

сті банку здебільшого зводилась до юридичного оформлення чергових пільг, які іноді зводились навіть до списання боргів з окремих клієнтів. Але, як правило, надані пільги не були безоглядними, залишаючись в межах самокупності цієї фінансової установи. Попри устремління урядових кіл стати на заваді розорення помісного дворянства їм не вдалося звести нанівець ринкові принципи господарювання. Проте Дворянський банк, обсяги сільськогосподарського кредитування якого були чи не найбільшими у країні, надав можливість усім землевласникам з числа привілейованих станів, які не змогли прилаштуватися до нових умов господарювання, за допомогою інституту іпотеки із вигодою для себе позбутися успадкованих маєтків, що у поєднанні з іншими формами кредиту стало важливим фактором модернізації аграрних відносин на українських землях Російської імперії на рубежі XIX – XX ст.

Використані джерела:

1. Закон о выдаче из сумм государственных сберегательных касс ссуд в основное капиталы учреждений мелкого кредита и о разрешении обращать на нужды сего кредита некоторые крестьянские общественные капиталы // Сборник по мелкому кредиту. Изд-е 6-е, доп. и исправл. Составил С.В. Бородаевский, Пг.: Тип. редакции периодич. изд. Министерства финансов, 1914. – С. 17 – 43.

2. Высочайше утвержденный Устав Крестьянского поземельного банка // ПСЗРИ. – Собр-е 3-е, Т. XV. – СПб.: Гос. типография, 1895. – № 12195.

3. Высочайше утвержденное 3 июня 1885 г. мнение Государственного Совета об утверждении Государственного дворянского земельного банка // ПСЗРИ. – Собр-е 3-е. – Т. V. – СПб.: Гос. типография, 1885. – № 3016.

Сердюк І.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії
та історії держави і права
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх спра*

ЧИ РЕАЛЬНОЮ Є МОЖЛИВІСТЬ ВОЛЕВІЯВЛЕННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЗА ВІДСУТНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО РЕФЕРЕНДУМ?

При підготовці тез цієї доповіді автор поставив за мету на основі аналізу норм Конституції України оцінити аргументи на підтримку реальної можливості волевиявлення громадян України за відсутності законодавства про референдум, а також контраргументи з цього приводу.

У своєму рішенні від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листо-

пада 2012 року № 5475-VI зі змінами. Як наслідок, у правовому регулюванні суспільних відносин, у межах яких здійснюється організація та проведення референдумів в Україні, якщо не брати до уваги незначну кількість конституційно-правових норм із цього предмету регулювання, утворилася практично повна прогалина.

Водночас, саме ці норми інституту референдуму є базовими, а тому найбільш значущими. Йдеться, передусім, про конституційно-правові приписи, закріплені в розділі III «Вибори. Референдум», а також пов'язані з ними окремі норми Основного Закону держави, що вміщені в розділі I «Загальні засади», а також у п. 2 ч. 1 ст. 85, п. 20 ч. 1 ст. 92, п. 6 ч. 1 ст. 106, ч. 2 ст. 151, ст. 156 та ст. 159 аналізованого нами нормативно-правового акта.

Ст. 69 Конституції України прямо вказує на дві найважливіші форми безпосередньої демократії, через які здійснюється народне волевиявлення: вибори та референдум.

Ст. 70 Основного Закону Української держави визначає коло суб'єктів, які наділені правом голосу на виборах і референдумах. Це коло обмежується дієздатними громадянами України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.

Ст. 71 вищезгаданого правового акта нормативного характеру закріплює принципи виборчого права. Зауважимо, що імперативними вимогами, відображеними в цій статті (вільність, загальність, рівність і безпосередність при здійсненні волевиявлення шляхом таємного голосування), мають керуватися громадянами України і під час здійснення волевиявлення у формі референдуму.

Ч. 1 ст. 72 Основного Закону Української держави визначає, які саме представницькі органи публічної влади в межах своїх конституційно визначених повноважень призначають всеукраїнський референдум. Такими державними організаціями, наділеними владою, визнано Верховну Раду України і Президента України. Зауважимо, що вказані повноваження конкретизовано в п. 2 ч. 1 ст. 85 (призначення Верховною Радою України всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 Конституції України), п. 6 ч. 1 ст. 106 (призначення Президентом України всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, а також проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою).

Ч. 2 цієї ж статті аналізованого нами нормативно-правового акта вищої юридичної сили визначає підставу та умови проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Як підставу визнано вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, ініціювати проголошення такого референдуму. Відповідне рішення ухвалюється за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

З метою гарантування цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону (ст. 2 Конституції України) ст. 73 цього ж правового

акта передбачено єдино можливий легальний і легітимний спосіб вирішення питання про зміну території держави, яким є всеукраїнський референдум.

