



## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ИЗБИРАТЕЛЕЙ КАК СУБЪЕКТОВ РЕФЕРЕНДУМНОГО ПРОЦЕССА В УКРАИНЕ

Елена ГРАБЫЛЬНИКОВА,  
соискатель

Института законодательства Верховной Рады Украины

### Summary

In the article a theoretical study of the constitutional and legal status as subjects of voters referendum process in Ukraine. In this context, the general concept is revealed the characteristics of the process of the referendum on popular initiative, the ratio of the concepts of «voter» and the «party of the referendum». «Based on the analysis of constitutional and legal literature, the current Ukrainian legislation, the Guidelines for constitutional referendums at the national level, endorsed by the Venice Commission and the international practice of constitutional and legal regulation of referendums based on objective constitutional and legal status as subjects of the electoral referendum process.

**Key words:** referendum, voters, participants, legal and constitutional status, rights, duties, referendum process.

### Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование конституционно-правового статуса избирателей как субъектов референдумного процесса в Украине. В данном контексте раскрываются особенности процесса референдума по народной инициативе, соотношение понятий «избиратель» и «участник референдума». На основе анализа конституционно-правовой литературы, действующего законодательства Украины, Руководящих принципов для конституционных референдумов на национальном уровне, одобренных Венецианской Комиссией, и зарубежной практики конституционно-правового регулирования референдумов обосновывается объективность конституционно-правового статуса избирателей как субъектов референдумного процесса.

**Ключевые слова:** референдум, избиратели, участники, конституционно-правовой статус, права, обязанности, референдумный процесс.

**Постановка проблемы.** Приоритетной формой непосредственной демократии, вместе с выборами, Конституция Украины признает референдум, сущность которого как формы народного волеизъявления состоит в том, что граждане путем непосредственного голосования принимают решения по важным вопросам государственного и местного значения. Но их конституционно-правовой статус как избирателей – субъектов референдумного процесса – в Украине в качестве самостоятельной правовой категории не рассматривался, что привело к неоднозначному пониманию их как участников данного процесса, коллизиям в законодательстве Украины.

**Актуальность темы исследования.** Определяющим конституционным признаком волеизъявления каждого избирателя есть право голоса на выборах, референдумах и иных формах непосредственной демократии. На этом основании приобретает актуальность исследование конституционно-правового статуса избирателей как субъектов референдумного процесса в Украине, содержания их прав и обязанностей, правовых форм реализации их путем голосования в этой важной форме непосредственной демократии, с учетом практики ее конституционно-правового регулирования в Украине и отдельных зарубежных странах.

**Состояние исследования.** Отдельные вопросы конституционно-правового статуса избирателей как субъектов референдумного процесса в Украине в контексте общих проблем референдумов как формы непосредственной демократии рассматривали такие отечественные ученые, как Е.А. Галус, Л.Т. Кривенко, В.В. Кравченко, М.В. Онищук, В.Ф. Погорилко, О.В. Скрипнюк, Ю.Н. Тодька, В.Л. Федоренко, Л.М. Шипилов, А.О. Янчук и др.; российские ученые – В.А. Дорогин, О.Е. Кутафин, А.А. Мишин, Г.В. Мальцев, канадский ученый Ле Дюк Лоуренс и другие зарубежные ученые. Но проблема конституционно-правового статуса избирателей как субъектов референдумного процесса в Украине не получила собственного самостоятельного комплексного исследования.

**Целью и задачей статьи** является исследование конституционно-правового статуса избирателей как субъектов референдумного процесса в Украине на основе анализа норм Конституции, референдумного и иного законодательства Украины, определяющего права и обязанности граждан на разных стадиях референдума, с учетом международной практики конституционно-правового регулирования статуса избирателей на референдумах.

**Изложение основного материала.** Приоритетной формой непосредственной демократии наряду с выборами Конституция Украины признает референдум, сущность которого как формы народного волеизъявления состоит в том, что граждане путем непосредственного голосования принимают решения по важным вопросам государственного и местного значения.

