

# ПРАВОВІ РАМКИ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНИХ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ<sup>1</sup>

## РЕЗЮМЕ

У Європі референдуми стають дедалі поширенішими. Тільки 2016 року прем'єр-міністри Італії та Сполученого Королівства подали у відставку, не зумівши здобути перемогу на референдумах. Референдуми також викликають дедалі більше суперечностей, оскільки пропонують вибір лише між двома варіантами відповідей на складні питання, послаблюючи при цьому відповідальність ("коли відповідальні всі, відповідальних немає"), крім того, ними можна зловживати в інтересах, що не пов'язані із винесеним на референдум питанням. Україна стикнулася з цим явищем, коли більшість нідерландського електорату проголосувала проти Угоди про асоціацію між ЄС та Україною. Ініціатори референдуму, організація "евроскептиків" Burgercomité EU, дала зрозуміти, що вони не мали своєї точки зору щодо України.

Україна має власну історію референдумів, що вносили розкол і використовувалися президентами для того, щоб "зламати через коліно" конституційні установи, що призводило до дестабілізуючих наслідків. Питання референдумів може знову стати актуальним з огляду на нещодавню заяву Петра Порошенка, що незабаром він спробує провести всенародне голосування щодо членства в НАТО.

Проте, незважаючи на високі ставки та зростання поляризації в Україні, законодавче регулювання референдумів слабке та залишає багато можливостей для зловживань. Чинний Закон "Про всеукраїнський референдум" від 2012 року було прийнято Верховною Радою під час президентства В.Януковича без належної законодавчої процедури. Він дозволяє громадськості України вимагати референдумів практично з будь-якого

питання (окрім податків, державних видатків або амністії), включно зі змінами до Конституції. Закон має й інші недоліки, включаючи неоднакові умови та правила для прибічників проведення референдуму та опонентів, недостатні гарантії безстороннього адміністрування референдуму та відсутність вимог чіткого формулювати питання на референдум. Разом ці недоліки становлять суттєву загрозу політичній стабільності та верховенству права в країні.

Останнім часом громадські активісти та народні депутати в Києві стали активніше говорити про ризики, що їх створює чинна законодавча база референдумів. Громадянське суспільство розкритикувало необґрунтоване відтермінування Конституційним Судом рішення щодо конституційності Закону 2012 року, який був оскаржений вже того ж року. Представники громадянського суспільства також вимагали від Парламенту розглянути новий законопроект про референдуми, який було подано в червні 2015 року. Запропонований законопроект не лише розроблявся за прозорою процедурою, але й передбачає необхідні гарантії проти зловживань та дестабілізації внаслідок всенародного голосування. Законопроект 2015 року відображає принципи Кодексу належної практики щодо референдумів Венеціанської Комісії та дотримується вимоги, що зміни до Конституції мають вноситися переважно парламентським шляхом. Хоча деякі аспекти цього закону можуть бути вдосконалені, його прийняття означало б реальний прогрес. 17 січня 2017 року у відкритому листі до Президента П.Порошенка 23 народні депутати вимагали позначити законопроект 2015 року як

<sup>1</sup> Цей звіт складено в оригіналі англійською мовою Русланою Вовк, Democracy Reporting International.

невідкладний задля прискорення його розгляду Верховною Радою.<sup>2</sup>

## 1. РЕФЕРЕНДУМИ В КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Конституція України розрізняє "місцевий" та "всеукраїнський/національний" референдуми як форми прямої демократії, у які громадяни "здійснюють народне волевиявлення" та беруть участь в "управлінні державними справами" (ст. 38 та 69). Хоча Конституція містить загальне посилення на "місцеві референдуми", вказуючи на право місцевих громад забезпечувати проведення та реалізацію результатів таких референдумів відповідно до чинного законодавства (ст. 138 та 143), вона регулює "національні референдуми" у більш детальний, але нечіткий спосіб.

Конституція викладає принципи проведення двох типів національних референдумів: 1) **обов'язковий** національний референдум у двох випадках та 2) національний референдум **на вимогу** електорату.

Основна риса обов'язкового референдуму полягає в тому, що законодавчі тексти, представлені на голосування, стосуються правових положень, що відповідно до Конституції можуть бути змінені тільки шляхом референдуму та автоматично виносяться на національне голосування після прийняття Парламентом.

Конституцією передбачено два випадки для проведення обов'язкового національного референдуму: 1) будь-які зміни території України повинні бути затверджені **законодавчим референдумом**, який оголошує Верховна Рада (ст. 73 та 85 (2)); а 2) зміни до Розділу I "Загальні засади", Розділу III "Вибори. Референдум" або Розділу XIII "Внесення змін до Конституції України" повинні бути затверджені **конституційним референдумом**, який оголошує Президент, але тільки після того, як такі зміни вже схвалені Конституційним Судом та прийнятті Верховною Радою в другому читанні не менш ніж 300 голосами (ст. 156 та 106 VI).

