

УДК 342.573(477)

КОНСТИТУЦІЙНИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ ВИЗНАЧАТИ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД

A CONSTITUTIONAL REFERENDUM AS A FORM OF REALIZATION OF THE UKRAINIAN PEOPLE THE RIGHT TO THE DETERMINE THE CONSTITUTIONAL ORDER

Бондар М.Ю.,

*аспірант кафедри конституційного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена дослідженню питання прийняття нової редакції Конституції України та внесення змін до чинної шляхом всеукраїнського референдуму. Встановлюється взаємозв'язок між конституційними референдумами та зміною конституційного ладу. Досліджується правова позиція Конституційного Суду України щодо ролі українського народу в процесі визначення та зміни конституційного ладу держави.

Ключові слова: конституційний лад, конституційний референдум, український народ, прийняття Конституції, зміна Конституції, Конституційний Суд України.

Статья посвящена исследованию вопроса принятия новой редакции Конституции Украины и внесения изменений в действующую путем всеукраинского референдума. Устанавливается взаимосвязь между конституционными референдумами и изменением конституционного строя. Исследуется правовая позиция Конституционного Суда Украины о роли украинского народа в процессе определения и изменения конституционного строя государства.

Ключевые слова: конституционный строй, конституционный референдум, украинский народ, принятие Конституции, изменение Конституции, Конституционный Суд Украины.

The article investigates the adoption of the new Constitution of Ukraine and amending current through referendum. We establish the relationship between the constitutional referendum and the constitutional order. We investigate the legal position of the Constitutional Court of Ukraine regarding the role of the Ukrainian people in the process of identifying and changing the constitutional order of the state.

Key words: constitutional system, a constitutional referendum Ukrainian people, the Constitution, amendments to the Constitution, the Constitutional Court of Ukraine.

Постановка проблеми. Процес демократизації та геополітична ситуація в Україні привертають все більше уваги до інститутів безпосередньої демократії. Останнім часом найбільш гострі дискусії ведуться навколо референдумів та зміни конституційного ладу за їх допомогою. Референдуми в Автономній Республіці Крим та на Донеччині, а також розмови політиків про прийняття нової Конституції України на референдумі додає актуальності дослідженням конституційних референдумів у вітчизняній доктрині.

Стан дослідження. Питання визначення і зміни конституційного ладу українським народом найкраще було висвітлено у рішеннях Конституційного Суду України, який неодноразово до нього звертався. Також вказану проблематику розглядали різні науковці, серед яких слід назвати В. Крижанівського, О. Щербанюка, М. Теплоука, С. Лозунько тощо.

Реалії правового життя сучасної України вимагають поглибленого дослідження референдумів взагалі та конституційних зокрема. Тому у ході дослідження ми маємо на меті дослідити поняття конституційного ладу та правових підстав, за яких український народ може визначати та змінювати за допомогою референдумів цього самого конституційного ладу.

Виклад основного матеріалу. Ст. 16 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначає, 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 (конституційний референдум) – це форма реалізації Українським народом свого права визначати конституційний лад в Україні шля-

хом прийняття нової редакції Конституції України на всеукраїнському референдумі.

Слід звернутися до визначення поняття конституційний лад. Термін «конституційний лад» вживається у багатьох конституціях без офіційного визначення цього поняття. Проте це можна зробити з аналізу конкретного конституційного тексту. У вітчизняній доктрині також немає єдиного визначення.

Так К.І. Козлова та О.О. Кутафін визначають конституційний лад як певну форму або певний спосіб організації держави, закріплений в її Конституції [1, с. 75]. Проте за таким визначенням конституційний лад отожднюється з державним ладом.

В.Ф. Погорілко вважає, що конституційний лад є системою суспільних відносин, проте не будь-які суспільні відносини можна розглядати як складову конституційного ладу, а тільки такі, що передбачені й гарантовані Конституцією як Основним Законом. Тільки подібний зв'язок між конституційними нормами і суспільними відносинами дає можливість зробити наступний крок і тлумачити конституційний лад як певний тип конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і права [2, с. 63].

