

## ПРИНЦИПИ КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

Бондар М.Ю.,  
аспірант заочної форми навчання кафедри конституційного права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

В статті автором визначено поняття конституційного референдуму, надано характеристику кожному із принципів, передбачених в Законі України «Про всеукраїнський референдум», з урахуванням особливостей правової природи конституційних референдумів, проаналізовано досвід зарубіжних країн при дотриманні деяких принципів конституційних референдумів.

**Ключові слова:** конституційний референдум, принципи, народовладдя, безпосередня демократія, Закон України «Про всеукраїнський референдум».

Бондарь М.Ю. / ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ В УКРАИНЕ / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина

В статье автором определено понятие конституционного референдума, охарактеризованы каждый из принципов, предусмотренных в Законе Украины «О всеукраинском референдуме», с учетом особенностей правовой природы конституционных референдумов, проанализирован опыт зарубежных стран при соблюдении некоторых принципов конституционных референдумов.

**Ключевые слова:** конституционный референдум, принципы, народовластие, непосредственная демократия, Закон Украины «О всеукраинском референдуме».

Bondar M.Yu. / PRINCIPLES OF CONSTITUTIONAL REFERENDUM IN UKRAINE / National University «Odessa Law Academy», Ukraine

In the article the author defines the notion of a constitutional referendum, given the characteristics of each of the principles laid down in the Law of Ukraine «About the national referendum» taking into account the peculiarities of the legal nature of the constitutional referendum, the experience of the other countries subject to certain principles of constitutional referendums.

Among the institutions of direct democracy priority is in allocating traditions of state constitutional institutions referendum. The right of citizens to participate in the referendum is a well-known value of democracy, and so the problem of its implementation in law and social practice for centuries attracted the attention of researchers and lawmakers.

The most promising and attractive for its subject is a referendum on the adoption of a new Constitution of Ukraine.

Law of Ukraine «About the national referendum» clearly affirmed the constitutional referendum kind of national referendum. To ensure the implementation of the Basic Law states approving or amending it through the highest form of democracy – the people's will, you need a detailed study of the basic principles of constitutional referendums.

Principles of constitutional referendums, fixed the Law of Ukraine «About the national referendum» reflects the basic principles and features of the constitutional referendum, they reveal the nature, content and value.

Given the fact that the constitutional referendum is an important attribute of society characterize the degree of democracy of the state and are the main forms of democracy, popular sovereignty implementation, including through the adoption and amendments to the law of the state, the principles of constitutional referendums serve as a condition for the highest the legitimacy of the Constitution and provide a high level of democracy.

**Key words:** constitutional referendum, principles of democracy, direct democracy, Law of Ukraine «On the national referendum».

Закон України «Про всеукраїнський референдум» чітко закріпив конституційний референдум різновидом всеукраїнських референдумів. Для забезпечення втілення в життя затвердження Основного закону держави або внесення змін до нього через найвищу форму демократії – народне волевиявлення, необхідно детальне дослідження основних засад здійснення конституційних референдумів.

Питанням принципів права та їх ролі і значенню у правовому житті суспільства присвячено велику кількість наукових праць науковців, розробці принципів безпосередньої демократії (виборів та референдумів) також виділено провідне місце у вітчизняній доктрині, проте не отримали належної уваги принципи конституційних референдумів, які доцільно виокремити із загального масиву форм народовладдя для більш детального дослідження їх феномену.

**Метою статті** є дослідження принципів референдумів, закріплених у Законі України «Про всеукраїнський референдум» під призмою саме конституційних референдумів, визначення особливостей дотримання вказаних принципів при проведенні конституційних референдумів.

Конституційний референдум – це одна з форм безпосередньої демократії, легітимний спосіб реалізації народного суверенітету, направлений на схвалення принципів державного і суспільного ладу, прав і свобод людини і громадянина, різновид всеукраїнського референдуму, на якому схвалюється нова редакція Конституції, вносяться зміни до Конституції України, скасовується, втрачає чинність чи визнається нечинним закон про внесення змін до Конституції України.

Для кращого розуміння конституційних референдумів слід звернутися до принципів їх проведення.

