суд). Питання, що можуть бути перевірені з точки зору нормативних вимог, зокрема, стосуються: процедурної та змістовної валідності тексту, винесеного на референдум; забезпечення вільного виборчого права; завершеності процедур народної ініціативи та безпосередньо народного голосування; дотримання вимог проведення попереднього голосування; підрахунку голосів тощо.

Керівні принципи встановлюють, що судовий перегляд повинен зосереджуватися на питаннях:

- права голосу;
- завершеності народної ініціативи;

- процедурної і предметної придатності текстів, які виносяться на референдум, що повинно підлягати попередньому перегляду; внутрішнє законодавство визначає, чи цей перегляд обов'язковий, чи факультативний;

- поваги до вільного голосування;

- результатів голосування.

В Україні рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються процесу референдуму, оскаржуються до комісії з референдуму вищого рівня та до адміністративного суду (ст. 98 Закону «Про всеукраїнський референдум») [136].

Однією з особливостей провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень у процесі референдуму є те, що ч. 3 ст. 172 Кодексу адміністративного судочинства України визначено: рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Всі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду [62].

Дана правова норма, з одного боку, сприяє розгляду справи протягом розумного строку та виключає можливі затягування судового процесу і одночасно обмежує права громадян, оскільки щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії Вищий адміністративний суд України виступає судом першої інстанції, що виключає можливість апеляційного оскарження рішення суду. Судовий розгляд справ Київським апеляційним адміністративним судом, відповідно, виключає касаційне оскарження рішення.

Отже, Керівні принципи 2001 р. є не що інше, як рекомендації для держав, які стали на демократичний шлях. Правила, передбачені цим нормативним документом, спрямовані на зростання народовладдя, укріплення демократичних цінностей та традицій.

Резолюція ПАРЄ № 1353 (2003) «Про зміцнення демократичних

інститутів як гарантії майбутнього демократії» визначає як одну з основних проблем сучасних демократій відсторонення громадян від політичних процесів [47]. У п. 4 Резолюції зазначено, що «політичні події останніх років у низці країн Європи засвідчили низький рівень участі населення в суспільному житті. Зниження рівня довіри до політиків, політичних партій, і передусім демократичних виборів, зумовило потребу нового переосмислення сутності демократії щодо нових викликів ХХІ ст.» [109].

Також на увагу в контексті дослідження конституційних референдумів заслуговує п. 9 резолюції, в якому Асамблея висловлює свою переконаність у тому, що завдяки зростанню гласності та привнесенню менш опосередкованих елементів демократичного прийняття рішень, а також розвитку громадянського суспільства на основі більш активної участі населення в публічній діяльності та прийнятті рішень у громадян може зростати почуття співучасті щодо політичних процесів. Також у п. 9 Асамблея наголошує, що безпосередня народна участь у суспільно-політичному житті вимагає належного інформування громадян про ті проблеми, що стоять на порядку денному, а також про демократичний процес прийняття рішень у цілому. У цьому контексті важливою є активізація Ради Європи в напрямі виховання громадян у дусі демократії [109]. Таким чином, ПАРЕ наголошує, по-перше, на необхідності неослабної уваги до процесу постійного вдосконалення законодавства у сфері конституційних референдумів. А по-друге, вказує орієнтовний напрям для інститутів громадянського суспільства, в якому вони можуть спрямовувати свої зусилля для сприяння розвитку демократії в державі.

Рекомендація ПАРЕ 1704 (2005) 1 «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі» розглядає референдуми як один з інструментів, який дає громадянам можливість брати участь у процесі вироблення рішень. Зокрема:

– Парламентська Асамблея рекомендує використовувати референдуми як засіб зміцнення демократичної легітимності політичних рішень, посилення підзвітності представницьких органів, підвищення відкритості та

транспарентності процесів прийняття рішень та заохочення безпосередньої участі електорату в політичному процесі;

- будучи переконана в тому, що пряма і представницька форми демократії доповнюють одна одну, ПАРЄ наголошує, що референдуми не повинні розглядатись як альтернатива парламентській демократії і що ними не слід зловживати для підриву легітимності та основної ролі парламентів як законодавчих органів;

- Парламентська Асамблея поділяє переконання, що, пропагуючи найкращу практику проведення референдумів, Рада Європи повинна надавати своїм державам-членам допомогу у вирішенні проблем, які виникають у зв'язку з представницькою демократією в сучасному суспільстві [155].

Знов-таки, незважаючи на назву Рекомендації («Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі»), підкреслюючи важливість референдумів для демократичного суспільства, ПАРЄ акцентує увагу на тому, що референдуми мають цінність не самі по собі, а в контексті прав і свобод людини і громадянина. Не стільки важливим є сам факт наявності або відсутності можливості для громадян, що мають активне виборче право, приймати Конституцію або вносити зміни та доповнення до Основного Закону на конституційному референдумі. Цей факт є можливим у контексті сприяння розширенню каталогу політичних прав та свобод громадян.

Ще одним європейським документом рекомендаційного характеру стосовно конституційних референдумів є Кодекс належної практики щодо референдумів 2007 р. Цей документ приділяє особливу увагу основоположним ідеям (принципам) безпосередньої демократії, що мають свої особливості, коли йдеться про проведення референдумів, – таким як загальне право голосу, рівне виборче право, вільне виборче право, таємне голосування, а також умовам для запровадження цих основоположних ідей (принципів).

Серед умов для запровадження вищезазначених принципів вказуються такі:

- повага до основних прав. Неможливо уявити демократичний

референдум без поваги прав людини. У разі обмеження певних прав, це не повинно виходити за рамки закону та має здійснюватись у публічних інтересах;

– рівні регулювання та повага до референдного законодавства. Основні аспекти референдного законодавства повинні бути закритими для внесення змін за рік до референдуму або бути записаними в Конституції чи на рівні, вищому від звичайного закону;

– процедурні гарантії (організація референдуму безстороннім органом, спостереження референдуму, ефективна система оскарження, фінансування) [63, с. 269-277].

Орган, уповноважений організовувати референдум, повинен бути безстороннім. Якщо не існує тривалої традиції безсторонності виконавчої влади у референдних справах, повинні бути утворені незалежні, безсторонні комісії з референдуму на всіх рівнях, від національного рівня до рівня дільниці. Центральна комісія повинна працювати постійно.

Спостереження не повинно бути обмежено лише самим днем голосування, а повинно включати період агітації та, якщо можливо, період реєстрації учасників референдуму та період збору підписів. Це має надати можливість установити, чи мали місце порушення перед, під час чи після голосування. Спостереження завжди повинно бути можливим під час підрахунку голосів. У свою чергу влада повинна нейтрально ставитися до спостереження під час проведення референдуму.

Для забезпечення ефективної системи оскарження скарги з питань референдуму мають розглядатися комісією з референдуму або судом. При цьому слід зазначити, що розгляд скарги комісією з референдуму не перешкоджає подальшому зверненню з цією самою скаргою до суду.

Кодексом належної практики щодо референдумів також передбачено, що процедура оскарження та, зокрема, повноваження і функції різних органів повинні бути ясно врегульовані законом, щоб уникнути конфлікту юрисдикції (позитивної чи негативної). Закон повинен у кожному випадку детально вказувати компетентний орган.

Усі виборці повинні мати право оскаржувати порушення. Для оскарження виборцями результатів референдуму може бути встановлена вимога мінімальної кількості. Часові межі оскарження та розгляду скарг повинні бути короткими.

Має бути захищено право суб'єкта звернення зі скаргою на заслуховування за участю обох сторін [63, с. 276].

Стосовно фінансування проведення референдуму європейські стандарти встановлюють загальне правило: фінансування здійснюється на загальних засадах, а використання владою публічних фінансів з метою агітації повинно бути заборонено.

Кодекс належної практики щодо референдумів є важливим і необхідним інструментом у діяльності Ради Європи в напрямі зміцнення демократії і поширення поваги до верховенства права. Слід зазначити, що він є найбільш детальним європейським стандартом щодо референдумів, хоч і має рекомендаційний характер. Враховуючи це, а також той факт, що на європейському континенті бракує обов'язкових стандартів конституційних референдумів, було б доцільним, по-перше, надати йому обов'язковий характер, а по-друге, приділити в цьому документі більше уваги саме конституційним референдумам.

Першою реальною спробою новелізації (модернізації) Конституції України, на яку зреагували європейські структури, насамперед Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) і комісія РЄ «За демократію через право» (Венеціанська комісія), був Всеукраїнський референдум за народною ініціативою, проголошений Президентом України 15 січня 2000 р. На референдум було запропоновано шість питань, два з яких Конституційний Суд України визнав неконституційними – про недовіру Верховній Раді 14-го скликання й у зв'язку з цим доповнення до Конституції про вираження недовіри Верховній Раді на Всеукраїнському референдумі, що дає підставу Президенту для розпуску парламенту і прийняття Конституції на референдумі. Венеціанська комісія не тільки підтримала рішення Конституційного Суду, але

й висловила сумнів щодо правових основ референдуму на даній стадії новелізації Конституції і збереженні балансу повноважень між Президентом і Парламентом у результаті референдуму [118, с. 151].

До питання про референдум як складової конституційної реформи Венеціанська комісія звернулася й у 2008 р. «Прийняття Конституції на референдумі, – говорив заступник голови комісії Г. Т. Маркерт, – не є незвичайним і, можливо, це непоганий шлях... З іншого боку, знаючи досвід референдумів в Україні з конституційних питань, можу сказати, що це не обов'язково позитивний шлях» [111]. У цьому зв'язку доповідачі ПАРЕ по Україні в Інформаційній записці про їх візит до України в січні 2008 р. писали, що «будь-який референдум «за народною ініціативою» повинен відбивати щиру народну волю провести конституційну реформу і не бути засобом досягнення будь-чиїх або політичних цілей... наш постійний заклик до влади тісно співробітничати з Венеціанською комісією... і не проводити будь-яких референдумів, поки не будуть прийняті чіткі процедури по їх проведенню» [50].

Нині гостро стоїть питання про практичне застосування законодавства про референдум, не маючи достатнього досвіду і практичних напрацювань у проведенні даного різновиду народного волевиявлення. Особливу критику серед науковців та практиків викликали положення Закону України «Про всеукраїнський референдум» стосовно проведення саме конституційних референдумів. В обговорення неконституційності прийнятого закону підключилася громадськість.

Венеціанська комісія вважає, що ухвалення конституційних змін на референдумі може завдати шкоди законності в Україні. Венеціанська комісія зазначає, що й у своїх попередніх висновках щодо проектів законів про референдум в Україні наголошувала на тому, що і зміни до Конституції, і навіть ухвалення нової Конституції мають відбуватися за процедурою, що встановлена чинним Основним Законом [17].

Критики закону вказують на те, що тепер основний закон держави можна прийняти всеукраїнським голосуванням без участі парламенту. Практична

реалізація Закону України «Про всеукраїнський референдум» в частині прийняття на референдумі рішення про зміну чинної Конституції України, на їхній погляд, є неприпустимою. По-перше, Конституція України може бути змінена виключно способом, який встановлений розділом XIII Конституції України – за обов’язкової участі в цьому процесі українського парламенту і Конституційного Суду України.

Викладене суперечить правовій позиції Конституційного Суду України, сформульованій у Рішенні від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп, за якою «винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією України, а не іншими нормативними актами» [164].

По-друге, процедура внесення змін до Конституції референдумом за «народною ініціативою» без участі представницьких органів не відповідає європейським демократичним стандартам, однією з істотних складових яких є забезпечення балансу між безпосередньою і представницькою демократією і досягнення консенсусу в суспільстві. Тому така процедура безсумнівно буде розцінена європейськими та міжнародними організаціями як антидемократична. Реалізація зазначеного сценарію в підсумку призведе до руйнування конституційного ладу України, поставить під загрозу її євроінтеграційні прагнення, демократичний і правовий розвиток нашої країни [152].

Доводи критиків є змістовними та обґрунтованими. Закон зовсім не ідеальний з правових демократичних позицій, але не слід недооцінювати конституційні референдуми взагалі, оскільки в кожному правовому інституті можлива поява зловживань і способів використання прогалин законодавства, за допомогою яких можна перекрутити волю народу і тим більше сутність самого правового інституту.

В. Л. Федоренко зазначає, що конституційні референдуми є ефективною правовою формою безпосередньої народної правотворчості. Водночас такі референдуми недоцільно проводити під час кризових явищ у суспільстві та державі, оскільки ефективність таких референдумів може гарантуватися лише

за умови громадянської злагоди та сталих демократичних традицій у суспільстві. Недаремно найбільшу популярність конституційні референдуми мають у таких розвинених країнах, як: Швейцарія, де на загальносоюзний референдум 130 разів виносилися конституційні поправки; Австралія, де такі поправки виносилися 38 разів; та США, де в 23 штатах було розглянуто 539 конституційних поправок [204, с. 19]. У США конституційні поправки виносились на референдум тільки на рівні штатів.

Законодавство більшості європейських країн, як і чинна Конституція України, закріплює проведення референдуму як одну із стадій процесу внесення змін до Конституції. У жодному разі не як єдину та остаточну стадію зміни Конституції. При цьому ініціатива проведення конституційних референдумів зазвичай належить органу влади [154, с.10, 77-78]. Також слід застерегти, що, по-перше, лише на «конституційному рівні повинні бути врегульовані такі питання: типи референдумів та органи, уповноважені призначати референдум; предмет референдуму; наслідки референдуму; загальні положення і принципи; основні правила, які визначають процедурну і предметну придатність; судовий перегляд». По-друге, неможливо повністю вивести парламент з процедури зміни Конституції.

При вирішенні цих проблемних питань у нагоді стає не тільки досвід зарубіжних країн, але й міжнародні, особливо європейські, нормативні акти, що регулюють проведення конституційних референдумів.

## **2.2. Українське законодавство про конституційні референдуми та перспективи його вдосконалення**

Перш за все слід визначитись із поняттям конституційного законодавства.

Наприкінці 80-х років XX ст. у науці конституційного права склалося два підходи до розуміння конституційного законодавства, а саме:

– вузький – як сукупність основного закону та актів щодо його змін та доповнень;

– широкий, який включає разом із конституцією «закони конституційного характеру», тісно пов'язані з нею [106, с. 66].

У реаліях сьогодення конституційне законодавство також розглядається в широкому та вузькому значенні.

Зокрема, Є. С. Анічкін розглядає поняття конституційного законодавства в широкому значенні як таке, що включає в себе не тільки закони, але й інші нормативні правові акти, які регулюють суспільні відносини, що становлять предмет конституційного права як галузі права. В узькому значенні конституційне законодавство становить собою сукупність законів, предметом регулювання яких є суспільні відносини конституційного характеру[1, с. 89-90].

У сучасній українській конституційно-правовій науці дослідженню проблеми конституційного законодавства не приділяється достатньо уваги, у той час коли визначення змісту і принципів структурування системи конституційного законодавства є теоретично необхідним для формування сучасного українського конституціоналізму і практично важливим для оптимального функціонування його системи, для якої конституційне законодавство відіграє основоположну роль [149, с. 145].

На думку А. Р. Крусян, конституційне законодавство є нормативною основою сучасного конституціоналізму та покликано перш за все закріплювати засади конституційного ладу країни. Так, Конституція України закріплює принципи конституційного ладу, втім їх розкриття та конкретизація повинні здійснюватись за конституційними законами [87, с. 90].

При дослідженні конституційного законодавства, що регулює конституційні референдуми, доцільно притримуватись широкого розуміння поняття «конституційне законодавство».

На сьогоднішній день в Україні організація та проведення референдумів взагалі та конституційних зокрема регулюється Конституцією (деякі з норм отримали тлумачення в рішеннях Конституційного Суду України), Законом України «Про всеукраїнській референдум» та іншими джерелами конституційного права України. Це цілком відповідає світовій практиці,

відповідно до якої найбільш важливі проблеми конституційних референдумів (та референдумів у цілому) регламентуються в Конституції. А ось питання організації, проведення, практичного застосування результатів конституційних референдумів відбувається на рівні спеціального закону про референдуми, з урахуванням тих особливостей, що притаманні конституційним референдумам. Норми такого спеціального закону про референдуми знаходять подальшу конкретизацію в підзаконних актах. Така ситуація існує в Австрії, Болгарії, Вірменії, Іспанії, Польщі тощо.

Отже, фундаментом організації та проведення українського конституційного референдуму є Конституція України. Слід зазначити, що чинна редакція Основного Закону України передбачає лише порядок внесення змін до Конституції. Водночас Конституційний Суд України, здійснюючи офіційне тлумачення низки статей Конституції в 2005-му [161] та 2008 р. [162], зазначав, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні має, зокрема, право на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою приймати нову Конституцію України (нову редакцію).

Так, якщо в Конституції вказано, що окремі питання вирішуються виключно референдумом, то результати референдуму набувають значення реального і безпосереднього джерела законодавчих норм, норм прямої дії, що мають найбільшу юридичну силу. Рішення референдуму має більш високу юридичну силу, ніж рішення парламенту або Президента, а сам референдум може здійснюватися всупереч думці парламенту чи позиції Президента. За Конституцією України, результати референдуму, оголошеного Президентом відповідно за народною ініціативою, набувають юридичної чинності незалежно від позиції парламенту і затвердження парламентом не потребують.

Чинна Конституція України (ст. 156) містить норму про те, що законопроекти про внесення змін до розділів I «Загальні положення», III «Вибори. Референдум», XIII «Внесення змін до Конституції України» затверджуються всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

В. Тertiшник зазначає, що не результати референдуму затверджуються парламентом, а рішення парламенту щодо зазначених питань підлягають затвердженню референдумом. Це принципова позиція Конституції та найважливіший принцип безпосереднього народовладдя [193].

У свою чергу Д. Шленов наголошує, що джерелом влади в Україні є народ України. Конституція – це Основний Закон. Однак і цей закон, і усі інші закони – це акти вищої юридичної сили, що регулюють найбільш значущі, найважливіші суспільні відносини шляхом установлення загальнообов’язкових для всіх правил. Народ України має право безпосередньо встановлювати або скасовувати для себе ж ці правила. Заперечувати цю можливість – це заперечувати право народу на волевиявлення та здійснення влади [211].

Крім того, варта уваги ще одна принципова обставина. За попередньою Конституцією наша держава визначалася як загальнонародна. Стаття 1 Конституції УРСР 1978 р. проголошувала: «Україна є загальнонародна держава, яка виражає волю й інтереси робітників, селян та інтелігенції, трудящих республіки всіх національностей» [79].

За Конституцією УРСР 1978 р. вся влада в Україні належала народові, який здійснював державну владу через Ради народних депутатів, що становили політичну основу України. Найважливіші питання державного життя, за Конституцією УРСР, виносились на всенародне обговорення та ставились на всенародне голосування (референдум). Верховній Раді УРСР було надано повноваження розглядати та вирішувати будь-яке питання, що не належало згідно з Конституцією до компетенції органів державної виконавчої чи судової влади, а також не належало до таких, що вирішувалися виключно всеукраїнським референдумом. Також до виключного відання Верховної Ради України належало насамперед прийняття Конституції України, внесення змін до неї тощо.

У 1996 р. Верховна Рада України від імені Українського народу виразила суверенну волю народу та прийняла Конституцію України, де було визначено носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні народ, закріплено

виключне право Українського народу визначати та змінювати в майбутньому конституційний лад, позбавивши водночас такого права державу. При цьому в чинній Конституції серед повноважень Верховної Ради України вже немає такого повноваження, як приймати Конституцію України, а тільки повноваження вносити зміни до Конституції.

У чинній Конституції України знайшла своє відображення ідея народного суверенітету, оскільки саме народ має затверджувати зміни до найважливіших розділів Основного Закону (I, III і XIII), а також саме Український народ чинна Конституція у ст. 5 визначила головним суб'єктом визначення конституційного ладу, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади.

Вперше Конституційний Суд звернувся до аналізованих у дисертації проблем у своєму рішенні № 3-зп від 11 липня 1997 р. (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України) [163]. Згадуючи в установчій частині рішення про виключне право народу визначати та змінювати конституційний лад у державі, відповідно до вимог ст. 5 Основного Закону, Конституційний Суд України стверджує, що прийняття Конституції в 1996 р. «було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду на її прийняття». Проте детального роз'яснення поняття «конституційний лад» і його деталізації у вказаному рішенні не було [84].

Як зауважує Ю. Г. Барабаш щодо поняття «основи конституційного ладу» та їх структурного розташування в Конституції України, Конституційний Суд не має єдиного погляду. Це підтверджується тим, що в одному рішенні орган конституційної юрисдикції вказує на розміщення принципів конституційного ладу в розділі I «Загальні засади», а в іншому – ще й у розділах III «Вибори. Референдум» та XIII «Внесення змін до Конституції України» [6, с. 153-154]. Учений також звертає увагу на те, що наразі «залишається відкритим питання – наскільки обов'язковою для Українського народу є процедура внесення змін до Конституції України, передбачена розділом XIII? Адже, знову ж таки, за формальними ознаками, вимога дотримуватися цієї процедури стосується

органів публічної влади (наприклад, як це передбачено п. 1 ч. 1 ст. 85 Конституції відносно парламенту)» [7, с. 320].

У Рішенні Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. наголошено: «Питання, викладені в п. 6 («Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?») ст. 2 Указу, суперечать Конституції України... Викладене в п. 6 ст. 2 Указу питання виноситься на всеукраїнський референдум без з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України і, отже, ставить під сумнів чинність Основного Закону України, що може призвести до послаблення встановлених ним основ конституційного ладу в Україні, прав і свобод людини і громадянина» (абзаци 1, 5 п.п. 4.4 п. 4 мотивувальної частини)» [160].

У вердикті (п. 4.2) після докладного опису процедури ухвалення конституційних змін судді Конституційного Суду зазначили: «Виходячи з цілісності та системного аналізу Конституції України, яка має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8), Конституційний Суд України дійшов висновку, що Конституція України при внесенні до неї змін передбачає збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні» [160].

Тобто абсолютно не випадково процедура внесення змін до Конституції прописана цілком певним чином (розділ XIII) – саме для «збалансованості дій» (президента і парламенту) при реалізації волі народу. При цьому зазначена «збалансованість дій» – обов'язкова умова, що запобігає узурпації влади будь-ким [94]. У свою чергу під узурпацією влади Ю. Барабаш розуміє «неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо» [8, с. 13].

Спеціальний порядок внесення змін до конституції або її часткової ревізії впливає з установленого ст. 8 Конституції України принципу найвищої юридичної сили (верховенства) Конституції.

У мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України № 3-зп від 11 липня 1997 р. стверджується, що «засади конституційного ладу в Україні» закріплені в розділах I, III та XIII. Проте процедура, передбачена для внесення змін до цих розділів, є досить складною, що, з одного боку, виступає як додаткова правова гарантія Конституції, а з іншого – робить цей вид конституційного референдуму малоймовірним для своєї реалізації.

За народом залишено повноваження затверджувати чи не затверджувати зміни до Конституції, якщо їх ініціюють народні депутати або Президент України та ухвалить Верховна Рада. М. Теплюк вбачає тут певну внутрішню суперечність, оскільки виключне право народу змінювати конституційний лад, по суті, ставиться під сумнів такою «технологією» внесення змін до Конституції, за якою народ фактично позбавлений права змінювати її самостійно [192].

Слід зазначити, що світова практика внесення змін до Конституції найчастіше передбачає ускладнені процедури для того, щоб звести можливість змін до мінімуму. Наприклад, у Конституції Норвегії питання про зміни Основного Закону можуть бути розглянуті не пізніше, ніж за рік до терміну закінчення повноважень діючого на той час стортингу (парламенту). Прийняттям нововведень одним складом парламенту справа не закінчується; зміни обов'язково мають бути підтверджені наступною каденцією вищого законодавчого органу країни [70, с. 658-672]. В Україні, нагадаємо, забороняється зміна одних і тих самих положень Конституції України під час однієї каденції Верховної Ради.

Дійсно, основним законом держави право народу змінювати конституційний лад поставлено в залежність від складного механізму внесення змін, проте складність такого механізму є виправданою, оскільки виступає складовою правової охорони конституції.

У Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. зазначено, що «положення ч. 3 ст. 5 Конституції України «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути

узурповане державою, її органами або посадовими особами» треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII» [161].

Отже, вищенаведеним рішенням Конституційного Суду України підтверджено, що визначення конституційного ладу є виключною прерогативою народу України. Водночас ми бачимо чітке і недвозначне розмежування Конституційним Судом України двох фундаментальних прав народу: на визначення конституційного ладу і на його зміну. Перше і друге є правом виключно народу, але втілення їх у практику є різним. Це стосується як суб'єктів, так і порядку здійснення цих прав.

В. О. Міхальов убачає іншу проблематику в розділі XIII, яка, на нашу думку, є більш актуальною. Так, учений звертає увагу на те, що визначення та зміна конституційного ладу, пов'язана з внесенням змін та доповнень до Конституції, може здійснюватись народом тільки шляхом народного голосування – всеукраїнського референдуму. Проте тут вбачається певна колізія з положеннями розділу XIII Конституції, які передбачають участь народу в цьому процесі, причому тільки на завершальній стадії і тільки при внесенні змін до розділів I, III і XIII. Внести зміни в рамках Конституції до розділів, що визначають права і свободи людини і громадянина, системи органів державної влади, територіального устрою України, місцевого самоврядування, судової влади народ не може ніяким чином. Таким чином, більша частина положень чинної Конституції України не містить у собі норм, які визначають конституційний лад в Україні. Це абсурд.