Крім цього, стаття 72 (2) Конституції дозволяє проведення **референдуму за народною ініціативою**. Три мільйони громадян України, які мають право голосу, можуть вимагати національного референдуму за умови, що підписи на користь його проведення буде зібрано не менш ніж у двох третинах областей країни, не менш ніж по 100 000 підписів у кожній області. Одержавши таку вимогу, глава держави оголошує національний референдум (ст. 106 (6)). Однак незважаючи на рекомендації Венеціанської Комісії Ради Європи, що коло питань такого референдуму повинно бути чітко окреслене і, перш за все, виключати можливість внесення змін до Конституції,<sup>3</sup> в тексті нічого не сказано про те, які питання можна виносити на референдум за народною ініціативою. Якщо сприймати буквально, складається враження, що стаття 72 (2) надає громадянам України право ініціювати голосування з будь-якого питання, окрім законопроектів щодо податків, державного бюджету

та амністії злочинців, щодо яких референдум не допускається (ст. 74). Багато хто вбачає в статті 72 (2) юридичне підґрунтя для винесення на референдум питання про зміни до Конституції чи прийняття цілком нової (переглянутої) Конституції. Цю інтерпретацію підтверджує Закон "Про всеукраїнський референдум", що був прийнятий за президентства В.Януковича у 2012 році та, попри критику з боку громадських активістів, все ще залишається в силі.

Конституція не визначає, чи національний референдум за ініціативою громадян має дорадчий характер, чи його результати обов'язкові для впровадження органами державної влади.

### Національні референдуми в Конституції України

Зміст референдуму	Референдуми про внесення змін до Конституції		Інші референдуми	
	Ініціатори	Президент	Народ	Парламент
Тема	Зміни до Розділів I, III та XIII Конституції після їхнього прийняття двома третинами складу Верховної Ради	Будь-які зміни до Конституції	Будь-які зміни стосовно території України	Будь-які питання, окрім законопроектів в щодо податків, державного бюджету або амністії
Тип референдуму	Обов'язковий	На вимогу	Обов'язковий	На вимогу
Наслідки	Обов'язковий	Консультативний/обов'язковий	Обов'язковий	Консультативний/обов'язковий

## 2. РЕФЕРЕНДУМИ У ПРАКТИЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

Нечітке визначення кола питань у статті 72(2) надає поле для маневру прибічникам радикального розуміння прямої демократії як можливості, серед іншого, розпустити парламент або інші державні органи. Це добре ілюструють пропозиції партії "Батьківщина" у 2007-2008 роках скористатися референдумами, щоб відкликати мандати обраних посадовців, включаючи суддів,<sup>4</sup> або її ж ініціатива 2017 року оголосити референдум для впровадження заборони на продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні<sup>5</sup> чи нещодавні заклики партії "Правий сектор" висловити недовіру Президенту, Парламенту та Кабінету Міністрів України шляхом референдуму.<sup>6</sup> Суперечливі питання, такі як розподіл

<sup>2</sup> Разом з законопроектом про референдум народні депутати вимагали оголосити невідкладними наступні законопроекти: закон про вибори народних депутатів України, закон про імпичмент Президента, закон про депутатську недоторканність, закон про боротьбу з корупцією та засоби запобігання конфлікту інтересів серед осіб, що обіймають політичні посади. Листа підписали депутати-реформатори, включаючи Мустафу Найема, Світлану Заліщук, Оксану Сироїд та Єгора Соболева. Передрук листа доступний за посиланням: <<http://www.pravda.com.ua/news/2017/01/18/7132779/>>  
<sup>3</sup> Venice Commission, "Opinion on the Draft Constitution of Ukraine", CDL-INF (96) 6, p. 8. <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1996\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1996)006-e)>

<sup>4</sup> Див. "Тимошенко пропонує подумати, кого ліквідувати: президента чи прем'єра," *Українська Правда*, 13 вересня 2007 року.

<<http://www.pravda.com.ua/articles/2007/08/13/3269565>>

<sup>5</sup> Цю ініціативу було припинено рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва. Див. "Окружний адмінсуд заборонив "земельний" референдум – Тимошенко," *Українська Правда*, 27 квітня 2017 року.

<<http://www.pravda.com.ua/news/2017/04/27/7142464/>>

<sup>6</sup> "Ярош проголошує "новий етап української революції" *BBC*, 21 квітня 2015 року.

<[http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/07/150721\\_yarosh\\_right\\_sector\\_s](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/07/150721_yarosh_right_sector_s)>

З іншого боку, ініціатива контроверсійного політика Віктора Медведчука організувати національний референдум щодо можливого членства України в НАТО та "Єдиному економічному просторі" (ЄЕП) з Росією, Білоруссю та Казахстаном провалилася, оскільки тодішній Президент В.Ющенко відмовився видати відповідний указ. Див. "Суд об'язав Ющенко провозгласити референдум по вступленню в НАТО і ЄЕП" (рос.) *УНИАН*, 9 липня 2009 року.