Нормативно-правовий припис ст. 74 Основного Закону Української держави обмежує предмет референдуму. Зокрема, референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Таким чином, на рівні Конституції України вирішено питання щодо 1) право-дієздатних суб'єктів, як наділених правом ініціювати проголошення референдуму за народною ініціативою, а також брати участь у референдумах, так і тих, які уповноважені ухвалювати рішення про проголошення всеукраїнського референдуму або призначення такого референдуму з питань, визначених Основним Законом держави; 2) принципів здійснення волевиявлення громадянами України під час проведення референдумів; 3) підстави та умов проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; 4) виключності проведення всеукраїнського референдуму щодо зміни території держави; 5) обов'язковості проведення такого референдуму в процесі здійснення конституційної законотворчості, в результаті чого вносяться зміни до розділів I, III та XIII Конституції України та заборони референдумів щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Водночас, через згадану нами прогалину в чинному конституційному законодавстві, що виникла внаслідок втрати чинності Законом України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VI, дотепер залишається невирішеним питання про організацію і порядок проведення не лише всеукраїнського, але й місцевих референдумів. Офіційні дані про цей факт у взаємозв'язку з конституційними приписами, закріпленими в ч. 2 ст. 6 і ч. 2 ст. 19, які вимагають від органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, є найвагомим аргументом на користь тези про незаконність проведення будь-яких референдумів до ухвалення відповідних законів.

Незважаючи на значну вагу наведеного доказу, його не можна вважати достатньо переконливим, а тим більше безапеляційним. Спробуємо аргументувати цю тезу. Задля цього скористаємося положеннями, закріпленими в розділі I Конституції України «Загальні засади».

У ст. 1 вищезгаданого нормативно-правового акта найвищої юридичної сили Україна визнана суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. В аспекті питання, що складає предмет дослідження, важливими у наведеній юридичній конструкції є дві взаємопов'язані між собою сутнісні складові (їх іще називають принципи) Української держави, а саме: демократична держава і правова держава.

Зміст принципу демократичної держави виявляється в таких найважливіших, на нашу думку, аспектах: 1) визнанні Українського народу носієм суверенітету й єдиним джерелом влади, включно з установчою; 2) реальній можливості формування громадянами представницьких органів публічної

влади шляхом виборів; 3) гарантованій можливості вирішення громадянами найважливіших питань загальнодержавного та місцевого значення шляхом референдумів; 4) дотриманні прав людини в процесі здійснення законодавчо визначених повноважень органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Принцип правової держави означає: 1) панування права (тобто, верховенство права, а не закону) в усіх сферах суспільного життя, включно з політичною; 2) визнання суб'єктом правотворчості Українського народу; 3) пріоритетність виконання державою обов'язку з утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що знаходить свій вияв як у їх визнанні та законодавчому закріпленні, так і створенні дієвих механізмів їх реалізації, охорони та захисту; 4) утвердженні верховенства Конституції України як правового акта найвищої юридичної сили.

Узагальнення вищевикладеного свідчить про неналежне виконання державою свого головного конституційного обов'язку – утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зокрема, права громадян ініціювати проголошення референдумів та брати в них участь. Підтвердженням цьому слугує бездіяльність Верховної Ради України, яка протягом 20 місяців так і не спромоглася ухвалити такий необхідний суспільству закон у новій редакції.

Попри наявність у національній правовій системі негативного юридичного факту (відсутність законодавства про референдуми), що є правоперешкоджаючим для виникнення конституційно-правових відносин, у межах яких здійснюється волевиявлення громадян, такі відносини, на нашу думку, все ж мають гіпотетичну перспективу свого розвитку. Підставою для такого умовиводу є як наведені вище теоретичні положення, що розкривають зміст принципів демократичної й правової держави, так і конституційний припис про пряму дію норм Конституції України, відповідно до якого громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах безпосередньо на підставі Основного Закону Української держави.

Аби така перспектива проведення референдумів в Україні не стала реальністю, суб'єктам законодавчого процесу в особі Верховної Ради України та Президента України необхідно об'єднати свої зусилля у вирішенні питання якнайшвидшого ухвалення та промульгації кодифікованого законодавчого акта – *Кодексу про референдуми в Україні*, який би комплексно впорядкував суспільні відносини у сфері волевиявлення громадян при безпосередньому вирішенні ними найважливіших питань загальнонаціонального та місцевого життя.

Використані джерела:

1. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 01 вересня 2019 року. Офіційний текст. Київ: ПАЛИВОДА А. В. 2019. 72 с.