Фактично ця суперечність і стала «конституційним обґрунтуванням для знехтування підсумками всеукраїнського референдуму 2000 р. про внесення змін в Конституцію, бо дотримання конституційних норм і процедур при внесенні змін до розділу IV не передбачає участі народу, а здійснюється на

основі двох голосувань народних депутатів України, проведених на двох послідовно проведених одна за однією сесій» [103, с. 291].

Задля недопущення в подальшому нівелювання результатів референдумів та для відповідності розділу XIII Основного Закону ч. 3. ст. 5 Конституції України доцільно рекомендувати внести такі зміни до Конституції:

– доповнити ч. 1 ст. 156 Конституції України, виклавши її в такій редакції: «Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», а також до інших розділів Конституції за умови, що зміни стосуються обсягу прав людини або спрямовані на зміну конституційного ладу, подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України»;

– доповнити ч. 3 ст. 5 Конституції України реченням такого змісту: «Рішення Українського народу щодо зміни конституційного ладу в державі, внесення змін до Конституції України, прийняті всеукраїнським референдумом, є остаточними і набувають чинності з моменту оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму».

У західній конституційній практиці питання повного та часткового перегляду основного закону врегульовано більш детально, ніж в Україні. Так, у світовій практиці відомі випадки, коли на рівні конституції закріплюється не лише частковий, а й повний перегляд тексту конституції. Це характерно для Австрійської Республіки, Королівства Іспанії, Швейцарської Конфедерації, низки латиноамериканських країн. Наприклад, у ст. 44 Конституції Австрійської Республіки передбачено, що перегляд усієї Конституції, якщо цього вимагає одна третина членів Національної ради чи Федеральної ради, до затвердження Федеральним президентом, має бути поставлений на голосування всім народом Федерації [76].

Конституційним законодавством Королівства Іспанії передбачено, що

предметом імперативного референдуму є внесення змін до Конституції, які стосуються засад конституційного ладу. Статтями 193-195 Конституції Швейцарської Конфедерації встановлено повний перегляд Конституції, який може бути запропонований народом чи однією з двох рад (палати парламенту) або про нього можуть постановити Союзні збори (парламент). У разі коли ініціатива походить від народу або якщо між двома радами існують розходження, народ вирішує питання повного перегляду. Якщо народ погодиться, обидві ради переобираються. Повністю або частково прийнята Конституція набирає чинності, коли вона прийнята народом і кантонами [182].

Деякі вчені взагалі не підтримують проведення конституційного референдуму. Так, Е. Мухамеджанов вважає, що при прийнятті конституції або внесення змін до неї, так само як законів і змін до них, інститут референдуму не може ефективно діяти. З цього приводу він, зокрема, пише: «Безумовно, референдум є однією з форм народовладдя, але для прийняття Конституції або змін до неї він не прийнятний, бо розрахований на визначення волі громадян з конкретного питання або питань. Конституція ж – документ складний, і тому кожна його норма вимагає зваженого обговорення й осмислення. При проведенні референдуму цього досягти неможливо. Так, наприклад, як повинен голосувати громадянин на референдумі, якщо він згоден з 99-ю статтями Конституції і не згоден з редакцією однієї статті, але саме ця стаття є для нього найважливішою в цьому правовому документі» [107].

Рациональною є думка Г. Сарторі, який зазначає, що «лінія, яка розділяє вживання і зловживання, у разі з референдумами дуже тонка. Референдум становить собою двосічний меч, яким творці конституції повинні користуватися з обережністю» [228, с. 165].

Супротивники практичної реалізації ідеї референдуму вважають, що референдум підірве принцип верховенства парламенту. Більш помірковані не вбачають невідповідності між цією ідеєю і парламентським верховенством. Вони розглядають референдум як засіб додаткової апробації спірних законопроектів, застосовуваний лише з дозволу самого парламенту,

посилаючись на те, що якщо парламент має верховенство, то він може приймати законодавство, яке припускає проведення референдумів.

Разом з тим прийняте громадянами на референдумі рішення не можна подолати шляхом повторного голосування, тобто негативна відповідь громадян на референдумі є набагато серйознішим наслідком для парламенту, ніж накладення вето вищою посадовою особою держави. У такому разі на парламент покладаються обов'язки із суттєвої переробки тексту конституційного акта для винесення на народне голосування.

Для того щоб з'ясувати, все ж таки яким чином народ України може реалізувати своє право щодо прийняття нової Конституції, довелось неодноразово звертатися до Конституційного Суду України. Слід зазначити, що питання щодо того, чи є рішення Конституційного Суду України джерелами конституційного права самі по собі, є дискусійним в українській юридичній літературі. Дослідження цього питання не є метою дисертаційної роботи, у зв'язку з чим обмежимося лише викладенням авторської думки з цього приводу, а саме: у разі якщо Конституційним Судом України здійснено тлумачення норми Основного Закону, разом з конституційною нормою застосовується і відповідне рішення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

Так, Конституційний Суд України при розгляді питання про здійснення влади народом в п. 1 резолютивної частини Рішення № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р. у справі про здійснення влади народу зазначив, що «положення ч. 2 ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії в порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України» [161].

Пізніше Конституційний Суд України у своєму рішенні від 16 квітня

2008 р. № 6-рп/2008 у резолютивній частині зазначив: «В аспекті порушеного у конституційному поданні питання положення ч. 2 ст. 72 у системному зв'язку зі ст. 5 Конституції України слід розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України» [162].

Таким чином, народ не може бути позбавлений права на прийняття нової Конституції своєї держави. У зв'язку з цим виникає питання встановлення легітимної процедури реалізації установчої влади народу під час ухвалення нового Основного Закону.

Правова позиція Конституційного Суду України, викладена в Рішенні від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою, полягає в тому, що процес прийняття нової Конституції України повинен відбуватися у два етапи: 1) цей процес може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України, тобто потрібен консультативний референдум; 2) на другому етапі має бути проведений імперативний референдум щодо проекту нової Конституції України.

У Рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 було конкретизовано саме питання прийняття нової Конституції та встановлено, що «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України». При цьому, як вказано в п. 4 мотивувальної частини цього рішення, «процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України». Проте

Законом не передбачено проведення референдуму з метою «з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України», не визначено суб'єкта та порядок його ініціювання, правові наслідки [162].

Однак застосування до конституційного референдуму за народною ініціативою вимоги щодо обов'язкового попереднього з'ясування волі народу, тобто вимоги, яка стосується прийняття нової Конституції України, не ґрунтується на конституційних приписах та правових позиціях Конституційного Суду України. Стаття 156 Конституції України, визначаючи вимоги до проведення конституційного референдуму за парламентською чи президентською конституційною ініціативою, не містить вимог щодо проведення двох референдумів. Всеукраїнський конституційний референдум за народною ініціативою також не повинен проводитися двічі, оскільки цей референдум і референдум за парламентською (президентською) конституційною ініціативою є юридично рівноцінними [115].

Суддя Конституційного Суду України І. П. Домбровський не погодився з висновком Конституційного Суду України, викладеному в Рішенні від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 щодо попереднього з'ясування волі народу шляхом звернення до всеукраїнського референдуму, у зв'язку з чим в Окремій думці до Рішення зазначив: «У згаданому Рішенні Суд дійшов висновку, що «результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими». Вважаю логічним, з огляду на зазначену правову позицію та аналіз статей 5, 72, 74 Конституції України, буде висновок про те, що в Конституції України, зокрема в перелічених статтях, ідеться не про консультативний референдум щодо прийняття нової (нової редакції) Конституції України, а про реалізацію народом своєї влади, здійснення волевиявлення, результати якого є обов'язковими і не потребують додаткового схвалення, затвердження або їх імплементації. Викладене, на мою думку, свідчить про необґрунтованість твердження стосовно необхідності попереднього з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України» [114].

Суддя Конституційного Суду України у відставці В. М. Шаповал зазначає, що з огляду на теорію і практику конституційного права нехарактерним є попереднє з'ясування на референдумі волі народу (виборчого корпусу) щодо необхідності прийняття нового основного закону. Вважається, що така необхідність може бути визначена в процесі розробки і публічного обговорення проекту чи проектів конституції. Реальним механізмом встановлення такої необхідності є й процес прийняття конституції представницьким органом (установчими зборами або парламентом), а також її прийняття чи затвердження референдумом. В останньому разі попереднє з'ясування на референдумі волі народу щодо необхідності прийняття конституції значною мірою втрачає сенс [116].

Народна ініціатива щодо проведення всеукраїнського референдуму здійснюється учасниками всеукраїнського референдуму шляхом збирання їх підписів під вимогою про проведення референдуму. Президент України зобов'язаний проголосити всеукраїнський референдум за народною ініціативою, якщо його питання не порушують вимог Конституції України, законів України та якщо під вимогою про його проведення підписалося не менше ніж три мільйони громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи під цією вимогою зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області (ст. 29 Закону України «Про всеукраїнський референдум»).

З приводу законодавчої вимоги збору не менш ніж трьох мільйонів підписів громадян України С. Каденюк наводить досить слушні запитання: «Чому в Росії, з населенням утричі більшим ніж в Україні, референдум ініціюється двома мільйонами громадян? Чому в Італії, де виборців майже в півтора рази більше ніж у нас, референдум проголошується за волею 500 тисяч? Чому в Іспанії, з населенням майже як в Україні, народна ініціатива чиниться також 500 тисячами громадян? У Польщі з населенням менше на 15 % від України для проведення референдуму за волею народу достатньо згоди 500 тисяч виборців» [53].

Таким чином, в Європі Україна відзначається занадто високою конституційною вимогою до всенародної ініціативи своїх громадян, при цьому ні в тексті Конституції, ані в профільному законі, ані в дебатах, викладених у стенограмах засідань Верховної Ради України, ані в текстах порівняльних таблиць до проекту Конституції України неможливо знайти того, чим саме обумовлена кількість підписів, необхідна для проведення референдуму.

При ініціюванні конституційного референдуму відповідно до ч. 8 ст. 22 Закону «Про всеукраїнський референдум» на Президента України та Центральну виборчу комісію покладається обов'язок здійснити перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонуються на винесення на всеукраїнський референдум. Дана норма поширюється як на конституційний референдум за народною ініціативою, так і на референдум, що проводиться за ініціативою Верховної Ради України.

У даному разі Закон містить досить серйозну суперечність, бо ні Президент України, ані Центральна виборча комісія не наділені правом автентичного тлумачення норм Конституції. Основним Законом право тлумачити норми Конституції надано Конституційному Суду України, також таким правом протягом трьох років після прийняття Конституції була наділена Верховна Рада України.

Перевірка питань, що виносяться на конституційний референдум Президентом України та Центральною виборчою комісією, не відповідає ні нормам чинного законодавства України, ані загальним принципам та підриває роль Конституційного Суду України в процесі конституційної інтерпретації положень Основного Закону. Позбавлення Конституційного Суду України права тлумачення Конституції та можливість здійснення такого тлумачення і перевірка питань, що виносяться на конституційний референдум, може призвести до казуального тлумачення Конституції.

Крім того, у світовій практиці склалося дві моделі конституційного контролю: американська та європейська. Так, за американською моделлю конституційний контроль здійснюється судами загальної юрисдикції, за

європейською моделлю для здійснення конституційного контролю характерно тлумачення основного закону спеціалізованим органом, яким переважно виступає Конституційний Суд.

Так, положення ч. 8 ст. 22 Закону «Про всеукраїнський референдум» суперечить розділу XII та ст. 159 Конституції України і не відповідає практиці здійснення конституційного контролю в Україні та зарубіжних країнах, у зв'язку з чим доцільно рекомендувати законодавцю внести зміни в ч. 8 ст. 22 Закону «Про всеукраїнський референдум», виклавши її таким чином: «Конституційний Суд України зобов'язаний здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, зокрема, за народною ініціативою».

Сьогодні для прийняття Конституції України шляхом референдуму немає жодних правових перешкод. Конституція України передбачає: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії» (ст. 69); «Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання зміни території України» (ст. 73).

К. О. Павшук при дослідженні проблем конституційного референдуму дійшла висновку, що нова Конституція України повинна бути прийнята в результаті або самостійного ініціювання народом України, або делегування влади парламенту чи іншому органу для її прийняття. Можливим є й такий спосіб, як внесення змін до чинної Конституції, їх затвердження на всеукраїнському референдумі, а потім ухвалення нового Основного Закону держави [119, с. 207].

Слід зазначити, що прийняття Основного Закону України повинно мати виключний характер, оскільки часта зміна конституційних положень сприятиме дестабілізації в державі, проте обов'язково має бути визначено, в який спосіб повинна прийматись нова редакція Конституції.

Водночас допоки в Основному Законі держави не буде визначено механізм прийняття нової редакції Конституції, норми Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. є «мертвими» і не можуть

застосовуватись, оскільки суперечать позиції Конституційного Суду України з цього приводу.

В. Колісник з урахуванням висновків Конституційного Суду України, ще до прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. запропонував доповнити розділ XIII Конституції України ст. 159<sup>1</sup> такого змісту:

«Конституція України приймається Конституційною Асамблеєю, порядок формування якої визначається законом, та затверджується всеукраїнським референдумом.

Проект Конституції України розробляється і вноситься Конституційною Комісією. Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України призначають до складу Конституційної Комісії по сім фахівців у галузі права і визначають строк розробки проекту Конституції України» [65].

Дана пропозиція заслуговує на увагу та має за мету насамперед створення належного органу для розробки проекту нової редакції Конституції.

Проте на сьогоднішній день з урахуванням положень Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. більш актуальним є процес прийняття нової Конституції, оскільки положення з цього приводу, викладені в Законі, стикнулися з критикою серед політиків, науковців та громадськості.

У ст. 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. серед положень про всеукраїнський референдум за народною ініціативою, зокрема, визначено, що шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України (установчу владу) у порядку, який визначений цим Законом; шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення, може в порядку, який визначений цим

Законом, схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасовувати, визнавати таким, що втрачає чинність, чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України (ч. 2, 3 ст. 15 Закону) [136].

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р., всеукраїнський референдум щодо схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України проголошується Президентом України за народною ініціативою.

Тобто в Законі визначено, що в процедурі внесення змін, скасування, втрати, чинності чи визнання недійсним закону про внесення змін до Конституції і схвалення нової редакції Конституції беруть участь усього два суб'єкти: Український народ та Президент і жодним чином не вказано про роль Верховної Ради України та Конституційного Суду України, роль яких визначена, зокрема, у розділі XIII Конституції України при процедурі внесення змін до Основного Закону.

Отже, положення Закону в частині проведення конституційного референдуму за народною ініціативою частково не відповідають чинній Конституції.

Проте перш ніж запропонувати зміни до Закону в цій частині, необхідно рекомендувати законодавцю заповнити прогалину в Конституції України щодо того, яким чином може бути прийнята нова редакція Основного Закону.

На думку Ю. Кириченко та І. Коліушко, у Законі України від 6 листопада 2012 р. появляється декларативний суб'єкт конституційного права – Український народ, а політичні партії, всеукраїнські громадські організації не визнаються суб'єктами всеукраїнського референдуму. «Якби закон передбачав порядок підготовки проекту Конституції незалежним компетентним органом, наприклад установчими зборами або конституційною асамблеєю, а потім – затвердження її референдумом, це було б народовладдя. А якщо проект

Конституції з'явиться невідомо звідки, чи не буде попередньо схвалений компетентними органами або установами і буде, за рішенням президента, винесений для остаточного затвердження на референдум, організований та проведений органами влади та місцевого самоврядування, – це яскравий приклад встановлення влади узурпатора – диктатора», – пишуть І. Коліушко та Ю. Кириченко [59].

У свою чергу О. Крупчан зазначає, що регулярне проведення референдумів робить законодавство складнішим, але більш пов'язаним з громадськими проблемами [86, с. 34].

З урахуванням позиції Конституційного Суду України стосовно того, що процес прийняття нової (нової редакції) Конституції має бути визначений безпосередньо в Основному Законі, слід запропонувати доповнити ст. 156 Конституції України частинами 3-7 такого змісту:

«Прийняття нової редакції Конституції ініціюється не менш як трьома мільйонами громадян України, які мають право голосу, Президентом України, народними депутатами України в кількості не менш ніж 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України.

Для розробки законопроекту Указом Президента України формується персональний склад Конституційної Асамблеї, яка має розробити повний текст нової редакції Основного Закону не пізніш ніж через 90 календарних днів з моменту винесення відповідного указу.

Законопроект Конституційної Асамблеї розглядається на засіданні Верховної Ради України. Рішення про його схвалення приймається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу. У разі незгоди з окремими положеннями проекту, Верховна Рада України має їх висловити в письмовій формі та направити в Конституційну Асамблею для вдосконалення проекту, який повторно подається до Верховної Ради України не пізніш ніж через 30 календарних днів. Після повторного голосування народними депутатами України (навіть у разі не набрання 2/3 голосів) проект направляється Президенту України. При цьому Верховна Рада України має

право висловити в письмовому вигляді свої зауваження, які разом з текстом проекту будуть винесені на всеукраїнський референдум. Президент України, незалежно від його схвалення Верховною Радою України, проголошує всеукраїнський референдум щодо схвалення законопроекту.

Законопроект вважається прийнятим, якщо за це проголосувало більше половини учасників референдуму, що взяли участь у голосуванні.

Нова редакція Конституції набирає чинності з дня офіційного оголошення результатів референдуму».

З прийняттям відповідних змін до Конституції, необхідно внести зміни до ст.ст. 15, 16, 17, 28 Закону України «Про всеукраїнський референдум» для узгодження норм Закону з приписами Конституції.

Таким чином, прийняття нової редакції Конституції України із застосуванням референдуму включатиме такі стадії: а) ініціювання прийняття нової редакції Конституції України і формування Конституційної Асамблеї; б) розробка тексту нової редакції Конституції України Конституційною Асамблеєю; в) голосування за проект Конституції України у Верховній Раді України; г) проведення референдуму для схвалення проекту Конституції України; д) набрання чинності Конституцією України.

Слід зазначити, що такий порядок прийняття нової редакції Конституції забезпечить найвищу легітимність Конституції, сприятиме розвитку громадянського суспільства в державі та водночас буде спрямований на втілення в життя системи стримувань та противаг. При цьому складна процедура прийняття нової редакції Конституції сприятиме уникненню дестабілізації в державі та можливості певній політичній силі повалити існуючий конституційний лад держави.

Запровадження в Україні порядку проведення референдуму за народною ініціативою створить правові гарантії здійснення прямого народовладдя. Рішення, прийняте на референдумі, не потребує затвердження будь-якими органами державної влади, державними посадовими особами. Прийняте на референдумі рішення і результати голосування підлягають офіційному

опублікуванню (оприлюдненню).

Окремо хотілося б звернути увагу на те, що в разі прийняття нової редакції Конституції або внесення змін до неї шляхом референдуму не може бути автентичного тлумачення норм Основного Закону або його частини, оскільки такі норми прийняті народом як єдиним джерелом влади в Україні. Правом офіційного тлумачення норм Конституції в Україні наділений виключно Конституційний Суд України. Водночас убачається проблема в можливому спотворенні волі народу, вираженій шляхом всенародного голосування на конституційному референдумі з огляду на те, що, зокрема, народні депутати Верховної Ради України можуть звернутись до Конституційного Суду України з конституційним поданням з питань дачі висновків Конституційним Судом щодо офіційного тлумачення норм, прийнятих Українським народом на референдумі, і тим самим отримати можливість вплинути на волю народу та, завдяки судовій правотворчості Конституційного Суду України, отримати більш вигідну інтерпретацію волі народу. Тому протягом певного часу необхідно стримувати відповідну можливість народних депутатів України на конституційне подання з питань тлумачення Конституції нормами законодавства.

З огляду на викладене можливо запропонувати законодавцю внести зміни до ст. 41 Закону України «Про Конституційний Суд України», доповнивши її ч. 3 такого змісту: «У разі прийняття змін до Конституції або нової редакції Конституції України всеукраїнським референдумом, народні депутати України можуть звертатись з конституційним поданням до Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення відповідних змін до Конституції України або нової редакції Конституції України після закінчення каденції Верховної Ради України».

Водночас формулювання конкретних пропозицій для вирішення цього питання виходить за межі предмета дисертації.

Цікавим є факт, що останнім часом висловлюються думки, що між державними інститутами немає єдиного бачення того, яким чином повинні

втілюватись у життя результати референдуму і вноситися зміни до Конституції, а також стосовно того, що виконати рішення референдуму вельми важко. Слід зазначити, що референдум тільки тоді дає позитивні результати ініціаторам, коли за їхню ініціативу проголосувала абсолютна більшість. При рівності голосів або за невеликої переваги є підстави вважати, що ініціатори зазнали поразки, оскільки референдум – це не тільки формальний підрахунок голосів, але і волевиявлення, що включає в себе суспільні сподівання, очікування, настрої, а головне – потреби і інтереси людей.

Тепер більш детально слід проаналізувати Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р., який привів до втрати чинності попереднім Законом України «Про всеукраїнські та місцеві референдуми» 1991 р., котрий прийнято до ухвалення Конституції України 1996 р. і котрий суттєво відрізнявся від багато яких її положень.

За новим законом предметом всеукраїнського референдуму може бути як ухвалення повністю нової редакції Конституції України, так і внесення суттєвих змін до чинної. Референдумом можна також скасовувати, домагатися втрати чинності чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України. У цей самий спосіб можна ухвалювати і скасовувати звичайні закони України, вносити зміни до цих законів (крім законів про податки, бюджет та амністію). Закон дозволяє вирішувати на всеукраїнському референдумі будь-які питання, за винятком тих, стосовно яких референдум не допускається за Конституцією України.

Суб'єктами ініціювання проведення конституційного референдуму згідно зі ст. 14 Закону є Український народ та Верховна Рада України. У попередньому розділі дисертаційного дослідження було запропоновано доповнити дану норму ще одним суб'єктом, а саме Президентом України, оскільки Конституцією України його наділено таким повноваженням у певних випадках.

Законом України «Про всеукраїнський референдум» визначено порядок здійснення народної ініціативи, порядок утворення, реєстрації ініціативної

групи референдуму та збирання підписів ініціативною групою референдуму під вимогою про його проведення.

Після завершення збирання підписів на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму, але не пізніше дати закінчення строку збору підписів, зазначеної у свідоцтві про реєстрацію, ініціативна група підраховує кількість зібраних підписів по кожній адміністративно-територіальній одиниці, визначеній ч. 2 ст. 133 Конституції України, а також загальну кількість зібраних підписів на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму. За результатами підрахунку складається протокол про підсумки збору підписів на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму, складений за встановленою Центральною виборчою комісією формою, який підписує уповноважений представник ініціативної групи (ч. 1 ст. 33 Закону України «Про всеукраїнський референдум»).

Після надходження підписних листів до Центральної виборчої комісії остання здійснює підрахунок підписів і вибірккову перевірку достовірності відомостей про громадян, чиї прізвища містяться в підписних листах, та їхні підписи та узагальнює підсумки збору підписів на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму.

У попередньому підрозділі дисертаційного дослідження вже акцентовано увагу на тому, що семиденний термін здійснення перевірки та відсутність чітко визначених критеріїв і процедури її проведення негативно відображається на якості перевірки Центральною виборчою комісією зібраних підписів та встановлення правомірності даної процедури, тому доцільно рекомендувати Центральній виборчій комісії прийняти підзаконний нормативно-правовий акт, який визначить чіткі критерії та процедуру здійснення перевірки зібраних ініціативною групою референдуму підписів на підтримку проведення всеукраїнського референдуму.

Частиною 1 ст. 35 Закону встановлено, що в разі якщо ініціативною групою зібрано не менше ніж три мільйони підписів громадян, Центральна

виборча комісія не пізніше як на наступний день після прийняття Центральною виборчою комісією рішення про підсумки збору підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму передає його Президенту України для підготовки указу про проголошення всеукраїнського референдуму в порядку, передбаченому цим Законом [136].

У відповідності до ст. 26 Закону України «Про всеукраїнський референдум» Президент України протягом п'яти днів після отримання від Голови Верховної Ради України закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України видає указ про призначення всеукраїнського референдуму про внесення змін до Конституції України із зазначенням дати його проведення. Указом Президента України про призначення всеукраїнського референдуму про внесення змін до Конституції України визначається дата його проведення, якою є остання неділя п'ятдесятиденного строку від дня видання указу.

На наступний день після опублікування указу Президента України про призначення всеукраїнського референдуму головуючий на засідання Центральної виборчої комісії здійснює офіційне оголошення про початок процесу всеукраїнського референдуму. Відповідно до ч. 3 ст. 36 Закону «Про всеукраїнський референдум», витяг з протоколу засідання Центральної виборчої комісії про оголошення початку процесу всеукраїнського референдуму оприлюднюється Центральною виборчою комісією в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» не пізніше ніж на третій день з дня оголошення.

Також на наступний день після опублікування указу Президента України про призначення всеукраїнського референдуму виникає право на проведення агітації референдуму, що триває до 24 години останньої п'ятниці перед днем голосування. Порядок здійснення агітації на підтримку чи проти питання, винесеного на референдум, визначено розділом VIII Закону України «Про всеукраїнський референдум» [136].

