

О. Олькіна,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

РЕФЕРЕНДУМ ЯК ПІДСТАВА ТА ПОРЯДОК ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ, ЯКІ ОБРАНІ НАРОДОМ УКРАЇНИ

Конституція України визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Здійснення влади народом відбувається, за Конституцією, як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто Конституція України проголошує всебічне і повне народовладдя. Стаття 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» встановлює, що з метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами в Україні проводяться референдуми [1].

О. Крупчан стверджує, що аргументи за і проти референдумів так чи інакше зачіпають основні поняття демократії. Прихильники референдумів доводять, що прями́й зв'язок з громадянами — єдиний дійсно демократичний шлях визначення політики. Якщо народний суверенітет, як конституційний принцип, щось означає, народ має право встановлювати правила, обговорювати питання і потім самостійно приймати остаточні рішення. Делегування цих завдань обраним політикам, які часто мають і захищають або групові, або свої власні інтереси, немину́че призводить до зву́ження демократії, хибного ставлення до природних прав народу, особистості. Референдуми можуть ставити у відповідні рамки народних представників, піднімати до найвищого юридичного рівня загальне волевиявлення народу з усіх найважливіших політичних питань. Референдуми заохочують участь широких мас громадян у безпосередньому управлінні справами суспільства, реалізації здатності народу бути основним джерелом державної влади [2, 33]. На

думку Т. Наливайко, референдум є однією із форм демократичного контролю за державними інституціями [3, 24].

Отже, референдум є не тільки формою безпосереднього волевиявлення народу України, а й способом здійснення народного контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Дана позиція відображає зміни, що відбулись у структурі державного механізму, яким передувало послаблення позицій представницького органу, зміщення центру владної діяльності до органів виконавчої влади. Водночас наведена оцінка референдуму не принижує роль парламенту як представницького органу, який є одним з демократичних механізмів реалізації державної влади.

Актуальність дослідження референдуму як підстави та порядку дострокового припинення повноважень осіб, які були обрані народом України, обумовлюється необхідністю впровадження ефективного механізму контролю за їх діяльністю.

Метою статті є дослідження застосування референдуму в якості підстави та порядку дострокового припинення повноважень осіб, що обрані народом України.

Одним з різновидів референдуму, який можна виділити за критерієм змісту питань, що виносять на голосування, є референдум щодо дострокового припинення повноважень президента або членів парламенту.

Проведення за парламентським рішенням референдуму щодо дострокового припинення повноважень президента, обраного шляхом загальних і прямих виборів, конституційно передбачене

в Австрії та Ісландії. При цьому такий референдум не пов'язується з вчиненням президентом правопорушення, що ілюструє його політичний характер. З іншого боку, згідно зі ст. 95 Конституції Румунії референдум щодо дострокового припинення повноважень президента відбувається в разі вчинення останнім «тяжких діянь», які визнаються порушенням конституції. Такий референдум є обов'язковою складовою порядку усунення президента і його рішення є остаточним. У Латвії конституційно застережена можливість проведення за рішенням президента референдуму щодо розпуску парламенту. Характерно, що тут президент обирається парламентом, а його рішення, зокрема про проведення референдуму, контрастнуються урядом, який об'єктивно повинен спиратися на більшість у парламенті. Тому відповідний референдум виглядає як підтримуваний або навіть такий, що ініціюється урядом.

Референдум може проводитися на реалізацію так званого права народного розпуску. За змістом інституту народного розпуску визначена кількість громадян, які мають право голосу, може ініціювати проведення референдуму з питання дострокового припинення повноважень законодавчого органу. Коли за результатами такого референдуму більшість підтримає відповідну ініціативу, повноваження законодавчого органу припиняються і проводяться вибори його нового складу. Народний розпуск передбачений в основних законах окремих кантонів Швейцарії і деяких земель ФРН, а також Ліхтенштейну. Близьким до народного розпуску є референдум щодо дострокового припинення повноважень законодавчого органу, який може бути проведений на підставі рішень, ухвалених визначеним числом місцевих представницьких органів влади. Референдум на реалізацію права народного розпуску є унікальним засобом здійснення владарювання. Він передбачає сполучення двох форм безпосередньої демократії — народної ініціативи і референдуму [4, 160–162].

Проте у вітчизняній та світовій практиці референдум з таких питань по суті залишається поза практикою через загрозу дестабілізації політичної системи в державі. Очевидно, що проведення референдуму, предметом якого є усунення з посади вищої посадової особи держави, може відбуватись лише за виключних обставин, оскільки за звичайного перебігу подій народ має можливість висловити своє відношення до тих чи інших політичних діячів завдяки інституту виборів. Дострокове припинення повноважень осіб, які обрані народом України, може відбуватися внаслідок прийняття такого рішення на референдумі, що є формою їх конституційно-політичної відповідальності.

Найбільш чітко це виражається у сфері місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування» повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені достроково за рішенням місцевого референдуму у випадках:

1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

Питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

Відповідно до ч. 2, 3, 4 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування» повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здій-

снення наданих йому повноважень за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

Рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається сільською, селищною, міською радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу [5].

