

Совгіря Ольга Володимирівна
доктор юридичних наук, професор,
народний депутат України IX скликання,
заступник голови Комітету Верховної
Ради України з питань правової політики,
голова підкомітету з питань політичної
реформи та конституційного права,
постійний представник Верховної Ради
України у Конституційному Суді України
(м. Київ, Україна)

ІНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМУ У ПОЗИЦІЯХ ЗАРУБІЖНИХ КОНСТИТУЦІЙНИХ СУДІВ: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СУДОВОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

Сьогодні конституціоналізм став таким же важливим питанням, як і питання ефективного державного управління. Висловлюючись простою мовою, на мою думку, конституціоналізм можна визначити як «віру в конституційну владу».

В умовах сьогодення *доктрина конституціоналізму* слугує інструментом перевірки того, чи є акт органу влади легітимним і чи виконують посадові особи свої суспільні обов'язки відповідно до заздалегідь встановлених/визначених законом приписів. Як зазначає зарубіжний дослідник Н.В. Барбер конституціоналізм розглядається як синонім правового забезпечення конституційних обмежень. Вказане закономірно вважається класичною характеристикою конституціоналізму і необхідним елементом конституційного ладу. Крім того, як зазначає дослідник, дієва модель конституційного контролю, є необхідною рисою одного з напрямів сучасного конституціоналізму – судового [1, с. 10-11].

Поняття судового конституціоналізму, на моє переконання, варто розуміти як *наявність усвідомленої системи конституційних цінностей у суспільному житті, яка формується та діє завдяки «нормативному симбіозу» безпосереднього застосування норм Конституції України та юридичних позицій Конституційного Суду України (далі по тексту – КСУ) як органу конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України.*

У контексті здійснення народом України свого волевиявлення через референдум, практика КСУ демонструє багатогранність цього інституту і в своїх юридичних позиціях він формує його у якості сутнісного елементу конституційного ладу.

З точки зору компаративістики, нижче я коротко проаналізую відповідну зарубіжну практику судового конституціоналізму у справах, що стосуються інституту референдуму. При цьому, фокус своєї уваги я зосереджу саме на конституційному судовому контролі, спрямованому на **перевірку відповідності питання референдуму вимогам конституції**. Пошук відповідних рішень європейських конституційних судів в частині окресленого питання ґрунтувався на застосуванні *методу контент-аналізу*. Його суть полягає у формулюванні декількох словосполучень або термінів, які виступають ідентифікаторами при автоматичному пошуку судових справ за ключовими словами (у нашому випадку, це формулювання типу

«питання референдуму», «однозначність референдумного питання» тощо).

Загалом, у **нормативно-правовому полі країн Європи** питання перевірки питання, що планується винести на референдум, регулюється доволі уніфіковано: предмет референдуму (як загальнонаціонального, так і регіонального або місцевого рівнів) обмежується певними юридичними вимогами. Зокрема, серед них: відповідність питань референдуму конституції, дотримання загально визначених прав і свобод людини і громадянина та конституційних гарантій їх реалізації. Додатково, європейські конституції у переважній своїй більшості встановлюють правові обмеження в частині формулювання та змісту питання референдуму, визначаючи вичерпний перелік сфер, щодо яких забороняється проводити референдум.

Проведення своєрідної «аналітичної діагностики» юридичних позицій зарубіжних конституційних судів дозволив виокремити наступні, практично корисні для вітчизняного судового конституціоналізму, підходи щодо перевірки питань референдуму на конституційність:

- **питання, що передбачає надання відповіді «так/ні» повинно бути однозначним, відповідати таким вимогам принципу верховенства права як ясність в частині формулювання питання; означене передбачає, що питання, яке є предметом референдуму, потрібно сформулювати, керуючись такими вимогами як: об'єктивність, чіткість і точність;** так, Конституційний Суд Португалії у своєму Рішенні № 704/04 від 17 грудня 2004 року дійшов висновку, що питання, винесене на референдум щодо Конституції для Європи не відповідає вимогам ясності і однозначності формулювання питання, що вимагає відповіді типу «так» чи «ні», відповідно до статті 115.6 Конституції і статті 7.2 Органічного закону про референдуми; Конституційний Суд вказав, що, перевіряючи чи були виконані ці умови, його роль полягає не в тому, щоб визначити, чи питання сформульоване найкращим чином, а в тому, щоб переконатися, що питання відповідає конституційним і правовим вимогам; з іншого боку, критерій ясності повинен поєднуватися з критеріями об'єктивності та точності; у свою чергу, це вимагає більш вичерпного формулювання і точної термінології з тим, щоб уникнути подальших двозначностей у розумінні такого питання [2];
- **питання референдуму повинно бути сформульоване раціонально та демонструвати наявність легітимної мети;** наприклад, в одному зі своїх рішень Конституційний суд Італії сформулював низку концептуальних положень, що стосуються принципу чіткості та ясності питання, що виноситься на референдум; означена справа стосувалася прийнятності клопотання про проведення референдуму в частині скасування закону з метою реалізації зобов'язань щодо «невідкладних заходів з економічного розвитку, спрощення, конкурентоспроможності, стабілізації державних фінансів і рівності і справедливості в оподаткуванні»; визначивши питання референдуму таким, що відповідає конституційно-правовим вимогам, Суд аргументував наявність у змісті питання референдуму легітимної мети – запобігти будівництву та експлуатації електростанцій шляхом скасування всього законодавства, яке уможливило досягнення такого результату; відтак, виборці мали можливість висловити свою думку, з однією єдиною твердою або негативною відповіддю, з питання, що сформульоване належним чином з точки зору його змісту і цілей [3];
- **винесене на референдум питання повинно відповідати вимозі суспільної необхідності, а також відображати баланс інтересів такого суспільства;** так, Консти-

