

ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЯК ПРЕДМЕТ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ: позиція держави

Руслана Максакова,

*канд. юрид. наук, доцент,
докторант відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

У статті аналізується позиція органів державної влади України щодо можливості дострокового припинення повноважень представницьких органів влади шляхом всеукраїнського референдуму.

Ключові слова: Верховна Рада України, Конституція України, Конституційний Суд України, народ, Президент, референдум, Центральна виборча комісія.

Відповідно до положень ст. 69 Конституції України референдум є формою здійснення народного волевиявлення. Згідно із ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного та місцевого значення.

Референдуми проводяться з метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами в Україні.

Питання вдосконалення законодавства України про референдуми, а також ініціювання, організації та проведення референдумів не втрачають своєї актуальності. Прискіплива увага до референдумів зумовлена не лише численними науковими доробками відомих українських правознавців Л. Кривенко, М. Оніщука, В. Погорілка, А. Таранова, Ю. Тодику, В. Федоренка, О. Фрицького та ін. Ведеться й активна законопроектна робота. При цьому за період незалежності розроблено значну кількість офіційних і неофіційних проектів законів про референдуми, частина з яких обговорювалася в парламенті, а деякі навіть приймалися за основу та проходили перше читання, а новий закон про референдум так і не прийнятий.

Численні ініціативи громадян щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою отримували офіційну обґрунтовану відмову у зв'язку з тим, що пропонувані на розгляд питання не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму. Так, протягом усього періоду існування незалежної України (у 1992, 1993, 1998, 1999–2001 і 2010 рр.) громадяни намагались ініціювати

проведення референдуму за народною ініціативою щодо дострокового припинення повноважень парламенту або Президента України. Та жодного такого голосування так і не проводилося. В чому ж справа? Ініціатива є, право є, закон є, а його реалізація неможлива.

Мета цієї статті – з'ясування позиції органів державної влади (вираженої у відповідних нормативно-правових актах) щодо можливості віднесення питання дострокового припинення повноважень представницьких органів державної влади до предмета всеукраїнського референдуму.

Конституція України прямо не закріплює можливість проведення референдумів щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України або Президента України.

Статтею 3 і ч. 1 ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» визначено, що предметом всеукраїнського референдуму може бути: затвердження Конституції України, її окремих положень, внесення до Конституції України змін і доповнень; прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень; прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів України й інших правових актів; питання, віднесені Конституцією України до відання України.

Не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму відповідно до положень ст. 74 Конституції України і ч. 3 ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» питання щодо законопроектів із питань податків, бюджету й амністії; питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання

амністії та помилування; питання про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

У правовій позиції Конституційного Суду України, сформульованій у рішенні від 27.03.2000 р. № 3-рп/2000 у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою, зазначено, що «чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень. Тому висновок на всеукраїнський референдум питання щодо недовіри Верховній Раді України за відсутності названого інституту в Основному Законі України було б порушенням такого конституційного принципу, як здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, та принципів правової держави, якою проголошено Україну».

Базуючись на зазначеному порядку нормативно-правового регулювання численні спроби громадян ініціювати для розгляду на референдумі питання щодо дострокового припинення повноважень представницьких органів державної влади отримували відмову в реалізації з боку органів державної влади. Так, постановою від 18.01.2011 р. № 11 Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) відмовила в реєстрації ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо питань дострокового припинення повноважень парламенту та Президента України, зазначивши, що Конституцією встановлено вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень парламенту і глави держави, серед яких дострокове припинення повноважень через проведення всеукраїнського референдуму не значиться [1].

Наступною постановою від 04.02.2011 р. ЦВК також відмовила в реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою [2]. Учасниками зборів була схвалена пропозиція щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з трьох питань:

1. Чи підтримуєте ви дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання?

2. Чи підтримуєте ви проведення дострокових виборів до Верховної Ради України в

період 60 днів з дня оголошення результатів волевиявлення громадян на Всеукраїнському референдумі за народною ініціативою?

3. Чи підтримуєте ви пенсійну реформу, а саме збільшення пенсійного віку для жінок до 60 років, для чоловіків до 65 років?

Підставою для відмови в реєстрації ініціативної групи стали такі позиції ЦВК:

внесена громадянами пропозиція для розгляду на референдумі питань не є предметом всеукраїнського референдуму, що визначений ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»;

мали місце організаційні порушення з боку членів ініціативної групи, що призвело до невідповідності поданих документів щодо ініціативної групи вимогам Закону.