Слід звернути увагу на те, що зазначені норми використовуються на практиці територіальними громадами різних населених пунктів. Наприклад, 17 травня 2009 р. відбувся районний консультативний референдум в Шевченківському районі м. Києва на якому 92 % його жителів підтримали проведення міського референдуму про висловлення недовіри меру Києва Леонідові Чернівецькому.

Перший опублікований проект Конституції України, винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 року, передбачав пряму відповідальність парламенту та Президента України перед народом. Так, у ст. 154 закріплювалось те, що повноваження законодавчого органу — Національних Зборів або однієї з його палат можуть бути припинені в порядку саморозпуску або за рішенням всеукраїнського референдуму, який проводиться на вимогу не менше 2 мільйонів виборців. Якщо за рішенням всеукраїнського референдуму буде висловлена недовіра Національним Зборам чи одній з палат, Національні Збори оголошують свій розпуск чи розпуск відповідної палати та призначають день виборів нових Національних Зборів чи палати. Відповідно до ст. ст. 186–187 проекту Конституції України, передбачалося проведення референдуму щодо дострокового припинення повноважень Президента України за рішенням парламенту у випадку, коли цього вимагають не менше 2 мільйонів виборців або за ініціативою Національних Зборів висловленою не менше ніж

двома третинами голосів від встановленого Конституцією складу кожної палати. Якщо за наслідками референдуму, проведеного за ініціативою Національних Зборів, народ України висловить довіру Президенту, Національні Збори можуть бути розпущені Президентом у двотижневий термін після офіційного оголошення наслідків референдуму [6].

Отже, в першому проекті Конституції України встановлювався дієвий механізм народного контролю за діяльністю представників влади. Крім того, передбачалось взаємне стримування Національних Зборів та Президента України від необґрунтованого застосування інституту дострокового припинення повноважень в такій же формі, що було засновано на засадах справедливості та демократичності.

Зазначені положення проекту Конституції України конкретизували норму Закону УРСР «Про заснування посади президента УРСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного закону) УРСР» від 5 липня 1991 року (а саме ст. 114-9), що передбачала: «У разі порушення Президентом Конституції і законів Української РСР Президент може за висновком Конституційного Суду Української РСР бути змщений з посади Верховною Радою Української РСР. Рішення про змщення Президента в такому разі приймається більшістю не менш як в дві третини від загальної кількості народних депутатів Української РСР.

Верховна Рада Української РСР може призначити всеукраїнський референдум з питання дострокового припинення повноважень Президента за ініціативою громадян Української РСР. При достроковому припиненні повноважень Президента УРСР за результатами референдуму нові вибори проводяться відповідно до Закону «Про вибори Президента Української РСР» [7].

Однак ні чинна Конституція України, ні проекти внесення змін до Конституції України не містять положень про референдум як підставу та порядок дострокового припинення повноважень Президента України та Верховної Ради

України, що обмежує право громадян України брати участь в управлінні державними справами та принцип народовладдя.

С. Дерев'яно з цього приводу наголошує на неприйнятності того, що не можуть бути предметом проведення всеукраїнських референдумів питання «дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України», «проведення дострокових виборів народних депутатів України або Президента України» [8, 100]. О. Мельник вказує на необхідність доповнення Конституції України положенням, згідно з яким повноваження Верховної Ради України можуть бути припинені за рішенням всеукраїнського референдуму [9, 13], а С. Агафонов пропонує внести в Конституцію України норму щодо дострокового припинення повноважень Президента України шляхом всеукраїнського референдуму [10, 10].

У той же час норми чинного Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачають можливість проведення референдуму з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України (ч. 1 ст. 13). Встановлюється, що на вимогу не менше як 3 мільйонів громадян України Верховна Рада України призначає всеукраїнський референдум з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України. Причому Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» не обмежує права ініціативи збору підписів з приводу проведення референдуму. Для цього достатньо провести збори ініціативної групи за участю не менше 200 громадян, що мають право голосу. В свою чергу, після збору необхідної кількості підписів протоколи збору передаються до спеціально створеної Центральної комісії з всеукраїнського референдуму, яка збирає всі документи, проводить повну або часткову перевірку підписів і передає документи у Президію Верховної Ради України, яка також уповноважена проводити перевірку. Після цього Президія виносить на розгляд Верховної Ради України пи-

тання про дострокове припинення повноважень Президента України.

У такому разі Верховна Рада України приймає рішення: про призначення референдуму; про відхилення пропозиції про проведення референдуму у разі наявності серйозних порушень цього Закону, які впливають на підстави для призначення референдуму; про прийняття рішення, яке пропонується у вимозі про призначення референдуму, без наступного проведення референдуму [1]. Однак, якщо на всеукраїнський референдум виноситься питання про дострокове припинення повноважень Президента України, рішення приймається не менш як двома третинами від загальної кількості народних депутатів України.