туційний суд Словенії в одній зі своїх справ розглядав цілий комплекс питань, що планувалося винести на всенародний референдум щодо денационалізації; якщо бути більш точним, то питання референдуму було сформульоване наступним чином: «Чи підтримуєте ви Національну Асамблею, яка збирається прийняти Закон про зміни та доповнення до Закону про денационалізацію, положення якого спрямовані на утвердження наступних ідей: 1. земля, ліси та інше майно феодалного походження не повертаються; 2. окремим особам не повертаються землі або ліси площею більше 100 гектарів сільськогосподарських угідь; 3. у випадках, визначених вище компенсації не виплачуються, а ліси залишаються державною власністю; 4. вводиться обов'язковий перегляд постанов про денационалізацію у випадках, коли існує ймовірність вчинення порушення закону або пошкодження соціального майна; у цій справі Суд зазначив, що незрозуміле питання референдуму суперечить принципу верховенства права (стаття 2 Конституції) та суті самого референдуму як прямої форми прийняття рішень громадянами, які повинні бути точно проінформовані щодо змісту питання, за яким вони голосують; оскільки частина питання, в якій йдеться про те, що «...ліси залишаються державною власністю...», недостатньо зрозуміле, а також не відповідає вимозі законодавчої визначеності в частині дотримання балансу інтересів різних груп громадян [4] питання у цій частині є неконституційним.

Підсумовуючи все вищевикладене, переконана, що не слід заперечувати того факту, що зарубіжна практика розвитку судового конституціоналізму може слугувати своєрідним «інтерпретаційним орієнтиром» у діяльності КСУ шляхом вивчення останнім юридичних позицій європейських конституційних судів. Адже досвід конституційно-правової інтерпретації окремих аспектів функціонування інституту референдуму, що накопичувався в державах зі сталими демократичними традиціями десятиліттями, дозволить виробити чіткі уявлення про систему конституційно-правових інститутів безпосередньої демократії. Крім того, тонкощі конституційного тлумачення, які можна виявити в юридичних позиціях зарубіжних органів конституційної юстиції, здатні значно збагатити українську конституційно-правову думку та імплементувати найкращий іноземний досвід актуалізації змісту конституційно-правових цінностей та ідей.

Використані матеріали:

1. Barber N. W. The Principles of Constitutionalism. Oxford University Press, 2018. 240 p.
2. Ruling No 704/04 of 17 December 2004 On Referendum on a Constitution for Europe. Portuguese Constitutional Court. URL: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/acordaos/20040704s.html> (дата звернення: 07.10.2020).
3. Judgment No 28 of 2011. Constitutional Court of Italy. URL: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S2011028_DeSiero_Tesoro_en.pdf (дата звернення: 07.10.2020).
4. The Judgment of Constitutional Court of Slovenia regarding the request for an assessment of the constitutionality of the contents of a demand to call for a referendum on the Law on the Changes and Additions to the Law on Denationalisation. SLO-1997-2-007, U-I-121/97, 23.05.1997. URL: [http://codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/full/eur/slo/eng/slo-1997-2-007?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$m\\$g=%5Bblank%3A%5Bsum%3A%5Bborderedprox.3%3A%5Bstem%3Areferendum%5D%5Bstem%3Aquestion%5D%5D%5Bstem%3Areferendum%5D%5Bstem%3Aquestion%5D%5D%5D\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/full/eur/slo/eng/slo-1997-2-007?f=templates$fn=document-frameset.htm$m$g=%5Bblank%3A%5Bsum%3A%5Bborderedprox.3%3A%5Bstem%3Areferendum%5D%5Bstem%3Aquestion%5D%5D%5Bstem%3Areferendum%5D%5Bstem%3Aquestion%5D%5D%5D$x=server$3.0#LPHit1) (дата звернення: 08.10.2020).