

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

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.

Питання щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України або Президента України з позиції державних органів влади не може бути предметом всеукраїнського референдуму, оскільки суперечить Конституції України та положенням ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Але згідно з положеннями ч. 1 ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання, віднесені Конституцією України до відання України. Як відомо питання щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України є такими, що за Конституцією України віднесені до відання України. Тим більше, за нормами Конституції дострокове припинення повноважень Верховної Ради України належить Президентів лише в одному випадку: якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Введення інституту дострокового припинення повноважень парламенту главою держави зумовлене необхідністю встановлення правових процедур подолання можливого політичного протистояння партій, груп, фракцій у Верховній Раді, відповідної стимуляції її роботи, забезпечення стабільності її функціонування тощо.

Проте ситуація щодо стимуляції роботи парламенту виходить з-під контролю в разі, якщо Верховна Рада своєчасно збирається на сесії, проводить пленарні засідання, але при цьому не приймає жодних рішень, або приймає

їх з порушенням встановлених строків. Так, можна пригадати ситуації з прийняттям Закону про державний бюджет на поточний рік поза межам строків, визначених до речі, чітко і на рівні законодавства. Внаслідок таких порушень відбувається дестабілізація в діяльності всіх інститутів громадянського суспільства: соціального забезпечення громадян, функціонування місцевого самоврядування (бо прийняття рішень про місцевий бюджет безпосередньо залежить від державного бюджетного процесу, що дестабілізує та паралізує життєдіяльність територіальних громад, їх органів влади), функціонування органів державної влади тощо. В разі, якщо парламент втратив довіру виборців і став нелегітимним, то чи не втрачається ним при цьому його основна характерна ознака: парламент – представницький орган українського народу? Невже в таких випадках повинен відбуватися крах всього державного механізму? Напевно, що ні. І, виходячи з положень про те, що вся влада в державі належить народові, то йому має належати право не лише формувати представницькі органи влади, а й за необхідності мати можливість припинити їх повноваження.

Метою цієї статті є аналіз із позиції народу питання щодо дострокового припинення повноважень представницьких органів влади як предмета всеукраїнського референдуму.

Реалізація визначеної мети дозволить обрати правильну концепцію щодо визначення напрямів і пріоритетів у процесі прийняття нових законів про референдуми та внесення змін до Конституції України.

Пригадаємо положення п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», якими передбачено, що Верховна Рада України призначає всеукраїнський референдум з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України або Президента України – якщо цього вимагають не менш як три мільйони громадян України, які мають право брати участь у референдумі. Зазначена норма Закону вважається неконституційною, бо сам Закон прийнятий задовго до прийняття Конституції України. З позицій Конституційного Суду України (далі – КСУ), висловлених у його рішеннях, згадана норма суперечить положенням Конституції. Але на офіційному сайті Верховної Ради України положення ст. 13 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» не зазначені як такі, що втратили чинність, або визнані неконституційними певним рішенням КСУ. При цьому в інших нормативно-правових актах, ретрагованих на тому ж офіційному сайті Верховної Ради України, зазначені зміни фіксуються.

Часто зазначають, що Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» прийнятий 03.07.1991 р., тобто до проголошення незалежності України. Тому частина його положень суперечить законодавству незалежної України. Але відповідно до ст. 3 Закону України «Про правонаступництво України», згадані вище положення щодо предмета референдуму діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України. Необхідно врахувати і те, що Конституцію України закріплено *принципи не порушності прав і свобод людини, недопущення скасування конституційних прав і свобод, зуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод* при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ч. 2 ст. 21, частини 2 і 3 ст. 22). Виникає питання: чи не суперечать правові позиції КСУ щодо предмета референдуму статтям 21 і 22 Конституції? Адже положеннями п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» прямо закріплювалося право народу ініціювати всеукраїнський референдум щодо вилучення недовіри парламенту та президенту.

Відповідно до правових позицій КСУ, визначених рішеннями від 27.03.2000 р. № 3-рп/2000 та від 05.10.2005 р. у справі № 6-рп/2005 встановлено, що *чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі*, у тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органом державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень. Але Конституція *не встановлює і прямої заборони щодо можливості обговорення цих питань на всеукраїнському референдумі*,

як, наприклад, це передбачено ст. 74 щодо недопущення обговорення на референдумі законопроектів із питань податків, бюджету й амністії.

У такий самий спосіб, проводячи аналогію, можна було б визнати неконституційними положення частин 1, 2, 3 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які передбачають, що за рішенням місцевого референдуму територіальна громада має право достроково припинити повноваження відповідної місцевої ради; частин 2–4 ст. 79 цього Закону, згідно з якими територіальна громада має право достроково припинити повноваження сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевого референдуму; частин 2, 3 ст. 72 згаданого Закону, положеннями якої передбачено, що районна й обласна рада можуть висловити недовіру голові районної, обласної державної адміністрації.

