

УДК 340.15(477.75):342.573

Р.М. Максакова

## РЕФЕРЕНДУМ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Історико-правові дослідження у сфері конституційно-правової регламентації питань організації і проведення місцевих референдумів, зокрема референдуму Автономної Республіки Крим, можна віднести до того масиву проблем, вирішенню яких приділено недостатню увагу. Хоча ґрунтовні наукові розробки питань організації і проведення референдуму Автономної Республіки Крим (далі – АРК) у вітчизняній науковій думці поки що відсутні, окремі аспекти зазначеної проблематики розглядаються як складова досліджень щодо конституційно-правових форм безпосередньої демократії [1], референдного права України [2] або конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим [3].

Взагалі питанням історії і теорії реалізації форм безпосередньої демократії в Україні, у тому числі й референдумів, присвячені роботи О. В. Батанова, Т. А. Костецької, Л. Т. Кривенко, О. Г. Мурашина, В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук, Ю. М. Тодики, В. Л. Федоренка, В. М. Шаповала, М. В. Цвіка та ряду інших правознавців.

Незважаючи на вагомий внесок вітчизняних державознавців у сфері дослідження та вдосконалення конституційно-правових форм безпосередньої демократії в Україні, питання реалізації законодавства України про референдуми на території АРК, а також аналіз порядку ініціювання, організації і проведення республіканських референдумів в Україні залишаються відкритими. З огляду на таке метою пропонованої наукової статті було визначено охарактеризувати історичний аспект організації і проведення референдумів АРК за часи незалежної України та сучасний стан конституційно-правового регулювання референдуму АРК в Україні.

### **Історико-правові аспекти організації і проведення референдумів АРК.**

Питання організації і проведення референдумів у межах автономії, а також імплементації їх результатів завжди належали до ряду проблемних.

Зокрема, можна пригадати, що ще 20 січня 1991 р. на території Автономної Республіки Крим (на той час це була Кримська область у складі Радянського Союзу) було проведено Загальнокримський референдум, у якому взяло участь 81,37 % населення Криму, з яких на запитання: “Ви за повернення статусу Кримської АСРР як суб’єкта Союзу та учасника Союзного договору?” відповіли позитивно 93,26 % учасників, а 97 % севастопольців підтримали статус Севастополя як міста союзно-республіканського підпорядкування, головної бази Чорноморського флоту [4]. За формулюванням тодішнього заступника голови Кримської облради народних депутатів, учасники референдуму висловилися за державність. 24 січня 1991 р. сесія Кримської облради затвердила результати референдуму і прийняла звернення до Верховної Ради УРСР з пропозицією внести

відповідні зміни до Конституції УРСР, які б підтверджували результати референдуму. 12 лютого 1991 р. Верховна Рада УРСР визнала кримський референдум чинним, прийнявши закон, за яким було відновлено Кримську АРСР у складі України. За це рішення проголосували 253 народних депутати з тих 355, які взяли участь у поіменному голосуванні [5]. Воля населення Криму, виражена на проведеному референдумі, була реалізована лише частково. Місто Севастополь отримало спеціальний статус, а от статус Кримської АСРР було повернуто, але у складі УРСР [6, с. 16].

Наслідки імплементації рішень Загальнокримського референдуму 1991 р. і досі впливають на взаємовідносини Автономної Республіки Крим з вищими органами влади України та використовуються для обґрунтування та ініціації певними політичними силами питання щодо зміни правового статусу Криму [7; 8]. Для врегулювання відповідних питань в 2003 р. було прийнято Рішення Конституційного Суду України, в якому визначено позицію “центру” стосовно зазначеного питання. А саме: встановлено, що проведений 20 січня 1991 р. у Кримській області місцевий референдум мав за мету з’ясування громадської думки населення Кримської області з питання відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки. За правовими наслідками результати такого референдуму мали консультативний характер і не були обов’язковими до виконання органами державної влади Української РСР, що існували на той час. Крім того, на референдумі 20 січня 1991 р. не порушувалося питання про зміну меж території Кримської області, а визначалося ставлення її населення до можливого статусу Кримської області як автономії. Питання про відновлення Кримської АРСР згідно з Конституцією (Основним Законом) Української РСР від 20 квітня 1978 р. та Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. на той час повноважна була вирішувати тільки Верховна Рада Української РСР [9].