<<http://www.unian.net/politics/242111-sud-obyazal-yuschenko-provozglasiti-referendum-po-vstupleniyu-v-nato-i-eeep.html>>

державної влади, членство в НАТО та статус російської мови як другої офіційної є також дуже популярними темами, що їх політичні лідери пропонують для національного референдуму. Попри численні спроби, відбувся лише один всеукраїнський референдум за народною ініціативою<sup>7</sup>: неоднозначний конституційний референдум у квітні 2000 року, оголошений – а насправді зрежисований – тодішнім президентом Леонідом Кучмою. Під час запеклих суперечок з Верховною Радою він закликав внести зміни до Конституції України, що би послабили позиції Парламенту через уповноваження Президента розпускати Парламент, створення другої законодавчої палати, зменшення кількості народних депутатів та обмеження їхнього імунітету. Конституційний Суд оголосив, що результати референдуму мали дорадчий характер. Їх ніколи не реалізували через відсутність консенсусу серед еліт.<sup>8</sup>

Найпалкші дискусії зосереджені на тому, чи можуть конституційні зміни або навіть нова конституція бути предметом національного референдуму за народною ініціативою. Значення статті 72(2) досліджувалось у рішеннях Конституційного Суду України, який тлумачить її в контексті інших статей (системна інтерпретація). Розділ XIII Конституції містить жорсткі процедурні гарантії щодо змін до Конституції та дозволяє проведення референдуму як фінального етапу ухвалення змін до певних – але не всіх – конституційних положень, що вже були прийняті Парламентом та схвалені Конституційним Судом. З огляду на це, Суд у своєму рішенні 2000 року дійшов висновку, що на основі статті 72(2) громадяни України з правом голосу не можуть безпосередньо змінювати Основний Закон: таке право повинне бути чітко надане їм Конституцією<sup>9</sup>. Венеціанська Комісія схвально відгукнулася про висновок Суду та наголосила на критичній важливості для стабільності країни дотримуватися процедури перегляду, що вже встановлена чинною Конституцією.<sup>10</sup>

Однак тим же рішенням Конституційний Суд допустив можливість конституційного референдуму виключно консультативного характеру за народною ініціативою.<sup>11</sup> Правовим наслідком такого референдуму стане те, що державні органи зважатимуть на його результати під час внесення змін до Конституції відповідно до Розділу XIII. Таке тлумачення статті 72(2) є спірним та не підтримується Венеціанською Комісією. Остання вважає “дуже дивним [...] що результатом ініціативи народу стане тільки те, що народ матиме дорадчий голос і не зможе прямо приймати рішення”. Більше того, в демократичних країнах виборні органи влади повинні користися волею народу. Венеціанська Комісія розглядає статтю 72 (2) як правову підставу тільки для законодавчого референдуму (але не для внесення змін

до Конституції).<sup>12</sup> Отже, подібно до обов'язкового референдуму, консультативний референдум щодо внесення змін до Конституції створюватиме ризик розбалансування повноважень між органами, що беруть участь у розробці та внесенні змін до Конституції.

У більш пізньому рішенні від 2008 року Конституційний Суд дослідив можливість народної ініціативи, що має обов'язковий характер, щодо повного перегляду (прийняття нової) Конституції на основі статті 72 (2).<sup>13</sup> Керуючись також статтею 5, що визнає за народом виключне право визначати і змінювати конституційний лад в країні, Суд у принципі дозволив прийняття нової української Конституції виключно шляхом обов'язкового національного референдуму за народною ініціативою із застереженням: “Референдум та процедура його проведення повинні бути передбачені Конституцією та законами”.<sup>14</sup>

Формулювання цього застереження Суду може бути використано для підкріплення аргументів як за, так і проти прямої демократії на конституційному рівні. У світлі чинної обмежувальної процедури внесення змін до Конституції та попередніх позицій Суду можна стверджувати, що народ зможе прямо приймати рішення щодо нової конституції тільки після внесення чітких змін до статті 72(2), що би передбачало таку можливість і, таким чином, визначало умови та вимоги, згідно з якими може проводитися референдум з перегляду Конституції. У будь-якому разі оскільки стаття 72(2) є частиною Розділу III Конституції “Вибори. Референдум”, будь-які зміни до неї вимагають попереднього прийняття двома третинами складу Верховної Ради.

Прихильники народного конституцієтворення витлумачили вказане застереження в інший спосіб. Вони не вбачали необхідності вносити зміни до статті 72(2) та заявили, що досить прийняти звичайний закон,<sup>15</sup> щоб урегулювати процедуру розробки проекту та ратифікації Конституції народом. 2016 року цю ідею було оформлено законопроектом “Про процедуру підготовки нової Конституції України”, що був зареєстрований у Верховній Раді (законопроект про Конституційні Збори)<sup>16</sup>

### 3. “НОВА КОНСТИТУЦІЯ” ТА ЄВРОПЕЙСЬКА ПЕРСПЕКТИВА

Автори законопроекту про Конституційні Збори пропонують зобов'язати Президента видати указ про скликання Конституційних Зборів впродовж одного місяця з дня одержання підписаної щонайменше 3 000 000 громадян

<sup>7</sup> Наприклад, референдум по НАТО ніколи не проводився через небажання Президента В.Ющенко оголосити його. Загроза того, що президенти (Л.Кучма, В.Янукович або В.Ющенко) використають референдум для введення в дію власної версії конституції, так і не справдилася.

<sup>8</sup> Див. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року, № 3-рп/2000, доступне українською мовою за посиланням: <<http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9891>>. Переглядувачі питання, запропоновані на референдум, Суд також визнав два з шести питань неконституційними.