Процедура референдума, как отмечается в конституционно-правовой литературе, является очень близкой к процедуре выборов. И в выборах, и в референдуме принимают участие избиратели: весь избирательный корпус, если проводятся общенациональные выборы или общенациональный референдум, часть избирательного корпуса, если проводятся местные выборы или проводится местный референдум. Основное отличие процедуры выборов от процедуры референдума состоит в объекте волеизъявления избирателей. Поэтому конституционно-правовой статус избирателей как субъектов референдума по способу волеизъявления имеет схожие черты с соответствующим статусом избирателей в избирательном процессе. В то же время, он имеет свои особенности, обусловленные содержанием их прав и обязанностей на референдуме как самостоятельной форме непосредственной демократии.



В референдумах, как и выборах, согласно ст. 70 Конституции Украины, принимают участие граждане Украины, имеющие право голоса, внесенные на основании референдумного законодательства и Закона Украины «О Государственном реестре избирателей» в списки участников референдума. Голосуя на референдумах, они делают выбор из вынесенных на голосование вопросов и по факту этого выбора являются избирателями, воля которых составляет общую волю народа Украины как избирательного корпуса.

Вместе с тем, среди исследователей института референдума отсутствует однозначный подход к пониманию статуса избирателей как субъектов референдумного процесса в Украине. Одни авторы граждан Украины, имеющих право голоса на референдумах, определяют как участников референдумов, другие – как избирателей.

Научная позиция, в которой граждане Украины понимаются как участники референдумов, характерна для периода становления референдумной демократии в нашей стране. Она формировалась, по мнению В.Ф. Погорилко и В.Л. Федоренко, на этапе институционализации общегосударственного референдума, который начался в 1991 г., и включает два периода: со времен принятия закона о референдумах до дня принятия действующей Конституции Украины (3 июля 1991 г. до 28 июня 1996 г.), после принятия Конституции и до сегодняшнего дня [1, с. 70]. Она получила закрепление в референдумном законодательстве Украины и научное обоснование отечественных ученых, что отвечало уровню и состоянию развития референдумного права. Так, Н.В. Онищук в монографии «Референдная демократия: проблемы конституционной теории и практики» граждан Украины, имеющих право голоса на референдумах, называет участниками референдума [2, с. 359]. Похожую точку зрения высказывает Л.М. Шипилов в своем монографическом издании «Народовластие как основа демократического государства» [3, с. 128].

Российские ученые в учебнике «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» также участником референдума определяют гражданина Российской Федерации, имеющего право участия в референду-

ме [4, с. 765]. Эта позиция закреплена в референдумном законодательстве Российской Федерации.

В первом референдумном законе Украины, утратившем сегодня силу, понятие «участники референдума» в отношении граждан как субъектов референдум не употреблялось. Законодатель использовал более широкое понятие «граждане Украины, имеющие право на участие в референдуме», делался акцент на их участницкой роли в референдуме, при этом закон не содержал прямой нормы, которая бы указывала на то, что они обладают правом голоса, хотя предусматривалось, что каждый гражданин имеет один голос.

Действующий Закон Украины «О всеукраинском референдуме» от 6 ноября 2012 г. ввел в референдумную практику понятие «участники всеукраинского референдума», под которыми понимаются граждане Украины, имеющие право голоса на референдуме, что по своему содержанию отвечает ст. 70 Конституции Украины.

Вместе с тем, как представляется, законодательное определение субъектами процесса всеукраинского референдума граждан Украины как участников всеукраинского референдума вызывает сомнение с теоретико-правовой точки зрения, поскольку субъекты каких-либо правоотношений, в том числе и референдумных отношений, являются их участниками. Поэтому под понятием «участники референдума» понимают всех его участников, наделенных референдумным законодательством правами и обязанностями по его организации, проведению и обеспечению.