На нашу думку, вирішення питання щодо дострокового припинення повноважень як предмета всеукраїнського референдуму має базуватися на положеннях ч. 1 ст. 22 Конституції України, якими визначено, що *всі права та свободи людини і громадянина, які закріплені в Конституції, не можуть вважатися вичерпними*. Тим самим, як зазначав В. Чубарев, *Конституцію можна і необхідно розглядати як правову базу для подальшого розвитку, розширення та вдосконалення системи прав і свобод, посилення їх конституційних та інших законних гарантій* [1, с. 71].

У частині 5 ст. 55 Конституції України встановлено, що *кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права та свободи від порушень і протиправних посягань*. Отже, ініційоване народом для розгляду на референдумі питання щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України має бути розцінене як засіб захисту права українського народу на належне здійснення прав, визначених нормами Основного Закону. *По-перше*, частини 2, 4 ст. 5 Конституції України визначають, що народ є носієм суверенітету й єдиним джерелом влади в Україні. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Ніхто не може узурпувати державну владу. Отже, своїми вольовими рішеннями народ не лише визнає, формує, координує й організовує діяльність органів державної влади (в нашому випадку Верховної Ради України або Президента), контролює недопущення узурпації державної влади, а й може припинити повноваження органів влади в разі неналежної реалізації влади народом. *По-друге*, ч. 1 ст. 38 Конституції України, в якій зазначається, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади, органів міс-

цевого самоврядування. Нормами ч. 2 ст. 38 Конституції України закріплено право доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Традиційно, коментуючи та застосовуючи положення ст. 38 Конституції України, *право громадян брати участь в управлінні державними справами* прийнято розглядати через безпосередню реалізацію цього права шляхом участі громадян у референдумах, виборах або через проходження державної чи муніципальної служби. В чому ж полягає сутність закріпленого ч. 1 ст. 38 Конституції України права громадян брати участь в управлінні державними справами?

Управління визначають як функцію організованих систем (соціальних, біологічних, технічних), що забезпечує збереження їх структури та впорядкування відповідно до закономірностей функціонування. Соціальне управління відрізняється від інших видів управління (технічного та біологічного) тим, що здійснюється через вплив на свідомість і волю, отже, на інтереси людини щодо досягнення поставлених цілей. Цілеспрямована діяльність людей пов'язана з реалізацією їх інтересу як усвідомленої потреби, зумовленої їх матеріальним буттям, об'єктивно соціально-економічною структурою суспільства. *Соціальне управління* – це особлива функція, що виникає з потреб самого суспільства як складної саморегульованої системи [2, с. 218].

У нашому випадку, право брати участь в управлінні державними справами є видом соціального управління, за допомогою якого громадяни України реалізують свої інтереси, що виникають у них залежно від обставин політичного, соціального та іншого характеру, що склалися в суспільстві.

Характеризуючи категорію управління, В. Цветков зазначав, що зміст управління як соціальної функції виявляється в організуючій діяльності, яка досягається шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації та контролю. Суб'єктами управління завжди виступають люди й їх об'єднання, а об'єктами – поведінка, вчинки та дії людей у процесі їх спільної діяльності. Змістом процесу управління є мета [2, с. 218].

Беручи за основу зазначені характеристики категорії управління можна резюмувати, що змістом права брати участь в управлінні державними справами є здійснення народом як основним і пріоритетним суб'єктом управлінської діяльності в державі процесів узгодження, регулювання, координації та контролю за діяльністю органів влади або посадових осіб. Змістом цього процесу є мета демократичної, правової та соціальної держави – реалізація суверенної влади народу. У зв'язку з цим ситуація щодо питання дострокового припинення повноважень органів влади, яке виноситися для голосування на

референдум, має розглядатися як реалізація встановленого ч. 1 ст. 38 Конституції права брати участь в управлінні державними справами через здійснення народом, як суб'єктом управлінської діяльності в державі контролю за іншим суб'єктом цієї діяльності, яким виступає в даному випадку Верховна Рада України (далі – КСУ) або Президент. Об'єктом контролю є належне представництво інтересів народу.