Законом встановлено, що всеукраїнський референдум проводиться в

єдиному загальнодержавному окрузі референдуму, який складається із 225 територіальних округів, створених на всій території України, та закордонного округу.

Для підготовки організації і проведення голосування та підрахунку голосів учасників референдуму використовуються дільниці референдуму (ст. 38 Закону України «Про всеукраїнський референдум») [136].

Статтею 42 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначено систему комісій референдуму, яка складається з Центральної виборчої комісії, окружних комісій референдуму і дільничних комісій референдуму. Також Законом визначено повноваження та організація роботи кожної з комісій.

Списки учасників референдуму складаються з урахуванням Закону України «Про всеукраїнський референдум» і Закону України «Про Державний реєстр виборців».

Згідно з ч. 5 ст. 53 Закону України «Про всеукраїнський референдум» не пізніше ніж за двадцять днів до дня голосування на всеукраїнському референдумі попередні списки учасників референдуму передаються до відповідних окружних комісій референдуму за формою, встановленою Центральною виборчою комісією з дотриманням вимог Закону України «Про Державний реєстр виборців» [136, 138].

Попередні списки учасників референдумів надаються дільничними комісіями для ознайомлення у приміщеннях дільничних комісій референдуму. Також саме дільничні комісії референдуму надсилають іменні запрошення учасникам референдуму. Законом визначено детальний порядок уточнення попереднього списку учасників всеукраїнського референдуму.

Приписами ч. 1 ст. 77 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначено, що голосування учасника всеукраїнського референдуму на всеукраїнському референдумі здійснюється за допомогою бюлетеня для голосування на всеукраїнському референдумі.

Вимоги щодо форми, змісту та порядку виготовлення бюлетеня детально врегульовані нормами Закону.

Голосування проводиться у спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, у яких обладнуються кабінети для таємного голосування та визначаються місця видачі бюлетенів для голосування і встановлення скриньок для голосування. На одній ділянці референдуму облаштовується одне приміщення для голосування. Контроль за облаштуванням приміщення для голосування покладається на діляничну комісію референдуму. Ділянична комісія референдуму в день голосування не раніш як за годину до початку голосування проводить підготовче засідання. На початку засідання всі присутні оглядають стрічку, якою було опечатано сейф (металеву шафу), де зберігаються бюлетені для голосування (ч. 1 ст. 80, ч. 3 ст. 81 Закону України «Про всеукраїнський референдум») [136].

У день голосування з 8 до 20 години без перерви на діляничних комісіях референдуму учасниками референдуму здійснюється волевиявлення шляхом голосування. У закордонних ділянках голосування відбувається за місцевим часом країни, в якій розташована закордонна діляниця.

Частиною 11 ст. 82 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначено, що о двадцятій годині голова діляничної комісії референдуму оголошує про закінчення голосування, після чого мають право проголосувати лише учасники всеукраїнського референдуму, які перебувають у приміщенні для голосування. Продовження голосування після часу, встановленого цим Законом, не допускається. Після виходу з приміщення для голосування останнього учасника всеукраїнського референдуму приміщення зачиняється й у ньому залишаються тільки члени діляничної комісії референдуму та особи, які згідно з цим Законом мають право бути присутніми на засіданні комісії референдуму при підрахунку голосів [136].

Статтею 85 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначено порядок підрахунку голосів діляничною комісією референдуму. Зокрема, у відповідності до ч. 1 ст. 85 Закону о двадцятій годині голова діляничної комісії референдуму оголошує про закінчення голосування, після чого мають право проголосувати лише учасники всеукраїнського референдуму, які перебувають у

приміщенні для голосування. Продовження голосування після часу, встановленого цим Законом, не допускається. Після виходу з приміщення для голосування останнього учасника всеукраїнського референдуму приміщення зачиняється і в ньому залишаються тільки члени дільничної комісії референдуму та особи, які згідно з цим Законом мають право бути присутніми на засіданні комісії референдуму при підрахунку голосів. За ч. 4 цієї статті після закінчення голосування на підставі списку учасників референдуму дільнична комісія референдуму встановлює кількість учасників референдуму на дільниці референдуму, які взяли участь у всеукраїнському референдумі [136].

Про підрахунок голосів на відповідній дільничній комісії референдуму складається відповідний протокол. Відповідно до ч. 11 ст. 86 Закону України «Про всеукраїнський референдум», пакети з протоколами дільничної комісії референдуму про підрахунок голосів учасників референдуму на дільниці референдуму, бюлетенями для голосування, контрольними талонами і предметами, списками учасників референдуму, а також, за наявності, окремими думками членів дільничної комісії, викладеними у письмовій формі, актами, заявами, скаргами та рішеннями, прийнятими комісією, невідкладно після закінчення засідання дільничної комісії доставляються до окружної комісії референдуму в порядку, визначеному ч. 1 ст. 88 цього Закону [136].

Окружна комісія референдуму після отримання запечатаних пакетів з протоколами дільничних комісій референдуму розпочинає безперервне засідання щодо встановлення результатів проведення референдуму в межах територіального округу референдуму. Дане засідання також оформлюється протоколом.

Центральна виборча комісія у відповідності до ч. 1 ст. 92 Закону України «Про всеукраїнський референдум» на засіданні приймає, розглядає та оголошує протоколи дільничних комісій референдуму про підсумки голосування на закордонних дільницях референдуму або повідомлення про зміст відповідних протоколів про підрахунок голосів учасників референдуму, переданих засобами технічного зв'язку відповідно до ч. 5 ст. 88 цього Закону.

Центральна виборча комісія на своєму засіданні на підставі протоколів окружних комісій референдуму про підсумки голосування в межах відповідних територіальних округів референдуму, у тому числі з позначкою «Уточнений», та протоколу Центральної виборчої комісії про підсумки голосування в закордонному окрузі референдуму не пізніш як на десятий день з дня голосування встановлює результати всеукраїнського референдуму, про що складає протокол (ч. 1 ст. 93 Закону України «Про всеукраїнський референдум»).

На засіданні Центральної виборчої комісії головуючим офіційно оголошуються результати проведеного референдуму, після чого не пізніше ніж у трьохденний строк результати всеукраїнського референдуму публікуються в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» та оприлюднюються в інших засобах масової інформації.

Рішення, дії чи бездіяльність у процесі референдуму оскаржуються до комісії референдуму вищого рівня або до адміністративного суду. Порядок та особливості такого оскарження встановлюється Законом України «Про всеукраїнський референдум» та Кодексом адміністративного судочинства.

З аналізу основних положень Закону «Про всеукраїнський референдум» убачається, що Законом розроблено досить детальну процедуру проведення референдуму. Проте Закон містить і низку недоліків, які, на наш погляд, можуть бути виправлені в ході доопрацювання даного закону та внесення змін до нього з урахуванням зауважень Венеціанської комісії та міжнародних документів, що регулюють проведення конституційних референдумів. Народні депутати України від деяких політичних партій та громадськість неодноразово наголошували про повну неконституційність Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р., у зв'язку з чим народні депутати України декілька разів звертались до Конституційного Суду України.

24 березня 2016 р. під час розгляду відповідного подання 57 народними депутатами було відкрито конституційне провадження з даного питання. 7 квітня 2016 р. розгляд справи перейшов у закриті пленарні засідання.

В основу звернення покладено невідповідність Конституції України низці положень Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. та низка процесуальних порушень при прийнятті Закону, таких як прийняття його Верховною Радою України з перевищенням наданих чинним законодавством повноважень, обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів України, обмеження повноважень комітетів Верховної Ради України, ігнорування обов'язковості рішень Верховної Ради України з огляду на прийняття закону в редакції першого читання, а не другого.

Дійсно 6 листопада 2012 р. на засіданні Верховної Ради України при другому повторному читанні законопроекту було наголошено, що Комітет Верховної Ради України, відповідальний за внесення висловлених поправок до законопроекту, не розробив відповідного проекту для повторного другого читання, у зв'язку з чим було запропоновано голосувати за законопроект у редакції першого читання. Така процедура не передбачена Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», проте пропозиція розглядати та голосувати на повторному другому читанні за законопроект, розроблений для першого читання, була винесена на голосування та підтримана 264 голосами народних депутатів України, а сам законопроект було прийнято 265 голосами.

Невідповідність Закону нормам Конституції, на думку депутатів, полягає в передбаченні в Законі норм про можливість прийняття нової редакції Конституції без участі парламенту в порядок і строки, визначені в Законі, тоді як Конституційний Суд України попередньо дійшов висновку: порядок прийняття нової Конституції має визначатись самою Конституцією; можливість скасування чинних законів про внесення змін до Конституції; порядок внесення змін, визначений у ст. 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум», суперечить приписам ст.ст. 157, 158 Конституції України.

Так, беззаперечно, народні депутати слушно звертають увагу Конституційного Суду України на низку недоліків чинного Закону та на невідповідність деяких його норм Конституції України, і в Конституційного Суду України є підстави для визнання неконституційним даного Закону, проте

в разі прийняття Конституційним Судом України рішення про неконституційність Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. це тільки погіршить нинішню ситуацію правового регулювання референдумів узагалі та конституційних зокрема, оскільки на невизначений час позбавить державу взагалі нормативно-правового акта про референдум, що призведе до того, що Український народ буде позбавлений протягом певного часу реалізувати своє безпосереднє народовладдя шляхом референдуму (як, наприклад, на сьогоднішній день не має законодавчо визначеної можливості проведення місцевих референдумів з огляду на відсутність їх правового регулювання).

У даному дисертаційному дослідженні знайшли відображення пропозиції щодо можливості врегулювання невідповідностей норм Закону України «Про всеукраїнський референдум» нормам Конституції. Зокрема, запропоновано передбачити в самій Конституції порядок прийняття її нової редакції та внести зміни щодо розширення обов'язкових підстав для проведення референдуму щодо внесення змін до Конституції. У разі прийняття таких пропозицій у законодавчо визначеному порядку та схвалення їх референдумом (оскільки вони стосуються внесення змін до розділу XIII Конституції України), необхідно буде внести відповідні зміни до Закону України «Про всеукраїнський референдум». За таких обставин проблему буде вичерпано і не потрібно буде протягом невизначеного періоду часу розробляти положення нового законодавства про референдуми та позбавляти народ права на звернення до нього.

Останнім часом убачається розширення конституційного законодавства у сфері організації та проведення конституційних референдумів, що вказує на розвиток у державі інститутів безпосередньої демократії. І хоча на сьогоднішній день існує багато колізій та неврегульованих нормами законодавства питань, конституційне законодавство України у сфері організації та проведення конституційних референдумів розвивається з урахуванням впливу міжнародних стандартів та практики зарубіжних країн.

## Висновки до Розділу 2

1. Доведено, що норми законодавства України про конституційні референдуми відповідають положенням таких міжнародних правових документів, що стосуються конституційних референдумів, як Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про політичні та громадянські права 1966 р., Конвенція про політичні права жінок 1952 р.

2. Виявлено, що регламентація конституційних референдумів в Україні відповідає сучасному досвіду багатьох зарубіжних країн, а саме: у Конституції України врегульовано найважливіші питання, деталізація конституційних норм здійснюється у спеціальному законі про референдуми, норми якого конкретизуються у підзаконних актах.

3. Обґрунтовано невідповідність низки норм розділу XIII Конституції України ст. 5 цього самого акта, яка полягає в такому. Наразі Конституція, з одного боку, проголошує народ України єдиним джерелом влади (ст. 5), з чого випливає висновок про те, що він наділений можливістю бути основним суб'єктом процесу прийняття Конституції та внесення змін і доповнень до неї. З іншого боку, у Конституції конкретизовано лише порядок внесення змін до неї (розділ XIII). А конституційні основи прийняття Основного Закону в новій редакції відсутні.

Для вирішення цієї проблеми автор пропонує процедуру прийняття нової редакції Конституції та сформулювала відповідні зміни:

– викласти ч. 1 ст. 156 Конституції України в такій редакції: «Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», а також до інших розділів Конституції за умови, що зміни стосуються обсягу прав людини або спрямовані на зміну конституційного ладу, подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України»;

– доповнити ст. 156 Конституції України частинами 3-7 такого змісту:

«Прийняття нової редакції Конституції ініціюється не менш як трьома мільйонами громадян України, які мають право голосу, Президентом України, народними депутатами України в кількості не менш ніж 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України.

Для розробки законопроекту Указом Президента України формується персональний склад Конституційної Асамблеї, яка має розробити повний текст нової редакції Основного Закону не пізніше ніж через 90 календарних днів з моменту винесення відповідного указу.

Законопроект Конституційної Асамблеї розглядається на засіданні Верховної Ради України. Рішення про його схвалення приймається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу. У разі незгоди з окремими положеннями проекту, Верховна Рада України має їх висловити в письмовій формі та направити в Конституційну Асамблею для вдосконалення проекту, який повторно подається до Верховної Ради України не пізніше ніж через 30 календарних днів. Після повторного голосування народними депутатами України (навіть у разі не набрання 2/3 голосів) проект направляється Президенту України. При цьому Верховна Рада України має право висловити в письмовому вигляді свої зауваження, які разом з текстом проекту будуть винесені на всеукраїнський референдум. Президент України незалежно від його схвалення Верховною Радою України проголошує всеукраїнський референдум щодо схвалення законопроекту.

Законопроект вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини учасників референдуму, що взяли участь у голосуванні.

Нова редакція Конституції набирає чинності з дня офіційного оголошення результатів референдуму».

4. Угруповано рішення Конституційного Суду України, що містять офіційні тлумачення Основного Закону та водночас стосуються конституційних референдумів, на такі, що мають:

– безпосереднє відношення до конституційних референдумів: Рішення від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за

народною ініціативою) у частині необхідності двох етапів процесу прийняття нової Конституції України на референдумі, Рішення від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народу) у частині того, що влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення, у т. ч. через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії в порядку, визначеному Конституцією та законами України, та Рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) у частині можливості прийняття Конституції України на референдумі;

– опосередковане відношення до конституційних референдумів: Рішення від 11 липня 1997 р. № 3-зп (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України) у частині виключного права народу визначати та змінювати конституційний лад у державі відповідно до вимог ст. 5 Основного Закону.

На підставі аналізу викладених у цих рішеннях правових позицій Суду доведено, що єдиний орган конституційної юрисдикції допускає можливість прийняття нового Основного Закону на всеукраїнському референдумі.

5. Запропоновано внести зміни в ч. 8 ст. 22 цього Закону, виклавши її в такій редакції: «Конституційний Суд України зобов'язаний здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які виносяться на всеукраїнський референдум».

6. Як перспективу для подальших досліджень виявлено та сформульовано проблему тлумачення норм, прийнятих на конституційному референдумі, оскільки в разі прийняття нової редакції Конституції або змін до неї автентичного тлумачення прийнятих норм не може бути, при цьому воля Українського народу при прийнятті на всеукраїнському конституційному референдумі змін до Конституції України або її нової редакції може бути спотворена при її офіційному тлумаченні. Формулювання конкретних пропозицій для вирішення цього питання виходить за межі предмета дисертації.

### РОЗДІЛ 3

## ПРАКТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФЕРЕНДУМІВ

### 3.1. Український конституційний референдум 16 квітня 2000 р.: проблемні питання та наслідки

Практика проведення конституційних референдумів в Україні зводиться до проведених двох референдумів: 1 грудня 1991 р. та 16 квітня 2000 р. Також була спроба проведення ще одного конституційного референдуму в 2006 р., проте тоді він так і не відбувся.

В історії незалежної України перший референдум відбувся 1 грудня 1991 р. Даний референдум відіграв надзвичайну роль для Української держави, її подальшого розвитку і державотворення, оскільки на референдум було винесено питання про підтримку Акта проголошення незалежності від 24 серпня 1991 р., прийнятого Верховною Радою УРСР. На території всієї України таке рішення було підтримано.

Референдум 1 грудня 1991 р. був конституційним референдумом тільки в широкому розумінні цього терміна, оскільки він не був спрямований на внесення змін до Конституції чи прийняття її редакції. Водночас шляхом проведення даного референдуму Український народ здійснив своє право на самовизначення та остаточно підтвердив державний суверенітет України.

Отже, проведення референдуму 1 грудня 1991 р. є позитивною практикою звернення до конституційних референдумів, яка не ставиться під сумнів та є основою для розвитку в Україні форм безпосередньої демократії і сприяє народовладдю в державі.

Конституційний референдум у вузькому розумінні даного терміна відбувся в Україні 16 квітня 2000 р. та відзначився низкою проблемних питань як при його підготовці, так і при правовій оцінці його наслідків, багато з яких і досі не отримали свого вирішення. У зв'язку з євроінтеграційними прагненнями

України та важливістю конституційних референдумів з точки зору членства в Європейському Союзі, уточнення формулювання та напрацювання шляхів вирішення цих проблем є не тільки актуальним, але й нагальним.

Після здобуття Україною незалежності довгі роки залишалось відкритим питання розподілу повноважень між Президентом та Верховною Радою. Більшість депутатів парламенту виступали проти передачі функцій виконавчої влади Президенту України. Стабілізація політичної ситуації залежала від конституційного процесу.

Суперечності органу законодавчої влади і Президента намагались вичерпати укладенням Конституційного договору терміном на один рік між Президентом України та Верховною Радою України. На цей строк обмежувалися повноваження парламенту та місцевих рад і відповідно розширювалися нормотворчі та адміністративні функції виконавчої влади.

Записом IV ст. 61 Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. визначено, що до прийняття нової Конституції сторони не виноситимуть на всеукраїнський референдум, консультативний референдум та опитування громадської думки інших питань, крім прийняття нової Конституції України, текст якої буде узгоджений Сторонами [74].

Проте Конституційний договір не виконав свого основного завдання та не врегулював конфлікт між органом законодавчої влади та Президентом, що зумовило спробу глави держави ініціювати конституційний референдум у вересні 1996 р., який тоді так не відбувся.

Так, в Указі Президента «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України» від 26 червня 1996 р. (указ втратив чинність 1 липня 1996 р.) Президент зазначав, що Верховна Рада України під різного роду приводами гальмує конституційний процес в Україні, протягом більш як трьох місяців не спромоглася прийняти жодного з

п'ятнадцяти розділів проекту нової Конституції України, всупереч положенням Конституційного договору утворила Тимчасову спеціальну комісію для доопрацювання проекту Конституції України лише з числа депутатів України, тобто представників однієї сторони Конституційного договору – Верховної Ради України [145].

Референдум не було проведено з огляду на те, що, продовжуючи обговорення проекту у другому і третьому читанні, 28 червня 1996 р. члени парламенту прийняли Конституцію України. «За» проголосували 338 народних депутатів, «проти» – 18, «утримались» – 5.

З прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України настав новий етап у функціонуванні вищих органів державної влади та житті держави. Зокрема, Конституцією гарантовано незалежність України, визначено базові координати й орієнтири, сукупність суспільних цінностей – усе те, що формує політико-економічну систему; створено передумови для функціонування і розвитку держави та суспільства незалежно від політичних орієнтацій партій та окремих діячів. Вичерпно окреслено відносини держави і громадянина, їхні права та взаємні обов'язки, встановлено межі втручання держави в життя суспільства та окремої особи. Визначено коло повноважень кожної окремо гілки влади.

Проте проблеми взаємовідносин між законодавчою владою та Президентом прийняття Конституції не вирішило, що зумовило нові звернення до референдуму. У жовтні 1998 р. президент висловив намір ініціювати референдум про позбавлення народних депутатів недоторканності, на що в листопаді 1998 р. відповіли закликом до збору підписів на підтримку проведення іншого всеукраїнського референдуму про дострокове припинення повноважень Л. Кучми.

Однак саме Л. Д. Кучма в передвиборній програмі кандидата в президенти запропонував нову модель організації влади в Україні в 1999 р., яка, зокрема, містила положення щодо двопалатного парламенту, політично відповідальної більшості в парламенті на базі широкої суспільної коаліції; уряду парламентської більшості, народної довіри і відповідальності [124].

Референдум за ініціативою Президента України мав вирішити конфлікт розмежування повноважень вищих органів виконавчої влади шляхом внесення змін до Конституції України. У цьому контексті дискусійним залишається питання про те, який характер носив референдум 16 квітня 2000 р. і чи були його результати обов'язковими для реалізації. Для з'ясування даного питання необхідно дослідити обставини та наслідки референдуму 2000 р.

З метою проведення всеукраїнського референдуму створювались ініціативні групи в низці міст Хмельницької, Полтавської, Черкаської, Запорізької, Херсонської, Донецької областей. Центральна виборча комісія відмовила в реєстрації даних груп, посилаючись на відсутність у національному законодавстві правового механізму реалізації проведення всеукраїнського референдуму за ініціативою громадян [209, с. 2].

На початку грудня 1999 р. зборами громадян міста Житомира було створено ініціативну групу з проведення всеукраїнського референдуму з таких питань:

1) «Чи висловлюєтеся Ви за недовіру Верховній Раді України XIV скликання і внесення у зв'язку з цим доповнення до ч. 2 ст. 90 Конституції України такого змісту: «а також у разі висловлення недовіри Верховній Раді України на всеукраїнському референдумі, що дає підстави Президентові України для розпуску Верховної Ради України»?»

2) «Чи підтримуєте Ви пропозиції про доповнення ст. 90 Конституції України новою третьою частиною такого змісту: «Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість або в разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України», яка б установлювала додаткові підстави для розпуску Президентом України Верховної Ради України, та відповідне доповнення п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України словами: «та в інших випадках, передбачених Конституцією України»?»

3) «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилученням у зв'язку з цим ч. 3 ст. 80 Конституції України: «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?»»

4) «Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у ч. 1 ст. 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?»

5) «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції і виборчого законодавства?»

6) «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматись всеукраїнським референдумом?» [143, с. 10].

Постановою Центральної виборчої комісії «Про подання міського голови м. Житомира щодо реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму» від 14 грудня 1999 р. № 444 відмовлено в реєстрації вищезазначеній ініціативній групі. Центральна виборча комісія мотивувала свою відмову невідповідністю окремих норм Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» положенням Конституції України. Печерський районний суд міста Києва рішенням від 21 грудня 1999 р. за скаргою одного з членів ініціативної групи, В. В. Григор'єва, вищезгадану постанову визнав неправомірною і зобов'язав Центральну виборчу комісію зареєструвати дану ініціативну групу [23, с. 103].

До середини січня 2000 р. було зібрано понад 3 млн підписів за проведення референдуму.

Указом Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р. № 65/2000 визначено, що виникла нагальна необхідність консолідації суспільства для

вирішення найважливіших соціально-економічних проблем, забезпечення ефективного функціонування всього державного механізму в Україні, подолання багаторічного протистояння і конфронтації між різними політичними силами, органами законодавчої і виконавчої влади [146].

Дві групи депутатів звернулись до Конституційного Суду України щодо конституційності даного указу. Так, 27 березня 2000 р. Конституційний Суд України виніс рішення № 3-рп/2000 у справі № 1-26/2000 за конституційним зверненням 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р. № 65/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою). У резолютивній частині рішення Конституційний Суд України визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення ст. 1, п. 2, 3, 4, 5 ст. 2, ст. 3, 4, 5, 6, 7 Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р. № 65/2000.

Визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), такі положення Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р. № 65/2000:

1) п. 1 ст. 2 Указу, в якому викладено питання: «Чи висловлюєтеся Ви за недовіру Верховній Раді України XIV скликання і внесення у зв'язку з цим доповнення до ч. другої статті 90 Конституції України такого змісту: «а також у разі висловлення недовіри Верховній Раді України на всеукраїнському референдумі, що дає підстави Президенту України для розпуску Верховної Ради України?»»;

2) п. 6 ст. 2 Указу, в якому викладено питання: «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?» [160].

До оголошення вищезазначеного рішення Конституційного Суду України серед науковців та практиків точились дискусії щодо багатьох процесуальних

та змістовних питань даного референдуму, основним з яких були: чи є обов'язковими результати даного референдуму, чи підлягають вони затвердженню з боку уповноважених органів державної влади і т. д.?

Але Рішенням від 27 березня 2000 р. Конституційний Суд України дав відповідь на більшість запитань, заклавши одночасно з цим низку прецедентів, які тривалий час впливатимуть на формування референдної практики в Україні.

Так, на противагу ч.ч. 3 та 4 ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», відповідно до яких рішення всеукраїнських референдумів загальнообов'язкові та не потребують затвердження з боку відповідних органів державної влади (місцевого самоврядування), Конституційний Суд України у своєму рішенні вказав: «Схвалені всеукраїнським референдумом за народною ініціативою питання, викладені в п. 2, 3, 4, 5 ст. 2 Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою», є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією України, зокрема її розділом XIII «Внесення змін до Конституції України», та законами України». Тобто Конституційний Суд України фактично вказав на неможливість прийняття народом самостійно актів загальнообов'язкової сили та наголосив, що схвалені всеукраїнським референдумом питання є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією і законами України, а не є обов'язковими для виконання і прийняття в разі необхідності відповідних рішень для їх виконання.

Важливу роль відіграло і визнання неконституційним п. 6 ст. 2 Указу Президента України (щодо питання «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?»), чим фактично Конституційний Суд України поставив під сумнів право народу визначати і змінювати конституційний лад у державі, а також визнання народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні.