Применение в референдумном законодательстве понятия «участники референдума» порождает законодательные коллизии с другими действующими законами Украины, касающимися референдумных правоотношений. Так, Закон Украины «О Государственном реестре избирателей» устанавливает, что задачей реестра является составление списков избирателей как для выборов, так и для референдумов. При этом данный базовый специальный закон не употребляет понятие «участники референдума». Другим примером коллизии служат ч. 2 ст. 172 и ч. 2 ст. 174 Кодекса административного судопроизводства Украины, где указывает-

ся, что избиратель (гражданин Украины, имеющий право голоса в соответствующих выборах или референдуме) может обжаловать решение, действие или бездействие избирательной комиссии, комиссии по референдуму, членов этих комиссий, а также органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, их должностных и служебных лиц, если такие решения, действия или бездействие нарушают избирательные права или интересы относительно участия в избирательном процессе или процессе референдума его лично, а ст. 173 этого же Кодекса дает право каждому, кто имеет право голоса на выборах или референдуме, обратиться с административным иском об уточнении списка избирателей.

Приведенные примеры свидетельствуют не только о необходимости более четкого определения понятия «избиратели» в референдумном процессе и устранения коллизий, но и смены концептуального подхода к понятию «избиратели», которое Конституция и законы Украины связывают с наличием у граждан Украины права голоса как на выборах, так и на референдумах, что является их определяющим признаком как избирателя.

Научная позиция ученых, считающих, что основными субъектами референдумов и их процессов являются избиратели – граждане, имеющие право голоса и принимающие на них решения путем голосования, сложилась давно и сегодня имеет множество сторонников.

Известные российские правоведы В.И. Дунаев и А.А. Никитский ещё в начале XX столетия в работе «Очерки науки о государстве» («Очерки науки о государстве» В.И. Дунаева и А.А. Никитского. Москва, 1909), обсуждая вопросы референдума, определили референдум как «опрос всех граждан, которые пользуются избирательными правами, или ещё короче – опрос избирателей», хотя допускали его понимание как всенародного голосования избирателей [5, с. 112].

Советский ученый В.А. Дорогин, определяя термин «референдум», отмечал, что его содержание «состоит в непосредственном обращении к избирателям для решения законодательного или иного вопроса». Украинские исследователи референдумного права



В.Ф. Погорилко и В.Л. Федоренко обращают внимание на то, что В.А. Доррогин намного раньше, чем известный французский конституционалист П. Марсель, определил референдум как обращение не ко всему населению, а лишь к гражданам, наделенным избирательным правом, т. е. избирателям [6, с. 90]. Таким образом, понимание избирателей как субъектов референдума возникло еще на ранних этапах становления референдумов и получило свое развитие в современной теории референдумной демократии.

Л.Т. Кривенко, рассматривая референдум как одну из важнейших форм непосредственного выражения и осуществления суверенитета украинского народа, отмечает, что она состоит в принятии либо утверждении проектов Конституции, законов, иных важных решений общегосударственного значения путем голосования народа (корпуса избирателей) [7, с. 95-96]. О.В. Скрипнюк одним из квалифицирующих формально-юридических признаков референдума называет признание потенциальными участниками референдума граждан Украины, наделенных правом голоса (избирательный корпус Украины) [8, с. 261].

В.Ф. Погорилко и В.Л. Федоренко, анализируя принципы референдума, справедливо отмечают, что он проводится на основе общего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования. При этом Конституция Украины гарантирует избирателям свободное волеизъявление на референдуме [1, с. 181], что соответствует их конституционному определению.

А.О. Янчук, исследуя проблему субъектов референдумного процесса и особенности их конституционно-правового статуса, на основе анализа положений действующего законодательства Украины, взглядов зарубежных и украинских исследователей, проблем референдумного процесса, делает вывод, что субъектами такого процесса являются избиратели [9, с. 12], с чем нельзя не согласиться.

Канадский профессор политологии университета Торонто Ле Дюк Лоуренс в своей монографии «Участницкая демократия: референдумы в теории и на практике», исследуя референдумы в демократических обществах, употребляет термин «избиратели» к гражда-

нам, имеющим право голоса на референдумах [10, с. 45].