На думку С. П. Погребняка, під основоположними принципами права взагалі слід розуміти систему найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, закріплених у праві, які є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні цій системі права, і визначають її характер і напрями подальшого розвитку [1, с. 37].

В свою чергу, принципи референдумів – це керівні принципи, ідеї, які визначають сутність, зміст і спрямованість правового регулювання референдумів. Принципи референдумів знайшли своє об'єктивне відображення в Конституції України, Законі України «Про всеукраїнський референдум», Законі України «Про Центральну виборчу комісію» та інших чинних нормативно-правових актах.

Стаття 5 Закону України «Про всеукраїнський референдум» встановлює наступні принципи проведення референдумів:

- 1) загального права голосу;
- 2) рівності;
- 3) законності;
- 4) прямого волевиявлення;
- 5) вільної участі у всеукраїнському референдумі;
- 6) таємності голосування;
- 7) особистої участі у голосуванні;
- 8) однократності голосування.

Вбачається, що законодавець виділив принципи проведення референдумів, виходячи з принципів безпосеред-

ньої демократії, оскільки кожен із вищезазначених принципів поширюється, наприклад, і на вибори. Разом з тим, специфіка проведення референдумів впливає на практичне використання цих принципів, що дає змогу знайти особливості, притаманні лише референдумам.

Для детального аналізу особливостей принципів референдумів, доцільно розглянути кожен із законодавчо визначених принципів окремо та в контексті виключно референдумів.

Право голосу на референдумах громадян України є багатогранним, багатоаспектним, не обмежується тільки правом на голосування, а проявляється також через участь у передвиборчій агітації, здійсненні пожертвувань до особистих виборчих фондів кандидатів, спостереження за проведенням виборів та в інших заходах у порядку, визначеному законодавством України. Право громадян брати участь у референдумах включає не тільки право на голосування, а й право щодо збирання підписів на вимогу проведення референдуму з відповідного питання, ознайомлення зі списками виборців, оскарження неточностей або помилок у списках громадян, які мають право брати участь у референдумі.

Конституція і законодавство України чітко визначають коло суб'єктів, які мають право брати участь у референдумах. Згідно із ст. 70 Основного Закону та ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначено, що загальним правом голосу володіють тільки громадяни України, якщо вони досягли 18-річного віку і є дієздатними. Таким чином, не всі, хто проживає на території України, володіють правом брати участь у референдумах. Це право належить тільки дієздатним громадянам. Відповідно до Закону України «Про громадянство України» громадянами України є особи, які мають правовий зв'язок з Українською державою, що виражається в їх взаємних правах і обов'язках.

Вимога належності до громадянства України для участі у референдумах пов'язана з тим, що право брати участь у всеукраїнських референдумах – це одна з найважливіших форм участі громадян в управлінні державними справами. Відповідно це право є одним із основоположних політичних прав громадян України. Тому іноземці, особи без громадянства, які проживають на території України, не наділяються правом участі у референдумах [2].

Ще одним обмеженням загального права голосу на референдумах є недієздатність особи. Недієздатним визнається громадянин, який внаслідок психічної хвороби або недоумства не може розуміти значення своїх дій або керувати ними. Визнати громадянина недієздатним і тим самим позбавити його виборчого права може лише суд на підставі ретельного вивчення медичного висновку.

З приводу визнання особи недієздатною судом на підставі медичного висновку видається об'єктивною позиція Конституційного Суду Російської Федерації (рішення від 27 лютого 2009 року за скаргами Ю. К. Гудковой, П. В.Штукатурова, М. А. Яшиной):

«... висновок експерта не має для судді наперед встановленої сили і підлягає оцінці в сукупності з іншими доказами, в тому числі з поясненнями самої особи, – на підставі внутрішнього переконавання судді в тому, що відсутні підстави для сумнівів у достовірності, професійності, повноті висновків експертів про характер та тяжкість захворювання, можливі наслідки хвороби особи для її соціального життя, здоров'я, майнових інтересів, а також про те, якого роду дії вона не здатна усвідомлювати та контролювати тощо. У випадку виникнення сумнівів у достовірності та повноті висновків експерта суддя зобов'язаний призначити повторну експертизу психічного стану особи» [3].

