

охрана граждан в сфере сексуальных отношений. Учебное пособие. - М.: Академия МВД России, 1995.

11. Антонян Ю.М. Изучение личности преступника. Учебное пособие. - Л., 1982.

12. Халиков А. Ответственность за посягательства на интересы несовершеннолетних.- Нукус; Каракалпакстан, 1983. - 144 с.

13. Комментарий к Уголовному кодексу РСФСР / Под ред. Д.Д. Северина. - М., 1980.

14. Комментарий к Уголовному кодексу РСФСР / Под ред. Анашкина Г.З. - М., 1971.

15. Игнатов А.Н. Уголовный закон охраняет права несовершеннолетних. - М., Юридическая литература, 1971.

16. Осипов П.П. Половые преступления

(Общие понятия, социальная сущность и система составов). Автореф...канд. юр. наук. - Л., 1967.

17. Гульман Б.Л. Сексуальные преступления. - Харьков: "Рубикон", 1994. - 263 с.

18. Антонян Ю.М., Ткаченко А.А., Шостакович Б.В. Криминальная сексология. - М.: Спарк, 1999. - 464 с.

19. Котов Д.П. Мотивы преступлений и их доказывание. - Воронеж: Изд. Воронеж. Ун-та, 1975. - 152 с.

20. Волков Б.С. Мотивы преступлений (уголовно-правовое и социально-психологическое исследование). - Казань: Изд. Казан. ун-та, 1982. - 152 с.

21. Курс советской криминологии / Под ред. В.Н. Кудрявцева, Т. 1. - М., Юрид. лит., 1985.



**Наливайко Л.Р.**

*к.ю.н., доцент,  
зав. кафедрою  
конституційного та  
адміністративного права  
Запорізького державного  
університету*

## **ПРОЦЕС ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ 16 КВІТНЯ 2000 РОКУ**

За Конституцією України (ст. 5) єдиним джерелом влади в нашій країні є народ, який здійснює її не тільки через органи державної влади та місцевого самоврядування, а й безпосередньо. Це обумовлює велику роль прямого народовладдя. Через його інститути народ самостійно може вирішувати найважливіші проблеми суспільного і державного життя.

Водночас пряме волевиявлення громадян є найдемократичнішим видом прийняття актів

(рішень) з певним юридичним значенням, в яких їх особисті та соціальні інтереси органічно поєднуються. Тому стає зрозумілою особлива значущість актів прямого народовладдя, а також їх місця у правовій системі.

Проведений 16 квітня 2000 року всеукраїнський референдум мав своїм наслідком те, що парламентська реформа в Україні після оголошення його результатів поступово перейшла в практичну площину. Проведення цього референдуму спричинило

виникнення дискусій з таких принципових питань, як ініціювання референдуму, юридична сила його рішень та проблема імплементації результатів референдуму в систему чинного законодавства. Рішення Конституційного Суду України у справі за поданням народних депутатів стосовно конституційності питань, винесених на народне голосування, та правомірності його проведення, розставило всі крапки над "і", але не зняло необхідності подальшого фундаментального дослідження правової природи цього інституту (1).

За даними Центральної виборчої комісії, після обробки майже 100 відсотків бюлетенів референдуму перше питання - про право Президента достроково припинити повноваження парламенту у випадку, якщо протягом трьох місяців Верховна Рада не змогла сформувати парламентську більшість або протягом трьох місяців не затвердила проект Держбюджету, - підтримали 84,76 відсотка виборців.

З другого питання - про обмеження депутатського імунітету, - ствердно проголосували 89,05 відсотка.

З третього питання - про скорочення кількості народних депутатів з 450 до 300, - ствердно проголосували 89,95 відсотка.

З четвертого питання - про необхідність запровадження двопалатного парламенту, - ствердно проголосували 97,78 відсотка.

Висока явка - 81 відсоток від загальної кількості виборців, - пояснюється традиційно патерналістськими уявленнями громадян про державу, державну владу.

Схвалені всеукраїнським референдумом за народною ініціативою питання, викладені в пунктах 2, 3, 4, 5, статті 2 указу Президента України "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою", є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією України, зокрема, її розділом XIII "Внесення змін до Конституції України", та законами України.

Процес імплементації результатів всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року є досить складним і суперечливим, оскільки практична реалізація положень, визначених

референдумом, стикається з рядом труднощів.