Наработанная научная позиция ученых относительно признания граждан Украины – избирателей – субъектами референдума полностью соответствует содержанию ст. 70 Конституции Украины и одобренным 6-7 июля 2001 г. Венецианской Комиссией «Руководящим принципам для конституционных референдумов на национальном уровне», в которых субъектами конституционных референдумов однозначно признаются избиратели. При этом в п. II.B «Общие положения и принципы» провозглашается, что к референдуму применяются конституционные принципы избирательного права (общее, равное, прямое тайное голосование) [11, с. 262-267].

Таким образом, в конституционно-правовой науке сложилась обоснованная позиция, согласно которой граждане Украины, обладающие правом голоса, являются избирателями на референдумах, что отвечает нормам Конституции Украины и европейским стандартам для референдумов.

Такое понимание правового статуса избирателей в референдумных отношениях нашло свое подтверждение в конституционно-правовой практике референдумной демократии зарубежных стран. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г., предоставляя политические права швейцарцам та швейцарцам, устанавливает, что они могут принимать участие в народных инициативах и референдумах, ставить подписи в их поддержку. При этом народная инициатива в отношении полного или частичного пересмотра Союзной конституции может быть предложена 100 000 избирателей, а факультативный референдум может быть проведен по требованию 50 000 избирателей. В Италии для проведения референдума необходимо собрать 500 тыс. подписей избирателей. По Основному закону Федеративной Республики Германии большинством на референдуме и народном опросе признается большинство голосов, если оно охватывает не менее четвертой части избирателей. Похожие положения содержатся и в конституциях ряда других стран.

Конституционную основу правового статуса граждан Украины как избирателей-участников референдумов

составляют нормы Конституции Украины, предусмотренные ст. 5, устанавливающей право народа Украины осуществлять власть непосредственно; ч. 1 ст. 38, предоставляющей гражданам Украины право принимать участие во всеукраинском и местных референдумах; ст. 69, устанавливающей, что народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдумы и иные формы непосредственной демократии; ст. 70, предоставляющей гражданам Украины, достигшим 18 лет, право голоса на референдумах, признавая их избирателями. Так, Конституционный Суд Украины в Решении от 16 апреля 2008 года № 6-рп в деле о принятии Конституции и законов Украины на референдуме разъяснил, что референдум является одним из способов реализации власти путем голосования избирательного корпуса.

Таким образом, граждане Украины, имеющие право голоса на референдумах, обретают статус избирателей в Украине на конституционном уровне.

Изложенное убеждает в необходимости унификации определения понятия «избиратели» в действующем и будущем референдумном законодательстве Украины в соответствии с нормами Конституции Украины и требованиями Руководящих принципов для конституционных референдумов на национальном уровне, одобренных Венецианской Комиссией.

Содержание конституционно-правового статуса избирателей как субъектов референдумного процесса в Украине составляет их права и обязанности, которые они реализуют на соответствующих стадиях референдумного процесса.

Вместе с тем, следует иметь в виду, что содержание референдумного процесса и статуса избирателей в нем зависит от субъектов инициативы и оглашения референдума, так как процедура инициирования и оглашения всеукраинского референдума по народной инициативе существенно отличается от инициирования и назначения конституционного и ратификационного референдумов. Референдумный процесс референдумов по инициативе Президента Украины и Верховной Рады Украины начинается с момента их назначения, процессу референдума по народной инициативе предшествует



ет сложная процедура инициирования, предусматривающая использование таких самостоятельных коллективных, органично взаимосвязанных форм непосредственной демократии, которыми являются собрания граждан относительно проведения всеукраинского референдума по народной инициативе и собственно народная инициатива такого референдума, на которых граждане Украины, имеющие право голоса, реализуют соответствующие права путем разных форм голосования. Только после оглашения Президентом Украины всеукраинского референдума по народной инициативе начинается собственно референдумный процесс, идентичный процессам референдумов по инициативе Президента Украины и Верховной Рады Украины.