В свою чергу, відповідно до Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 818 (1977) «Щодо ситуації з психічними захворюваннями» від 08 жовтня 1977 року, Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № R (83) 2

«Стосовно правового захисту осіб, які страждають на психічні розлади, що примусово утримуються як пацієнти» від 22 лютого 1983 року, № R(99) 4 «Про принципи, що стосуються правового захисту недієздатних повнолітніх осіб» від 23 лютого 1999 року, Rec(2004) 10 «Про захист прав людини і гідності осіб з психічними розладами» від 22 вересня 2004 року особи з психічними розладами повинні мати можливість здійснювати всі цивільні та політичні права, а обмеження цих прав допускається у суворій відповідності з вимогами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і не можуть ґрунтуватись лише на факті наявності у особи психічного розладу.

Таким чином, до обмежень права голосу недієздатної особи міжнародно-правовими актами та українським законодавством висувається ряд вимог, які направлені на недопущення необ'єктивних обмежень політичних прав громадян.

Також, згідно із Конституцією та профільним законом забороняються будь-які прямі чи непрямі привілеї або обмеження прав громадян України на участь у всеукраїнському референдумі за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Не допускаються обмеження щодо участі громадян України у процесі всеукраїнського референдуму, крім обмежень, передбачених Конституцією України та законами.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» встановлює, що громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі комісій з всеукраїнського референдуму як їх члени, а також у проведенні агітації всеукраїнського референдуму, здійсненні спостереження за проведенням всеукраїнського референдуму та інших заходах щодо підготовки та проведення всеукраїнського референдуму у порядку, визначеному законами України.

Громадянин України, який проживає або перебуває в період підготовки і проведення всеукраїнського референдуму за межами України, має право голосу на всеукраїнському референдумі, реалізація якого забезпечується його включенням до списку учасників всеукраїнського референдуму на відповідній закордонній дільниці, утвореній згідно із законодавством.

Принцип рівного права голосу полягає в тому, що всі громадяни беруть участь у референдумі на рівних засадах, а кожен виборець має лише і тільки один голос.

Цікавою видається думка А. Токвіля щодо рівності прав: «або кожному мають бути надані права, або вони не повинні гарантуватись нікому» [4 с. 38].

Принцип рівного виборчого права і права на участь у референдумі виражає одну з найважливіших основ демократичної виборчої системи і референдного процесу. Цей принцип є універсальним і загальнообов'язковим для всіх видів виборів і референдумів.

Приписами ч. 3 ст. 7 Закону України «Про всеукраїнський референдум» визначено гарантії забезпечення принципу рівного права голосу, а саме:

- 1) заборона втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процес всеукраїнського референдуму, за винятком випадків, передбачених законом;
- 2) неупереджене ставлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до ініціативної групи всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів процесу референдуму;
- 3) заборона використання під час фінансування агітації всеукраїнського референдуму інших коштів, крім визначених цим Законом, виділених на забезпечення процесу всеукраїнського референдуму;
- 4) рівне та неупереджене ставлення засобів масової інформації до процесу всеукраїнського референдуму, об'єктивне та збалансоване висвітлення позицій на підтримку та проти питання всеукраїнського референдуму.

Законність є універсальним правовим принципом, необхідною умовою реалізації інших принципів діяльності учасників референдумів, який знайшов своє нормативне втілення у численних статтях чинної Конституції України та в законах багатьох інших країн. Це обов'язковий атрибут існування та розвитку демократично організованого суспільства. Законність необхідна для забезпечення свободи громадян, реалізації їх прав, формування та розвитку громадянського суспільства, побудови правової держави, а її рівень та стан служать головним критерієм оцінки правового життя громадян, суспільства та держави.

Законність як принцип, відправне положення та об'єктивна властивість права в узагальненому вигляді являють собою всезагальну вимогу дотримання та виконання законів. Це матеріально обумовлений, що характеризується правовою єдністю, режим діяльності (поведінки) суб'єктів права, котрий складається на підставі розуміння, своєчасного, загального та чіткого проведення в життя науково обґрунтованих правил створення, вдосконалення, конкретизації, тлумачення, реалізації та охорони законів і підзаконних актів, які перебувають у системних відносинах чітко визначеної нормативно закріпленої координації та субординації один до одного для комплексної організації і регулювання суспільних відносин [5, с. 25].