На думку О.Ф. Фрицького, у найзагальнішому вигляді конституційний лад – це закріплення в Основному Законі держави форми і засобів організації держави [3, с. 99].

За своєю суттю, зазначає Ю. Шемшученко, конституційний лад являє собою певний тип конституційно-правових відносин, зумовлений рівнем розвитку суспільства й держави [4, с. 11].

Вирішальне значення для чіткого розуміння поняття «конституційний лад» має ст. 156 Конституції України. Ця стаття визначає порядок внесення змін до розділів I (Загальні засади), III (Вибори. Референдум) та XIII (Внесення змін до Конституції України) Основного Закону. У ній йдеться про те, що законопроекти про внесення змін в указані вище розділи потребують обов'язкового проведення народного референдуму.

Важливим є питання стосовно того, якими засобами народ може реалізувати своє право визначати і змінювати конституційний лад.

Право визначати і змінювати конституційний лад належить до виключних суверенних прав народу України [5].

Ухвалюючи 1996 р. нову Конституцію, Верховна Рада фактично реалізувала своє конституційне повноваження як уповноважений представницький орган влади, від імені українського народу та виражаючи його суверенну волю. Парламент визначив новий конституційний лад України, визнавши носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні народ, закріпивши його виняткове право визначати та змінювати в майбутньому конституційний лад, позбавивши водночас такого права державу. Більше того, Верховна Рада України відмовилася від належного їй повноваження приймати Конституцію України, залишивши за собою лише повноваження вносити зміни до нової Конституції. Натомість народ затвер-

джує принципіві зміни до Конституції. Це означає, що політичні сили, які визначали конституційний лад України у 1996 р., поклали в основу концепції її нової Конституції ідею народного суверенітету.

Однак зазначена ідея в Конституції виявилася реалізованою не повною мірою, оскільки порядок реалізації народом права визначати та змінювати конституційний лад шляхом прийняття нової Конституції або внесення змін до чинної виявився конституційним не досить чітко. Зокрема, у Конституції взагалі не передбачено, що народ має право її приймати, а розділ XIII щодо внесення змін до Конституції не передбачає ініціювання громадянами таких змін. Отже, за народом залишено повноваження затверджувати чи не затверджувати зміни до Конституції, якщо їх ініціюють народні депутати або Президент України та ухвалить Верховна Рада. Тут є певна внутрішня суперечність, оскільки виняткове право народу змінювати конституційний лад ставиться під сумнів такою «технологією» внесення змін до Конституції, за якою народ фактично позбавлений права змінювати її самостійно [6].

Слід визнати, що Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. Верховною Радою України, не дає чіткої відповіді, яким чином може бути прийнято цілковито новий текст Конституції. Адаже у переліку повноважень Верховної Ради України у п. ч. 1 ст. 85 мова йде лише про надання парламенту законодавчої функції стосовно внесення змін до чинної Конституції. Для отримання роз'яснення з цього приводу потрібно було декілька разів звертатися до Конституційного Суду України.

Вперше Конституційний Суд розглянув це питання у своєму рішенні від 11.07.1997 р. (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України) [7]. Згадуючи в установчій частині рішення про виключне право народу визначати та змінювати конституційний лад у державі, відповідно до вимог статті 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 «конституційного ладу» і його деталізації у вказаному рішенні не було [8]. Повну ясність у це питання орган конституційної юрисдикції вніс пізніше.

Так, Конституційний Суд України при розгляді питання про здійснення влади народом в пункті 1 резолютивної частини Рішення від 5 жовтня 2005 р. 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 у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України. Правова

позиція Конституційного Суду України, викладена у Рішенні від 5 жовтня 2005 р., за якою «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» [9].

Отже, 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 є різним. Це стосується як суб'єктів, так і порядку здійснення цих прав.

У Рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. 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 у пункті 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 [10].

