
ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ РЕФЕРЕНДУМУ

Микола КОЗЮБРА, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПРНУ, завідувач кафедри державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія»

Перефразовуючи слова відомого австрійського політика Меттерніха, інститут референдуму – інструмент надзвичайно складний, який вимагає як кваліфікованих музикантів, так і підготованих слухачів. На жаль, ми можемо сказати, що в Україні для користування цим інструментом поки що немає як кваліфікованих музикантів, так і підготованої публіки.

На відміну від інших країн, наприклад Швейцарії, де референдуми проводяться досить часто, в Україні до проведення референдумів ми не готові. Загалом говорити про перспективи якогось закону «Про референдум» не доводиться без внесення відповідних змін до Конституції. Будь-який закон, навіть виписаний більш-менш якісно, процедурно не працюватиме належним чином, якщо будуть залишатися без відповідної корекції ті положення Конституції, які на сьогодні існують.

Я, як і присутній тут професор В. Шаповал, був причетний з самого початку до підготовки проекту Конституції. І якщо звернутись до проектів, які були десь на початку дев'яностих років, то в багатьох із них щодо референдуму переважали ілюзії. Дійсно, в радянські часи референдуми не проводились, і тому вважалось, що ми маємо стати на цей демократичний шлях, який відповідає європейським демократичним стандартам, до яких ми прагнемо. Поступово ці ілюзії певною мірою ровіювалися, і була знайдена більш-менш прийнятна формула, яка була запропонована в Конституції. Вона відрізнялась від попередніх форм в бік деякого обмеження референдуму і, зокрема, так званої «референдної народної ініціативи», але, на мій погляд, і ця формула є недосконалою.

Я загалом скептично ставлюсь до так званої «референдної народної ініціативи», до проведення референдуму за народною ініціативою, і цей скептицизм мій навіть посилюється після проведення референдуму 2000 року. Дійсно, я не можу припустити собі навіть думки, що народ настільки мудрий, щоб винести на референдум настільки складні питання, як, наприклад, «Чи підтримуєте ви двопалатний парламент в Україні?» Сьогодні фахівці з цього приводу дискутують, але не можуть знайти згоди, а тут від народу така ініціатива виходить. Тому, чесно кажучи, у мене є великий сумнів, чи і надалі не будуть використовувати цю «референдну народну ініціативу», зокрема представники влади, для маніпулювання думкою населення. До речі, досвід інших країн свідчить про те, що політики досить часто маніпулюють референдумом і одержують ті результати, які вони хочуть одержати за допомогою різних заходів. Тому ще раз наголошую на тому, що референдумом слід користуватись надзвичайно обережно і при цьому пам'ятати слова Гегеля, який говорив про те, що питання, які стосуються державного устрою, мають бути прерогативою кваліфікованого знання, а не народу. І в цьому плані я думаю, що справді це так, що та «референдоманія», яка інколи проявляється не тільки в словах, а і в діях певних політичних сил, якраз свідчить про те, що цей інститут досить часто використовується з метою не стільки отримання необхідних для країни результатів, скільки з метою популізму і задоволення своїх власних інтересів.

Тому виникає перше, і, очевидно, найважливіше питання стосовно предмету референдуму. Ця проблема не може бути вирішена виключно переліком питань, які можуть вноситись на референдум. Вичерпний перелік зробити загалом нереально, і навряд чи це можливо, залишаючи недоторканою статтю 5 Конституції України. Мені здається, що і в цю п'яту статтю потрібно було б внести зміни стосовно того, що «народ здійснює владу безпосередньо, але **в формах і межах, визначених Конституцією**», як це має місце в деяких країнах світу, зокрема в Італії. Тому що певною мірою на сьогодні цей народний суверенітет обмежений статтею 74 Конституції України, а за її статтею 5, яку часто трактують безмежно, і на те є певні підстави, народ мав би право проводити

референдуми з будь-якого питання. Отже, тут є певна суперечність між статтями 5 та 74 Конституції України.

Проте стаття 74, на мій погляд, хоч і обмежує предмет референдуму, але це обмеження не є повним і таким, що не завжди відповідає не тільки нашим реаліям, але й європейській практиці. Тому якщо звернутися до конституцій широкого ряду європейських держав, то ми побачимо, що коло питань, які обмежуються для референдуму, є набагато ширшим, і це не тільки питання податків, бюджету, амністії; існує чимало інших питань, які стосуються, наприклад, міжнародних договорів, основних невідчужуваних, невід'ємних природних прав людини, громадянства, питання довіри чи недовіри до відповідних державних структур, продовження чи скорочення терміну перебування на посаді чи здійснення повноважень і таке інше. До речі, за чинним варіантом статті 73 Конституції України по суті ці питання не обмежуються щодо винесення на референдум. Тому перше, що мені вважалось би необхідним, це, враховуючи європейський досвід та наш власний гіркий досвід проведення референдумів, привести у відповідність статті 73, 74 Конституції України, а потім уже розробляти відповідний закон, який дійсно необхідний для того, щоб референдуми могли б проводитись, і проводитись на законних і конституційних підставах.

Що стосується самого визначення предмету референдуму, то, з моєї точки зору, дати вичерпний перелік питань, які можуть бути предметом референдуму, неможливо. Але принаймні в Конституції, і тим більше в законі, варто було б зафіксувати, що на референдум можуть виноситись тільки ті питання, які не потребують спеціальних знань. Таким чином, виносити на референдум можна тільки ті питання, відповідати на які міг би пересічний громадянин, виходячи з власного досвіду, власних моральних, етичних поглядів. І якщо звернутись до досвіду європейських країн, то в тій же Італії на референдум виносились питання розлучення, абортів і таке інше, що є справді доступними і нескладними питаннями, що не потребують відповідної кваліфікації, знань, на відміну від тих, які мають вирішувати фахівці, в тому числі депутати, які уповноважені на це тим же корпусом виборців.

Другий момент пов'язаний з підготовкою пересічних громадян. Якщо виносяться на референдум відносно прості питання, то все ж таки і тут потрібно зважувати наслідки, як позитивні, так і негативні. І саме тут справді мали б бути відповідно задіяні і засоби масової інформації, і політики. Сьогодні ми маємо яскравий приклад – чи проводити референдум стосовно вступу до НАТО? Як можна це робити, якщо, я впевнений, більшість громадян не мають достатньої інформації з цього приводу? Тому необхідно повною мірою висвітлити позитивні і негативні наслідки цього кроку, і тільки після цього проводити референдум. На цьому прикладі яскраво видно необхідність підготовки до референдуму виборчого корпусу, який би голосував на референдумі свідомо, чого, на жаль, немає.

І саме з цих моментів виникає наступне питання відносно процедури, суб'єктів референдуму і таке інше. Я не схильний до розширення кола суб'єктів референдуму. Вважаю, що коло суб'єктів ініціювання референдумів має бути звужене. Я скептично ставлюсь до так званої «народної референдної ініціативи», і «суб'єкта ініціювання референдуму – народ» виключив би, але можна було б надати народній ініціативі інші питання, припустимо, ініціювання проведення так званого «народного вето», тобто голосування стосовно прийнятності чи неприйнятності відповідного закону чи окремих його положень. Народна ініціатива могла б бути поширена і на зобов'язання парламенту розглянути відповідний законопроект на вимогу народу – так звана «народна законодавча ініціатива». Це б краще працювало, ніж «народна референдна ініціатива».

Я думаю, що є можливість, з використанням європейського досвіду, для реального посилення, з одного боку, участі народу в законодавчому процесі, а з іншого – відмовитись від того, чим влада чи окремі її представники досить часто маніпулюють.