Поряд з цим пізніше, уже в іншому рішенні Конституційний Суд України встановив: «На думку Конституційного Суду України, положення ч. 3 ст. 5

Конституції України треба розуміти так, що народ, як носій суверенітету і єдине джерело влади, може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі» [161]. Цим самим рішенням Конституційний Суд України підтвердив можливість прийняття шляхом проведення референдумів також і законів.

Питання про конституційність референдуму 2000 р. в Україні було об'єктом розгляду Європейської комісії за демократію через право (далі – Венеціанської комісії), внаслідок чого в березні 2000 р. прийнято висновок, який включено до тексту Рекомендації ПАРЄ № 1451 (2000) «Реформа інститутів влади в Україні», схваленої у квітні 2000 р.

Зокрема, у Рекомендації ПАРЄ № 1451 (2000) зазначено, що даний референдум в Україні не може безпосередньо вносити зміни до Конституції; одне з питань є однозначно неконституційним, а інші питання є надзвичайно проблематичними та/або неясними; схвалення пропозицій, винесених на референдум, порушить баланс повноважень між Президентом і парламентом (у п. 8 Рекомендації зазначено: «Асамблея занепокоєна можливими наслідками для розподілу влади – різким зруйнуванням системи стримувань і противаг між інститутами влади, що має за мету суттєве зміцнення ролі Президента і суттєве послаблення ролі парламенту» [148]).

Парламентська Асамблея Ради Європи висловила занепокоєння щодо реформи інститутів влади та наголосила, що правомірний референдум не може бути проведений до прийняття Верховною Радою України нового закону про порядок проведення референдуму.

Крім того, при дослідженні питань, запропонованих на винесення на всеукраїнський референдум, з урахуванням правових основ його проведення в Україні, Венеціанська комісія виокремила низку проблем, які викликали сумнів у європейської спільноти щодо можливості проведення референдуму взагалі. Так, у своїх висновках Венеціанська комісія звернула увагу на характер референдуму (чи є даний референдум зобов'язальним?), а також на можливість

проведення конституційного референдуму відповідно до норм українського законодавства.

Частиною 2 ст. 72 Конституції України не визначено юридичної природи референдумів за народною ініціативою. Якщо тлумачити дану норму окремо від інших норм законодавства, можна дійти висновку, що її приписи забезпечують також основу для проведення референдуму, яким здійснюється пряме внесення змін до Конституції.

Положеннями Конституції не визначено процедури проведення відповідного референдуму, тому Венеціанська комісія у своєму висновку зазначила, що ч. 2 ст. 72 Основного Закону не може використовуватися як основа для проведення конституційного референдуму, оскільки стосується законодавчого референдуму [75].

Розділом XIII Конституції України детально врегульовані положення про порядок внесення змін до Конституції. Цей порядок однозначно відображає переконання авторів Конституції, що Конституція України має бути «непорушною конструкцією», зміни до якої неможливо внести звичайним способом, а тільки на основі процедур, які забезпечують достатні захисні гарантії. У ст. 156 Конституції визначено можливість проведення конституційного референдуму, але тільки стосовно певних розділів Конституції і тільки для затвердження рішення, вже прийнятого не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України на користь внесення змін до Конституції. З огляду на те, що питання, винесені на референдум, переважно належать до розділів IV, V Конституції, Венеціанська комісія у 2000 р. дійшла висновку про зобов'язальний характер референдуму, оскільки він прямо не вимагається з цих питань нормами законодавства [75].

Слід відмітити, що в даному разі Венеціанською комісією не було приділено належної уваги положенням ст. 5 Конституції України, де народ визначено носієм суверенітету, джерелом влади та надано йому виключну можливість визначати і змінювати конституційний лад, що і є конституційною основою для проведення конституційного референдуму.

У своєму висновку Венеціанська комісія також звертала увагу на те, що питання 5 («Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції і виборчого законодавства?») є взагалі неконкретизованим, оскільки до проведення референдуму не встановлено ні складу, ані повноважень другої палати парламенту [75].

Для України ідея створення двопалатного парламенту не є новою. Можливість створення двопалатного парламенту аналізувалась ще у квітні 1992 р. на одному із засідань комісії з розробки нової Конституції України, де пропонувалось назвати орган законодавчої влади «Національні збори», віддати перевагу двопалатній структурі парламенту, обидві палати якого обиралися б на однаковий строк.

Проте в процесі обговорення текстів проекту Конституції з'ясувалось, що друга палата бачиться саме як орган, що представляє інтереси регіонів, впливає на кадрову політику (крім уряду), має право вето щодо бюджету та інших найбільш важливих для держави законів. Тому спочатку розробники проекту Конституції, а потім і більшість народних депутатів України відмовились від ідеї двопалатного парламенту як такої, що зможе суттєво збурити дезінтеграційні процеси в Україні.

Основна мотивація противників двопалатного парламенту полягала в тому, що двопалатний парламент – це крок до федералізації України, отже, її розколу, що призведе до ослаблення законодавчої гілки влади, унеможливить ефективний контроль депутатів за чиновниками, призведе до погіршення роботи законодавчої гілки влади.

На референдумі 16 квітня 2000 р. за двопалатність парламенту проголосувало 82 % громадян, що свідчить про підтримку серед населення ідеї двопалатної структури парламенту.

Специфіка ситуації, що склалася в Україні, полягає в тому, що після референдуму 2000 р. шлях до двопалатного парламенту став для нашої держави

чітко визначеною перспективою. Адже, як пише Ю. Шемшученко, тяганина з реалізацією результатів квітневого референдуму 2000 р. істотно похитнула реальність конституційної формули «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [210, с. 13].

Висновки Венеціанської комісії відобразили основні проблеми, які виникли у зв'язку з колізіями та прогалинами в українському законодавстві щодо проведення референдуму про внесення змін до Конституції, що, у свою чергу, спричинило низку проблемних питань при проведенні референдуму 16 квітня 2000 р. та при реалізації наслідків референдуму.

Проблемні питання, винесені на референдум 16 квітня 2000 р., досліджували також і вітчизняні науковці та практики. Так, 18 березня 2000 р. на Всеукраїнській громадській конференції «Референдум: від громадської позиції – до громадянської дії» зазначалось, що всі запитання, що виносились на референдум, передбачали множинність відповідей на них. Юридичний зміст питань заплутаний, правові наслідки позитивної відповіді на те чи інше питання не зрозумілі. Суворій громадянській критиці було піддано окремі питання референдуму. Констатувалася їх невизначеність, можливість подвійного, а то й потрійного тлумачення.

Зокрема, цілком неясно, про яку абстрактну парламентську більшість можна говорити, коли остання формується (або не формується) виключно в залежності від предмета обговорення, теми парламентських дебатів. Крім того, цілком можливо уявити як постійну пропрезидентську («слухняну»), так і постійно антипрезидентську («підривну») більшість. Конче не винятковою виглядає більшість, яка ігноруватиме участь у голосуванні тощо [156, с. 46].

При цьому на момент проведення референдуму 2000 р. ні теорія конституційного права, ані європейська конституційна практика взагалі не знала подібного інституту.

М. В. Баглай та В. А. Туманов зазначали, що парламентська більшість звичайно складається як результат парламентських виборів, за природою своєю є політичною умовою діяльності парламенту, його політичної відповідальності.

Звичайно «більшість» сприймається виключно як «кількість учасників процесу колективного прийняття рішень, співпадаюча позиція яких визначає характер і зміст рішення» [4, с. 32-33].

Також у другому питанні, винесеному на референдум, зазначено, що підставою для розпуску парламенту є незатвердження Верховною Радою України протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України.

Дана норма може бути розцінена як спосіб установлення певного виду конституційної відповідальності депутатів за бюджетну політику держави.

Так, А. Ткачук зауважує: «Запропонована норма є досить розмитою та неоднозначною, крім того, виникають питання щодо її застосування, а саме з якої дати вираховується три місяці і чи включається до цього терміну час парламентських відпусток? (Відповідно до ч. 2 ст. 96 Конституції України, уряд має подати до Верховної Ради України бюджет не пізніше 15 вересня. Парламентські канікули тривають, як правило, з 15 липня до 5 вересня. Якщо бюджет подати на початку липня – чи повинна в такому разі Верховна Рада України розглядати його під час літніх канікул, якщо бюджет має бути ухваленим до 31 грудня?).

Чи має право Верховна Рада України відхилити урядовий проект бюджету як такий, що не відповідає, наприклад: президентській чи урядовій програмі розвитку, бюджетній резолюції чи не враховує норми інших законів України?

Чи має право Верховна Рада України пропонувати до проекту урядового бюджету різноманітні поправки, що збільшують/зменшують доходи чи видатки?

Таким чином, правовий зміст підстави розпуску парламенту при незатвердженні Верховною Радою України державного бюджету є таким, що не відповідає структурі державної влади України і розподілу повноважень між законодавчою та виконавчою владою, є надто розмитим. Введення цієї норми до Конституції України, а особливо разом з іншими правками, що мають бути

внесеними за іншими питаннями референдуму, призведе до повного знищення автономності парламенту і зробить його додатком виконавчої влади, а не самостійною гілкою влади. Це є порушенням визначального принципу як Конституції України (ст. 6), так і загального принципу демократії, який передбачає розподіл державної влади на три складові: законодавчу, виконавчу та судову» [194].

У свою чергу Л. Т. Кривенко звертає увагу на чотири питання, винесені на референдум, а саме, що питання конституційного складу парламенту належить до тих теоретико-прикладних питань світового конституціоналізму, котрим притаманний високий ступінь актуальності. Серед відомих світових теорій на практиці критерієм для визначення чисельного складу парламенту є кількість населення відповідної країни, яка наділяється правом обрання одного депутата до законодавчого органу для забезпечення населенню умови та можливості постійного зв'язку зі своїм депутатом [83, с. 154].

У різних країнах світу чисельність народних представників у представницьких органах влади є різною. Переважно вона залежить від кількості громадян у тій чи іншій державі. Якщо йдеться про Україну, вчені часто відзначають занадто велику кількість членів у представницьких органах влади [105].

На цьому проблемні моменти референдуму 2000 р. не вичерпуються. Серед науковців та політичних діячів розглядалось також питання про розгляд парламентом рішень референдуму з винесених питань як «узурпацію влади». Принаймні таку думку висловлюють з цього приводу деякі експерти. Про «узурпацію влади» йдеться у ст. 5 Конституції України. Відповідно до Основного Закону України, «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Тому склалася ситуація, за якої народ, згідно з результатами референдуму, висловлюється за

скасування депутатської недоторканності, а депутати повинні думати, яке рішення прийняти. Отже, існувало протиставлення парламенту волі народу.

М. В. Афанасьєва при дослідженні виборчих технологій зазначала, що для більшості виборців ЗМІ стають найбільш могутнім джерелом інформації про політичні партії, виборчі блоки партій, кандидатів на виборні посади, про хід виборчого процесу і т. ін. Неучасть засобів масової інформації у виборах може створити інформаційний дефіцит, а непрофесійна участь може відчутно зашкодити суб'єктам виборчого процесу чи навіть негативно вплинути на результати виборів [3, с. 235].

Даний висновок ученої є актуальним і для референдумів, оскільки попри критику науковців та світової спільноти засоби масової інформації перед референдумом 16 квітня 2000 р. висвітлювали позицію здебільшого прихильників проведення референдуму, а дискусія стосовно доцільності чи недоцільності підтримки конкретних запитань практично була відсутня в українських медіа. За кілька днів до референдуму стало очевидним, що опозиція не запропонувала сприйнятної та зрозумілої для своїх прибічників логіки альтернативної поведінки [200].

Такий підхід позбавив опозицію можливості наводити законні аргументи про порушення, які мали місце під час проведення референдуму, та активно впливати на парламентські рішення в постреферендний період.

Експерти застерігали, що більш ефективною для опозиції була б активна участь усіх політичних партій у діяльності виборчих комісій та в ролі спостерігачів, а також популяризація необхідності голосувати «проти» тих чи інших референдних запитань. Тож по закінченні референдуму подальша дискусія стосовно нелегітимності цієї акції виглядала непереконливо [122].

16 квітня 2000 р. на підставі Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р. № 65/2000 та на основі рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) було проведено всеукраїнський референдум за

народною ініціативою. У ньому взяли участь 29 728 575 виборців (81,15 %) із 36 629 926 громадян, що були включені до списку громадян України, які мали право голосу на всеукраїнському референдумі. Усі питання референдуму отримали підтримку виборців: за питання про додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України проголосувало 84,69 % громадян України, що взяли участь у голосуванні; за обмеження депутатської недоторканності – 89 %; за зменшення конституційного складу парламенту з 450 до 300 народних депутатів України – 89,91 %; за необхідність формування двопалатного парламенту в Україні – 81,68 % [142].

Статтею 41 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який діяв на той час, передбачено, що рішення вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі.

Центральна виборча комісія України визнала всеукраїнський референдум за народною ініціативою таким, що відбувся, оскільки в ньому взяло участь 81,15 % громадян, тобто більше половини громадян України, внесених до списків для голосування.

Р. Безсмертний, розмірковуючи над питаннями імплементації положень референдуму в законодавче поле України, зазначає, що суть справи полягає в тому, що «на сьогодні є дві позиції. Одна, яка формалізована рішенням Конституційного Суду про те, що рішення референдуму мають обов'язковий характер для всіх, і вони повинні бути виконані. Друга – про те, що рішення, по суті, повинен прийняти парламент» [153].

Постановою Верховної Ради України «Про проекти законів України про внесення змін до Конституції України, підготовлені за результатами Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.» від 11 травня 2000 р. Верховна Рада України доручила Голові Верховної Ради України надіслати до Конституційного Суду України проекти законів України про внесення змін до Конституції України, підготовлені за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. та внесені відповідно до ст. 154 Конституції

України суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Верховна Рада України звернулась до Конституційного Суду України з проханням надати висновок щодо відповідності проекту Закону України «Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.», поданого до Верховної Ради України в порядку, передбаченому ст. 154 Конституції України, народними депутатами України, вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України.

У законопроекті пропонувалось внести низку змін до Конституції України, зокрема:

- ч. 3 ст. 80 Конституції України викласти в такій редакції: «Народні депутати і сенатори України не можуть бути без згоди Верховного Суду України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані»;

- ст. 90 Конституції України доповнити частиною п'ятою такого змісту: «Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу депутатську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України»;

- п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України доповнити такими словами: «та в інших випадках, передбачених Конституцією України».

Також народні депутати України пропонували внести зміни і доповнення до ст.ст. 75, 76, 79, 80, 84, 85, 93, 94, 96, 97, 98, 109, 111, 113, 114, 115, 116, 122, 150 та інших статей Конституції України, пов'язаних із запровадженням в Україні двопалатного парламенту, перерозподілом повноважень між парламентом і Президентом України та зміною статусу Кабінету Міністрів України.

Статтю 75 Конституції України народні депутати України пропонували викласти в такій редакції: «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є

Парламент України. Він складається з двох палат: Верховної Ради України і Сенату України». У зв'язку з цим змінюється назва розділу IV Конституції України «Верховна Рада України» на «Парламент України», а також вносяться уточнення і доповнення до ст.ст. 79, 80, 85, 88, 93, 96, 97, 106, 107, 109, 116.

Конституційний склад Верховної Ради України як однієї з палат Парламенту України пропонується встановити в кількості 300 народних депутатів України, замінивши у ст. 76 Конституції України слова «чотириста п'ятдесят» словом «триста».

У зв'язку із запровадженням другої палати Парламенту України – Сенату України – розділ IV Конституції України доповнюється статтями 101.1, 101.2, 101.3, 101.4, 101.5, 101.6, 101.7, 101.8, 101.9, 101.10, 101.11, 101.12, 101.13, 101.14, 101.15, 101.16, у яких визначено конституційний склад Сенату України – сто п'ятдесят сенаторів, порядок формування Сенату України, вимоги, що ставляться до сенаторів, засади проведення виборів до Сенату України, порядок його роботи, повноваження, порядок обрання Голови і заступників Голови Сенату України та їх відкликання, повноваження Голови Сенату України, затвердження комітетів Сенату України та обрання голів цих комітетів, підстави та порядок дострокового припинення повноважень Сенату України Президентом України тощо.

Із запровадженням другої палати Парламенту України – Сенату України – тісно пов'язані також пропоновані зміни до ст.ст. 94, 96, 122, 126, 128, 131, 150 Конституції України, зокрема доповнення щодо проходження законопроектів у Парламенті України, порядку призначення Генерального прокурора України, призначення, затримання і арешту суддів тощо.

Враховуючи викладені вище зміни до ст. 90 та п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України, а також розподіл повноважень між палатами Парламенту України, народні депутати України пропонують доповнити розділ IV Конституції України ст. 82.1 такого змісту: «Протягом місяця з початку роботи першої сесії новообраної Верховної Ради України народні депутати України формують зі свого складу депутатську більшість, у яку входить більша

половина конституційного складу Верховної Ради України. Підставою формування депутатської більшості є результати виборів до Верховної Ради України.

Права і обов'язки депутатської більшості визначаються Конституцією України та законом про депутатську більшість».

Розділ IV Конституції України доповнюється також ст. 84.1 такого змісту: «Сформована в порядку, визначеному Конституцією України та відповідним законом, депутатська більшість не пізніш як протягом місяця після свого створення вирішує питання про призначення Прем'єр-міністра України та вносить його кандидатуру на розгляд Верховної Ради України, приймає рішення про персональний склад Кабінету Міністрів України і вносить його на розгляд Верховної Ради України.

Депутатська більшість має право порушувати питання про недовіру Кабінету Міністрів України в порядку, визначеному Законом «Про депутатську більшість». Цим правом більшість може скористатися не більше двох разів за період повноважень Верховної Ради України».

У зв'язку з цим вносяться зміни до ст.ст. 85, 106, 113, 114, 115 Конституції України. Зокрема, ст. 115 Конституції України пропонується викласти в такій редакції: «Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Верховною Радою України, за її дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів».

Законопроект про внесення змін було переглянуто Конституційним Судом України на предмет відповідності його нормам ст.ст. 157 і 158 Конституції України. Так, Висновком Конституційного Суду України від 11 липня 2000 р. визнано проект закону «Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.» таким, що відповідає вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України в частині, яка стосується змін до ст. 90 та п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України.

У свою чергу визнано таким, що не відповідає вимогам ст. 157 Конституції України, проект Закону України «Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.» в частині, яка стосується змін до ст. 80 Конституції України, а саме викладення ч. 3 цієї статті в такій редакції: «Народні депутати і сенатори України не можуть бути без згоди Верховного Суду України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані» [19].

З урахуванням вищезазначеного висновку, Верховна Рада України звернулась до Конституційного Суду України з проханням надати висновок щодо відповідності вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою», яким пропонується внести такі зміни до Конституції України:

у ч. 1 ст. 76 слова «чотириста п'ятдесят» замінити словом «триста»;

ч. 3 ст. 80 виключити;

доповнити ст. 90 новою частиною третьою такого змісту:

«Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість або в разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України».

У зв'язку з цим частину третю і четверту цієї статті вважати відповідно

частинами четвертою та п'ятою;

доповнити п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України словами: «та в інших випадках, передбачених Конституцією України».

За результатами розгляду цих змін до Основного Закону держави Конституційним Судом України надано висновок від 27 червня 2000 р., у якому зазначено, що пропоновані зміни не суперечать ст. 157 Конституції України з мотивів, наведених щодо внесення змін до ст. 90 Конституції України [20].

Постановою Верховної Ради України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 13 липня 2000 р. парламент України схвалив законопроект і постановив прийняти його на шостій сесії Верховної Ради України III скликання у вересні 2000 р.

Проте після проведення референдуму, у зв'язку зі зміною політико-правової ситуації в державі окремими політичними силами, ідея про необхідність «імплементатії» рішень всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. шляхом прийняття Верховною Радою України закону України про внесення змін до Конституції України на основі відповідних рішень всеукраїнського референдуму суперечила юридичній силі рішень всеукраїнського референдуму та спотворювала зміст юридичної категорії «імплементатія», яка позначає інститут міжнародного права, зміст якого визначається правовою діяльністю держави у сфері реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань. На підставі різних політико-правових обставин рішення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. з питань конституційної реформи виявились нереалізованими. Діяльність Верховної Ради України III скликання і Президента України Л. Д. Кучми щодо реалізації рішень всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. виявилась безплідною.

У січні 2001 р., суворо дотримуючись ст. 155 Конституції України, Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до ст. 98 Конституції України», проте тоді внесення змін до Конституції так і не відбулося у зв'язку з тим, що Президент використав своє право вето,

повернувши закон для повторного розгляду, який так і не відбувся.

Президент України стверджував, що результати референдуму матимуть прямий зобов'язальний характер. Після підбиття підсумків референдуму Президент України вніс до Верховної Ради законопроект про внесення змін до Основного Закону України. Глава держави запропонував змінити три статті Конституції у відповідності до запитань, сформульованих у бюлетенях. Проблему двопалатного парламенту запропоновано обговорити попередньо в робочій групі з представників законодавчої та виконавчої гілок влади.

З численних проектів законів України про внесення змін до Конституції України на підставі рішень всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. лише два, наведені вище (висновки Конституційного Суду України від 27 червня 2000 р. № 1-в і від 11 липня 2000 р. № 2-в), отримали висновок Конституційного Суду України, як це передбачає ст. 159 Основного Закону. Але Верховна Рада України так і не змогла подолати внутрішні суперечки й утвердити рішення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р., хоча таке утвердження ніяким чином не впливає на обов'язковість рішень всеукраїнського референдуму відразу після їх офіційного оприлюднення [204, с. 21].

У подальшому мали місце неодноразові звернення до суду в порядку адміністративного судочинства з позовами до Президента України та Верховної Ради України про визнання незаконною бездіяльності та зобов'язання вжити заходів щодо реалізації волі громадян, вираженої на всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 р.

Проте ухвалами Вищого адміністративного суду України від 25 грудня 2010 р. у справі № П-493/10 [201], від 16 січня 2013 р. у справі № П/9991/1225/12 [202] позовні заяви залишено без розгляду, у зв'язку з пропуском строку, встановленого законодавством для відповідного звернення.

Постановою Вищого адміністративного суду України від 27 жовтня 2011 р. у справі № П/9991/504/11 відмовлено в задоволенні позову про визнання протиправною бездіяльності Верховної Ради України щодо

невиконання рішення всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 р. та неприйняття відповідних нормативно-правових актів щодо затверджених на ньому питань і зобов'язання Верховної Ради України розглянути та прийняти відповідні нормативно-правові акти протягом двох найближчих чергових сесій.

У даній справі судом встановлено, що позивачі оскаржують бездіяльність Верховної Ради щодо невиконання рішення всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 р. та неприйняття відповідних нормативно-правових актів щодо затверджених на ньому питань. Здійснення таких дій передбачено окремими стадіями законодавчого процесу, що вважається належним до виключної компетенції Верховної Ради України, яка при цьому реалізує свою нормотворчу функцію, а не владні управлінські функції.

Відмова в позовних вимогах мотивована недоведеністю позивачами того, що бездіяльністю відповідача порушені їхні права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин при здійсненні відповідачем владних управлінських функцій [130].

Аналогічна правова позиція Вищого адміністративного суду України викладена в постановках від 22 грудня 2011 р. у справі № П/9991/306/11 [131], від 22 травня 2012 р. у справі № П/9991/167/12 [132].

Відсутність базових умов і діючого механізму реалізації ухвалених рішень населенням не дає можливості практично здійснювати владу відносно прав і свобод громадян, а також основоположних принципів народовладдя, про що наочно свідчить ситуація із всеукраїнським референдумом 2000 р., – підкреслює професор О. Фісун [206].

Референдум 16 квітня 2000 р. показав неоднозначність наслідків його проведення. Головна проблема полягала в тому, що волевиявлення народу України не було реалізовано.

Проведений 16 квітня 2000 р. референдум в Україні не підпадає під жодну з класифікацій конституційних референдумів, які існують у науці конституційного права. При цьому в даному дисертаційному дослідженні запропоновано за способом імплементації прийнятих на референдумі рішень

кваліфікувати конституційні референдуми на прямі та опосередковані.

Дослідивши всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р. від моменту зародження ідеї його проведення до імплементації в українське законодавство його результатів, стає зрозумілим, що в українському політично-правовому житті відбувся опосередкований конституційний референдум, виходячи з такого.

На референдум 16 квітня 2000 р. було винесено питання щодо внесення змін до Конституції України. Водночас воля народу була опосередкована Верховною Радою України. Таким чином, при проведенні референдуму було втрачено його основну мету, заради якого його проводили, – здійснення народного волевиявлення, затвердження змін до Конституції більшістю громадян України, які проголосували за ці зміни, а не більшістю народних депутатів у парламенті.

Конституційний референдум має бути інструментом реалізації права народного суверенітету і легітимації владних рішень, способом формування суспільної думки. Проте в 2000 р. склалася ситуація, за якої питання було ініційовано безпосередньо народом, народ приймав рішення, однак це не породило жодних наслідків.

Таким чином, на референдумі 2000 р. не було знайдено виходу з політичної кризи, що склалась на той час, більш того було виявлено низку політичних та правових проблем, які послабили довіру громадян України, політичної еліти та міжнародної спільноти до інституту референдуму в цілому та до внесення змін до Конституції України зокрема.

