

Ольга СОВГИРЯ

*народний депутат України, заступник голови Комітету
Верховної Ради України з питань правової політики,
постійний представник Верховної Ради України
в Конституційному Суді України,
доктор юридичних наук, професор*

ПОВНОВАЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ СУДІВ У СФЕРІ ВИРІШЕННЯ РЕФЕРЕНДУМНИХ СПОРІВ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

У рамках референдуму як правового інституту особливу значущість становить конституційно-правовий аспект його організації, проведення та оголошення результатів. Варто врахувати, що кожній національній правовій системі властиві унікальні конституційно-правові традиції, а відтак регламентація питань, пов'язаних із закріпленням повноважень органів конституційної юрисдикції в зарубіжних країнах відрізняється. Відповідно, узагальнення підходів європейських конституційних судів до вирішення досліджуваної категорії справ неможливе без визначення особливостей закріплення тих чи інших аспектів інституту референдуму як на рівні основного закону, так і в рамках спеціального законодавства.

Загалом європейські конституції закріплюють різні повноваження, якими наділяється конституційний суд у сфері референдуму.

Більшість основних законів країн Європи закріплюють перед конституційними судами два основні завдання: *підготовка до проведення референдуму та контроль за фактичним проведенням референдуму і оголошенням його результатів*. Так, наприклад, статтею 60 Конституції Франції закріплюється, що Конституційна Рада (фр. «Conseil constitutionnel») забезпечує належне проведення процедур референдуму, як це передбачено в статтях 11 і 89 і в розділі XV Конституції, і оголошує результати референдуму [5]. Серед іншого, однією із форм участі Конституційної Ради у референдумному процесі є, зокрема, надання висновку Радою стосовно відповідності Конституції Франції питання, що виноситься на референдум. Приміром, у своєму Рішенні № 87-226 від 02 липня 1987 року Конституційна Рада сформулювала таку позицію:

«7. З огляду на те, що питання, поставлене перед зацікавленим населенням, повинно відповідати подвійній вимозі лояльності і ясності консультацій; що, якщо державні органи можуть в рамках своїх повноважень надавати зацікавленому у цьому питанні населенню передбачувані орієнтири, питання, поставлене перед виборцями, не повинно бути двозначним, особливо в частині того, що стосується обсягу подібних орієнтацій» [4].

У європейських країнах також існує практика правового регулювання, відповідно до якої повноваження конституційного суду країни в частині референдуму чітко не регламентуються на рівні основного закону [3]. Крім цього, вказаний спектр питань не деталізуються на рівні спеціального законодавства, що визначає правовий статус конституційного суду. Наприклад, Конституція Італії та відповідне законодавство, що регулює проведення референдумів, не надають чітких вказівок Конституційному Суду (іт. «Corte costituzionale della Repubblica Italiana») в частині реалізації завдань щодо вирішення питання про допустимість пропозицій, що можуть бути винесені на абrogативний референдум (іт. «referendum abrogativo»). При цьому законодавець у свій час визнав, що повноваження, пов'язані із визначенням конституційності питання, винесеного на всенародний референдум, повинні закономірно виводитися із положень статті 75 Конституції Італії. На додаток до цього, Конституційним законом № 1/1953 (стаття 2) порядок проведення та скасування референдуму, а також відповідні процесуальні вимоги були викладені у спеціальному Законі № 352 від 25 травня 1970 року [7, с. 130-131]. Згідно з останнім, ще одним органом, задіяним у процедурі референдуму, є Центральний офіс з питань референдуму при Касаційному Суді Італії (іт. «Palazzo di Giustizia»), який перевіряє законність поданого запиту на проведення референдуму та його відповідність процесуальним вимогам до того, як такий запит буде переданий до Конституційного Суду для безпосереднього розгляду його конституційної прийнятності [9, с. 35-36].

Незважаючи на змістовну еволюцію, деякі *європейські конституції взагалі у своєму тексті не містять питань, пов'язаних із унормуванням проведення референдуму.*