За часи незалежності України на території АРК неодноразово ініціювалися республіканські референдуми. Так, ще в квітні 1992 р. на території автономії було зібрано 247 тис. підписів за проведення референдуму щодо незалежності Криму (Закон про референдум Республіки Крим вимагав наявність 180 тис. підписів). На референдум пропонувалися запитання такого характеру: “Ви за незалежний статус Криму в союзі з іншими державами?” та “Ви підтримуєте акт про державну самостійність Республіки Крим?” У травні 1992 р. Верховна Рада Республіки Крим прийняла постанову про призначення загальнокримського референдуму на 2 серпня 1992 р., але вже в липні Верховна Рада Республіки Крим прийняла безстроковий мораторій на свою постанову про призначення референдуму [10, с. 17, 18].

У 1995 р. на референдум запропонували винести питання про Конституцію АРК. Те саме повторилось у 1996 р. А в 1998 р. до порядку денного сесії Верховної Ради АРК було внесено питання про проведення всекримського референдуму з приводу підтримки Конституції від 6 травня 1992 р. і надання російській мові статусу державної [11].

У жовтні 2005 р. кримський блок “За Януковича”, до складу якого входять Партія регіонів України, Руський блок і Російська громада Криму, ініціював

проведення загальнокримського консультативного референдуму про статус російської мови в Криму. Наприкінці грудня 2005 р. кримська республіканська організація Партії регіонів прийняла рішення провести Всекримський консультативний референдум про надання російській мові статусу другої державної. 22 лютого 2006 р. Верховна Рада Автономної Республіки Крим ухвалила постанову “Про призначення республіканського (місцевого) консультативного референдуму з ініціативи громадян України, які постійно проживають в Автономній Республіці Крим”. Пункт другий постанови говорить, що на референдум буде винесено таке запитання: “Ви за надання російській мові статусу другої державної?” Референдум був призначений на 26 березня 2006 р. За ухвалення цієї постанови проголосувало 53 з 62 присутніх у залі депутатів Верховної Ради АРК. 5 січня блок “За Януковича” розпочав збір підписів кримчан за проведення кримського консультативного референдуму про статус російської мови. 5 лютого кампанія було завершено. Загалом було зібрано 300 тисяч підписів.

Про невідповідність Конституції України питання, що пропонувалось обговорювати на цьому референдумі, наголошували представники як вищих і центральних органів влади України, так і органів АРК, зокрема: Міністерства юстиції України, Представника Президента України в АРК, прокуратури Автономної Республіки Крим, Ради міністрів АРК [12]. Зокрема, наголошувалося, що зазначене питання, відповідно до ст.ст. 3-1, 46 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, не є предметом як обов’язкового, так і консультативного республіканського референдуму. Відповідно до ст.ст. 5, 10, 156 Конституції України, воно може бути вирішено лише на всеукраїнському референдумі. Згідно зі ст. 138 Конституції України і ст. 18 Конституції АРК питання щодо вирішення статусу державної мови не належить до відання АРК, у зв’язку з чим проведення таких референдумів АРК не допускається, а їх результати визнаються такими, що не мають юридичної сили (ст. 6-1 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”).

#### **Конституційно-правове регулювання референдуму АРК: сучасний стан.**

Взагалі питання організації і проведення референдуму АРК врегульовані за національним законодавством Конституцією України, Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” 1991 р., Законом України “Про Центральну виборчу комісію” 2004 р., Законом України “Про місцеве самоврядування” 1997 р., Рішеннями Конституційного Суду України, Конституцією Автономної Республіки Крим, актами Центральної виборчої комісії та іншими джерелами референдного права.