Слід звернути увагу, що поряд з ігноруванням волі народу мало місце нівелювання правових засад держави.

Так, ст. 45 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачено, що зміна або скасування законів, інших рішень, прийнятих референдумом, проводиться також референдумом. Зміну або скасування законів, інших рішень, прийнятих референдумом, може здійснити також відповідно Верховна Рада України, Верховна Рада Республіки Крим, місцева

рада народних депутатів більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів з обов'язковим затвердженням на референдумі, який повинен бути проведений протягом шести місяців після внесення зміни або скасування.

Водночас після референдуму 16 квітня 2000 р. жодного іншого всеукраїнського референдуму проведено не було, що говорить про порушення даної норми.

Крім того, референдум похитнув правовий статус рішень Конституційного Суду України, які відповідно до Конституції України є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені, оскільки законопроект про внесення змін до Конституції, схвалених рішеннями Конституційного Суду України, також не був утілений у життя.

Враховуючи викладене, референдум 16 квітня 2000 р. не виконав своєї основної мети, підкреслив прогалини та недоліки політично-правового життя того часу та похитнув довіру народу і держави до ефективності такої форми безпосередньої демократії, як внесення змін до Основного Закону держави шляхом всеукраїнського референдуму.

На сьогоднішній день негативний досвід проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. частково врахований у правовому просторі держави, про що свідчить нормативне врегулювання питання про можливість прийняття на референдумі нової редакції Конституції України, що визначено в Законі України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. та в Рішенні Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005.

Для запобігання негативному досвіду проведення конституційного референдуму 16 квітня 2000 р. законодавцем у ч. 1 ст. 95 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначено, що результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою є остаточними і не потребують затвердження або схвалення будь-якими

органами державної влади і є обов'язковими для виконання громадянами України, органами державної влади України, яких воно стосується та до повноважень яких віднесено.

Крім того, автор у попередніх розділах дисертаційного дослідження пропонувала внести доповнення до ст. 5 Конституції України, що остаточно вирішить питання імперативності рішень, прийнятих на конституційному референдумі.

У Законі України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. було вирішено проблему застарілих процесуальних правових норм, яка існувала під час проведення референдуму в 2000 р., а саме в чинному сьогодні законі визначено порядок проведення референдуму з урахуванням реалій сучасності.

Також у чинному законі деталізовано функції засобів масової інформації при проведенні референдуму, що має дуже важливе значення для якості донесеної до громадян інформації щодо конституційного референдуму та його наслідків. Так, у ч. 6 ст. 22 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. закріплено, що засоби масової інформації зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід підготовки і проведення референдуму, надавати збалансовану інформацію стосовно змісту питання референдуму та юридичних наслідків референдуму. Представникам засобів масової інформації гарантується безперешкодний доступ на всі публічні заходи, пов'язані з референдумом, а на засідання комісій референдуму та на дільницю референдуму в день голосування – на умовах, визначених цим Законом. Комісії референдуму, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи цих органів зобов'язані в межах своїх повноважень надавати їм інформацію щодо підготовки і проведення референдуму [136].

При цьому більшість проблем, які виникли при проведенні референдуму 16 квітня 2000 р., залишились без реагування з боку органів державної влади.

У попередніх частинах дисертаційного дослідження вже пропонувалось нормативне закріплення такої процедури прийняття нової редакції

Конституції, що її розробила автор:

«Прийняття нової редакції Конституції ініціюється не менш як трьома мільйонами громадян України, які мають право голосу, Президентом України, народними депутатами України в кількості не менш ніж 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України.

Для розробки законопроекту Указом Президента України формується персональний склад Конституційної Асамблеї, яка має розробити повний текст нової редакції Основного Закону Конституційній Асамблеї не пізніш ніж через 90 календарних днів з моменту винесення відповідного указу.

Законопроект Конституційної Асамблеї розглядається на засіданні Верховної Ради України. Рішення про його схвалення приймається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу. У разі незгоди з окремими положеннями проекту, Верховна Рада України має їх висловити в письмовій формі та направити в Конституційну Асамблею для вдосконалення проекту, який повторно подається до Верховної Ради України не пізніше ніж через 30 календарних днів. Після повторного голосування народними депутатами України (навіть у разі не набрання 2/3 голосів) проект направляється Президенту України. При цьому Верховна Рада України має право висловити в письмовому вигляді свої зауваження, які разом з текстом проекту будуть винесені на всеукраїнський референдум. Президент України незалежно від його схвалення Верховною Радою України проголошує всеукраїнський референдум щодо схвалення законопроекту.

Законопроект вважається прийнятим, якщо за це проголосувало більше половини учасників референдуму, що взяли участь у голосуванні.

Нова редакція Конституції набирає чинності з дня офіційного оголошення результатів референдуму».

На сьогоднішній день відповідальність за порушення законодавства про всеукраїнський референдум є недостатньо регламентованою. Так, згідно з ч. 1 ст. 107 Закону України особи, винні в порушенні законодавства про всеукраїнський референдум, притягуються до дисциплінарної, адміністративної

чи кримінальної відповідальності в порядку, встановленому законом.

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність за порушення встановлених законом порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку та строків подання відомостей про виборців до органу Державного реєстру виборців, виборчої комісії, порушення порядку складання та подання списку виборців, списку громадян України, які мають право брати участь у референдумі, посадовою особою, на яку законом покладено такий обов'язок; порушення встановлених законом порядку та строків надання списку виборців, списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, відповідним виборчим комісіям, комісіям з референдуму, надання недостовірного списку виборців, списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, посадовою особою, на яку законом покладено такий обов'язок; порушення вимог закону про виготовлення нового примірника списку виборців для повторного голосування з урахуванням уточнень, внесених до списку виборців у день голосування (ст. 212-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [64]).

Також Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність за порушення передбаченого законом порядку ведення агітації, за порушення порядку опублікування документів або інформації, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдуму, виборчою комісією чи засобом масової інформації тощо.

Кримінальна відповідальність, зокрема, передбачена за: перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у референдумі, роботі виборчої комісії або комісії з референдуму чи діяльності офіційного спостерігача; надання неправдивих відомостей до органу ведення Державного реєстру виборців або фальсифікацію документів референдуму, підсумків голосування або відомостей Державного реєстру виборців; незаконне використання бюлетеня для голосування на референдумі, голосування учасником референдуму більше ніж один раз; незаконне знищення документів референдуму; порушення таємниці голосування; порушення порядку

фінансування політичної партії агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму; підкуп учасника референдуму (ст.ст. 157-160 Кримінального кодексу України) [85].

Проте чинним законодавством України не передбачено конституційно-правову відповідальність за порушення законодавства про референдум.

Враховуючи правовий менталітет українського суспільства та специфіку імплементації результатів референдумів до правового поля України, доцільно рекомендувати розробити норми і порядок відповідальності за порушення референдного законодавства для державних політичних діячів, до яких Л. Р. Біла вважає належними Президента України, Голову Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України [12, с. 51] та органів державної влади у вигляді дострокового припинення повноважень посадової особи або складу державного органу, який закріпити на законодавчому рівні, що дасть змогу викоринити з правової системи України опосередковані референдуми.

### **3.2. Конституційні референдуми в зарубіжних країнах (на матеріалах держав-членів Європейського Союзу)**

Останнім часом у політичному та суспільному житті України дедалі більше йдеться про європейську інтеграцію держави.

З набранням чинності Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами та Україною в березні 1998 р. [198], були створені належні умови для гармонізації українського законодавства з правом Європейського Союзу.

Найбільшим здобутком за останні роки стала розробка та підписання Угоди про Асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами

– з іншого. Однією з цілей Асоціації є сприяння поступовому зближенню сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках, а також поглиблюючи зв'язок України з політикою Європейського Союзу [197].

Однією з найважливіших умов поглиблення співпраці нашої держави з міжнародними організаціями Європи та їхніми країнами-членами є гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу. Вона створює необхідні передумови для переходу до наступних стадій інтеграції, зокрема ймовірного членства України в Євросоюзі.

Сьогодні при розробці векторів співробітництва між Україною та Європейським Союзом основна увага зосереджена на економічному, політичному та правовому співробітництві. Водночас не надано належної уваги перейняттю європейського досвіду функціонування демократичних інститутів народовладдя для українського суспільно-політичного життя.

Так, хотілося б звернути увагу на практику проведення конституційних референдумів у державах-членах Європейського Союзу з метою вдосконалення законодавчої бази, яка регулює конституційні референдуми, та практичної реалізації такої форми народовладдя в Україні шляхом розширення спектра застосування випробуваного в багатьох країнах Європи політичного інституту референдуму.

Практика проведення конституційних референдумів у країнах Європейського Союзу є різноманітною та неординарною та має як низку спільних для більшості країн засад, так і низку особливостей. Це пов'язано з тим, що до теперішнього часу процес уніфікації внутрішнього законодавства не торкнувся законодавства про референдуми ні «старих», ані «нових» держав-членів Європейського Союзу [9, с. 109]. При цьому досвід проведення референдумів західноєвропейських країн значно багатший, ніж східноєвропейських. В Албанії, Болгарії та Хорватії в період дії останніх Конституцій він не проводився жодного разу. Однак у Хорватії та Болгарії чинні Конституції були прийняті на референдумі [36, с. 113].

Дослідження конституційних референдумів у країнах Європейського

Союзу слід розпочати з правових засад. Так, у більшості країн Європейського Союзу принципи проведення та підготовки конституційних референдумів окреслено в Основному Законі держави. Винятком з цього правила є Велика Британія, яка, як відомо, не має писаної конституції, а також Бельгія, Кіпр, Нідерланди, Чехія та Мальта, у Конституціях яких не врегульовано питання проведення конституційного референдуму.

Так, у Бельгії інститут загальнонаціонального референдуму взагалі не передбачений ні Конституцією, ані звичайними законами. Більше того, винесення того чи іншого питання на референдум вважається таким, що суперечить Конституції. Єдиний загальнонаціональний референдум проводився в Бельгії лише в 1950 р., але його результати не мали правового значення. У Бельгії референдуми практикуються лише на місцевому рівні (можливість проведення місцевих референдумів передбачена законодавством про місцеве самоврядування), однак результати відповідного волевиявлення не мають імперативного характеру [102, с. 187].

Досвід проведення конституційних референдумів на місцевому рівні в Бельгії доцільно урахувати в Україні, адже наразі немає закону, відповідно до якого можна було би проводити місцеві референдуми. Поодинокі положення про місцеві референдуми містять статuti деяких територіальних громад. Але, по-перше, не всі територіальні громади наразі мають власні статuti. А по-друге, – і це головне – статутна регламентація місцевих референдумів є фрагментарною та її недостатньо для проведення місцевого референдуму за умови відсутності відповідного закону (див., наприклад, Статут територіальної громади міста Харкова [187], Статут територіальної громади міста Одеси [186]).

У Швейцарії<sup>1</sup> ж, навпаки, чинна Конституція Швейцарської Конфедерації

---

<sup>1</sup> Швейцарія не є державою-членом ЄС, але з огляду на сприйняття у швейцарському референдумному законодавстві всіх європейських стандартів, на давні коріння та значну поширеність референдумів у Швейцарії, а також на те, що Швейцарія є частиною Шенгенського простору, входить у Європейський економічний простір та має низку угод з Європейським Союзом, у т. ч. про

містить спеціальну главу «Ініціатива і референдум», норми якої закріпили зміст і процедуру проведення референдуму. Це означає, що відповідне питання життя країни може бути вирішено тільки шляхом проведення референдуму. Коло таких питань зазначено в Конституції: перегляд Конституції, приєднання до організацій колективної безпеки або до національних співтовариств, оголошення терміновими федеральних законів, що позбавлені конституційної основи і тривалість дії яких перевищує один рік. Факультативний референдум може проводитися з питань прийняття, схвалення або зміни федеральних законів або постанов, а також схвалення міжнародних договорів, що мають невизначену тривалість дії, не можуть бути денонсовані. Рішення має рекомендаційний характер. На кантональному рівні референдум поширений ще більше, ніж на федеральному [69, с. 537-580].

Крім того, як свідчить швейцарська практика, на референдумах відхиляють лише три відсотки прийнятих парламентом законів, що пов'язано з ретельністю підготовки питань або законопроектів, винесених на референдум.

Навряд чи досвід Швейцарії в частині факультативних референдумів може бути позичено наразі в Україні, в умовах економічної кризи. А ось приділити увагу ретельній проробці тексту проекту закону, що виноситься на конституційний референдум, доречно – не тільки з урахуванням досвіду Швейцарії, але й національного досвіду конституційних референдумів, про який йшлося в попередньому підрозділі.

При цьому в більшості країн Європейського Союзу основні засади підготовки та проведення референдумів узагалі та конституційних зокрема конкретизовано у спеціальних законах.

Так, наприклад, всі аспекти проведення референдумів у Іспанії визначено в органічному законі «Про регулювання різноманітних видів референдуму» від 18 січня 1982 р., у Німеччині – у законі «Про процедуру референдуму, народної ініціативи і народного опитування, що проводяться згідно зі ст. 29 абзацу 6

---

вільний рух робочої сили, то досвід проведення референдумів у Швейцарії є вельми цікавим для України з точки зору перспектив європейської інтеграції.

Основного Закону» від 29 липня 1979 р. та в «Положенні про об'єднання Німеччини» від 31 серпня 1990 р.

При цьому в більшості держав Європейського Союзу вимоги законодавства в частині визначення меж предмета референдуму дублюють конституційні положення і не розширюють змісту відповідного конституційного регулювання.

У різних країнах Європейського Союзу існують процесуальні особливості проведення конституційних референдумів. Так, у переважній більшості держав голосування на референдумах відбувається протягом одного дня (до винятків з цього правила належать Польща та Чехія). В українському законодавстві також відображено ці процесуальні аспекти. Зокрема, ч. 1 ст. 82 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначено, що голосування проводиться в день голосування з восьмої до двадцятої години без перерви.

Практично в усіх країнах Європейського Союзу участь у голосуванні є правом, а не обов'язком учасника референдуму. У свою чергу, відповідно до положень розділу III Конституції України, участь у голосуванні на референдумі також є правом громадянина.

Законодавство більшості країн передбачає можливість перегляду рішень референдумів, проте встановлює низку обмежень, пов'язаних з таким переглядом: парламент може змінити суть прийнятого на референдумі рішення лише після закінчення визначеного законом терміну [89].

За приписами ч.ч. 1, 2 ст. 156 Конституції України законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття, не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливо

лише до Верховної Ради України наступного скликання.

З аналізу європейських конституцій вбачається, що законодавством більшості країн Європейського Союзу передбачено проведення конституційного референдуму щодо:

- внесення змін до конституції (Польща, Словенія, Данія, Австрія, Італія, Іспанія, Латвія, Литва, Швеція);
- часткового перегляду конституції (Данія, Ірландія);
- повного перегляду конституції (Іспанія, Ірландія, Австрія).

Якщо узагальнити положення конституцій країн-учасниць Європейського Союзу, то вбачається, що для вирішення питання про повний або частковий перегляд конституції референдум в обов'язковому порядку проводиться в Австрійській Республіці, Королівстві Данія, Королівстві Іспанія, Латвійській Республіці, Ісландії, Республіці Литва, Ірландській Республіці, Республіці Румунія, Французькій Республіці, Швейцарській Конфедерації, Естонській Республіці [178, с. 40, 45, 50].

Щодо рішень, прийнятих на конституційних референдумах, то в різних країнах вони носять як імперативний, так і дорадчий характер, що пов'язано з тим, обов'язковим або факультативним референдумом передбачено прийняття основного закону та внесення до нього змін законодавством тієї чи іншої європейської країни.

В Україні Конституцією визначено лише проведення конституційного референдуму щодо внесення змін до Основного Закону держави. Проте в рішенні Конституційного Суду України про здійснення влади народом 2005 р. та Законі України «Про всеукраїнський референдум» передбачено можливість прийняття на всеукраїнському референдумі нової редакції Конституції. Тобто за приписами чинного законодавства в Україні можливо проведення референдуму як щодо часткового перегляду Конституції, так і щодо повного її перегляду. При цьому з норм Основного Закону держави вбачається, що в обов'язковому порядку проведення референдуму передбачено лише щодо змін, які вносяться до розділів I, III і XIII Конституції України.

У низці європейських країн набувають поширення факультативні конституційні референдуми, які можуть призначатися парламентом (наприклад, Австрія, Данія, Естонія, Литва, Мальта, Швеція), за народною ініціативою (Італія, Литва), бути результатом спільної ініціативи декількох вищих органів держави та/або виборців (наприклад, у Франції конституційні референдуми можуть проводитись за ініціативою Прем'єр-міністра, підтриманою обома палатами парламенту), в Угорщині громадяни можуть ініціювати перед парламентом перегляд Конституції на конституційному референдумі, якщо відповідна ініціатива буде підтримана 100 000 підписів виборців [154, с. 20].

З огляду на те що конституційні референдуми передбачають прийняття конституцій або внесення до них змін, у багатьох державах зміни до конституцій вносяться через обов'язкові референдуми, хоч в низці країн (наприклад, у Франції) конституційні референдуми можуть бути і факультативними. Ураховуючи той факт, що за підсумками українського конституційного референдуму 16 квітня 2000 р. до Конституції не було внесено схвалених більшістю учасників референдуму положень, навряд чи доцільно наразі впроваджувати в Україні факультативні конституційні референдуми. До того ж це було б недоречним в умовах економічної кризи.

Більш плідним вбачається звернутись до досвіду інших європейських країн – адже обов'язкові конституційні референдуми передбачені в законодавстві багатьох країн Західної та Східної Європи. Так, питання внесення змін до Конституції в обов'язковому порядку, зокрема, виноситься на обов'язковий конституційний референдум в Естонії, Латвії, Литві тощо.

Прямим народним волевиявленням схвалена значна частина чинних конституцій, а саме: Данії 1953 р., Франції 1958 р., Іспанії 1978 р., Польщі 1997 р. тощо.

Шляхом проведення конституційного референдуму було прийнято чинну Конституцію Данії. Її розробка почалася відразу після закінчення Другої світової війни, проте остаточний варіант був підготовлений у 1953 р. Так, у березні 1953 р. проект, вироблений Конституційною комісією, був схвалений

обом палатами Ригсдагу і винесений на референдум, який відбувся 28 травня того самого року. Згідно з вимогами § 94 конституції 1915–1920 рр. проект нової конституції мав отримати мінімум 45 % голосів усіх виборців, що і сталося, щоправда, з вкрай невеликою перевагою. За Конституцію 1953 р. проголосувало 45,7 % всіх виборців. 5 червня 1953 р. Конституцію підписав король Фредерик IX, і вона набрала чинності. Цей Основний Закон діє в Данії аж до сьогоднішнього дня, і, незважаючи на те що його досить часто самі датські вчені характеризують як акт раціоналізації та модернізації системи, вибудованої колишніми конституціями, у нього досі так і не було внесено жодної поправки [48, с. 24].

До Конституції України неодноразово вносились зміни та поправки на законодавчому рівні та лише одного разу шляхом референдуму (результати референдуму так і не були імплементовані в українське законодавство), а також відбувається чергування редакцій Конституції 1996 р. та 2004 р. При цьому парламентські почергові зміни редакцій Конституції України не несуть суспільству позитивних змін та не відображають зміни, необхідні українцям, чого можна було б уникнути при зверненні до конституційного референдуму.

У Данії в листопаді 1999 р. фолькетинг (парламент Данії) провів спеціальну конференцію, що мала за мету з'ясування необхідності зміни Конституції. Незважаючи на знайдені та проаналізовані недоліки, у підсумковому документі конференції було підкреслено, що час змін ще не настав, хоч одночасно висловлювалося побажання про продовження дискусії в суспільстві з цього питання [224].

До найважливіших новел Конституції 1953 р. слід насамперед вважати належним закріплення принципу парламентаризму (§ 15), який у подальшому став писаною нормою чинного конституційного права Данії. Звертає також на себе увагу положення § 20, згідно з яким Данія може обмежувати власний суверенітет, передаючи його наднаціональним властям. Сепаратизм деяких частин Данії викликав до життя § 1 Конституції, який закріпив цілісність і неподільність державної території Данії. Особливе положення Фарер і

Гренландії знайшло своє відображення в § 28 і п. 8 § 42 Конституції. За новою Конституцією законодавча влада вручена, нарешті-таки, однопалатному парламенту – фолькетингу. Також у Конституції розширено громадянські права та введено інститут омбудсмена.

Правовому регулюванню проведення референдумів у Данії присвячено розділи 42 та 88 Конституції. Положення розділу 42 є загальним для проведення будь-яких референдумів. Зокрема, відповідно до розділу 42 Конституції, якщо законопроект був прийнятий фолькетингом, одна третина депутатів може звернутися не пізніше тритижневого терміну після прийняття законопроекту до голови фолькетингу з вимогою про проведення референдуму щодо законопроекту. Зазначена вимога повинна бути подана письмово за підписом депутатів, які його подали. Якщо висунуто вимогу про проведення референдуму щодо законопроекту, парламент може відкликати законопроект не пізніше п'яти тижнів після прийняття законопроекту. Якщо фолькетинг не приймає рішення в порядку, передбаченому пунктом 3, він негайно сповіщає Прем'єр-міністра про те, що за законопроектом має бути проведений референдум, і Прем'єр-міністр видає постанову про опублікування законопроекту та проведення референдуму. Референдум проводиться відповідно до рішення Прем'єр-міністра не раніше ніж через дванадцять і не пізніше ніж через вісімнадцять тижнів після опублікування законопроекту. На референдумі голосування проводиться за і проти законопроекту. Законопроект відхиляється більшістю голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, за тієї умови, що не менше тридцяти відсотків від загального числа виборців, наділених правом голосу, голосують проти законопроекту.

На підставі приписів розділу 88 Конституції Данії, якщо фолькетинг приймає законопроект з метою прийняття нового конституційного положення і уряд бажає його прийняття, видається указ про нові вибори парламенту. Якщо законопроект приймає фолькетинг нового складу без змін, він передається протягом шести місяців після прийняття на референдум для затвердження або відхилення. Правила проведення референдуму встановлюються законом. Якщо

більшість бере участь у голосуванні, але не менше сорока відсотків від загального числа виборців голосує за підтримку законопроекту, прийнятого парламентом, і законопроект отримує схвалення короля, він стає невід'ємною частиною цієї Конституції [230].

Таким чином, з аналізу розділу 88 убачається, що Конституція Данії визначила складний та жорсткий порядок внесення змін до неї. Водночас лаконічні та чіткі положення Основного Закону Данії, схвалені конституційним референдумом, цілком відповідають суспільно-політичній правовій реальності держави з огляду на те, що понад 60 років функціонування Конституції в суспільстві жодного разу не виникало необхідності внесення змін до Основного Закону.

Досвід проведення конституційного референдуму в Данії є дуже цінним для України, бо демонструє, наскільки важливо чітко та лаконічно формулювати положення основного закону для, з одного боку, кращого розуміння конституційних положень серед населення, яке буде голосувати за ці положення, а з іншого – для правозастосування таких положень. Так, якщо б у 2000 р. перед формулюванням питань, які було винесено на референдум, українці звернулись до досвіду Данії, можливо, можна було б уникнути однієї з проблем референдуму від 16 квітня 2000 р. – нечіткості питань та двозначності можливих відповідей на питання, винесені на референдум.

Іноді на конституційний референдум виносять не весь текст основного закону, а визначення громадянами форми правління, що в подальшому ляже в розробку нової конституції для держави. Такого роду конституційний референдум було проведено в Італії після закінчення Другої світової війни, що відбувся 2–3 червня 1946 р. На ньому італійцям належало зробити доленосний вибір між республікою і монархією.

У голосуванні взяли участь всі італійці, які мали виборчі права. У голосуванні брали участь громадяни, наділені виборчим правом, усіх регіонів Італії, крім Венеції-Джулії і Південного Тіролю (Альто-Адідже), оскільки на момент проведення референдуму ці країни були окуповані військами країн

антигітлерівської коаліції.

У референдумі взяло участь 24 946 873 (89,08 %) зареєстрованих виборців. Результати референдуму виявилися вкрай суперечливими. Серед тих, хто проголосував, 12 718 641 виборців (54,27 %) висловилися за республіку, а 10 718 502 (45,73 %) – за монархію [225]. Таким чином, прихильники республіки ледь перетнули 50-відсоткову межу, і за інших історичних обставин монархія в Італії могла б зберегтися.

Під час референдуму ще раз виявилися суперечності між Північчю і Півднем Італії. Так, північні регіони країни проголосували за республіку, а південні регіони висловилися за монархію. Після того як голоси піддалися обробці, дані були передані до Конституційного Суду Італійського королівства для винесення остаточного рішення.

10 червня 1946 р. Конституційний Суд виніс проміжне рішення на користь республіки, пообіцявши оголосити остаточний вердикт 18 червня. Однак уряд країни не став цього чекати, і 13 червня 1946 р. голова ради міністрів Альчіде Де Гаспері оголосив Італію республікою.