Усі закони держави мають виражати волю й інтереси народу, бути конкретним виявом народовладдя. Здійснення і розвиток демократії, реальне забезпечення прав та інтересів громадян є невід'ємною умовою створення правової держави. Однак сама наявність законів ще не вирішує даних завдань. Аби практично регулювати діяльність відповідних органів державної влади і управління, організацій, установ і громадян треба точно і неухильно дотримуватись й виконувати їх. А в державі, суспільстві має панувати режим законності [6, с. 65].

Проте, світова практика проведення референдумів знає і виключення з даного правила. Так, наприклад, у Новій Зеландії пропонується прийняти наступний принцип: якщо на референдумі громадяни висловилися з питання позитивно, то уряд зобов'язаний прийняти його положення, навіть якщо це вимагає зміни закону [7]. Таким чином, в Новій Зеландії стає неважливо, чи законне питання, виснене на референдум, тому що якщо люди з пропозиціями згодні – це і повинно стати законом. Знову ж таки, питання про прийняття даної міри новозеландцями є проявом справжньої демократії.

Принцип прямого волевиявлення на всеукраїнському референдумі полягає в тому, що громадяни України безпосередньо беруть участь у всеукраїнському референдумі та у вирішенні питань, які виносяться на референдум.

Пряме волевиявлення можна вважати більш демократичним, оскільки воно не передбачає проміжних інстанцій. Кожен громадянин самостійно голосує за той варіант відповіді на поставлене на референдумі питання, яка йому здається правильною, яку він вважає найбільш оптимальною для життя держави і суспільства.

Специфіка інституту референдуму полягає в тому, що він є однією з прямих (безпосередніх) форм участі громадян у політиці та управлінні, тому непряме голосування на референдумі суперечило б його природі інституту безпосередньої демократії.

Принцип вільної участі у референдумі передбачає те, що громадяни добровільно вирішують чи приймати їм участь у референдумі. Закон України «Про всеукраїнський референдум» наголошує, що ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у референдумі. Громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі учасника всеукраїнського референдуму, забороняється.

Проте не всі держави дотримуються принципу вільної участі у референдумі. Так, у Бельгії за неучасть у голосуванні накладається штраф у розмірі від 50 до 150 євро, а в разі неодноразового неучасті у виборах – позбавлення виборчих прав.

Законом встановлюється таємність голосування. Юридичний словник дає наступне визначення: таємне голосування – спосіб прийняття відповідних рішень, вид голосування, при якому виключається контроль за волевиявленням особи, що голосує. В Україні таємне голосування – один з основних конституційних принципів виборчої системи, гарантія вільного волевиявлення виборців. Забезпечується тим, що для заповнення виборчих бюлетенів виділяється окрема кабіна або кімната [8]. На практиці це забезпечується створенням конструкцій блоків кабін для багаторазового використання для голосування на виборах і референдумах. Відповідно до Постанови ЦВК блок кабін багаторазового використання для таємного голосування являє собою збірно-розбірну конструкцію, що містить 2-5 кабін розміром 1950 мм висотою та 856 x 1020 мм в осях, вага конструкції залежно від типу – від 22 до 41 кг [9].

Членам комісії всеукраїнського референдуму, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного учасника всеукраїнського референдуму. У разі умисного порушення таємного голосування настає кримінальна відповідальність, передбачена ст. 159 Кримінального кодексу України [10].

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про всеукраїнський референдум» кожний учасник всеукраїнського референдуму голосує на референдумі особисто. Голосування за інших осіб чи передача учасником всеукраїнського референдуму права голосу будь-якій іншій особі забороняється.

У світовій практиці існують приклади неособистого голосування. У таких країнах, як Бельгія, Нідерланди, Іспанія, Франція, Швеція та в ряді інших країн можливе голосування за довіреністю.