<sup>9</sup> Див. п. 4.3 Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року, № 3-рп/2000, доступне за посиланням: <<http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9891>>

<sup>10</sup> Див. Висновок Венеціанської Комісії “Opinion of the Venice Commission on Constitutional Referendum in Ukraine.” CDL-INF, 2000, 11, para. 18 ff., (англ.) <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)011-e)>

<sup>11</sup> Див. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року, № 3-рп/2000, доступне за посиланням: <<http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9891>>

<sup>12</sup> Див. Висновок Венеціанської Комісії “Opinion of the Venice Commission on Constitutional Referendum in Ukraine,” para. 22 (англ.).

<sup>13</sup> Ідея так званої “нової редакції” Конституції України виникла у 2008 році в колах прихильників тодішнього президента В. Ющенко, див. С. Гриневецький, “Сумна річниця”, *ZN,UA*, 19 грудня 2008 року. <[http://gazeta.dt.ua/POLITICS/sumna\\_richnitsya.html](http://gazeta.dt.ua/POLITICS/sumna_richnitsya.html)>

<sup>14</sup> Див. п. 4 Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року, № 6-рп/2008, доступне за посиланням: <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08/print1442773950177839>>; та п. 4.3 Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005, № 6-рп/2005, де Суд наголосив на праві народу прийняти нову Конституцію, доступні за посиланням: <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05/print1442773549041495>>

<sup>15</sup> Див. В. Шаповал, “Прийняття нової Конституції на референдумі юридично можливе”, *4 влада*, 7 березня 2008 року, доступне за посиланням: <<http://4vlada.net/vlast/volodimir-shapoval-priinyattya-novoi-redaktsii-konstitutsii-na-referendumi-yuridichno-mozhlive>>

<sup>16</sup> Див. проект Закону “Про процедуру підготовки проекту нової Конституції України” від 18 січня 2016 року, №. 3781, доступне за посиланням: <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57684](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57684)>

Україні<sup>17</sup> петиції з вимогою прийняти нову Конституцію на національному референдумі. Навіть попри те, що законопроект передбачає певні запобіжники для забезпечення безстороннього процесу розробки Конституції,<sup>18</sup> він не встановлює вимоги щодо чинності результатів конституційного референдуму, як-от кворуму щодо участі та підтримки. Він передбачає, що предметні питання референдуму – утворення комісій, кампанії, кворуми участі та прийняття – будуть врегульовані іншим законодавчим актом: Законом "Про референдум". Як показано нижче, чинний Закон "Про всеукраїнський референдум" у цьому відношенні демонструє кілька суттєвих недоліків. Крім цього, якщо Конституція буде розроблятися незалежними зборами, це не забезпечує від ризиків послаблення захисту прав людини або інших конституційних принципів у ході творення Конституції. За парламентського конституцієтворення обов'язок забезпечувати дотримання основоположних прав і принципів покладається на Конституційний Суд.

Слід зазначити, що, незважаючи на усталену в більшості європейських країн традицію прийняття рішень методами прямої демократії, проведення референдумів з конституційних питань за ініціативою громадян у країнах Західної Європи не є поширеним, за винятком Швейцарії та Італії.<sup>19</sup> Конституційні референдуми досить звичні у посткомуністичних країнах. Наприклад, у Словенії парламентська опозиція ініціювала процедуру референдуму для того, щоб заблокувати непопулярні економічні та соціальні реформи уряду.<sup>20</sup> Такі референдуми послаблюють ключовий принцип демократії, а саме, чітку підзвітність. Уряд був обраний виборцями для впровадження певної програми, а йому кажуть, що він не може цього робити, і ніхто не несе відповідальності. У Росії, Білорусі та Казахстані президенти зловживали референдумами для того, щоб підірвати легітимність парламентів та односторонньо переформатувати конституційний лад відповідно до власних інтересів.<sup>21</sup> У Білорусі, наприклад, Президент О. Лукашенко ініціював 2004 року національний референдум щодо того, чи може він балотуватися на третій строк та відповідно змінити Конституцію. 11 грудня 2016 року переважна більшість населення Киргизстану (80% виборців; явка — 42%) схвалила запропоновані Президентом зміни до конституції. Вони мали на меті передати деякі повноваження Президента Прем'єр-міністру, а також визначити шлюб як союз між чоловіком і жінкою, таким чином, забороняючи одностатеві шлюби. За результатами цих змін Президент більше не є головою Ради Безпеки та не може призначати або звільняти міністрів

кабінету. Деякі політологи в країні вважають, що зміни дозволять чинному Президенту зберегти за собою владу як Прем'єр-міністру або через "маріонеткового прем'єр-міністра" після закінчення строку його повноважень цієї осені.<sup>22</sup>

Хоча визначення кола питань та впливу результатів референдуму є політичним вибором кожної країни, національні правила повинні відповідати європейським конституційним принципам та, зокрема, верховенству права. Венеціанська Комісія неодноразово попереджала, що можливістю приймати конституційні положення на референдумі можуть зловживати для того, щоб підірвати розподіл та баланс влади, що призведе до серйозної політичної нестабільності. Обережність особливо потрібна в українському контексті з негативним досвідом референдуму в минулому та тривалою напругою між Президентом та Парламентом. Більше того, за негативного досвіду чи навіть зловживання інструментом референдуму дуже складно буде відкликати засоби, що надає людям ця специфічна форма прямої демократії"<sup>23</sup>