Пояснюючи свою позицію щодо відмови в реєстрації ініціативної групи у зв'язку з тим, що питання не є предметом всеукраїнського референдуму, зокрема щодо питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, ЦВК зазначила:

«1. Правовий статус Верховної Ради України, її повноваження, порядок та підстави дострокового припинення її повноважень встановлено Конституцією України.

2. Згідно з частиною другою статті 90, пунктом 8 частини першої статті 106 Конституції України Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Таким чином, Конституцією України встановлено єдину підставу для дострокового припинення повноважень парламенту.

3. Питання «Чи підтримуєте ви дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання?», яке пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, за своїм змістом нерозривно пов'язане з пропозицією щодо внесення змін до вищезазначених статей Конституції України. Проте відповідна пропозиція учасниками зборів не виноситься.

4. Крім того, згідно зі статтею 3 Закону предметом всеукраїнського референдуму може бути, зокрема, прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України.

Натомість зазначене питання, яке пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, не може вважатися таким, що може визначити основний зміст Конституції України, оскільки стосується дострокового припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання.

5. Також необхідно зазначити, що внесення до Конституції України змін щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України певного скликання, у

тому числі VI скликання, є неможливим. Такі зміни у разі їх підтримання громадянами України на всеукраїнському референдумі позбавляють можливості врахувати результати такого референдуму при прийнятті рішень відповідними державними органами, що є неприпустимим з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року у справі № 6-ру/2005 (справа про здійснення влади народом).

Отже, вказане питання не може бути випесені на всеукраїнський референдум за народною ініціативою як таке, що не відповідає Конституції України, та не є предметом всеукраїнського референдуму, який визначений статтею 3 Закону» [2].

Наведені як приклад відмови ЦВК щодо неможливості реєстрації ініціативних груп є обґрунтованими та такими, що прийняті на виконання положень Конституції, законів України, рішень Конституційного Суду України. Бо якщо підходити до вирішення зазначеної ситуації у справі щодо реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з боку держави, а в даному випадку з боку її постійно діючого колегіального державного органу – ЦВК, слід виходити з положень ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Крім того, слід пригадати положення ст. 92 Конституції України, яким передбачається, що права і свободи людини та громадянина визначаються виключно законами України. Іншими словами, якщо певне право прямо не визначено законом – його реалізація неможлива. Базуючись на цих конституційних положеннях, позиція ЦВК щодо визначення питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України певного скликання як такого, що не може бути предметом всеукраїнського референдуму, цілком відповідає положенням статей 19 і 92 Конституції України, бо таке право прямо не передбачено нормами чинного законодавства.

З іншого боку, є норми Конституції України і Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», які суперечать зазначеним нормативно-правовим позиціям. По-перше, положеннями ст. 22 Конституції України встановлено, що *права і свободи людини та громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними*. По-друге, положеннями ст. 3 і ч. 1 ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» визначено, що предметом референдуму можуть бути: прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів

України й інших правових актів; *питання, віднесені Конституцією України до відання України*. Таким чином, можна стверджувати, що законодавчо визначено, що *будь-яке питання, віднесені Конституцією до відання України, може бути предметом референдуму за винятком тих, щодо розгляду яких є пряма заборона, встановлена положеннями ст. 74 Конституції України та ч. 5 ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»*. Крім того, предметом референдуму може бути прийняття, внесення змін і доповнень до Конституції або законів України та скасування законів, а також питання щодо прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції або законів.

Заслуговує на увагу ситуація, коли позиція держави щодо неможливості визнання питання дострокового припинення повноважень представницьких органів державної влади предметом всеукраїнського референдуму є цілком обґрунтованою, але і позиція громадян – ініціаторів зазначеного питання також базується на нормативно-правових положеннях. Така колізія норм має бути усунена. На сьогодні в рамках активізації конституційного процесу в Україні та намагання з боку влади, поки-що лише у формі закликів, демократизувати процеси державного управління та широко залучати народ до вирішення державних справ слід переглянути державну концепцію нормативно-правового регулювання порядку здійснення установчої влади, зокрема через участь народу у всеукраїнському референдумі. Основою такого регулювання має бути *інтерес і воля народу*. Не слід забувати положення ст. 5 Конституції України, якими визначено, що *єдиним джерелом влади в Україні є народ*. А влада, як відомо, – це не лише можливість, а й здатність реалізувати свою волю [3, с. 489].