В Україні бюлетені заповнюються учасником референдуму особисто в кабіні для таємного голосування. Під час заповнення бюлетеня забороняється присутність у кабіні для таємного голосування інших осіб. Учасник всеукраїнського референдуму, який внаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити бюлетень для голосування, має право з відома голови або іншого члена дільничної комісії референдуму скористатися допомогою іншого учасника всеукраїнського референдуму, крім члена комісії референдуму, уповноваженої особи суб'єкта процесу референдуму, офіційного спостерігача.

Отримання бюлетеня для голосування від інших осіб (крім уповноваженого члена комісії референдуму, який видає бюлетені), заохочення або змушування учасників референдуму до передачі бюлетеня для голосування іншим особам шляхом підкупу, погроз або іншим способом забороняється [11].

Принцип однократності голосування полягає в тому, що кожен громадянин України, який має право голосу на всеукраїнському референдумі, може реалізувати це право під час проведення такого референдуму лише один раз і лише на одній дільниці референдуму. Це супроводжується також тим, що відповідно до Закону України «Про державний реєстр виборців» виборець може бути включений до Реєстру лише один раз за однією виборчою адресою та відповідно віднесений до однієї виборчої дільниці [12].

Підготовка та проведення всеукраїнського референдуму здійснюються публічно і відкрито. Саме публічність і відкритість референдного процесу є запорукою та передумовою чесного та демократичного народного волевиявлення. Загальновідомо, що розвиток демократії безпосередньо пов'язаний із рівнем та якістю інформованості й правової освіченості громадян.

Для забезпечення публічності і відкритості процесу всеукраїнського референдуму комісії референдуму відповідно до своїх повноважень:

1) оприлюднюють відомості про свій склад, місцезнаходження та режим роботи, про утворення округів референдуму і дільниць;

2) забезпечують можливість ознайомлення громадян із списками учасників референдуму;

3) оприлюднюють результати процесу всеукраїнського референдуму;

4) надають іншу інформацію у випадках, передбачених законом.

Принципи конституційних референдумів, закріплені

Законом України «Про всеукраїнський референдум» відображають основні засади та особливості проведення конституційних референдумів, також розкривають їх сутність, зміст та значення.

З огляду на те, що конституційні референдуми є важливим атрибутом життя суспільства, характеризують ступінь демократизму держави і являють собою основну форму волевиявлення народу, реалізації народного суверенітету, зокрема, через затвердження та внесення змін до Основного закону держави, принципи конституційних референдумів виступають як умови для найвищої легітимності Конституції та забезпечують високий рівень волевиявлення народу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : Монографія / С. П. Погребняк. – Х. : Право. – 240 с.
2. Конституція України : Науково-практичний коментар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.convdocs.org/docs/index-7907.html?page=28>.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 февраля 2009 года № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю. К. Гудковой, П. В. Штукатурова и М. А. Яшиной» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/1790343/>
4. Tocqueville A. Democracy in America / A. Tocqueville. – Vol. 1. – N.-Y. : Arlington House. – 532 p.
5. Горбунова Л. Історія дослідження ідеї та поняття законності / Л. Горбунова. – Право України. – 2004. – № 2. – С. 23–28.
6. Сенік П. Р. Основні принципи правового статусу учасників виборів в Україні / П. Р. Сенік // Митна справа. – № 4 – 2011. – С. 61–65.
7. Какие вопросы решают через референдум [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rosreferendum.com/information/international-experience.html>.
8. Таємне голосування : Юридичний словник / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakony.com.ua/juridical.html?catid=45432>.
9. Про зразки конструкцій блоків кабін багаторазового використання для таємного голосування на виборах і референдумах : Постанова Центральної виборчої комісії від 26 грудня 2000 року № 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1006.93.0>.
10. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/>
11. Правові засади проведення всеукраїнського референдуму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://proletarka.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=142:2013-07-31-07-09-23&catid=1:2011-04-06-15-09-03&Itemid=2](http://proletarka.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=142:2013-07-31-07-09-23&catid=1:2011-04-06-15-09-03&Itemid=2).
12. Про державний реєстр виборців : Закон України від 22 лютого 2007 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.