Референдум Автономної Республіки Крим вважають суто українським різновидом місцевого референдуму [13], часто його називають республіканським референдумом. Особливості та основні характерні риси цього виду референдумів можна визначити, беручи за основу поняття місцевого референдуму, що їх сформулювали В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко [14] та О. В. Батанов [15], та ґрунтуючись на положеннях Конституції України, Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [16] і Конституції Автономної Республіки Крим.

За своєю суттю референдум Автономної Республіки Крим (республіканський референдум) є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах Автономної Республіки Крим.

За змістом референдум Автономної Республіки Крим (республіканський референдум) – це безпосереднє вирішення громадянами України, що постійно проживають на території Автономної Республіки Крим, питань республіканського значення, які ґрунтуються на спільних інтересах членів територіальних громад Автономної Республіки Крим, віднесених Конституцією України, законами України та Конституцією Автономної Республіки Крим до предметів відання Автономної Республіки Крим.

Згідно зі ст. 3-1 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” предметом республіканського (Автономної Республіки Крим) референдуму може бути прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання Республіки Крим.

Аналіз ст. 6 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” дає змогу зазначити, що не можуть бути предметом республіканського референдуму питання про скасування законних рішень вищестоящих органів державної влади й органів влади АРК; питання, віднесені до відання органів суду і прокуратури; питання, пов’язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Верховної Ради АРК та її виконавчих і розпорядчих органів.

Результати референдуму АРК встановлюються і заносяться до протоколу на засіданні відповідної комісії АРК з референдуму. Протокол з результатами підрахунку голосів або результатами референдуму підписує голова, заступники голови, секретар і члени відповідної комісії з референдуму. Відповідна комісія з референдуму може визнати результати референдуму недійсними через допущені під час голосування або під час підрахунку голосів порушення Закону.

Актом республіканського референдуму (згідно зі ст. 41 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”) є рішення, яке вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі. Референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування.

Повідомлення про результати референдуму публікуються відповідною комісією не пізніше як на десятий день після референдуму.

Відповідно до ст. 44 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, рішення, прийняті референдумом, обнародуються у встановленому законодавством України порядку опублікування правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим і вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо в самому рішенні не визначено інший строк.

Датою прийняття рішення вважається день проведення референдуму.

У залежності від того, який вид республіканського референдуму проводився (обов’язковий чи консультативний), рішення референдуму АРК можуть

мати, відповідно, обов'язковий або консультативний характер. Змінити або скасувати рішення референдуму АРК, відповідно до ст. 45 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", можна на новому референдумі, який може бути проведений не раніш ніж через рік (ст. 9 Закону) після проведення попереднього референдуму з цього самого питання. Змінити або скасувати рішення референдуму має право і Верховна Рада АРК (більшість не менш як дві третини від загальної кількості депутатів), але з обов'язковим затвердженням на референдумі, який має відбутися протягом шести місяців з дня внесення зміни або скасування.

Акти республіканського референдуму мають вищу юридичну силу щодо актів Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК та актів органів місцевого самоврядування, що прийняті на території автономії (відповідно до ч. 3 ст. 1 зазначеного Закону). На думку О. Г. Мурашина [17, с. 22], правовим актом прямої демократії можна скасувати чи призупинити дію акта, який має меншу юридичну силу. Відповідно, враховуючи цю позицію, актом республіканського референдуму можна скасувати чи призупинити дію актів Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК та актів органів місцевого самоврядування.

Акти республіканського референдуму не потребують затвердження органами державної влади України та органами влади АРК.

Зазначена конституційно-правова регламентація порядку організації і проведення референдуму АРК не позбавлена недоліків. Проблеми "колізійності" та "нежиттєздатності" норм основного після Конституції України акта, за яким здійснюється організація референдумів (тобто Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р.), є на сьогодні першочерговими проблемами розвитку референдного законодавства України. Про вдосконалення цього Закону протягом всього періоду його застосування постійно йдеться як у наукових колах, так і в парламенті [18]. Але поки що це питання так і залишається відкритим.