Після проведення конституційного референдуму в Італії Установчими зборами було розроблено Конституцію Італійської республіки. 22 грудня 1947 р. Конституцію прийняли 453 депутати з 515, а вже з 1 січня 1948 р. вона набрала чинності. Завдяки тому, що в Установчих зборах більшість місць отримали антифашистські ліві сили, Конституція Італії 1947 р. є однією з найдемократичніших, соціальних конституцій сучасності [24].

Однією з країн-рекордсменів по кількості проведених конституційних референдумів є Франція. Наприкінці XVIII та до кінця XIX ст. у Франції було проведено 8 конституційних референдумів. Після закінчення Другої світової війни традиція проведення конституційних референдумів була відновлена.

Зокрема, Конституцію Четвертої республіки (1946–1958 рр.) затвердив референдум 13 жовтня 1946 р. Проте у середині 50-х років XX ст. Четверта республіка, ослаблена колоніальними війнами і нестабільністю політичної системи, опинилася у смузі затяжної кризи. Прихильники генерала де Голля

розгорнули широку кампанію за повернення до влади свого лідера. Сам де Голль вміло скористався ситуацією, що створилася, і в травні 1958 р. повернувся до управління Францією на продиктованих ним умовах. Він був покликаний президентом республіки Рене Коті очолити уряд і 1 червня 1958 р. отримав згоду Національних зборів надати його кабінету «надзвичайні повноваження терміном на півроку», щоб «розробити нову конституцію і винести її на загальний референдум» [2].

Н. А. Нікіфорова зазначає, що приводом до вжиття таких кардинальних заходів стала хвиля збройних заколотів в Алжирі, який на той час був однією з французьких колоній. Влада парламентськими зборами передавалася Шарлю де Голлю. Парламентом було винесено рішення винести на всенародний референдум прийняття нової конституції, що має містити абсолютно нові принципи побудови відносин з колоніями [108, с. 132].

Уряд Шарля де Голля влітку 1958 р. розпочав здійснення докорінної реформи французького державного устрою – розробки нової конституції Франції. Складання проекту було доручено групі високопосадовців – членів Державної ради на чолі з міністром юстиції Мішелем Дебре. Проект по частинах обговорювався Урядовим комітетом під головуванням самого де Голля, після чого його було передано на розгляд так званому Конституційному консультативному комітету.

Проект конституції містив 17 розділів і 93 статті. Його основу складали конституційні погляди самого Шарля де Голля про необхідність створення держави із сильним механізмом виконавчої влади, прописано норми, присвячені повноваженням президента Республіки, його взаєминам з Установчими зборами і урядом. Проектом основного закону визначено ієрархію чинних у країні юридичних норм на чолі з конституцією. Досить широке коло питань визначено проектом конституції для винесення на всенародне голосування – референдум, чим реалізовано один із найбільш важливих принципів демократичного суспільства.

У проект конституції Франції вносились поправки, після чого проект

обговорювався в уряді та був ним схвалений і оприлюднений для подальшого затвердження на вседержавному референдумі.

На території французької метрополії проект конституції отримав позитивний відзив від французьких громадян. Особливістю конституційного референдуму у Франції в 1958 р. стали підготовка до проведення референдуму та процес голосування за проект конституції в Африканських колоніях, які входили до складу Франції.

Починаючи з червня 1958 р. почалась технічна підготовка до референдуму в Африканських колоніях. Проблема полягала в тому, що для забезпечення належного проведення референдуму необхідно було виготовити та направити на Африканський континент 40–45 млн бюлетенів та виборчих карт, а також подвійних чи потрійних конвертів з інформацією щодо конституції, яка прийматиметься на референдумі. Існувало занепокоєння в тому, чи буде реальна можливість виготовлення такої кількості паперу на заводах Франції та чи можливо вчасне направлення всіх бюлетенів та інформації до відповідних виборчих дільниць до початку запланованого референдуму [229, с. 59-60].

Для України також є близькою проблема фінансування підготовки та проведення референдуму. Серед вітчизняних політиків та науковців неодноразово зазначалось про дорожнечу референдуму як форми безпосередньої демократії. Проте з урахуванням плідної роботи засобів масової інформації та постійним удосконаленням ІТ-технологій можливо вирішення деяких проблем фінансування підготовки проведення референдуму.

Сьогодні таку проблему, як виготовлення та направлення громадянам, які мають право брати участь у референдумі, тексту основного закону чи проекту змін до нього можливо врегулювати шляхом опублікування їх на офіційних сайтах органів державної влади, де громадяни безперешкодно можуть ознайомитись з таким текстом конституції чи проектом змін до неї, що дасть змогу заощадити кошти на виготовлення та надсилання відповідних проектів у паперовому вигляді.

У зв'язку з повільною підготовкою до проведення референдуму у Франції та її Африканських колоніях, губернатори деяких територій висловлювали сумніви в легітимності такого референдуму. Так, губернатор Гвінеї висловлювався щодо того, що референдуми, проведені в колоніях, є частиною загальнодержавного референдуму, тому вимагав підтвердження, що друкована продукція надійде вчасно для належного проведення референдуму у Гвінеї. У свою чергу губернатор Сенегалу запропонував вирішення проблеми шляхом виготовлення бюлетенів на місцевому рівні.

Ще однією проблемою, яка уповільнювала виготовлення бюлетенів, стало те, що метрополія та кожна з колоній самостійно мали вибрати колір бюлетеня та конвертів. Нарешті метрополія обрала собі жовтий колір, а Гвінея, Кот-д'Івуар та ще 5 колоній обрали білий колір бюлетенів.

Технічні проблеми проведення референдуму у Французькій республіці були нерозривно пов'язані з фінансуванням. Відповідно до встановленої практики проведення виборів до Національних зборів, було вирішено, що державний бюджет охоплюватиме витрати, пов'язані з виборчими матеріалами (виготовлення бюлетенів, конвертів, облікових листів, різних плакатів тощо) та транспортні витрати [229, с. 61-62].

Незважаючи на низку труднощів, пов'язаних з підготовкою проведення конституційного референдуму, на загальному референдумі 28 вересня 1958 р. близько 80 % голосуючих французів сказали «так» новому основному закону країни.

Проаналізувавши книгу Дж. Сарторі «Порівняльна конституційна інженерія», слід звернути увагу на цікаві факти та політичні наслідки референдуму. Дж. Сарторі, розповідаючи про французьку Конституцію 1958 р., звернув увагу на те, що «будь-яка напівпрезидентська система повинна деяким чином установлювати двовладдя між президентом, який є главою держави, і прем'єр-міністром, який очолює уряд. За цією конституцією «основні повноваження президента... мають нерегулярний характер... Більш того, більшість президентських повноважень не є повноваженнями щодо прийняття

рішень. Вони мають тенденцію або запобігти ухваленню рішення, або віддати його на розгляд французькому народу на референдум. Отже, цілком ясно, що метою автора конституції Мішеля Дебре не було створення інституту президентства із сильним «імперським» президентом» [172, с. 116].

Конституція 1958 р. набрала чинності й поклала початок існуванню у Франції нового політичного режиму – П'ятої республіки, який і досі функціонує у Франції. До Конституції неодноразово вносились зміни та доповнення, які були прийняті за ініціативою Уряду. На теперішній час положення Конституції 1958 р., схвалені французьким народом, діють у редакції змін та доповнень, внесених до Основного Закону.

Вважається, що Конституція П'ятої республіки заклала в собі класичний приклад змішаної республіканської форми правління.

Після розпаду Радянського Союзу більшість республік обрали саме таку форму правління. У Конституції України 1996 р. було закладено основи саме президентсько-парламентської республіки, на що, безсумнівно, вплинув французький досвід. У 2004 р. до Конституції було внесено зміни, які перш за все стосувались зміни форми правління на парламентсько-президентську республіку, яка проіснувала в Україні до 30 вересня 2010 р., а потім знов появилась у тексті Основного Закону держави у 2014 р.

З огляду на складну політичну ситуацію в Україні та досить часту зміну положень Конституції в частині визначення форми правління, доцільно рекомендувати суб'єктам ініціювання референдуму запозичити досвід Франції та звернутись до конституційного референдуму, на якому й визначити, яку форму правління схвалює Український народ.

Затвердження на вседержавному референдумі Конституції П'ятої республіки та президентсько-парламентської форми правління дало змогу Франції віднайти баланс у функціонуванні інститутів публічної влади, стало запорукою практичної реалізації системи «стримувань та противаг» та сприяло розвитку народовладдя і громадянського суспільства, тому дослідження досвіду Франції в частині проведення конституційних референдумів є перспективою

для подальшого дослідження задля обрання та затвердження конституційним референдумом оптимальної форми державного правління для України.

Чинна на сьогоднішній час Конституція Іспанії 1978 р. була також схвалена всенародним референдумом. Нова Конституція була призначена для заміни більшості конституційних законів, які діяли в часи перебування при владі Ф. Франко, а також мала за мету перетворити Іспанію на конституційну монархію, при цьому значно обмеживши повноваження короля.

Відповідно до поставленої мети, нова Конституція ознаменувалась першою в країні конституцією, в якій закріплено основоположні принципи побудови та діяльності демократичної держави. Це принципи демократизму, правової держави, соціальної справедливості, національного (народного) суверенітету, рівності, політичного плюралізму, верховенства закону (принцип законності, який розвивається у ст. 9), а також принцип єдності іспанської нації і принцип самоврядування національностей і регіонів.

За проект Основного Закону Іспанії спочатку проголосував Конгрес депутатів, який у другому читанні 31 жовтня 1978 р. при загальному членстві в 350 депутатів (345 взяли участь у голосуванні) проголосував таким чином: «за» – 325; «проти» – 6; «утрималося» – 14. Сенат, у якому голосувало 239 членів, висловився таким чином: «за» – 226; «проти» – 5; «утрималося» – 8. При цьому всі політичні партії проголосували за Конституцію.

Реалізація принципу національного суверенітету в Конституції Іспанії здійснюється через участь громадян у політичному житті, у тому числі й шляхом голосування на референдумах – конституційних та консультативних (ст.ст. 92, 167 і 168 Конституції Іспанії), а ще – через реалізацію права народної законодавчої ініціативи (ст. 87), яка має виходити не менше ніж від 500 тисяч виборців. Референдум призначається королем на пропозицію голови уряду і попередньо схвалюється Конгресом депутатів [49].

Крім того, в Іспанії в разі створення нових автономних утворень у складі держави передбачена складна система референдумів на національному та регіональному рівнях.

З аналізу положень Конституції Іспанії вбачається, що без референдуму в Іспанії неможливо проведення конституційної реформи. Так, ст.ст. 167, 168 Конституції Іспанії встановлено, що проекти змін до Конституції повинні бути ухвалені більшістю не менше ніж у три п'ятих членів кожної з палат Генеральних кортесів. Якщо не буде досягнута згода між палатами, то для її досягнення утворюється спільна комісія депутатів і сенаторів, яка надає вироблений нею текст на голосування Конгресу і Сенату. Якщо не буде досягнуто згоди при здійсненні встановленої в попередньому пункті процедури, то за умови, що Сенат ухвалить вказаний текст абсолютною більшістю своїх членів, Конгрес може ухвалити його двома третинами голосів своїх членів. Схвалений Генеральними кортесами проект реформи виноситься на референдум, якщо впродовж п'ятнадцяти днів після ухвалення проекту вимагатиме такого голосування одна десята частина членів будь-якої з палат.

Коли вноситься пропозиція про повний перегляд Конституції чи про частковий перегляд, який торкається вступного розділу, секції 1 глави 2 розділу I чи II, то принципи перегляду мусять бути прийняті більшістю у дві третини числа членів кожної палати, після чого Генеральні кортеси розпускаються. Знову обрані палати можуть затвердити рішення і провести вивчення нового конституційного тексту, для чого необхідно схвалення більшістю у дві третини числа членів у кожній з палат. Схвалений Генеральними кортесами текст реформи Конституції передається на референдум для її ратифікації [49].

Таким чином, постфашистська Іспанія, схваливши Основний Закон на референдумі, стала на шлях демократизації, включивши до своєї Конституції право громадян на референдум з визначеного кола питань, у тому числі в низці випадків – для затвердження змін до Основного Закону з метою надання останньому більшої легітимності.

Сьогодні в Україні на шляху до нової Конституції працює Конституційна комісія, метою створення якої є напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного

середовища, сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні [141]. Тому після формулювання Конституційною комісією проекту змін до Конституції можливо звернутись до іспанського досвіду та винести проект конституційної реформи на всенародний референдум.

Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. також прийнята шляхом затвердження референдумом, значно розширила регулювання, що стосується проведення референдуму. Згідно з польською Конституцією національний референдум має проводитись у таких випадках:

- 1) прийняття рішення з питань, які мають особливе значення для держави;
- 2) затвердження змін до Конституції Республіки Польща;
- 3) затвердження і ратифікація Польщею міжнародних угод.

П. Сарнецькі зазначав, що в Конституції відмовились від не цілком ясного попереднього конституційного формулювання: «Здійснення влади відбувається також за допомогою вираження волі на референдумі». Проте видається, що «здійснення влади» – це розробка, прийняття, встановлення конституційних положень тощо, у той час як «вираження волі» належить скоріше до сфери намірів, рішень про підготовку до діяльності або будь-чого в цьому дусі. На її місце введено положення, до певної міри класичне (наприклад, ст. 3 *in princ.* чинної Конституції Франції), а саме: «Народ здійснює владу через своїх представників або безпосередньо» (абзац 2 ст. 4 Конституції Республіки Польща). Цій нормі відповідає також ст. 62, яка формулює «право участі в референдумі «як одне з політичних прав громадянина, закріплених конституційно» [171, с. 22].

Щодо конституційного референдуму в Польщі, то В. Паращич і М. Шаповаленко зазначають, що у країнах «нової демократії» спочатку при творенні власних постсоціалістичних конституцій брали до уваги класичне (представницьке) трактування принципів залучення народу до керування державою, але під тиском тенденції вдосконалення демократії і там

звертаються до теми референдуму. Випадок Польщі прямо говорить про розширення ролі референдуму в рамках розтягнутого в часі процесу творення конституції та законодавчого уточнення процедур, за допомогою яких здійснюється керування державою. Нова Конституція (1997 р.), крім того, що розширила перелік сфер застосування референдуму, значно підсилила можливість інтерпретації цього інструменту як акта прямої реалізації громадянами владних прав. Закон про референдум 2003 р. розширив і урізноманітнив саму процедуру його проведення, відійшовши від звичних мінімалістичних зразків. Так, подовжено ліміт часу, що виділявся на проведення самого референдуму (він відтепер може тривати два дні), і введено новації щодо постановки самого запитання (розміщення на бюлетені поширених роз'яснень щодо формулювання, яке виносяться на обговорення з боку ініціаторів). Таким чином, польська конституційна практика відійшла від обережних визначень народного суверенітету у стилі представницьких моделей демократії. Законодавчі розробки процедурного характеру, які в Польщі явно мали вигляд спроби позбавити інструмент референдуму притаманної для нього лаконічності, дозволяють закріпити за цими змінами концептуальний статус спроби створення нових більш відповідних сучасній теорії прямої демократії процедур для застосування інструменту референдуму [121].

Звичайно, польський досвід проведення конституційних референдумів не може бути просто перенесений до правового поля України, оскільки суспільно-економічні умови та політична ситуація в Польщі значно відрізняються від нашої держави. Проте, незважаючи на відмінності, польський досвід проведення референдумів демонструє Україні, яких принципів необхідно дотримуватись для створення сильного народовладдя в країні.

Цікавим прикладом поєднання конституційного референдуму з ратифікаційним та міжнародно-правовим є референдум від 22 травня 1998 р. в Ірландії, на якому затверджувалась Белфастська угода («угода Страсної п'ятниці»). Дана угода була покликана вирішити конфлікт, який протягом тривалого часу розгортався в Північній Ірландії. Багато науковців та

політичних діячів вважають даний конфлікт одним з найтриваліших у світовій історії.

Так, основними положеннями Белфастської угоди були: обрання Північноірландської Асамблеї, що має законодавчі повноваження; формування Виконавчого комітету у складі 12 міністрів обох головних конфесій для виконання функції уряду Північної Ірландії, Ради Міністрів, до якої входять представники як півночі, так і півдня Ірландії; хоча б шести органів, які відповідатимуть за втілення угоди в життя й діятимуть за транскордонним принципом або в масштабах всього острова; створення міжурядової Ради британських островів, що включає представників Великої Британії, Ірландії, Ольстера, Шотландії та Уельсу; внесення поправок до Конституції Республіки Ірландія щодо територіальних претензій на Північну Ірландію; роззброєння воєнізованих угруповань Північної Ірландії протягом найближчих двох років після проведення референдуму, за яким потрібно буде виконання обіцянки про звільнення північноірландських ув'язнених з в'язниць; реформа ольстерської поліції.

План реформи передбачав рівняння в кількості протестантів і католиків, службовців у поліції, створення комісії для контролю над дотриманням прав людини. Але, незважаючи на ґрунтовний і досить добре розроблений план, він був схвалений тільки північноірландським парламентом, а основні політичні партії висловили деяке невдоволення по різних пунктах.

Тобто на референдум було винесено проект конституційної реформи, який тягнув за собою внесення змін до Конституції Республіки Ірландія. Крім того, зміни вносились і до «неписаної Конституції Великої Британії», оскільки за Белфастською угодою втрачав чинність Акт про управління Ірландією, який передбачав британську юрисдикцію над Північною Ірландією.

На референдумі за Белфастську угоду та відповідні поправки до Конституції проголосувало 74 % виборців. Особливістю референдуму стало те, що в голосуванні брали участь виборці Північної Ірландії (Ольстера) і сусідньої держави – Ірландської Республіки, яка юридично перестала бути частиною

Великої Британії за Актом про Ірландію 1949 р. Це поки єдиний у світовій практиці референдум з паралельною участю громадян двох суверенних держав.

В Україні на сьогоднішній день видалась складна політична ситуація на Донбасі. Вирішення назрілих проблем вимагає комплексного характеру, у зв'язку з чим заслуговує на увагу подальше дослідження питання вирішення конфліктів у державі шляхом проведення референдуму.

Головними цілями політики Європейського Союзу від початку його створення були подолання нерівності в розвитку між різними регіонами Європейського Союзу, посилення збалансованого розвитку на всій території Європейського Союзу та забезпечення по-справжньому рівних можливостей для розвитку всіх регіонів [34, с. 103].

Р. О. Даль зазначав, що традиційно визначення «демократичне» в юридичній науці використовується щодо держави. Однак економічна, політична й адміністративна інтеграція європейських держав у другий половині ХХ ст. поставила питання про демократію на наднаціональний рівень [30].

Процес приєднання окремих держав до Європейських співтовариств, а потім до Європейського Союзу в багатьох країнах також пов'язаний з референдумом, оскільки рішення про вступ до наднаціональної європейської організації було прийнято через референдум.

Маргарет Тетчер колись зневажливо охарактеризувала референдуми як «знаряддя диктаторів і демагогів». Але в разі центрально- та східноєвропейських країн, які приєдналися до Європейського Союзу у 2000-х роках, слушним є протилежне твердження: їх вступ до спільноти, за котрий проголосувала зазвичай явна більшість громадян, засвідчив остаточну відмову від тиранії. У решті країн Євросоюзу основна маса референдумів стосувалася виключних питань: скажімо, переходу на євро або ратифікації якогось внутрішнього договору [11].

Водночас у деяких країнах проводились референдуми щодо схвалення Конституції Європейського Союзу 2004 р., які за своєю природою виступають як специфічні конституційні референдуми, бо на всенародне схвалення

громадян країн-учасниць Європейського Союзу було винесено наднаціональну Конституцію.

Так, 9 жовтня 2004 р. глави держав і урядів Європейського Союзу підписали в Римі договір про Конституцію Європейського Союзу. Урочиста церемонія відбулася на Капітолійському пагорбі столиці Італії в тій самій залі палацу «Палаццо дей Консерваторі», де в 1957 р. були підписані договори про створення Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергетики (Євратом). Перед підписанням договору Сільвіо Берлусконі закликав членів парламентів усіх держав-членів Європейського Союзу ратифікувати документ [167].

Для того щоб набрати чинності з 1 листопада 2006 р. і замінити всі попередні європейські договори, Конституція Європейського Союзу після підписання повинна бути ратифікована всіма державами-членами Союзу. Процедури, установлені в національних конституціях держав-членів Європейського Союзу щодо ратифікації міжнародних договорів, є різними і значною мірою залежать від правових та історичних традицій конкретної країни. Основні закони держав-членів Союзу містять або один із двох видів механізмів ратифікації, або обидва. Це може бути парламентський метод, коли текст міжнародного договору приймається після того, як за законопроект про ратифікацію проголосує національний парламент. Другий метод це організація і проведення референдуму, який передбачає винесення тексту міжнародного договору на розсуд громадян, які голосують «за» або «проти» нього [167].

Держави-учасниці Європейського Союзу неоднозначно поставились до Європейської Конституції. Більшість країн висловились за те, щоб процес її ратифікації відбувався на парламентському рівні, у деяких державах питання схвалення Євроконституції було винесено на референдум.

Так, парламентський шлях ратифікації Євроконституції обрали Австрія, Греція, Естонія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Німеччина, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія та Швеція. У свою чергу, ратифікацію Євроконституції шляхом проведення загальнодержавного референдуму

виявили намір проводити Бельгія, Велика Британія, Данія, Ірландія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Польща, Португалія, Франція, Чехія.

Перший після підписання Договору про Конституцію Європейського Союзу загальнонаціональний референдум відбувся в Іспанії 20 лютого 2005 р. Підсумки цього референдуму подарували надію на більш ніж сприятливе прийняття нової Євроконституції в усіх країнах об'єднаної Європи. «За» Конституцію в Іспанії проголосувало 76,7 %, «проти» – 17,6%, «утрималися» – 5,7%. Експерти відзначали відносно низьку явку на референдумі – 42,4 %, а також унікальну політичну ситуацію, що склалася в Іспанії напередодні референдуму. За Конституцію виступали і правляча партія соціалістів на чолі з Сапатеро, і опозиційна «Народна партія». Тому, на думку низки експертів, не можна було екстраполювати підсумки референдуму в Іспанії на інші країни Європи, які обрали шлях референдуму [100].

Того самого року відбувся й аналогічний референдум у деяких інших країнах-членах Європейського Союзу.

Референдум у Франції задовго до його проведення назвали вирішальним моментом у ратифікації Євроконституції. До цього часу Конституцію вже схвалили дев'ять країн – Австрія, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Іспанія, Литва, Словаччина і Словенія. У більшості з них ратифікацію провели парламенти.

Французький референдум став першою відмовою від ратифікації. Так, 29 травня 2005 р. 54,7 % виборців проголосували проти ратифікації (явка 70 %). При цьому 40 % опитаних після голосування заявили, що, сказавши «ні» на референдумі, вони виявили невдоволення нинішнім становищем (серед робітників таких було 48 %). Противники Євроконституції були не задоволені сьогоденішньою об'єднаною Європою, і в першу чергу тим, як прогрес об'єднання впливає на їхні перспективи. Як показали опитування, проведені біля виборчих дільниць 29 травня 2005 р., тільки 35 % сказали «ні», бо вони хочуть перегляду проекту Конституції Європейського Союзу, і 34 % вважають її «занадто ліберальною». А на першому місці серед мотивів негативного

голосування посів страх, що прийняття Європейської Конституції збільшить безробіття у Франції (46 % опитаних). Насамперед цей страх тяжіє над «групами ризику»: 81 % робітників, 79 % безробітних і 60 % дрібних чиновників проголосували «проти» [110, с. 375].

Проти ратифікації Євроконституції проголосували також учасники нідерландського референдуму, схвалили майбутній договір на той момент тільки Люксембург та Іспанія, а заплановані референдуми в інших країнах були або скасовані, або перенесені.

На референдумі з ратифікації Конституції для Європи в Нідерландах склалася така сама ситуація, як і у Франції. 1 червня під час референдуму 61,6 % виборців висловилися «проти» Конституції для Європи і лише 38,4 % – «за».

Провідний фахівець відділу регулювання правил та стандартів Управління порівняльно-правового аналізу та експертизи Державного департаменту з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України О. Жадько вважає, що головною причиною відхилення Конституції для Європи в Нідерландах став брак інформації (32 %), загроза втрати національного суверенітету (19 %) та опозиційне ставлення до національного уряду (14 %). При цьому 2/3 висловили впевненість, що повторна підготовка Конституції для Європи буде більше враховувати та захищати інтереси нідерландців [43].

На саміті держав-членів Європейського Союзу 16–17 червня 2005 р. на порядку денному одним з основних питань було обговорення шляхів подолання конституційної кризи, що викликана провалом Конституції на референдумах у Франції та Нідерландах, а за результатами саміту було прийнято «Декларацію прав держав або урядів держав-членів Європейського Союзу про ратифікацію Договору, що встановлює Конституцію для Європи». Цей документ був, з одного боку, офіційною реакцією на негативні результати у Франції та Нідерландах, з іншого – керівництвом для подальших дій.

А. Четвериков зазначає, що керівництво Європейського Союзу прийняло в даній обстановці доволі суперечливе рішення: заклик до процесу

продовження прийняття Конституції поєднувався з введенням «періоду для роздумів». Тобто ті країни Європейського Союзу, які ще не розпочали ратифікацію Конституції, могли оголосити паузу в цьому процесі з метою забезпечити більш ефективну популяризацію документа серед власних громадян. Правом на паузу скористалось 8 країн: Велика Британія, Данія, Ірландія, Польща, Португалія, Фінляндія, Чехія, Швеція [207, с. 36].