Ще одна проблема — оформлення процедури референдуму в такий спосіб, що би гарантував активну та вдумливу участь громадян та унеможливував імпульсивні рішення. Цей виклик навіть серйозніший у розділених суспільствах та в державах зі слабкими інституціями (в тому числі на місцевому рівні), що дуже важливі для заохочення поміркованості та компромісу, потрібних для успішного прийняття конституції.<sup>24</sup>

## 4. ЗАКОН ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ 2012 РОКУ

Чинний Закон "Про всеукраїнський референдум" було прийнято 2012 року.<sup>25</sup> Законодавча процедура його прийняття не була прозорою. Законопроект було спершу зареєстровано в Парламенті у 2010 році, після чого він зазнав серйозної критики. Було запропоновано 1026 поправок; однак їх не розглянули, оскільки закон так і не дійшов до другого читання.<sup>26</sup> 6 листопада 2012 року 265 депутатів проголосували за закон в його первинному формулюванні без подальшого обговорення.<sup>27</sup>

Закон 2012 року регулює організацію різних видів національних референдумів (конституційного, ратифікаційного, законодавчого та загального) в дуже детальний, але не завжди узгоджений спосіб, що можна

<sup>17</sup> Підписи повинні бути зібрані щонайменше в двох третинах адміністративно-територіальних одиниць країни відповідно до статті 133 Конституції, щонайменше 100 000 підписів в кожній з таких адміністративно-територіальних одиниць (ст. 3 законопроекту).

<sup>18</sup> Наприклад, всі 300 членів зборів повинні бути обрані загальними, прямими, вільними, рівними та таємними виборами за мажоритарною системою, при цьому всі кандидати мають бути самовисуванцями (ст. 11- 29). Президент, народні депутати або члени уряду, судді та державні службовці не можуть входити до складу зборів. Більше того, члени зборів не можуть займати вищевказані посади протягом десяти років з моменту прийняття конституції, яку вони розробили. Кворум зборів становить три чверті членів (225); рішення зборів щодо прийняття конституції приймаються двома третинами голосів (200) у двох послідовних процедурах голосування, які не можуть проводитися того самого дня (ст. 30-48).

<sup>19</sup> Див. Висновок Венеціанської Комісії "Referendums in Europe – an Analyses of the Legal Rules in European States," CDL-AD, 2005, 034, (англ). <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)034-e)>

<sup>20</sup> Див. Robert Podolnjak, "Constitutional Reforms of Citizen-Initiated Referendum: Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia," *Revus*, (англ). <<https://revus.revues.org/3337#text>>

<sup>21</sup> Див. William Partlett, "The Dangers of Popular Constitution-Making," *Brookings*, 3 December 2012, (англ). <<https://www.brookings.edu/research/the-dangers-of-popular-constitution-making/>>

<sup>22</sup> Radio Free Europe, "Kyrgyz Voters Back Amendments on Same-Sex Marriage, Presidential Power," 11 December 2016, (англ). <<http://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-constitutional-referendum-voting/28168872.html>>

<sup>23</sup> Див. Висновок Венеціанської Комісії "Opinion of the Venice Commission of 16 June 2008," CDL-AD, 2008, 015, para. 33, (англ). <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)015-e)>

<sup>24</sup> Stephen Tierney, "Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry," *Modern Law Review* Vol. 72, No. 3. <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2230.2009.00749.x/abstract>>; та Stephen Tierney, "Whose Political Constitution? Citizens and Referendums," *Edinburgh School of Law Research Paper No. 2013/08*, (англ). <[https://www.upf.edu/dcpis/\\_pdf/2009-2010/forum/Tierney\\_paper.pdf](https://www.upf.edu/dcpis/_pdf/2009-2010/forum/Tierney_paper.pdf)>

<sup>25</sup> Див. Закон України "Про всеукраїнський референдум" від 6 листопада 2012, №5475-VI, доступний за посиланням: <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475-17/print1443001847337500>>

<sup>26</sup> Див. IFES, "Preliminary Comments on the Proposed Law on National Referendums," 15 November 2012, (англ). <<http://www.ifes.org/publications/preliminary-comments-proposed-law-national-referendums-ukraine>>

<sup>27</sup> Див. "План Б. Зачем власти новый закон о референдуме," *Liga News*, 13 листопада 2012 року <[http://news.liga.net/print/articles/politics/765585-neutralizator\\_rady\\_zachem\\_vlasti\\_novyy\\_zakon\\_o\\_referendum.htm](http://news.liga.net/print/articles/politics/765585-neutralizator_rady_zachem_vlasti_novyy_zakon_o_referendum.htm)>



оскаржити з точки зору міжнародних стандартів.<sup>28</sup> Найбільш проблемне положення, що також зазнавало серйозної критики від Венеціанської Комісії,<sup>29</sup> стосувалося конституційних референдумів. Стаття 15 Закону передбачає, що народ може вимагати проведення референдуму з наступних питань:

- Нова Конституція;
- Зміни до Конституції;
- Оголошення закону про зміни до Конституції нечинним.