По-перше, надання конституційного права Президенту України достроково припинити повноваження парламенту у випадку, якщо протягом одного місяця Верховна Рада України не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість, потребує, насамперед, доопрацювання та прийняття Закону України "Про парламентську більшість", який би чітко визначив правовий статус більшості в парламенті, а також аспекти формування більшістю коаліційного Уряду. Крім того, повинен бути прийнятий Закон "Про опозицію", який би визначив права і обов'язки опозиції в парламенті, а також механізми впливу опозиції на парламентську більшість. Але формування постійно діючої, а не ситуативної парламентської більшості потребує вдосконалення виборчої системи в Україні, оскільки депутати, обрані за мажоритарною виборчою системою відносної більшості, досить часто є позапартійними або представляють інтереси тих політичних партій чи виборчих блоків партій, які не пройшли до парламенту за пропорційною виборчою системою. Іншою перешкодою для формування постійно діючої більшості є конфронтація різних політичних сил та невміння досягати політико-правового компромісу при вирішенні тих чи інших питань. Тому, на нашу думку, для створення необхідних передумов формування та діяльності більшості в парламенті необхідно запроваджувати в Україні пропорційну виборчу систему.

По-друге, питання обмеження депутатської недоторканості потребує також системного аналізу цих обмежень, оскільки окремими законодавчими актами повинні бути визначені механізми обмеження, коло суб'єктів, які мають право притягувати народних депутатів до юридичної відповідальності у разі порушення ними вимог Конституції та чинного законодавства, а також порядок зняття депутатської недоторканості.

Метою виключення ч.3 ст. 80, за задумом ініціаторів референдуму, було обмеження депутатської недоторканості. Передбачалося залишити тільки юридичну невідповідальність народних депутатів за результати голосування

або висловлювання у парламенті, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

По-третє, зменшення кількості народних депутатів України має позитивні і негативні аспекти. Позитивним аспектом є зменшення видатків державного бюджету на утримання народних депутатів та підвищення ефективності діяльності парламенту шляхом зменшення конфронтації політичних сил. Негативним аспектом є те, що менше інтересів українського народу буде представлено в єдиному органі законодавчої влади в Україні і зменшиться ефективність безпосередньої роботи з виборцями в округах.

Ще більш складним є питання, пов'язане з бюджетним процесом. Конституційним Судом було запропоновано законодавче деталізувати право Президента на розпуск Верховної Ради України у випадку неприйняття останньою бюджету, а також хід бюджетного процесу в цілому у випадку реалізації цього права. Дійсно, якщо Уряд подає проект бюджету, як це визначено Конституцією, до 15 вересня, а парламент не приймає його до 15 грудня, і Президент розпускає Верховну Раду України, то незрозуміле, за яким бюджетним розкладом країна житиме протягом наступного року. Тому для належної реалізації цього положення слід визначити, яким чином буде організовано подальший бюджетний процес: чи то буде визначено тимчасовий бюджет Кабінетом Міністрів України на період до сформування конституційного складу нової Верховної Ради, чи то країна на період до прийняття Закону про Державний бюджет України на наступний рік буде жити за показниками минулорічного бюджету (2).

Після референдуму аналіз правових проблем, пов'язаних з функціонуванням двопалатного парламенту, набув для України не тільки теоретичного, але й практичного значення.

З метою забезпечення виконання прийнятих на всеукраїнському референдумі рішень Указом Президента України від 29.05.2000 №727 було утворено Комісію з підготовки законопроектів, які впливають з рішень всеукраїнського референдуму щодо

запровадження в Україні двопалатного парламенту.

Як засвідчує міжнародний досвід парламентаризму, рівноправний бікамералізм - класичний інститут федерації. В умовах унітарних держав, у яких примат надається принципу демократичної легітимності при формуванні нижньої палати, вирішення питання легітимності другої палати є досить непростим. Враховуючи, що не існує прямої кореляції між способом формування і повноваженнями другої палати, відмінність способу формування цієї палати набуває реального функціонального значення лише за умови, що він забезпечує відмінність політичного складу цієї палати. Недотримання цих умов, як засвідчує негативний досвід деяких зарубіжних країн (Данії, Швеції, Італії тощо), призводить до того, що друга палата фактично дублює роботу першої і феномен двопалатності втрачає свій реальний сенс. Внаслідок цього у масовій свідомості громадян виникають сумніви щодо самої обґрунтованості застосування бікамералізму в умовах унітарної держави.

Тому в унітарних державах, де існує бікамералізм, зокрема, в унітарних державах - учасницях ЄС, панівною моделлю виступає саме нерівноправний бікамералізм. Це така двопалатна система парламенту, в якій нижній палаті, що формується на більш широкій демократичній основі, надається беззастережна пріоритетність у здійсненні бюджетно-фінансових повноважень і в контролі за урядом. У цьому разі на другу палату покладаються різноманітні повноваження, залежно від визначеної доцільності запровадження бікамералізму. В умовах України - це представлення інтересів регіонів України та сприяння їхній реалізації. Аналізуючи сказане, можна дійти висновку, що запровадження в Україні другої палати має здійснитися за моделлю нерівноправного бікамералізму, одна з палат якого стала б органом територіального представництва.