Люксембург – одна з шести держав-засновниць Європейського Союзу, уряд якого наважився винести питання про підтримку Євроконституції на референдум після її провалу на референдумах у Франції та Нідерландах.

Негативні наслідки цих референдумів поставили під сумнів майбутнє Євроконституції та спричинили перегляд внутрішньої та зовнішньої політики Європейського Союзу. Лише в серпні 2007 р. у Європейського Союзу відновились спроби розроблення та прийняття нового проекту Євроконституції. За результатами референдуму з ратифікації Конституції для Європи в Люксембурзі 10 липня 2005 р. 56,52 % громадян країни проголосували «за» і 43,48 % – «проти». Схвалення громадянами Люксембургу Євроконституції пом'якшило негативні наслідки проведення аналогічних референдумів у Франції та Нідерландах та дало перспективи для доопрацювання Конституції для Європи.

В. Л. Федоренко вважає, що однією з причин поразки конституційного референдуму в Нідерландах і Франції стало те, що на розсуд громадян було запропоновано весь текст Конституції Європейського Союзу, який є досить складним для розуміння не лише пересічних громадян, а й фахівців. Це дає підстави зробити висновок, що конституційні референдуми найбільш ефективні за умови, коли предметом голосування є не весь текст основного закону, а його окремі, найбільш принципові положення. Окремі конституційні положення, на відміну від повного тексту конституції, більш зрозумілі пересічному громадянину, оскільки стосуються конкретних питань і не вимагають спеціальних знань [204, с. 16]. У контексті вдосконалення українського референдного законодавства в частині конституційних референдумів це

означає, що треба приділяти увагу й тому, наскільки великий за обсягом документ виноситься на референдум, і тому, наскільки важкою для сприйняття не-фахівцями мовою його написано (дуже багато зауважень до проекту Конституції ЄС полягало саме у складності тезаурусу та специфічності форми викладення правових норм, не типових для конституцій незалежних держав). Отже, тільки соціальної реклами та роз'яснювальної кампанії у ЗМІ виявилось недостатньо для отримання позитивного рішення на цьому конституційному референдумі.

В. Р. Барський зазначає, що європейський вибір України надає дослідженню загальних принципів та особливостей організації, проведення та імплементації і результатів єврореферендумів у державах-членах Європейського Союзу не тільки теоретичний інтерес, але й практичне значення. Виявлені загальні принципи та особливості дозволять у стислі терміни модернізувати референдне законодавство України [10, с. 192].

Досвід проведення конституційних референдумів показує, що референдум є найдемократичнішим способом прийняття конституції, проте він має і свої недоліки. Так, на референдумі виборці можуть проголосувати за чи проти конкретного проекту конституції, а наприклад, брати участь в обговоренні чи запропонувати власний варіант є доволі складніше.

Водночас європейська практика використання референдумів доводить, що вони не є засобами здійснення радикальних змін у суспільно-політичному житті, як вважається. Хоч іноді конституційні референдуми були використані таким чином, проте частіше вони використовувалися для досягнення статус-кво або підтвердження змін, які вже були погоджені парламентом.

Сучасні тенденції глобалізації та європейської інтеграції України вимагають пристосування законодавства України та практичної реалізації тих чи інших норм права до права Європейського Союзу або права країн зі сталими механізмами функціонування інститутів народовладдя.

Водночас український законодавець жодного разу не повинен сліпо додержуватися європейської чи будь-якої іншої практики розвитку інститутів

народовладдя, а також практики використання конституційних референдумів. Дуже важливо узагальнити європейський досвід проведення конституційних референдумів та широко і системно використовувати європейську практику при формуванні нормативно-правової бази, а також при проведенні в Україні референдумів з питань прийняття нової редакції Конституції чи внесення змін до чинної.

### **Висновки до Розділу 3**

1. На монографічному рівні узагальнено та надано правову оцінку підготовці та проведенню всеукраїнського конституційного референдуму 16 квітня 2000 р. Зокрема, виявлено, що метою його проведення було вирішення конституційного конфлікту між центральними органами виконавчої влади, що тривав з набрання чинності Конституційним договором 1995 р., за допомогою розмежування повноважень шляхом внесення змін до Конституції України. Однак, зважаючи на безуспішність усіх спроб імплементувати результати референдуму, конфлікт на підставі народного волевиявлення вирішити не вдалося.

2. Сформульовано, що основними проблемами, пов'язаними з конституційним референдумом 16 квітня 2000 р., були:

а) значна кількість прогалин у законодавстві щодо механізму проведення референдуму та правової природи рішень, прийнятих на референдумі;

б) недоопрацьованість формулювання питань, винесених на референдум, що призвело до нечіткості цих питань та двозначності трактування наданих відповідей;

в) недооцінка важливості роз'яснення громадянам України сутності та змісту змін, за які пропонувалося проголосувати;

г) відсутність чітко встановленого механізму імплементції рішення, прийнятого шляхом референдуму.

3. З урахуванням негативного досвіду референдуму 16 квітня 2000 р.,

автор довела, що в законодавстві України необхідно чітко врегулювати питання імплементації або скасування результатів конституційного референдуму та закріпити юридичну відповідальність для вищих посадових осіб держави за порушення референдного законодавства.

4. На підставі дослідження референдного законодавства країн-членів ЄС аргументовано, що адаптувати законодавство України про конституційні референдуми під право Європейського Союзу можливо лише за умови проведення його комплексної реформи. Доведено, що при проведенні такої реформи мають бути враховані не тільки європейські принципи та стандарти, але й позитивний та негативний досвід конституційних референдумів у державах-членах ЄС, насамперед щодо: а) визначення форми правління та її різновиду на конституційному референдумі (Франція); б) узгодження територіальних питань шляхом прийняття змін до конституції на референдумі (Ірландія); в) формулювання тексту основного закону в лаконічний спосіб, що обумовить його стабільність після затвердження на референдумі (Данія).

Що стосується досвіду країн-членів ЄС щодо референдумів у цілому, запозичення є перспективним щодо: а) погодження проектів конституційної реформи на референдумах (Франція); б) заохочення територіальних громад до вирішення важливих питань місцевого життя на місцевих референдумах (Бельгія).

5. Дослідження спроб прийняти Конституцію ЄС та ратифікувати її на національних референдумах надало підстави сформулювати висновок про те, що проект нової конституції або змін та доповнень до чинного Основного Закону, що виноситься на референдум, доцільно викладати доступною пересічним громадянам мовою, формулювати компактно, водночас забезпечуючи підтримку через проведення широкої роз'яснювальної кампанії у ЗМІ.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні охарактеризовано конституційні референдуми в Україні й у зарубіжних країнах та сформульовано пропозиції з удосконалення національного конституційного законодавства про них. Головні науково-теоретичні та практичні результати дослідження викладені в таких висновках:

1. Конституційний референдум у широкому розумінні – це форма безпосередньої демократії та легітимний спосіб реалізації народного суверенітету на загальнодержавному рівні, спрямований на схвалення принципів державного і суспільного ладу, прав і свобод людини і громадянина. Конституційний референдум у вузькому розумінні – це різновид всеукраїнського референдуму, участь у якому беруть усі громадяни України, наділені правом голосу, та із застосуванням якого схвалюється нова редакція, чи вносяться зміни до Конституції, або скасовується, втрачає чинність або визнається нечинним закон про внесення змін до Конституції.

2. Виявлено, що конституційному референдуму як різновиду загальнодержавних референдумів притаманні такі ознаки: а) він є пріоритетною формою безпосередньої демократії; б) він спрямований на зростання впливу народу при формуванні основоположних норм та принципів конституційного ладу та державної політики; в) брати участь у ньому мають право всі особи, наділені активним виборчим правом. Конституційному референдуму, у порівнянні із законодавчим та іншими видами референдумів, притаманні такі ознаки: а) він має за мету народне схвалення Конституції та змін до неї шляхом голосування; б) Конституція або зміни до неї, схвалені шляхом конституційного референдуму, наділені вищою легітимністю; в) процедура ініціювання, проведення та реалізація рішень, прийнятих на конституційних референдумах, визначається нормами Конституції, законів та інших нормативно-правових актів загальнодержавного значення; г) зміна чи скасування рішень, прийнятих на конституційному референдумі, здійснюється

виключно шляхом проведення нового референдуму в порядку, встановленому Конституцією та законами. Конституційному референдуму в Україні додатково притаманні такі характерні риси: а) він призначається тільки президентом; б) волевиявлення народу на такому референдумі має вирішальний характер); в) за правовою (юридичною) силою рішень він є імперативним.

3. Зміни та доповнення до Конституції України класифіковано в залежності від наявності вимоги їх затвердження на референдумі на: а) зміни та доповнення, які вимагають обов'язкового затвердження всеукраїнським референдумом (до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»); б) зміни та доповнення, які не потребують затвердження всеукраїнським референдумом. Запропоновано класифікацію конституційних референдумів у залежності від необхідності надання їх рішенням правової форми на: а) прямі, рішення яких не потребують нормативного оформлення (затвердження парламентом, іншим органом або органами публічної влади); б) опосередковані.

4. Доведено відсутність необхідності виокремлення принципів конституційних референдумів. Щодо конституційних референдумів виявлено та охарактеризовано особливості змісту деяких принципів конституціоналізму (верховенства права, пріоритетності прав людини перед інтересами держави, конституційної законності, демократизму) та деяких принципів безпосередньої демократії (загальності, рівності, законності, прямого волевиявлення, вільної участі в загальнодержавному референдумі, таємності голосування, особистої участі в голосуванні, однократності голосування).

5. Узагальнено основні проблеми, які зумовили невдалий досвід проведення конституційного референдуму 16 квітня 2000 р.: а) значна кількість прогалин у законодавстві щодо механізму проведення референдуму та правової природи рішень, прийнятих на референдумі; б) недоопрацьованість формулювання питань, винесених на референдум, що призвело до їх нечіткості та двозначності трактування наданих відповідей; в) недооцінка важливості роз'яснення громадянам України сутності та змісту змін, за які пропонувалося

проголосувати; г) відсутність чітко встановленого механізму імплементації рішення, прийнятого шляхом референдуму.

Запропоновано внести такі зміни до законодавства України:

1) викласти ч. 1 ст. 156 Конституції України в такій редакції: «Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», а також до інших розділів Конституції за умови, що зміни стосуються обсягу прав людини або спрямовані на зміну конституційного ладу, подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України»;

2) доповнити ст. 156 Конституції України частинами 3-7 такого змісту: «Прийняття нової редакції Конституції ініціюється не менш як трьома мільйонами громадян України, які мають право голосу, Президентом України, народними депутатами України в кількості не менш ніж 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України.

Для розробки законопроекту Указом Президента України формується персональний склад Конституційної Асамблеї, яка має розробити повний текст нової редакції Основного Закону не пізніше ніж через 90 календарних днів з моменту винесення відповідного указу.

Законопроект Конституційної Асамблеї розглядається на засіданні Верховної Ради України. Рішення про його схвалення приймається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу. У разі незгоди з окремими положеннями проекту, Верховна Рада України має їх висловити в письмовій формі та направити в Конституційну Асамблею для вдосконалення проекту, який повторно подається до Верховної Ради України не пізніш ніж через 30 календарних днів. Після повторного голосування народними депутатами України (навіть у разі не набрання 2/3 голосів) проект направляється Президентові України. При цьому Верховна Рада України має право висловити в письмовому вигляді свої зауваження, які разом з текстом

проекту будуть винесені на всеукраїнський референдум. Президент України проголошує всеукраїнський референдум, незалежно від його схвалення Верховною Радою України, щодо схвалення законопроекту.

Законопроект вважається прийнятим, якщо за це проголосувало більше половини учасників референдуму, що взяли участь у голосуванні.

Нова редакція Конституції набирає чинності з дня офіційного оголошення результатів референдуму»;

3) у ст. 14 Закону «Про всеукраїнський референдум» доповнити перелік суб'єктів ініціювання конституційного референдуму таким суб'єктом, як Президент України;

4) встановити юридичну відповідальність для вищих посадових осіб держави за порушення референдного законодавства.

6. Аргументовано, що питання, які виносяться на конституційний референдум, мають перевірятись Конституційним Судом України (а не Президентом чи Центральною виборчою комісією, як визначено в Законі «Про всеукраїнський референдум»). У зв'язку з виявленою невідповідністю Закону приписам Конституції України та загальним принципам рекомендовано викласти ч. 8 ст. 22 Закону «Про всеукраїнський референдум» у такій редакції: «Конституційний Суд України зобов'язаний здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, зокрема, за народною ініціативою».

7. Міжнародні документи конституційних референдумів проаналізовано та угруповано в залежності від їх дії в просторі на світові та континентальні (для України – європейські) документи та за ступенем обов'язковості – на обов'язкові та рекомендаційні документи. При подальшому вдосконаленні законодавства України рекомендовано враховувати норми європейських стандартів рекомендаційного характеру в частині єдності форми при постановці питання конституційного референдуму.

8. На підставі дослідження досвіду конституційних референдумів у державах-членах Європейського Союзу виявлено перспективність урахувати

при подальшому вдосконаленні українського законодавства про конституційні референдуми питання: а) визначення форми правління та її різновиду на конституційному референдумі (Франція); б) узгодження територіальних питань шляхом прийняття змін до конституції на референдумі (Ірландія); в) формулювання тексту Основного Закону в лаконічний спосіб, що обумовить його стабільність після затвердження на референдумі (Данія). Що стосується досвіду країн-членів ЄС щодо референдумів у цілому, запозичення є перспективним щодо: а) погодження проектів конституційної реформи на референдумах (Франція); б) заохочення територіальних громад до вирішення важливих питань місцевого життя на місцевих референдумах (Бельгія).

9. Як перспективу для подальших досліджень виявлено та сформульовано проблему тлумачення норм, прийнятих на конституційному референдумі, оскільки в разі прийняття нової редакції Конституції або змін до неї автентичного тлумачення прийнятих норм не може бути, при цьому воля Українського народу при прийнятті на всеукраїнському конституційному референдумі змін до Конституції України або її нової редакції може бути спотворена при її офіційному тлумаченні. Формулювання конкретних пропозицій для вирішення цього питання виходить за межі предмета дисертації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аничкин Е. С. Конституционное законодательство Российской Федерации: понятие, признаки, источники / Е. С. Аничкин // Изв. высш. учеб. заведений. Правоведение. – 2006. – № 4. – С. 89-96.
2. Арзаканян М. Де Голль и реформа государственного устройства Франции [Электронный ресурс] / М. Арзаканян // Отеч. зап. – 2004. – № 2(17). – Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/de-goll-i-reforma-gosudarstvennogo-ustroystva-francii>
3. Афанасьєва М. В. Нормативно-правове забезпечення використання ЗМІ в ході передвиборної агітації / М. В. Афанасьєва // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – 2004. – Вип. 22. – С. 234-238.
4. Баглай М. В. Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М. : БЕК, 1998. – 519 с.
5. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2007. – 784 с.
6. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія / Ю. Г. Барабаш ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х. : Право, 2008. – 220 с.
7. Барабаш Ю. Г. Установча влада Українського народу – конституційний феномен / Ю. Г. Барабаш // Влада в Україні: шляхи до ефективності / ред. рада: О. Д. Святоцький [та ін.]. – К. : Право України : Ін Юре, 2010. – С. 312-322.
8. Барабаш Ю. Г. Принцип народовладдя як засада конституційного ладу України: окремі теоретичні аспекти / Ю. Г. Барабаш // Модернізація Конституції України та вдосконалення правоохоронної діяльності :

- матеріали підсумкової наук.-практ. конф., 25 квітня 2014 р., м. Київ. – К., 2014. – С. 9-15.
9. Барский В. Р. Роль института непосредственной демократии в процессе европейской интеграции / В. Р. Барский // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – О., 2005. – Вип. 24. – С. 104-110.
  10. Барский В. Р. Роль института референдума в процессе европейской интеграции / В. Р. Барский // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – О., 2005. – Вип. 25. – С. 189-192.
  11. Безумство референдумів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/World/156563>
  12. Біла Л. Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання / Л. Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – О. : Юрид. літ., 2007. – Вип. 35. – С. 49-53.
  13. Бориславська О. М. Сутність конституціоналізму: конституціоналізм як ідеологія, доктрина та практика обмеженого правління / О. М. Бориславська // Вісник Львів. ун-ту. Серія: Юридична. – Л., 2015. – Вип. 61. – С. 247-256.
  14. Буртяк Г. Я. Референдум як спосіб здійснення безпосередньої демократії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [archive.nbuv.gov.ua/.../soc.../referendym.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/.../soc.../referendym.pdf)
  15. Василенко В. Грудневий референдум як найвища форма легітимації української державної незалежності (частина перша) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/History/36621>
  16. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права : навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, В. С. Грекул. – 4-е вид., доп. і перероб. – К. : Центр навч. літ., 2005. – 224 с.

17. Венеціанська комісія вщент розкритикувала закон про референдум [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2013/06/18/6992438/>
18. Висновок Венеціанської комісії щодо Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 17 червня 2013 р. № 705/2012, затв. Радою з питань демократичних виборів на 45 засіданні (Венеція, 13 червня 2013 р.) та Венеціанською комісією на 95-й пленарній сесії (Венеція, 14–15 червня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/visnovok-n-705-2012-shodo-zakonu-ukrayini-pro-vseukrayinskii-doc147137.html>
19. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.», поданого народними депутатами України, вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України) від 11 липня 2000 р. № 2-в/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-00>
20. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до ст.ст. 76, 80, 90, 106 Конституції України) від 27 червня 2000 р. № 1-в/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-00>
21. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное

- право и процесс : учеб. пособие [для вузов] / Н. В. Витрук. – М. : Закон и право : ЮНИТИ, 1998. – 376 с.
- 22.Вітман К. М. Роль референдуму в етнополітичних процесах пострадянського простору / К. М. Вітман // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 48. – С. 165-174.
- 23.Всеукраїнський референдум // Абетка української політики : довідник / за ред. М. Томенко. – К. : Смолоскип, 2001. – С. 103-107.
- 24.Гаранжа А. П. Курс лекций по конституционному праву зарубежных стран [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.sale/pravo-zarubejnyih-konstitutsionnoe/konstitutsiya-italii-1947-31815.html>
- 25.Гегель Г. В. Ф. Политические произведения / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Наука, 1978. – 440 с.
- 26.Голосніченко І. П. Адміністративно-процедурний кодекс – необхідна правова основа надання державних послуг міліцією / І. П. Голосніченко // Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми перспективи : матеріали наук.- практ. конф. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – С. 84-91.
- 27.Горбунова Л. Історія дослідження ідеї та поняття законності / Л. Горбунова // Право України. – 2004. – № 2. – С. 23-28.
- 28.Грабовський С. Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставрояні, Л. Шкляр. – К. : Генеза, 1995. – 608 с.
- 29.Грей Б. Референдум по конституционным вопросам в Австралии [Электронный ресурс] / Б. Грей // Выборы сегодня. – 1999. – Т. 8, № 3. – Режим доступа: [http://www.democracy.ru/library/foreign/countries/australia/rus\\_1999-37.html](http://www.democracy.ru/library/foreign/countries/australia/rus_1999-37.html)
- 30.Даль Р. О демократии / Р. Даль ; пер. с англ. А. С. Богдановского ; под

- ред. О. А. Алякринского. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 306 с.
31. Дашковська О. Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн / О. Дашковська // Вісник Акад. правових наук України. – 2010. – № 1. – С. 235-240.
  32. Дерев'янка С. М. Конституційний референдум: європейський досвід і українська перспектива / С. М. Дерев'янка // Наше право. – 2008. – № 2. – С. 16-20.
  33. Дерев'янка С. М. Конституційно-правовий інститут референдуму в системі ціннісних орієнтацій сучасного українського суспільства / С. М. Дерев'янка // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 40. – С. 236-241.
  34. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик [та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
  35. Довнар-Запольский М. В. Политический строй Древней Руси. Вече и князь / М. В. Довнар-Запольский. – М. : Изд-во И. Д. Сытина, 1906. – 63 с.
  36. Дудко И. Г. Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы : монография / И. Г. Дудко, Е. А. Гагаева. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 280 с.
  37. Дудченко В. В. Концепт позитивізму в юриспруденції: генезис та обґрунтування / В. В. Дудченко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), Ю. М. Оборотов (заст. голов. ред.), Л. Р. Біла (відп. секр.) [та ін.] ; ОНЮА. – О. : Юрид. літ., 2005. – Вип. 25. – С. 6-14.
  38. Дюги Л. Конституционное государство. Общая теория государства /

- Л. Дюги. – М. : Типогр. т-ва И. Д. Сытина, 1998. – 957 с.
- 39.Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии. Исторический обзор / А. Дюнан ; пер. с фр. Г. Ф. Львовича. – С.-Петербург : Типогр. Альтшуллера, 1896. – 125 с.
- 40.Еврокомиссия приветствует результаты референдума в Турции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dzd.ee/?id=312134>
- 41.Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – 2-е вид., випр. і доп. – К., 2009. – 500 с.
- 42.Єрмолаєв В. Віче в Київській Русі – важлива складова державного механізму / В. Єрмолаєв // Право України. – 2003. – № 3. – С. 136 -141.
- 43.Жадько О. Конституція для об'єднаної Європи [Електронний ресурс] / О. Жадько // Юрид. журн. – 2005. – № 9. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1895>
- 44.Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты : учеб. пособие / Ж.-П. Жакке. – М. : Юрист, 2002. – 357 с.
- 45.Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму : автореф. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. С. Журавський. – О., 2001. – 36 с.
- 46.Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] : міжнар. док. від 10 грудня 1948 р. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015)
- 47.Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні / І. А. Павленко, Г. В. Макаров, О. В. Токар-Остапенко. – К. : НІСД, 2013. –

42 с.

- 48.Исаев М. А. Основы конституционного права Дании / М. А. Исаев ; МГИМО(У) МИД России. – М. : Муравей, 2002. – 337 с.
- 49.Испанская Конституция [Электронный ресурс] / пер. с исп. Пере Романа. – Режим доступа: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>
- 50.Інформаційна записка доповідачів ПАРЄ про їх візит в Україну (14–16 січня 2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://asstmbly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/gefaultArtSiteViewasp?=7'52>
- 51.Іовчу Г. М. Ефективність референдумів у контексті забезпечення права громадян на участь у процесі прийняття суспільно-політичних рішень та впливу на політичний процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2010\\_35/Gileya35/P8\\_doc.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_35/Gileya35/P8_doc.pdf)
- 52.Кабышев В. Т. Прямое народовластие в советском государстве / В. Т. Кабышев. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1973. – 149 с.
- 53.Каденюк С. А що з референдумом? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/03/22/6960972/>
- 54.Какие вопросы решают через референдум [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rosreferendum.com/information/international-experience.html>
- 55.Калакура О. Я. Референдум в Україні як політико-правовий інститут [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc\\_gum/Gileya/2012\\_59/Gileya59/SL3\\_doc.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_gum/Gileya/2012_59/Gileya59/SL3_doc.pdf)
- 56.Каутский К. Представительное правление / К. Каутский. – СПб. : Молот : Типогр. С. М. Муллер, 1905. – 94 с.
- 57.Кашлач О. В. Нормы «мягкого права»: понятие и признаки [Електронний ресурс] / О. В. Кашлач // Журн. междунар. права и междунар. отношений.