Результати такого референдуму є обов'язковими. Закон очевидним чином виходить за межі конституційних норм та суперечить негативному ставленню Конституційного Суду до прийняття конституційних змін на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою. Цей конституційний порядок не можна змінити звичайним законом про референдуми; як стаття 72(2) Конституції (щодо кола питань, які можуть бути винесені на національні референдуми), та Розділ XIII "Внесення змін до Конституції України" вимагають прийняття такої поправки двома третинами народних депутатів України та подальшого затвердження на референдумі. Більше того, Закон встановлює доволі низькі вимоги щодо чинності результатів референдуму; він не вказує на жоден кворум щодо участі як на умову чинності референдуму та передбачає, що рішення приймається простою більшістю голосів (ст. 93).

Оскільки в Україні дозволено перевірку законів на відповідність Конституції,<sup>30</sup> 1 грудня 2014 року 57 народних депутатів звернулися до Конституційного Суду з вимогою дослідити закон 2012 року на відповідність Конституції.<sup>31</sup> Народні депутати вважали закон неконституційним, оскільки 1) Верховна Рада вийшла за межі власних повноважень, встановивши нові процедури внесення змін чи прийняття нової конституції звичайним законом, та 2) в процесі прийняття закону було допущено помилки. Суд оголосив заяву прийнятною, але слухання ще не почалося. Якщо Суд погодиться із заявником, він може або вимагати, щоб Верховна Рада привела Закон від 2012 року у відповідність до Конституції, або оголосити Закон неконституційним в цілому, а отже, нечинним.

1 грудня 2012 року в Парламенті також було зареєстровано два законопроекти, що мають на меті скасувати Закон "Про всеукраїнський референдум" від 2012 року через його неконституційність, яка впливає з того факту, що громадськість має право ініціювати конституційний референдум, що має обов'язкову силу.<sup>32</sup> Більше того, автори

пояснили, що законодавчі норми 1) не містять належних процедур формування комісії референдуму, 2) недостатньо регулюють кампанію, 3) неузгоджені між собою та 4) містять технічні та юридичні помилки.<sup>33</sup> Венеціанська Комісія також вказала на ці недоліки у своєму висновку щодо Закону від 2012 року.<sup>34</sup> Один з законопроектів був розглянутий відповідним комітетом та очікує включення до порядку денного Парламенту.<sup>35</sup> Дехто гадає, що він не одержить достатньо голосів для прийняття, оскільки багато народних депутатів побоюються, що це створить прогалину в законодавстві, та бажали би радше прийняти новий закон на заміну існуючому. Його прибічники вважають, що слід якнайшвидше ліквідувати потенційно незаконну можливість проігнорувати роль Парламенту при внесенні змін до Конституції.

## 5. ІНІЦІАТИВИ НА ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ БАЗИ

Не підлягає сумніву необхідність реформувати поточну законодавчу базу для референдумів в Україні та привести її у відповідність з міжнародними стандартами.

23 червня 2015 року новий законопроект про всеукраїнський референдум за народною ініціативою був зареєстрований у Парламенті.<sup>36</sup> Його розробила парламентська робоча група, створена в травні 2015 року та очолювана Олександром Черненком (член партії "Блок Петра Порошенка" та Комітету Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя). Група включала представників всіх парламентських фракцій, а також видатних експертів. Відправною точкою дискусій робочої групи став текст, підготовлений "Коаліцією за чесний референдум" за підтримки IFES.<sup>37</sup> Коаліція була сформована представниками громадських організацій після підписання закону В.Януковичем у 2012 році та продовжувала працювати до початку подій Майдану.

Законопроект розглядає основні питання, що стосуються організації та адміністрування референдумів. Він містить 135 статей та є досить довгим та складним, як і чинний закон. Однак запропоновані рішення належним чином враховують основні коментарі Венеціанської Комісії. Вона вказувала на ці аспекти у своєму висновку щодо Закону "Про всеукраїнський референдум" 2013 року. Основні пункти такі:

<sup>28</sup> Див. Висновок Венеціанської Комісії "Opinion of the Venice Commission of 17 June 2013," CDL-AD, 2013, 0176 (англ).

<[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)017-e)>

<sup>29</sup> Див. Висновок Венеціанської Комісії "Opinion of the Venice Commission of 17 June 2013," CDL-AD, 2013, para. 26.