Таким чином, на рівні офіційної позиції органів державної влади, вираженої в рішеннях Конституційного Суду України (далі – КСУ) або актах Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК), громадяни України позбавляються можливості реалізувати свої законні права та задовольнити свої інтереси, бо прямої заборони щодо дострокового припинення повноважень представницьких органів влади через голосування на всеукраїнському референдумі Конституція не містить, але вона не містить і прямого дозволу (на чому ґрунтується позиція КСУ і ЦВК про неможливість обговорення зазначеного питання на всеукраїнському референдумі). Отже, існує конституційна колізія щодо регулювання зазначеного питання. В цій ситуації слід звернутися до тексту першого коментаря до Конституції України, де відомий український правознавець-конституціоналіст В. Погорілко в примітках до ст. 19 зазначав, що *будь-які прогалини, колізії й інші недоліки в законах мають тлумачитися та використовуватися лише на користь особи* [3, с. 65].

Сьогодні серед представників наукових кіл і в парламенті ведеться гостра дискусія щодо вдосконалення законодавства про референдуми в Україні. Зокрема, на розгляд Верховної Ради України знаходиться проект Закону України «Про всеукраїнський референдум», поданий народним депутатом України Д. Шпеновим (реєстр. № 6278). Перша редакція цього проекту передбачала, що *предметом всеукраїнського референдуму можуть бути будь-які питання* за винятком тих, вирішення яких референдумом не допускається Конституцією України (ч. 1 ст. 2 Проекту). Але вже після першого читання в парламенті визначення питань, що можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, було звужено та затверджено у вигляді такої редакції: «Предметом всеукраїнського референдуму можуть бути будь-які питання за винятком тих, вирішення яких референдумом не допускається Конституцією України, законами України» (ч. 1 ст. 3 Проекту).

Запропонована редакція, яка передбачає обмеження предмета референдуму нормами не лише Конституції, а й законів України, надасть можливість у подальшому звужити питання, при розгляді яких доцільно було б вислухати та врахувати безпосередню думку українського народу. Тому в тексті Конституції повинні прямо передбачатися питання, щодо яких всеукраїнський референдум за народною ініціативою не допус-

кається і цей перелік має бути однозначним і вичерпним.

Вирішуючи питання щодо визначення предмета всеукраїнського референдуму, слід, перш за все, врегулювати колізії, закладені в текст Основного Закону. На нашу думку, це може бути нова редакція ст. 72 Конституції України у вигляді доповнення її ч. 3 такого змісту:

«На всеукраїнський референдум за народною ініціативою можуть бути внесені будь-які питання, віднесені Конституцією України до відання України, за винятком тих, вирішення яких референдумом прямо заборонено Конституцією України».

Зокрема, щодо питань, які не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, слід підтримати пропозицію В. Погорілка та В. Федоренка, які наголошували, що із метою упередження конфлікту між законодавчою владою та главою держави було б доцільно закріпити в законодавстві про всеукраїнський референдум неприпустимість предмета референдуму з питань продовження повноважень глави держави чи парламенту України поза терміни, передбачені Конституцією України [4, с. 178].

У результаті внесені зміни до Конституції, по-перше, не ставитимуть у незручне положення органи державної влади, які мають діяти лише в рамках закону у відповідності з принципом верховенства права, основним положенням теорії народовладдя та здорового глузду; по-друге, не створюватимуть ситуації для негативного сприйняття з боку народу порядку та способів реалізації повноважень органів державної влади; по-третє, не заважатимуть реальній можливості народу здійснювати управління будь-якими процесами в державі.

У нашому випадку слід вирішити питання: «Чи має право народ, який здійснив волевиявлення та сформував представницькі органи державної влади, потім, шляхом знову ж таки волевиявлення, припинити повноваження сформованих органів?».

На нашу думку, *в основу дослідження* питання щодо визначення предмета референдуму, а саме – щодо питання про дострокове припинення повноважень виборних органів державної влади (парламенту або президента) з метою додаткового обґрунтування позиції й об'єктивного дослідження предмета цієї статті, *мають бути покладені такі показники як: існування взаємозв'язку між суб'єктами* – сторонами правовідносин: народом (однією стороною (познавачем або захисником своїх інтересів) – ініціатором припинення повноважень) і утвореним ним представницьким органом влади (іншою стороною (відповідачем) – органом, доля щодо подальшого статусу якого вирішується); *об'єкт, з приводу якого виникли правовідносини; сутність (природа) та призначення (мета) цього взаємозв'язку*.

Народ здійснює формування представницьких органів державної влади через вибори, тобто між народом і сформованими органами існує прямий взаємозв'язок. Основне призначення виборів – зібрати окремі частинки народного суверенітету, носієм якого є кожний громадянин держави, а потім у сконцентрованому вигляді делегувати його законно обраним представникам для здійснення суверенних прав народу, який відповідно до ст. 5 Конституції є носієм суверенітету й єдиним джерелом влади в державі. Об'єктом виступає влада народу (загальний інтерес) делегована від народу парламенту або президенту. Отже, за своєю природою повноваження представницьких органів – це виключні права народу, делеговані з метою здійснення представництва його інтересів і вираження настроїв суспільства в процесі прийняття державних рішень.