Цікавою видається окрема думка судді Конституційного Суду України В.М. Кампа стосовно вищезазначеного рішення. Він зазначає, що у конституційному праві України виділяють такі види референдумів: установчий та конституційний. Він вважає, що прийняття нової Конституції України здійснюється на установчому референдумі, а нової редакції – на конституційному. Але обидва види референдумів базуються на одній і тій самій основі – виключному праві народу визначати і змінювати конституційний лад (ст. 5 Конституції України), тобто реалізовувати установчу владу. Це підтверджується Рішенням Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 р. (справа про набуття чинності Конституцією України), в якому роз'яснено, що «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу» (пункт 2 мотивувальної частини).

Викладена в Рішенні від 27 березня 2000 р. правова позиція Конституційного Суду України полягає в тому, що процес прийняття нової Конституції України повинен проходити 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.

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. Ст. 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 [11].

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 вноситься на всеукраїнський референдум без з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України, 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 перший, п'ятий підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини)».

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» [12].

Тобто абсолютно не випадково процедура внесення змін до Конституції прописана цілком певним чином (розділ XIII) – саме для «збалансованості дій» (президента і парламенту) під час реалізації волі народу. При цьому зазначена «збалансованість дій» – обов'язкова умова, що запобігає узурпацію влади будь-ким [13, с. 31].

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

Слід зазначити, що цієї позиції дотримувався і Парламент у 2010 р. При розгляді відповідного законопроекту № 6278 у другому читанні на пленар-

ному засідання 9 липня 2010 р. Парламентом, виходячи з неконституційності процедури скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України, було прийнято рішення про врахування поправки народного депутата України Ю. Ключковського щодо вилучення у пункті 1 частини третьої статті 3 проекту слів «скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України» [14].

Висновки. Таким чином, на сьогоднішній день склалася двояка ситуація, за якої, з одного боку, народ України є єдиним джерелом влади та повинен виступати головним суб'єктом у процесі прийняття Конституції та внесення змін до неї. З іншого боку – Основний закон держави передбачає лише порядок внесення змін до Конституції і нічого не зазначає про прийняття нової редакції. Це пов'язано з тим, що

у 1996 р. Верховна Рада України, приймаючи текст Основного закону, не передбачала, що виникне потреба прийняття нової редакції Конституції, так як за своїм змістом Основний закон нашої держави є одним з найдемократичніших у світі.

У зв'язку з цим доцільно було б внести зміни до Конституції України стосовно порядку прийняття нової редакції, зазначивши наступну процедуру: суб'єкти законодавчої ініціативи подають проект редакції Основного закону, який має пройти всі законодавчі процедури як законопроект, після чого має бути перевірений Президентом, схвалений на всеукраїнському референдумі. Всенародне голосування за проект Конституції у цьому випадку буде найбільшим виявом демократії та реалізації українським народом свого права на визначення конституційного ладу держави, а також надасть Конституції найвищої легітимності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Козлова Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 1996. – 585 с.
2. Конституційне право України / за ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. – К. : Український центр правових студій – 1999. – 376 с.
3. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підручник / О.Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер – 2002. – 536 с.
4. Конституційне право України. Академічний курс : підручник: У 2 т. – Т. 2 / За заг. редакцією Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 800 с.
5. Щербанюк О.В. Щодо права визначення конституційного ладу народом України / О.В.Щербанюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cau.in.ua/ua/activities/analytcs/id/scherbanjuk-o.v.-schodo-prava-viznachennja-konstitucijnogo-ladu>–417.
6. Теплюк М. Конституційний лад в Україні: поняття та деякі питання порядку його визначення і зміни / М. Теплюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1007>.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України від 11 липня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97>.
8. Крижанівський В.П. Деякі нотатки про прийняття нового тексту Конституції України та внесення змін до чинного тексту Конституції України. Бачення сучасного стану питання / В.П. Крижанівський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/content/kr-st.html?PrintVersion>.
9. Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9891>.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – ст. 1056.
11. 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, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id>.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою від 27 березня 2000 року // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 153.
13. Лозунько С. Согласно вердикту КС даже сама постановка вопроса о принятии Конституции всеукраинским референдумом неконституционна. / С. Лозунько // Ежедельник 2000. – № 31 (375) – 2007. – С. 27–35.
14. Стенограма пленарного засідання ВРУ, 09.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/967.html>.