<sup>30</sup> Президент або щонайменше 45 народних депутатів, Верховний Суд, Уповноважений ВРУ з прав людини або Верховна Рада Автономної Республіки Крим мають право вимагати перегляду на предмет конституційності законів чи інших нормативно-правових актів Конституційним Судом України. Див. Ст. 13 (1) та 40 Закону "Про Конституційний Суд України" від 16 жовтня 1996, № 422/96, доступний за посиланням:

<<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/422/96-vp/print1443001847337500>>

<sup>31</sup> Народні депутати, які підписали звернення, належать в основному до партій "Самопоміч" та "Батьківщина". Серед них також віце-спікер Парламенту Оксана Сироїд. Повний текст заяви доступний за посиланням:

<[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2\\_5\\_1\\_?ses=10009&num\\_s=2&num=&date1=&date2=&name\\_zp=%F0%E5%F4%E5%F0%E5%ED%E4%F3%EC&out\\_type=&id=>](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_?ses=10009&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%F0%E5%F4%E5%F0%E5%ED%E4%F3%EC&out_type=&id=>)>

<sup>32</sup> Див. законопроекти від 1 грудня 2014 року № 1133 та № 1133-1, доступні за посиланням: <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52558](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52558)>

<sup>33</sup> Див. Пояснювальну записку до законопроекту № 1131, доступну за посиланням: <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52558](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52558)>

<sup>34</sup> Див. Висновок Венеціанської Комісії "Opinion of the Venice Commission of 17 June 2013," CDL-AD, 2013, 017, (англ).

<[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)017-e)>

<sup>35</sup> Див. етапи законотворчого процесу для законопроекту № 1131 за посиланням: <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52569](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52569)>

<sup>36</sup> Див. проект Закону "Про всеукраїнський референдум" від 23 червня 2015 року № 2145а: <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55689](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55689)>

Альтернативний законопроект з цього питання зареєстрований Василем Німченком ("Опозиційний блок", колишнім суддею Конституційного Суду) 3 квітня 2015 року, див. законопроект про національні та місцеві референдуми за народною ініціативою від 3 квітня 2015 року, №2535, доступний за посиланням: <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54645](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54645)>.

Всупереч законопроекту № 2145а, текст законопроекту № 2145 не дотримується основної рекомендації Венеціанської Комісії та дозволяє вносити на національний референдум за народною ініціативою внесення змін до Конституції, затвердження нової Конституції та будь-які інші питання, що належать до повноважень державних органів (ст. 16 та 20). Отже, подібно до чинного закону, він дозволяє обійти вимогу щодо кваліфікованої більшості у Верховній Раді при внесення змін до Конституції та підриває конституційну стабільність.

<sup>37</sup> Center for Civil Liberties, "To the Official Delegation of Ukraine's on the Law of Ukraine 'About All-Ukrainian Referendum' from the Coalition of Civil Society Organizations 'For Honest Referendum'," 30 September 2013, (англ). <<http://www.osce.org/odihr/106108?download=true>>

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ РЕФЕРЕНДУМ

Законопроект відновлює законодавчі гарантії ролі Парламенту у внесенні змін до Конституції, також підтверджує прогнурні вимоги, встановлені Конституцією (ст. 14 та 15). На відміну від чинного Закону, в ньому не йдеться про можливість прийняти нову конституцію, а лише про зміни до чинного Основного закону.

## ОБСЯГ ПИТАНЬ ТА ДІЙСНІСТЬ РЕФЕРЕНДУМУ ЗА НАРОДНОЮ ІНІЦІАТИВОЮ

Венеціанська Комісія розкритикувала закон від 2012 року через необмежене коло питань, що можна виносити на референдум, чим створено можливість використати референдум як інструменту "підриву конституційного розподілу владних повноважень".<sup>38</sup> Наприклад, ніщо в цьому законі не забороняє електорату ініціювати голосування та безпосередньо прийняти рішення щодо призначення чи звільнення високопосадовців. Це коло у законопроекті звужене через визначення референдуму за народною ініціативою як національного голосування щодо скасування вже прийнятих законодавчих актів або певних положень акту (так званий "скасувальний референдум" або "народне вето"), окрім законів про бюджет, податки та амністію (ст. 19). Інше питання, яке повинно вирішуватися на референдумі – зміни території України. Враховуючи природу "вето-референдуму" згідно з законопроектом, не може бути референдумів з таких питань, як вступ до НАТО чи офіційні мови, якщо Парламент ще не прийняв рішення по них. Що стосується законів стосовно ратифікації міжнародних договорів (в тому числі щодо членства в міжнародних організаціях), референдум, однак, може поставити Україну в незручне становище: чинний законопроект щодо ратифікації певної угоди може бути оскаржено на референдумі; навіть попри те, що країна вже зобов'язана виконувати договір на міжнародному рівні, за результатами референдуму вона може виявитися змушеною денонсувати її. Отже, рекомендується розглянути інші механізми, що могли б як запобігти політично мотивованим маніпуляціям питаннями міжнародної політики, так і забезпечити проведення консультацій з громадськістю заздалегідь.

Законопроект також вказує, що результати національного референдуму за народною ініціативою є остаточними та не вимагають затвердження будь-яким державним органом. Буде вимагатися кворум, а саме: відповідно до статті 124 (5 та 6) питання, винесені на референдум, вирішуватимуться простою більшістю (50% +1) голосів (кворум прийняття або погодження), за умови, якщо явка складе 50% електорату чи більше (кворум участі).

## ФОРМУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ, ЩО ВІНОСЯТЬСЯ НА РЕФЕРЕНДУМ

Законопроект передбачає, що питання референдуму повинні пропонувати учасникам однозначний вибір між відповідями "так" і "ні" та мати зрозуміле й точне формулювання (ст. 18). До того ж, законопроект вимагає, щоб текст закону чи окремих положень закону, що пропонується прийняти, скасувати чи замінити, становив невід'ємну частину питання. Запропоновані законодавчі запобіжники проти маніпулятивних чи облудних питань референдуму можна

посилити на основі Кодексу належної практики референдумів.<sup>39</sup>

## РІВНЕ СТАВЛЕННЯ ДО ПРИБІЧНИКІВ ТА ОПОНЕНТІВ

Законопроект включає положення, що мають на меті створити для політичних партій та груп, що ініціюють референдум і зареєстровані як прибічники/опоненти, рівних умов для проведення кампанії та участі в процедурі референдуму в ролі суб'єктів електорального процесу та/або спостерігачів.<sup>40</sup>

Всупереч Закону від 2012 року (ст. 24) запропонований законопроект обмежує участь державних органів (Президента, Парламенту) в кампанії щодо референдуму. Їх не віднесено до суб'єктів електорального процесу, їхня роль обмежена висловленням своєї думки, і вони не можуть проводити кампанію за чи проти винесеної на референдум пропозиції (ст. 23).

## ФОРМУВАННЯ КОМІСІЇ РЕФЕРЕНДУМУ

Венеціанська Комісія зазначила, що чинний Закон недостатньо чітко прописує процедури формування комісії з проведення референдуму, і що варто більше гармонізувати його з виборчим законодавством. Законопроект розглядає ці питання та передбачає гарантовані місця в складі комісії з проведення референдуму для представлених у Парламенті політичних партій. Додаткові місця виділено шляхом жеребкування іншим політичним партіям або ініціативним групам, зареєстрованим як прибічники та опоненти із розподілом 50/50, і так само 50/50 передбачено співвідношення керівних посад в комісіях (ст. 45, 46 та 48). Більше того, законопроект скасовує призначення членів комісії з проведення референдуму місцевими органами влади – пункта, з яким була незгодна Венеціанська Комісія.

## 6. ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законопроект від червня 2015 року втілює численні міжнародні стандарти стосовно організації референдумів, отже, демонструє суттєве вдосконалення в порівнянні з чинним Законом від 2012 року. Потрібне окреме правове дослідження тексту законопроекту на предмет відповідності Кодексу належної практики референдумів Венеціанської Комісії та іншим міжнародним стандартам, щоб дійти твердого висновку, чи є він надійною законодавчою основою для референдумів.

Однак закон все ще надзвичайно довгий та деталізований і ризикує виявитися заскладним, щоб громадяни змогли його зрозуміти, а політичні суб'єкти та державні органи – виконати. Багаторазові заклики багатьох експертів і міжнародних організацій уніфікувати правила проведення виборів та референдумів у Виборчому кодексі не втрачають актуальності. У Кодексі належної практики щодо референдумів зазначено, що "умови здійснення права голосу зазвичай однакові як для референдумів, так і для виборів".<sup>41</sup> Намагання гармонізувати та спростити виборче

<sup>38</sup> Див. Висновок Венеціанської Комісії, "Opinion of the Venice Commission of 17 June 2013," CDL-AD, 2013, 017, para. 18, (англ.) <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)017-e)>

<sup>39</sup> Наприклад, законопроект може посилається т чітко визначати наступні критерії, вказані у Кодексі: єдність форми, єдність змісту, єдність ієрархічного рівня. Див. Висновок Венеціанської Комісії "The Code of Good Practice on Referendums," Study No. 371, 2006, (англ.) <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-e)>

<sup>40</sup> Див., наприклад, Ст. 23, 44-48, 57, 74, 78, 83, 84, 98, 99, 101,103 законопроекту про всеукраїнський референдум від 23 червня 2015, № 2145а, доступні за посиланням:

<[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55689](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55689)> Також див. "The Code of Good Practice on Referendums," Section I.2.2. (англ.)

<sup>41</sup> Див., Venice Commission "The Code of Good Practice on Referendums," I.1.1.1.6. (англ.)

законодавство в Україні тривають останні кілька років та були ключовим аспектом недавніх дискусій щодо Закону "Про місцеві вибори". У підготовці законопроекту 2015 року брали участь багато авторів інших виборчих законів, і вважається, що це забезпечить узгодженість у процедурних та адміністративних аспектах.

## ПРО DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) є безсторонньою, незалежною, неприбутковою організацією, зареєстрованою у Берліні, Німеччина. DRI виступає за участь громадян у політичних процесах, підзвітність державних органів та розвиток демократичних інституцій в усьому світі. DRI допомагає шукати місцеві способи сприяння здійсненню універсального права громадян брати участь у політичному житті країни, що закріплене Загальною декларацією прав людини та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

<http://www.democracy-reporting.org>

Публікація здійснена в рамках проекту, спрямованого на підтримку прозорого процесу реформ в Україні. Проект фінансується Міністерством закордонних справ Німеччини. DRI та Київський національний університет ім. Тараса Шевченка несуть виключну відповідальність за зміст цієї публікації, який у жодному випадку не може вважатися таким, що відображає погляди Міністерства закордонних справ Німеччини.



Federal Republic of Germany  
Foreign Office