- 2006. – № 2. – Режим доступу: <http://evolutio.info/content/view/1010/176/>
58. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалені Венеціанською комісією на 47-й сесії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2364>
59. Кириченко Ю. Парламентские выборы проиграли – не беда, лишим парламент полномочий [Електронний ресурс] / Ю. Кириченко, И. Колиушко // Зеркало недели. – 2012. – № 40. – Режим доступу: [http://gazeta.zn.ua/POLITICS/parlamentskie\\_vybory\\_proigrali\\_ne\\_beda,\\_lishi\\_m\\_parlament\\_polnomochiy.html](http://gazeta.zn.ua/POLITICS/parlamentskie_vybory_proigrali_ne_beda,_lishi_m_parlament_polnomochiy.html)
60. Ківалов С. В. Вступна промова президента Одеської національної юридичної академії / С. В. Ківалов // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – О. : Юрид. літ., 2001. – С. 18-23.
61. Кіссе А. Етнічний конфлікт: теорія і практика управління. Політологічний аналіз : монографія / А. Кіссе. – К. : Логос, 2006. – 379 с.
62. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
63. Кодекс належної практики щодо референдумів : матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – 2-е вид., випр. і доп. – К., 2009. – 500 с.
64. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>
65. Колісник В. Правовий механізм трансформації Української конституції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi->

bin/irbis\_nbuв/cgiirbis\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\_FILE\_DOWNLOAD=1&Image\_file\_name=PDF/varny\_2009\_3\_5.pdf

66. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація [Електронний ресурс] – Режим доступу: archive.nbuв.gov.ua/portal/soc.../01\_008.pdf
67. Комарова В. В. Референдум в системі народовладдя в Російській Федерації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Комарова. – М., 1995. – 224 с.
68. Комарова В. В. Історія становлення інституту референдуму в Росії / В. В. Комарова // Lex Russica. – 2004. – № 2. – С. 395-410.
69. Конституції держав Європи : в 3-х т. / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – 824 с.
70. Конституція Королівства Норвегія від 17 травня 1814 року / Конституції держав Європи : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – 824 с.
71. Конституція Словачкої Республіки від 1 вересня 1992 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=110&page=3>
72. Конституційне право зарубіжних країн / за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
73. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 495 с.
74. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. // Відомості Верховної

Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

75. Конституційний референдум в Україні: Проект зведеного висновку, підготовлений секретаріатом Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) на основі індивідуальних висновків членів комісії: пана Бартоле (Італія), пана Батлінера (Ліхтенштейн), пана Малінверні (Швейцарія), пана Штайнбергера (Німеччина), пана Свободи (Чеська Республіка) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khpg.org.index.php?id=977918836>
76. Конституція Австрійської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php>
77. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
78. Конституція України [Електронний ресурс] : наук.-практ. ком. – Режим доступу: <http://ua.convdocs.org/docs/index-7907.html?page=28>
79. Конституція УРСР : прийнята на позачерговій VII сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-09/page>
80. Костомаров Н. И. Исторические монографии. Исследования. Т. VII, ч. II. Северорусские народоправства во времена удельно-вечевого уклада (История Новгорода, Пскова и Вятки) / Н. И. Костомаров. – 3-е изд. – СПб. : Типогр. М. М. Стасюлевича, 1886. – Т. 2. – 467 с.
81. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора / С. А. Котляревский. – СПб., 1907. – 254 с.
82. Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии /

- В. Ф. Коток. – М., 1964. – 187 с.
- 83.Кривенко Л. Т. Практика всеукраїнського референдуму: проблеми та шляхи вдосконалення. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук, Н. І. Руда [та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 356 с.
- 84.Крижанівський В. П. Деякі нотатки про прийняття нового тексту Конституції України та внесення змін до чинного тексту Конституції України. Бачення сучасного стану питання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/content/kr-st.html?PrintVersion>
- 85.Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 5 квітня 2001 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
- 86.Крупчан О. Референдуми: світовий досвід і сьогодення України / О. Крупчан // Юрид. журн. – 2003. – № 3. – С. 30-35.
- 87.Крусян А. Роль та значення конституційних законів у системі сучасного українського конституціоналізму / А. Крусян // Вісник Львів. ун-ту. – 2009. – Вип. 48. – С. 88-94.
- 88.Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / А. Р. Крусян. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.
- 89.Кудряченко А. Сучасний досвід застосування прямої демократії в країнах ЦСЄ [Електронний ресурс] / А. Кудряченко // Віче. – 2013. – № 20. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3897/>
- 90.Курячая М. М. Право граждан Российской Федерации на референдум : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. М. Курячая. – М., 2004. – 26 с.

- 91.Ле Дюк Л. Учасницька демократія: референдуми в теорії та на практиці / Л. Ле Дюк ; пер. з англ. Р. Ткачук. ; гол. ред. і автор передм. Дж. Перлін ; наук. ред. З. Гриценко. – Х. : Центр Освітніх ініціатив, 2002. – 160 с.
- 92.Лившиц Р. З. Современная теория права: Краткий очерк / Р. З. Лившиц. – М. : Ин-т гос. и права РАН, 1992. – 119 с.
- 93.Липунцова А. В. Вече как элемент демократического начала в управлении древнерусского государства / А. В. Липунцова // Власть и право в меняющейся России : материалы междунар. науч.-практ. конф., 15–16 ноября 2010 г., г. Тамбов. – Тамбов : Издат. дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2010. – С. 57-62.
- 94.Лозулько С. Согласно вердикту КС даже сама постановка вопроса о принятии Конституции всеукраинским референдумом неконституционна / С. Лозулько // Еженедельник 2000. – 3-9 авг.
- 95.Лукашук И. И. Международное «мягкое» право / И. И. Лукашук // Гос. и право. – 1994. – № 8-9. – С. 159-167.
- 96.Маклаков В. В. Референдум в странах-членах Европейского Союза / В. В. Маклаков. – М., 1997. – 70 с.
- 97.Маколей Т. Механізм ухвалення Конституції України: у площині пошуку оптимального варіанту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1156/>
- 98.Мартышкин О. В. Вольный Новгород. Общественно-политический строй и право феодальной республики / О. В. Мартышкин. – М. : Рос. право, 1992. – 384 с.
- 99.Масич В. В. Референдум як інструмент зворотного зв'язку: світові тенденції та Україна / В. В. Масич // Держава і право. – 2011. – Вип. 52. – С. 680-683.

100. Маслов О. Ю., Прудник О. В. Референдумы во Франции и Нидерландах как индикатор кризиса элитарного проекта объединения Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.polit.nnov.ru/2005/06/06/referendum/>
101. Международное право : учебник / отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. – 2-е изд., доп. и перераб. – М., 1998. – 618 с.
102. Милосердна І. М. Законодавче закріплення та функціонування інституту референдуму: світовий досвід / І. М. Милосердна // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 51. – С. 185-195.
103. Михалёв В. А. Конституционное право народа определять и изменять конституционный строй в Украине / В. А. Михалёв // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу, присв. 15-річчю НУ «Одеська юридична академія» та 165-річчю Одес. школи права, 20–21 травня 2012 р., м. Одеса. – О., 2012. – Т. 1. – С. 290-291.
104. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс] : міжнар. док. від 16 грудня 1966 р. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043)
105. Мішина Н. В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи / Н. В. Мішина // Публічне право. – 2015. – № 3. – С. 67-72.
106. Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР / Л. А. Морозова. – М. : Юрид. лит., 1985. – 144 с.
107. Мухамеджанов Э. Б. Конституция Республики Казахстан и возможные пути ее улучшения / Э. Б. Мухамеджанов // Справочник гос. служащего. – 2005. – № 8 (20). – С. 32-33.

108. Нікіфорова Н. А. Історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. / Н. А. Нікіфорова. – М. : Окей-Книга, 2007. – 160 с.
109. Об укреплении демократических институтов как гарантии будущего демократии [Електронний ресурс] : Резолюция Совета Европы № 1353 (2003). – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/r/parliamentary\\_assembly/%5BRussian\\_documents%5D/%5B2003%5D/%5BMaastricht\\_2003%5D/Res.-1353-Rus.asp](http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2003%5D/%5BMaastricht_2003%5D/Res.-1353-Rus.asp)
110. Обичкина Е. О. Франция: политический пейзаж на фоне Европы / Е. О. Обичкина // Год планеты. Политика. Экономика. Бизнес. Банки. Образование / гл. ред. О. Н. Быков ; ИМЭМО РАН. – М. : ЗАО «Издательство Экономика», 2005. – Вып. 25. – С. 371-377.
111. Облога «Венеції» // Дзеркало тижня. – 2008. – 21 берез.
112. Оборотов Ю. М. Поняття «образ держави» та його різновиди в умовах глобалізації / Ю. М. Оборотов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – О., 2003. – Вип. 21. – С. 7-12.
113. Овсепян Ж. И. Социалистическая законность – конституционная основа деятельности Советского государства по охране основных прав и свобод граждан СССР : дис. ... канд. юрид. наук / Ж. И. Овсепян. – Ростов н/Д, 1985. – 180 с.
114. Окрема думка судді Конституційного Суду України Домбровського І. П. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, ч. другої ст. 72, ст. 74, ч. другої ст. 94, ч. першої ст. 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/nc11d710-10>

115. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, ч. другої ст. 72, ст. 74, ч. другої ст. 94, ч. першої ст. 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id](http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id)
  
116. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шаповала В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id](http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id)
  
117. Оніщук М. В. Типологія референдної демократії: західноєвропейська теорія та практика / М. В. Оніщук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010. – № 2. – С. 114-119.
  
118. Орзіх М. П. Європейський вимір конституційного реформування в Україні: концептуальний підхід / М. П. Орзіх // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 149-156.
  
119. Павшук К. О. До проблеми проведення конституційного і законодавчого референдумів в Україні / К. О. Павшук // Проблеми законності : зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 124. – С. 204-212.
  
120. Палєєва Ю. С. Референдум – загальноновизнаний демократичний інститут: історія і сучасність / Ю. С. Палєєва // Вісник Дніпропетр. ун-ту ім. Альфреда Нобеля. Серія: Юридичні науки. – 2013. – № 1 (4) –

С. 43-50.

121. Паращич В., Шаповаленко М. Порівняльний аналіз запровадження систем безпосередньої демократії в світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/09.htm>
122. Парламентська більшість: еволюція політичної структури [Електронний ресурс] // Політ. календар. – 2000. – № 12 (36). – Режим доступу: <http://www.tomenko.kiev.ua/docs/content.php?id=pc12-2000-03>
123. Переворот черных полковников в Греции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ereading.biz/chapter.php/1016102/451/Karnacevich\\_-\\_500\\_znameniyh\\_istoricheskikh\\_sobytiy.html](http://www.ereading.biz/chapter.php/1016102/451/Karnacevich_-_500_znameniyh_istoricheskikh_sobytiy.html)
124. Передвиборна програма кандидата у Президенти України Кучми Леоніда Даниловича [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cvk.gov.ua/images/prog\\_1.htm](http://www.cvk.gov.ua/images/prog_1.htm)
125. По делу о проверке конституционности ряда положений ст.ст. 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю. К. Гудковой, П. В. Штукатурова и М. А. Яшиной» [Електронний ресурс] : Постановление Конституционного Суда РФ от 27 февраля 2009 г. № 4-П. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/1790343/>
126. Погорілко В. Ф. Основні етапи становлення і розвитку референдумів: Референдне право України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/68918-22-osnovn-etapi-stanovlennya-rozvitku-referendumv.html>
127. Погорілко В. Ф. Принципи референдумів [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: [http://uchebnikionline.ru/pravo/referendne\\_pravo\\_ukrayini\\_-\\_pogorilko\\_vf/printsipi\\_referendumiv.html](http://uchebnikionline.ru/pravo/referendne_pravo_ukrayini_-_pogorilko_vf/printsipi_referendumiv.html)

128. Погорілко В. Ф. Референдне право України : навч. посіб. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2006. – 366 с.
129. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.
130. Постанова Вищого адміністративного суду України від 27 жовтня 2011 р. у справі № П/9991/504/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/19208106>
131. Постанова Вищого адміністративного суду України від 22 грудня 2011 р. у справі № П/9991/306/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20889291>
132. Постанова Вищого адміністративного суду України від 22 травня 2012 р. у справі № П/9991/167/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24438707>
133. Права людини / Ю. М. Бисага, М. М. Палінчак, Д. М. Бєлов [та ін.]. – Ужгород : Ліра, 2003. – 164 с.
134. Правові засади проведення всеукраїнського референдуму [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://proletarka.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=142:2013-07-31-07-09-23&catid=1:2011-04-06-15-09-03&Itemid=2](http://proletarka.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=142:2013-07-31-07-09-23&catid=1:2011-04-06-15-09-03&Itemid=2)
135. Про аналіз окремих аспектів застосування статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 22 травня 2015 р. № 8. – Режим

- доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-15#n10>
136. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 44-45. – Ст. 634.
  137. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 р. (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>
  138. Про державний реєстр виборців : Закон України від 22 лютого 2007 р. зі змін. та доп. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.
  139. Про затвердження Порядку розподілу, перерахування, обліку надходження і використання бюджетних коштів, а також повернення невикористаних коштів, виготовлених для підготовки і проведення всеукраїнського референдуму [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 р. № 105. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/105-2013-%D0%BF/paran8#n8>
  140. Про зразки конструкцій блоків кабін багаторазового використання для таємного голосування на виборах і референдумах [Електронний ресурс] : Постанова Центральної виборчої комісії від 26 грудня 2000 р. № 117. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1006.93.0>
  141. Про Конституційну Комісію [Електронний ресурс] : Указ Президента від 3 березня 2015 р. № 119/2015. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>
  142. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.: Повідомлення Центральної виборчої комісії // Голос України. – 2000. – 25 квіт.
  143. Про подання Житомирського міського голови щодо реєстрації

- ініціативної групи із всеукраїнського референдуму, утв. на зборах громадян України 15 травня 2001 р. в м. Житомирі : Постанова ЦВК від 13 червня 2001 р. № 15 // Уряд. кур'єр. – 2001. – 26 черв.
144. Про порядок фінансування окружних комісій з всеукраїнського референдуму, дільничних комісій з всеукраїнського референдуму, закордонних дільниць за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення всеукраїнського референдуму [Електронний ресурс] : Постанова Центральної виборчої комісії від 20 вересня 2013 р. № 198. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0198359-13>
145. Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 червня 1996 р. № 467/96 (втратив чинність). – Режим доступу: <http://tsdavo.gov.ua/4/webpages/63008395.html>
146. Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою : Указ Президента України від 15 січня 2000 р. № 65/2000 // Офіц. вісник України. – 2000. – № 3. – Ст. 68.
147. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
148. Про реформу інститутів влади в Україні [Електронний ресурс] : Рекомендація ПАРЄ від 4 квітня 2000 р. № 1451 (2000). – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_053](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_053)
149. Проблемы современной конституционалистики : учеб. пособие / под ред. М. Ф. Орзиха. – К. : Юринком Интер, 2012. – 368 с.
150. Рабінович П. Рішення Європейського суду з прав людини: до

- характеристики концептуально-методологічних засад їх обґрунтування / П. Рабінович // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 1991. – № 1. – 389 с.
151. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 3-є вид., зі змін. і доп. – К. : ІСДО, 1995. – 224 с.
152. Референдум об изменениях в Конституцию нарушает Основной Закон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://podrobnosti.ua/power/2013/04/11/899127.html>
153. Референдум: питання, які залишились без відповіді (матеріал наданий Українським центром незалежних політичних досліджень у Research update, 17 квітня 2000 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=977920001>
154. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чабаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодязна [та ін.] ; за ред. Д. С. Ковриженка. – К., ФАДА ЛТД, 2007. – 186 с.
155. Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе [Електронний ресурс] : Рекомендация 1704 (2005) 1 Парламентской Ассамблеи Совета Европы. – Режим доступу: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/\[Russian\\_documents\]/\[2005\]/%5BApr2005%5D/Rec1704\\_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2005]/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp)
156. Речицкий В. В. Впечатление участника / В. В. Речицкий // Рос.-укр. бюл. – 2000. – № 6-7. – С. 45-50.
157. Речицкий В. В. Прості цінності конституціоналізму [Електронний ресурс] / В. В. Речицкий // Свобода висловлювань і приватність. – 2010. – № 4. – Режим доступу: <http://www.khpg.org.ua/en/pda/index.php?id=1317622749>

158. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Хільбе проти Ліхтенштейну» (Hilbe v. Liechtenstein), скарга № 31981/96, ECHR 1999-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eudo-citizenship.eu/caselawDB/docs/ECHR%20Hilbe%20v.%20Liechtenstein.pdf>
159. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення ч. п'ятої ст. 94 та ст. 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97>
160. Рішення Конституційного Суду України у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою від 27 березня 2000 р. // Офіц. вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 153.
161. Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9891>
162. Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 // Офіц. вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1056.
163. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України від 11 липня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97>
164. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення ст.ст. 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка) від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп. // Офіц. вісник України. – 1997. – № 46. –

Ст. 126.

165. Романова А. И. Демократия и общественный порядок Великого Новгорода / А. И. Романова // В мире права. – 2002. – № 1. – С. 50-53.
166. Ронжин В. Н. О понятии и системе принципов социалистического права / В. Н. Ронжин // Вестник МГУ. Серия 11: Право. – 1977. – № 2. – С. 32-36.
167. Рудик О. Підводні камені Європейської Конституції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/project/page2964.html>
168. Руссо Ж.-Ж. Трактаты / Ж.-Ж. Руссо. – М. : Наука, 1969. – 703 с.
169. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.ru/FILOSOF/RUSSO/prawo.txt>
170. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції : монографія / М. В. Савчин. – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2009. – 372 с.
171. Сарнецки П. Правовое регулирование референдума в Польше / П. Сарнецки // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2004. – № 2. – С. 21-28.
172. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів / Дж. Сарторі ; пер. з 2-го англ. вид. – К. : Арттек, 2001. – 224 с.
173. Свистунова М. А. О содержании социалистической конституционной законности / М. А. Свистунова // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. – М. : Ин-т гос-ва и права АН СССР, 1976. – 252 с.
174. Селіванов А. О. Конституційна модернізація: шлях до легітимності. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/?p=328>

175. Сенік П. Р. Основні принципи правового статусу учасників виборів в Україні / П. Р. Сенік // Митна справа. – 2001. – № 4. – С. 61-65.
176. Серебренников В. П. Учение В. И. Ленина о референдуме и современности / В. П. Серебренников // Актуальные проблемы государственно-правовой науки в свете решений XXVI съезда КПСС. – Вильнюс, 1981. – С. 70-82.
177. Синцов Г. В. Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Г. В. Синцов. – М., 2003. – 24 с.
178. Синцов Г. В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Г. В. Синцов. – Пенза, 2009. – 59 с.
179. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун – Х. : Консул, 2009. – 656 с.
180. Совгиря О. В. Конституционное право Украины [Электронный ресурс] : учеб. [для вузов]. – Режим доступа: [http://uchebnikionline.ru/pravo/konstitutsiyne\\_pravo\\_ukrayini\\_-\\_sovgirya\\_ov/printsipi\\_poryadok\\_provedennya\\_referendumiv\\_vidpovidalnist\\_porushennya\\_poryadku\\_provedennya\\_referendumiv.htm](http://uchebnikionline.ru/pravo/konstitutsiyne_pravo_ukrayini_-_sovgirya_ov/printsipi_poryadok_provedennya_referendumiv_vidpovidalnist_porushennya_poryadku_provedennya_referendumiv.htm)
181. Совгиря О. В. Конституційне право України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/1246122046797/pravo/priynyattya\\_zmina\\_konstitutsiy](http://pidruchniki.ws/1246122046797/pravo/priynyattya_zmina_konstitutsiy)
182. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldkonstitutions.ru/arhives/135>
183. Спасов Б. Государственное право Народной Республики Болгария / Б. Спасов, А. Ангелов. – М. : Изд-во иностр. лит., 1962. – 606 с.

184. Статут про державний устрій, права і вольности Української Народної Республіки (Конституція УНР) : ухв. 29 квітня 1918 р. Українською Центральною Радою // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / упоряд. І. О. Кресіна ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 400 с.
185. Статут Ради Європи : міжнар. док. від 5 травня 1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001)
186. Статут територіальної громади міста Одеси [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.omr.gov.ua/images/File/Ustav/1240\\_Ustav.doc](http://www.omr.gov.ua/images/File/Ustav/1240_Ustav.doc)
187. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumentyi/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>
188. Тагієв С. Р., Мазур М. В. Право на вільні вибори в рішеннях Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D>
189. Таємне голосування [Електронний ресурс] : юрид. словник. – Режим доступу: <http://zakony.com.ua/juridical.html?catid=45432>
190. Тарасенко Н. Закон про всеукраїнський референдум в оцінках політиків і експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [nbuviar.gov.ua/.../Zakon\\_vseukr\\_refer\\_v\\_ocin](http://nbuviar.gov.ua/.../Zakon_vseukr_refer_v_ocin)
191. Теория государства и права : учеб. [для вузов] / А. М. Айзенберг, А. М. Васильев, Г. С. Котляревский [и др.] ; под ред. А. М. Васильева. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юрид. лит., 1983. – 286 с.

192. Теплюк М. Конституційний лад в Україні: поняття та деякі питання порядку його визначення і зміни [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1007/>
193. Тертышник В. Конституцію на референдум?! [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.ua/article.php?id=10007144>
194. Ткачук А. Юридична експертиза змісту питань, винесених на всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р. відповідно до Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» [Електронний ресурс] / А. Ткачук // Права людини : інформ. бюл. – 2000. – № 10. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1073729050>
195. Трайнин И. П. О непосредственно-народном законодательстве в капиталистических странах / И. П. Трайнин // Сов. гос. и право. – 1937. – № 1, 2. – С. 97-105.
196. Троицкий С. В. Институт референдума в освободившихся странах Южной Азии / С. В. Троицкий // Избирательное право и выборы. – 1990. – С. 32-35.
197. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/page](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page)
198. Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами та Україною : міжнар. док. від 14 червня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012)
199. Уитц Р. Конституционные ценности в практике конституционного правосудия Венгрии / Р. Уитц, А. Шайо // Вестник Конференции органов

- конституционного контроля стран молодой демократии. – Ереван : Центр конституционного права Республики Армения. – 2007. – № 1 (35). – С. 79-124.
200. Україна після референдуму: результати та наслідки // Дзеркало тижня. – 2000. – 22 квіт.
201. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 25 грудня 2010 р. у справі № П-493/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/16538687>
202. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 16 січня 2013 р. у справі № П/9991/1225/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/28992723>
203. Федоренко В. Л. Юридична сила референдумів, плебісцитів / В. Л. Федоренко // Віче. – 2000. – № 8. – С. 57-69.
204. Федоренко В. Л. Інститут всеукраїнського референдуму в умовах конституційної реформи / В. Л. Федоренко // Вибори та демократія. – 2007. – № 13. – С. 16-26.
205. Философский словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев. – М. : Сов. энцикл., 1983. – 836 с.
206. Фісун О. А. Історико-політична природа категорії «народовладдя» в конституційних актах України (виникнення та еволюція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytcs/id/istoriko-politichna-priroda-kategoriji-narodovladdja-v-konstituc-368/>
207. Четвериков А. Можно ли спасти Европейскую конституцию? / А. Четвериков // Вестник Европы. – 2005. – № 16. – С. 27-45.
208. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2001. – 568 с.

209. Шевчук Ю. Проти референдуму – буква закону / Ю. Шевчук // Голос України. – 1998. – 12 листоп.
210. Шемшученко Ю. Конституція України і права людини / Ю. Шемшученко // Право України. – 2001. – № 8. – С. 9-13.
211. Шленов Д. Декілька слів критикам Закону «Про всеукраїнський референдум» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://partyofregions.ua/news/blog/50bde0e83fcad0db48000079>
212. Шпилькин С. В. Ноябрьский референдум 1905 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.norge.ru/folkeafsteming\\_nov1905/](http://www.norge.ru/folkeafsteming_nov1905/)
213. Юридический энциклопедический словарь / Т. Е. Абова, А. Б. Альтшулер, Г. П. Аринушкин [и др.] ; гл. ред. А. Я. Сухарев ; ред. кол.: М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский [и др.]. – М. : Сов. энцикл., 1987. – 528 с.
214. Явич Л. С. О принципе научности в работе советского государственного аппарата / Л. С. Явич // Правоведение. – 1967. – № 2. – С. 60-64.
215. Янчук А. О. Основні етапи розвитку референдумів / А. О. Янчук // Держава і право: юридичні і політичні науки. – 2005. – Вип. 28. – С. 251-257.
216. Янчук А. О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні : монографія / А. О. Янчук. – К. : Київ. ун-т., 2010. – 207 с.
217. Commission de Venise pour la democratie par le droit. Le referendum en Europe – analyse des regles juridigues des Etats europeens. 02.11.2005. – CDL-AD (2005) 034 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venis.coe.int>
218. Dicey A. Introdaction to the Study of the Low of the Constitution /

- A. Dicey. – Indianapolis : Liberty Classics, 1982. – 436 p.
219. Dictionary of Sociology and Related Sciences. – Totowa : New Jersey, 1988. – 540 p.
220. Gold J. Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements / J. Gold // American Journal of International Law. – 1983. – Vol. 77, № 3. – P. 443-489.
221. Kobach Kris W. The history of direct democracy in Switzerland [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.athene.antenna.nl/MEDIATHEEK/KOBACH-1.html>
222. Kobach Kris W. The Referendum: Direct Democracy in Switzerland. Aldershot: Dartmouth Publishing [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.athene.antenna.nl/MEDIATHEEK/KOBACH1.html>
223. National Standards for Civics and Government. – USA : Center for Civic Education, 1994. – 247 p.
224. Rapport fra Folketingets conference om behovet for grunlovsrevesion. København. – 1999 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://danskkommunikation.dk/media/adminfiles/grundlovspjece.pdf>
225. REFERENDUM SULLA FORMA ISTITUZIONALE DELLO STATO. Referendum 02/06/1946 | Area ITALIA [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=02/06/1946&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>
226. Referendums around the World The Growing Use of Direct Democracy / ed. by D. Butler and A. Ranney. – Washington, 1994. – 137 p.
227. Resolution 1121 (1997) on instruments of citizen participative democracy [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?lin=/Documents/AdoptedText/ta97/ERES1121.html>

228. Sartori G. Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and outcomes: Second end. / G. Sartori. – London : Macmilan Press Ltd., 1997. – 510 p.
229. Simonis F. L'administration coloniale et le référendum du 28 septembre 1958 dans les fédérations d'AOF et AEF / F. Simonis // Outre-mers. – 2008. – T. 95. – P. 59-73.
230. The Constitutional Act of Denmark [Электронный ресурс] : Ad. June 5, 1953 (My Constitutional Act). – Режим доступа: [http://www.folketinget.dk/pdf/ constitution.pdf](http://www.folketinget.dk/pdf/constitution.pdf)
231. Tocqueville A. Democracy in America / A. Tocqueville. – N.-Y. : Arlington House. – Vol. 1. – 532 p.