Ж. Ж. Руссо обґрунтував необхідність проведення референдумів із питань довіри органам влади та діючого режиму управління [4, с. 285–287]. Зокрема він зазначав, що голосування народу по цих питаннях є єдиним способом попередити захоплення влади. Ж. Ж. Руссо вважав, що представники виконавчої влади служать народу, що народ може призначати та припиняти їх повноваження. Але він передбачав і те, що такі зміни можуть містити в собі елемент загрози. Бо дуже важко відрізнити акт правильний і законний (такий, що містить у собі загальне благо) від бунтівного хвилювання, волю народу від примхів політичної фракції. Саме на таких побоюваннях ґрунтуються переваги чинної влади залишити за собою правління. Роблячи вигляд, що правляча влада користується лише своїми правами, ці права можуть бути пією ж владою розширені; влада також може зава-

жати скликанню загальних зборів, пояснюючи це необхідністю збереження загального спокою. У такий спосіб, зазначав Ж. Ж. Руссо, чинна влада користується мовчанням, порушенню якого заважає, та безладом, який сама створює, щоб тлумачити на свою користь думки тих, кого страх змушує мовчати, і щоб покарати тих, хто намагається казати. Саме так усі уряди світу, одного разу наділені публічною владою, рано чи пізно присвоюють собі верховну владу.

Попередженням цієї проблеми, на думку Ж. Ж. Руссо, мають бути періодичні зібрання, на яких обов'язковими питаннями для голосування мають бути такі «чи вигідно суверену зберегти чинну форму Правління? Чи хоче народ залишити управління в руках тих, на кого воно в даний час покладено [4, с. 287].

Ми повністю підтримуємо позицію, висловлену Ж. Ж. Руссо. Разом із тим слід зазначити, що референдуми в системі здійснення влади виступають способами контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Референдум є єдиним способом перевірки легітимності органів влади в державі, притягнення органів або посадових осіб до конституційної відповідальності у вигляді висловлення недовіри та припинення повноважень певного органу влади або посадової особи.

Лише загальнонародний, загальнодержавний, а в Україні – Всеукраїнський референдум є засобом перевірки дійсності установчого договору між громадянами, належної реалізації установчої влади в суспільстві, єдиним способом попередити захоплення влади. Але реальні життя такі, що чинне законодавство України та позиція органів державної влади щодо визначення предмета всеукраїнського референдуму, сформована в рамках вимог ст. 19 Конституції України, зумовлюють формалізацію деяких положень Конституції України. Так, у межах предмета нашого

дослідження у визначеній чинними нормативно-правовими актами позиції держави щодо предмета всеукраїнського референдуму формальними стають положення частин 2, 4 ст. 5, ст. 22 і ст. 69 Конституції України. Виходить, що в нормах Основного Закону закладена колізія правових норм, коли органи державної влади, приймаючи свої рішення на підставі одних положень Конституції, порушують інші положення Конституції. Отже, робота над удосконаленням чинного законодавства має вестись у напрямі, насамперед, вирішення колізій конституційних норм, а питання дострокового припинення повноважень представницьких органів влади як предмет всеукраїнського референдуму буде вирішено остаточно лише за умови чіткого визначення в тексті Основного Закону переліку питань, які не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму. І цей перелік має бути вичерпним.

Література

1. Про відмову в реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, утвореної на зборах громадян України, що відбулися 6 грудня 2010 року в місті Донецьку: Постанова ЦВК від 18.01.2011 р. № 11 [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0011359-11>. – Дата доступу 02.02.2011.

2. Про відмову в реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, утвореної на зборах громадян України, що відбулися 24 грудня 2010 року в селищі Солоне Дніпропетровської області: Постанова ЦВК від 04.02.2011 р. № 23 [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0023359-11>. – Дата доступу 25.02.2011.

3. Юридична енциклопедія: В 6 т. – К., 1998. – Т. 1. – 672 с.

4. Руссо Жан Жак. Об общественном договоре: Трактаты: Пер. с фр. – М., 1998. – 416 с.

This article analyzed the position of state authorities of Ukraine on preterm termination of powers of representative bodies through a nationwide referendum.

В статье анализируется позиция органов государственной власти Украины по вопросу досрочного прекращения полномочий представительских органов власти путем всеукраинского референдума.