Теоретичним обґрунтуванням цієї моделі бікамералізму є концепція додаткового представництва, згідно з якою поряд з відтворенням демократичної легітимності при

формуванні парламенту (нижньої палати) необхідно також враховувати те географічне різноманіття, в умовах якого народ і здійснює свою волю. Палата територіального представництва в унітарній державі за своїм призначенням має забезпечити це додаткове представництво народу, орієнтуючись на специфічні інтереси суб'єктів територіальної організації влади (територій, регіонів, областей тощо). Йдеться не про запровадження якихось механізмів "федералізму" в унітарній державі, а про відтворення на рівні представницького органу (парламенту) певних складових самого народу як суверена. Тому легітимність другої палати тут сприймається не як конкурентна, а як додаткова до демократичної, що й визначає відмінність цієї моделі бікамералізму.

Виходячи з вищезазначеного, всі складові системи адміністративно-територіального устрою України - кожна область, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь - мають бути представлені в другій палаті на основі рівного представництва: по три народних депутати, які обираються а одномандатних округах терміном на 5 років (3).

Особливості організації, а також функціонування майбутнього українського двопалатного парламенту стали предметом обговорення як у фахових виданнях, так і у засобах масової інформації (4, 5). Найбільш важливими та актуальними проблемами є: способи формування палат майбутнього парламенту, питання організації та узгодження їх діяльності, конституційно-правові аспекти керівництва двопалатним парламентом і його палатами та проблема розподілу між палатами масиву повноважень, які сьогодні належать однопалатному парламенту.

Існує ще одна особливість імплементації результатів референдуму, яка полягає в тому, що відповідні статті Конституції України тільки взагалі визначають механізм конституційних змін і не містять конкретизації.

Таким чином, слід зазначити, що для остаточної імплементації результатів всеукраїнського референдуму потрібно прийняти низку законодавчих актів щодо врегулювання всіх питань, пов'язаних з

практичною реалізацією результатів референдуму 16 квітня 2000 року.

13 липня 2000 року Верховна Рада України більшістю від конституційного складу попередньо схвалила проект Закону "Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою".

Тепер, для того, щоб цей законопроект було прийнято остаточно, потрібно, у відповідності до статті 155 Конституції України, щоб на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу парламенту України.

Це стане справжнім політичним випробуванням для новообраної Верховної Ради України, оскільки саме в процесі обговорення та голосування щодо імплементації результатів референдуму підтвердиться чи не підтвердиться воля народу України, виражена в акті прямого народовладдя, і на підставі цього можна перевірити, чи є Верховна Рада дійсним представником народу як єдиного джерела державної влади, чи Верховна Рада обслуговує виключно приватні чи корпоративні інтереси певних верств суспільства.

Процес імплементації ускладнюється і тим, що для схвалення цього законопроекту необхідно, у відповідності до положень чинної Конституції, набрати триста голосів парламентаріїв і саме це є дуже проблемним аспектом в процедурі імплементації рішень всеукраїнського референдуму, тому що в умовах відсутності парламентської більшості і протистояння політичних ідеологій навряд чи можливо одразу досягнути позитивного результату за результатами голосування з цих питань.

Крім того, на наш погляд, при розгляді питань щодо імплементації у внутрішньодержавне законодавство рішень, прийнятих на референдумі, буде застосовано процедуру парламентської обструкції, тобто навмисного затягування процедури розгляд відповідного законопроекту на користь різних політичних сил.

Отже, існує дуже багато проблем практичного втілення актів прямого

народовладдя і сьогодні все залежить від новообраних парламентаріїв, яким народ України довірив, в тому числі, і дієву практичну реалізацію своєї волі, втіленої в результатах першого референдуму, який стосується доленосної перебудови взаємовідносин влади з населенням і впровадженням дієвих механізмів впливу народу України на сучасні державотворчі процеси.

*Використана література*

1. Книгин К. Правове визначення референдуму як форми народовладдя (проблеми теорії і практики) // Право України. - 2001. - № 11. - С. 28.
2. Телешун С. Процес імплементації результатів всеукраїнського референдуму в Україні: деякі аспекти // Право України. - 2000. - № 10. - С.3.
3. Мартиненко П. Бікамеризм і децентралізація влади: здобутки і перспективи // Регіони. - 2000. - № 18.
4. Журавський В. Двопалатний парламент в Україні: проблеми формування // Право України. - 2001. - № 3. - С. 33-35.
5. Опришко В. Актуальні проблеми парламентської реформи // Право України. - № 8. - С.2 1-25.