До прикладу, Конституція Норвегії 1814 року є однією із найстаріших конституцій світу (поступаючись тільки Конституції Сполучених Штатів Америки). Більше того, в 1822 році Верховний суд країни (норв. «Norges Høyesterett») став другим національним судом у світі, який був наділений повноваженнями здійснювати судовий перегляд конституційності законодавства [1, с. 198]. Однак інститут референдуму інституційно не закріплений у норвезькій конституції [8], хоча, як зазначається, було зроблено багато спроб запровадити його на рівні Основного Закону. Це питання розглядалося в Стортингу (норв. «Stortinget», однопалатний парламент Норвегії) двадцять разів, але відповідна законодавча ініціатива так і не отримала необхідної більшості в дві третини голосів для прийняття конституційних поправок. На основі цього норвезькі науковці у сфері конституційного права, аналізуючи відповідну практику, у цілому розглядають два види референдуму, що мали місце на практиці у Норвегії. Серед таких видів розрізняють: 1) всезагальний референдум (англ. «general referendum») та 2) референдум з конкретного питання (англ. «specific issue referendum»). Пропозиції стосовно проведення обов'язкових референдумів, були висунуті у зв'язку з конституційними змінами і в основному у формі так званої консервативної

«гарантії». Примітно, що пряма народна ініціатива (коли самі виборці отримують законодавчі повноваження) ніколи не була запропонована та реалізована в норвезькому парламенті. Відтак, відсутність конституційного закріплення інституту референдуму визначила, що єдино можливою опцією його застосування є проведення консультативного референдуму. Наприклад, у 1905 році у Норвегії було проведено одразу два референдуми: перший стосувався вирішення питання щодо розірвання шведсько-норвезької унії (англ. «Norwegian union dissolution referendum»), а за підсумками проведення другого референдуму Норвегію було проголошено монархією [2, с. 238-239].

Отже, відсутність будь-якого законодавчого закріплення інституту референдуму у Норвегії послугувала своєрідним «контрнарративом» конституційного контролю. Останній здійснюється Верховним судом Норвегії, і аналіз відповідної судової практики за останні десятиліття засвідчив, що конституційний контроль за питаннями реалізації консультативних референдумів Судом не здійснювався.

У той же час варто зауважити, що країни «нордичного союзу» не мають конституційних судів, і функції конституційного контролю здійснюють здебільшого окремі палати, створені в межах верховних судів. Слід також наголосити, що у відповідній фаховій літературі досягнутий консенсус на рахунок того, що в рамках такої моделі конституційного контролю в скандинавських країнах використовується «стриманий підхід» до перегляду законодавства на предмет його відповідності конституції. У Данії у період з 1990 по 2015 роки тільки один закон втратив свою чинність у зв'язку з визнанням його таким, що не відповідає конституції. Вважається, що датська концепція демократії заснована на сильному парламенті і «неохочих до політичної дискусії» судах [6, с. 269]. Завдяки проведеному вище порівняльному аналізу, можемо із упевненістю стверджувати, що в європейських країнах «дизайн» моделей конституційного контролю у референдумних справах різняться.

Тому, як висновок, спробуємо надати власну систематизацію змістовних аспектів практики розгляду референдумних справ європейськими органами конституційної юрисдикції:

- винесення питання на референдум (включаючи конституційність питань, представлених на референдум, і дотримання принципу законності під час формулювання питання, який планується винести на референдум);

- конституційні аспекти реалізації права голосу під час референдуму (законність агітації і голосування);

- обґрунтованість результатів референдуму (достовірність результатів);

- конституційний контроль за процедурою проведення референдуму в порядку, визначеному конституцією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en.
2. Décision n 87-226 DC du 2 juin 1987 Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/87226DC.htm>.
3. Constitution of the Italian Republic. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/it/it037en.pdf>.
4. Ricci R. (2010) Financing Referendum Campaigns in Italy: How Abrogative Referendum Can Regulate Electoral Financing. In: Lutz K.G., Hug S. (eds). *Financing Referendum Campaigns*. Palgrave Macmillan, London.
5. The Italian Constitutional Court (in It. "La Corte Costituzionale"). Translation from the Italian original by C. Tame and S. Pasetto. URL: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/The_Italian_Constitutional_Court.pdf.
6. Langford, M., Berge, B.K. (2019). Norway's Constitution in a Comparative Perspective. *Oslo Law Review*, Scandinavian University Press, Vol, 6, No. 3, pp. 198-228.
7. The Constitution of the Kingdom of Norway. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl-na/t/6fa4d35e5e3025394125673e00508143/eee956c813a2da0ec1256a870049de0c/%24FILE/Constitution.pdf>.
8. Bjørklund T. (1982). The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed? *Scandinavian Political Studies*. Bind 5 (New Series). pp. 237-258.
9. Krunke H., Baumbach T. (2019) The Role of the Danish Constitution in European and Transnational Governance. In: Albi A., Bardutzky S. (eds). *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. T.M.C. Asser Press, The Hague. pp. 213-313.