У разі, якщо мета формування представницьких органів не реалізується, сформований орган відходить від реалізації інтересів і настроїв суспільства або останні під впливом певних обставин змінилися – втрачається системний взаємозв'язок у зазначених правовідносинах представництва і відносини не відповідають більше їх сутності. Такі відносини фактично вже є розірваними. Залишається лише юридично оформити припинення цих правовідносин у суспільстві у вигляді прийняття акта щодо дострокового припинення повноважень парламенту або президента. Такий акт приймається через процедуру всенародного голосування на референдумі.

Таким чином, у разі виникнення в суспільстві *необхідності* щодо дострокового припинення повноважень представницьких органів влади, ініційованої *народом як єдиним джерелом влади в державі*, завданням законодавця є лише визначити правовий механізм і забезпечити законність процедури волевиявлення народу з ініційованого питання.

Виходячи з положень теорії установчої влади народу, теорії народного суверенітету, які покладені в основу законодавства будь-якої демократичної держави, якою проголошує себе і Україна, *народ має право на ініцію та вирішення будь-яких питань* (виходячи з положень ст. 22 Конституції України) *в межах моралі, Конституції та закону*. А органи державної влади, у свою чергу, виходячи з положень ст. 19 Конституції України, в разі, якщо щодо ініційованих народом для обговорення на референдумі питань не встановлено прямої конституційної заборони, зобов'язані забезпечити реалізацію зазначеного права в межах Конституції та законів України.

Як зазначав В. Погорілко, коментуючи ст. 19 Конституції України, одним із пріоритетних має бути принцип, за яким *ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законо-*

давством [1, с. 64], тобто держава має бути не лише гарантом належної реалізації *передбачених* Конституцією і законами прав і свобод людини та громадянина, а й *гарантом від зловживання та вольових рішень органів державної влади*. Органи державної влади повинні діяти виключно в межах, визначених відповідними видами правових норм. Їх діяльність має бути *максимально повною та точно визначеною, врегульованою, регламентованою з тим, щоб упередити можливість з будь-яких причин завдати шкоди особі, суспільству чи державі*.

За відсутності прямої конституційної заборони органи державної влади не повинні використовувати органи конституційної юрисдикції з метою звуження прав народу, закріплених у поточному законодавстві, визначаючи їх таким, що *опосередковано* суперечать положенням Основного Закону. А в разі, якщо для ініційованого народом питання не розроблено механізму реалізації, завдання органів державної влади – розробити такий механізм. Але для попередження можливих маніпуляцій з боку держави думкою народу, механізм втілення в життя певного рішення має бути законодавчо визначений до проведення всенародного голосування з ініційованого народом питання.

У ситуації, що розглядається, не зайвим буде пригадати і пропозиції Парламентської Асамблеї Ради Європи. В своїй Резолюції «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» № 1121 (1997) Асамблея закликала держави – члени Ради Європи вдосконалити свою систему представницької демократії шляхом встановлення балансу між відповідальністю державної влади та роллю громадян у процесі прийняття рішень. За відсутності такого балансу неможливо запобігти як підриву впевненості у представницькій системі, так і непродуктивному використанню частин референдумів,

яке робитиме проведення будь-якої довготривалої політики, заснованої на фундаментальних питаннях дискусії, безсистемним, неефективним або, навіть, неможливим (підпункт «і» п. 15).

Висновки

В українському суспільстві постійно виникає інтерес щодо внесення питання дострокового припинення повноважень представницьких органів для всенародного обговорення. А завдання органів державної влади – представляти суспільний інтерес і створювати умови для його реалізації.

Цілком логічно, що суб'єкт (тобто народ), який створив певний орган влади (в нашому випадку – це парламент або президент) повинен мати право припинити його повноваження.

Якщо втрачається зв'язок представництва інтересів народу в діяльності парламенту або президента, вони втрачають сутність представницьких органів влади. А це їх основне призначення. Якщо ці інституції мають низький ступінь довіри з боку населення (порівняно з моментом їх формування), вони втрачають свою легітимність, тобто відповідні інституції стають «мертвими» для суспільства, а тому необхідно юридично оформити припинення їх існування як таких, що втратили свою сутність і основне призначення.

Література

1. Коментар до Конституції України. – К., 1996. – 376 с.
2. Цетков В. В. Управління // Юридична енциклопедія: В 6 т. – К., 2004. – Т. 6. – 768 с.
3. Коментар до Конституції України. – К., 1996. – 376 с.
4. Погоріло В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України. – К., 2006. – 366 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 дострочного прекращения полномочий представительских органов власти путем всеукраинского референдума.