У зв'язку з цим можна погодитись з наступними зауваженнями авторів монографії «Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні». По-перше, ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» містить норму, яка наділяє закони та інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, вищою юридичною силою по відношенню до всіх нормативно-правових актів України (за виключенням Конституції), а ст. 44 передбачає імплементацію результатів референдуму у спосіб та у порядку аналогічному правовим актам Верховної Ради України. Проте навіть дана норма не є гарантією того, що результати референдуму знайдуть своє нормативне закріплення, про що свідчить, зокрема, референдум 2000 року в Україні, результати якого так і не були імplementовані. По-друге, вимога 2/3 голосів депутатів, необхідних для призначення референдуму про дострокове припинення повноважень Президента України, нівелює роль громадської участі в ініціюванні такого референдуму [11, 247].

Вбачається, що у наведеній позиції не повною мірою враховується положення ч. 1 ст. 72 Конституції України, згідно з яким всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень. В свою чергу п. 6 ч. 1 ст. 106 Конституції України

відносить до повноважень Президента України проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, яке, за рішенням Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 року, слід розуміти так, що Президент України зобов'язаний проголосити такий референдум, якщо його ініційовано з додержанням встановлених Конституцією та законами України вимог щодо організації і порядку проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою [12].

Тобто наявність вимоги не менше як трьох мільйонів громадян України щодо проведення референдуму з приводу дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України, з одного боку, змушує Президента України його оголосити, а з іншого — в чинному законодавстві не встановлена відповідальність глави держави як особи, що може бути зацікавлена в ігноруванні даної народної ініціативи, за не проголошення такого референдуму.

Маючи на увазі можливість виникнення ситуації, коли Президент України не проголошує всеукраїнський референдум з приводу дострокового припинення його повноважень та з метою реалізації народної ініціативи, а також уникнення конституційних конфліктів, було б доречно закріпити у законодавстві, що Центральна виборча комісія, яка наділена повноваженнями щодо організації підготовки і проведення всеукраїнського і місцевих референдумів, приймає рішення щодо проведення референдуму за народною ініціативою з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України. До того ж покладення обов'язку оголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою на Центральну виборчу комісію сприятиме винесенню цього питання за межі політичної площини. Тобто, здійснивши перевірку дотримання встановленої процедури збору підписів, Центральна виборча комісія приймає рішення автоматично. Вбачається доцільним також встановити строк, протягом якого Центральна виборча комісія має прийняти

рішення, який може становити 10 днів з моменту закінчення перевірки дотримання процедури збору підписів за проведення референдуму.

Необхідно також наголосити на тому, що Конституція України не встановлює заборони на проведення референдуму з питання дострокового припинення повноважень Президента України та Верховної Ради України, однак рішення, прийняте на всенародному референдумі, не є підставою для дострокового припинення повноважень Президента України чи Верховної Ради України, адже в ст. 108 і в ст. 90 Конституції України вказаний вичерпний перелік таких підстав. Хоча, Конституційний Суд України дійшов висновку, що результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими [13].

Таким чином, під час виконання позитивного рішення всеукраїнського референдуму про дострокове припинення повноважень Президента України та Верховної Ради України можуть виникнути труднощі через відсутність відповідних норм в Конституції України. Тому необхідно закріпити в Конституції України рішення всеукраїнського референдуму в якості підстави дострокового припинення повноважень Президента України та Верховної Ради України і проведення позачергових виборів.

Ключові слова: референдум, дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України.

У статті референдум розглядається в якості способу здійснення народного контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування та підстави і порядку дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України.

В статті референдум рассматривается как способ осуществления народного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, а так-

же основание и порядок досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Украины и Президента Украины.

The article considers the referendum as a way of people's control over the activities of state and local government as well as the grounds and procedure for early termination of powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine.

Література

1. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 лип. 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 33. — Ст. 443.
2. Крупчан О. Референдум: світовий досвід і сьогодення України // Право України. — 2003. — № 8. — С. 30–35.
3. Наливайко Т. Про референдум як одну з форм демократичного контролю над державою // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 5. — С. 22–24.
4. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 496 с.
5. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
6. Про проект нової Конституції України : постанова Верховної Ради України від 1 лип. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 37. — Ст. 550.
7. Про заснування посади президента УРСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного закону) УРСР : Закон України від 5 лип. 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 33. — Ст. 445.
8. Дерев'яно С. Обмеження предмета всеукраїнського референдуму: проблеми правового регулювання // Вісник Цент-

ральної виборчої комісії. — 2008. — № 3. — С. 96–102.

9. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Мельник ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2000. — 18 с.

10. Агафонов С. А. Інститут Президента в системі державної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. А. Агафонов; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2003. — 16 с.

11. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : монографія / І. О. Кресіна, А. С. Матвієнко, Н. М. Оніщенко [та ін.] ; за ред. І. О. Кресіної. — К. : Ін-т держави та права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. — 304 с.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) від 15 жовтня 2008 року // Офіційний вісник України. — 2008. — № 80. — Ст. 2701.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року // Офіційний вісник України. — 2005. — № 41. — Ст. 2605.