Участие в референдумах для граждан Украины не ограничивается лишь голосованием. Закон предусматривает такие формы участия: инициирование сбора подписей по требованию референдума; организация и проведение собрания граждан; сбор подписей избирателей по требованию проведения референдума; ведение агитации за или против предложения об оглашении референдума; работа в комиссиях референдума; участие в голосовании по принятию закона или иного решения, вынесенного на референдум; присутствие в день проведения референдума в помещениях для голосования в качестве официального наблюдателя или на заседаниях комиссий референдума при подсчете голосов и определении результатов голосования и т. д.

Из этого следует, что конституционно-правовой статус избирателей как субъектов референдумного процесса в Украине включает в себя следующие правовые статусы избирателей: 1) статус участников всеукраинского референдума – избирателей, внесенных в списки для голосования согласно Закону Украины «О Государственном реестре избирателей»; 2) статус участников собрания граждан Украины по инициированию референдума; 3) статус организаторов собрания граждан Украины по инициированию референдума; 4) статус членов инициативной группы по проведению референдума по народной инициативе; 5) статус членов комиссий референдума; 6) статус уполномо-

ченного представителя инициативной группы в Центральной избирательной комиссии; 7) статус уполномоченного лица инициативной группы по проведению референдума по народной инициативе в общегосударственном округе; 8) статус уполномоченного лица инициативной группы по проведению референдума по народной инициативе в территориальном округе; 9) статус официального наблюдателя от инициативной группы по проведению референдума по народной инициативе в территориальном округе; 10) статус официального наблюдателя от инициативной группы по проведению референдума в заграничном округе.

**Выводы.** Конституционно-правовой статус избирателей как субъектов референдумного процесса в Украине является самостоятельной правовой категорией в структуре общего конституционно-правового статуса избирателей в системе непосредственной демократии, основы которого определены ст. 69 Конституции Украины, которая устанавливает, что народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдумы и иные формы непосредственной демократии, и ст. 70, предоставляющей гражданам Украины, достигшим 18 лет, право голоса на выборах и референдумах, признавая их избирателями.

Его особенности определяются тем, что, несмотря на сходство с избирательным процессом стадии, принципы и формы реализации прав избирателей на выборах, избиратели на референдуме на разных стадиях его процесса имеют свои, предусмотренные референдумным законодательством, статусы и соответствующие им права и обязанности, составляющие содержание данного статуса.

#### Список использованной литературы:

1. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдум в Україні: історія і сучасність : [Текст] : [монограф.] / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.
2. Оніщук М.В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики : [Текст] : [монограф.] / М.В. Оніщук – К. : Вид-во Європейського університету, 2009. – 490 с.

3. Шипілов Л.М. Народовладдя як основа демократичної держави : [Текст] : [монограф.] / Л.М. Шипілов – Харків : Видавництво «ФІНН», 2009. – 216 с.

4. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов / [Отв. редактор – доктор юридических наук А.И. Иванченко]. – М. : Издательство НОРМА, 1999. – 865 с.

5. Ранні дискусії щодо референдумів / З історії виборчого права // Вибори та демократія. – 2009. – № 3 (21). – 110–121.

6. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: навч. посіб. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.

7. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики : [Текст] : [монограф.] / За ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Ко-рецького НАН України, 2001. – 356 с.

8. Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права України : академічне видання / О.В. Скрипнюк. – Х. : Право, 2009. – 468 с.

9. Янчук А.О. «Проведення референдумів в Україні (конституційно-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституційне право ; муніципальне право / А.О. Янчук ; Інститут законодавства Верховної Ради України – Київ, 2010. – 20 с.

10. Ле Дюк Лоуренс. Учасницька демократія: референдуми у теорії та на практиці / Перекл. з англ Р. Ткачук ; Гол. ред. і автор передм. Дж. Перлін ; Наук. ред. З. Гриценко. – Харків : Центр Освітніх Ініціатив, 2002. – 160 с.

11. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні. Ухвалені Венеціанською Комісією на 47 пленарній сесії (Венеція, 6-7 липня 2001 року) // Вибори та демократія. – 2007. – № 1 (11). – С. 262–267.