### Література

1. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.
2. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність : монографія / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К., 2000; Погорілко В. Ф. Референдне право України : навч. посіб. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ліра. – К., 2006. – 366 с.; *Виборче право України* : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук – К. : Парламент. вид-во, 2003. – 383 с.
3. Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу : монографія / О. Л. Копиленко. – К. : Таксон, 2002. – 342 с.; Семак В. И. Конституция Автономной Республики Крым : учеб. пособие / В. И. Семак, В. Ф. Дубровский, И. Е. Парчишева. – Симферополь : Таврида, 1999. – Ч. 1. – 173 с.; Федоров А. Б. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя / А. Б. Федоров. – М. : Изд-во МГУ, 1999. – 56 с.; Мешков Ю. А. Конституционно-правовой статус Республики Крым : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. А. Мешков. – М., 2000. – 218 с.
4. Никифоров А. Р. Крым. Автономная республика в составе Украины : [Электронный ресурс] / А. Р. Никифоров. – Режим доступа : <http://crimea-portal.gov.ua/index.php?v=7&tek=97&art=77>; Федоров А. Б. Вказ. пр. – С. 17.
5. Тищенко Ю. Мовний референдум в АРК: до історії питання : [Електронний ресурс] / Ю. Тищенко. – Режим доступу: [www.mediareform.com.ua/article.php?articleID=1351](http://www.mediareform.com.ua/article.php?articleID=1351)

6. Федоров А. Б. Вказ. пр.
7. В Крыму прошла акция с требованием проведения референдума о независимости : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.russkie.org/index.php?module=fullitem&id=10808](http://www.russkie.org/index.php?module=fullitem&id=10808)
8. Восени 2008 р. до ЦВК надійшло подання про реєстрацію ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо винесення на референдум питання в такому формулюванні: “Чи згодні Ви проголосувати за ухвалення Закону України “Про зміну автономного статусу Автономної Республіки Крим на обласний, скасування спеціального статусу міста Севастополя та внесення відповідних змін до Конституції та деяких законодавчих актів України”, якими передбачено зміну автономного статусу Автономної Республіки Крим на обласний та скасування спеціального статусу міста Севастополя?” ЦВК відхилила подання, посилаючись на ознаки підроблення документів проведених зборів, внесення до них свідомо неправдивих відомостей. Див.: ЦВК відмовила в реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму / Відділ взаємодії із засобами масової інформації Секретаріату Центральної виборчої комісії. 17.12.2008; 29.12.2008 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.cvk.gov.ua/news/](http://www.cvk.gov.ua/news/)
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції АРК та Закону України “Про затвердження Конституції АРК” (справа про Конституцію АРК) від 16.01.2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 5. – Ст. 192.
10. Федоров А. Б. Вказ. пр.
11. Тищенко Ю. Вказ. пр.
12. Миност считаet незаконным крымский референдум : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.imperia.net.ua/fullscreen7701n.html](http://www.imperia.net.ua/fullscreen7701n.html); Хоменко В. Спершу плебісцит, потім бюджет. І ... прокурорський протест / В. Хоменко // Голос України. – 2006. – 2 лют.; Прокуратура Крима требует отменить референдум о статусе русского языка : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [obkom.net.ua/news/2006-02-23/0810.shtml](http://obkom.net.ua/news/2006-02-23/0810.shtml); Председатель Совета министров Автономной Республики Крым Анатолий Бурдюгов заявил о том, что вопрос проведения в Крыму консультативного референдума о статусе русского языка – это “популизм чистой воды” : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.crimea-portal.gov.ua/index.php?v=1&tek=1&art=6726](http://www.crimea-portal.gov.ua/index.php?v=1&tek=1&art=6726)
13. Батанов О. В. Місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні / О. В. Батанов // Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 171-173.
14. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні. – С. 163.
15. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб’єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 –Конституційне право / О.В. Батанов. – К., 2000. – С. 11-12.
16. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-ХІІ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&user=1239870492680093](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&user=1239870492680093)
17. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Олександр Геннадійович Мурашин. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 420 с.
18. Ганжа Н. В. Критичний аналіз концептуальних положень законопроектів про референдуми в Україні / Н. В. Ганжа // “Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні”, Всеукр. наук.-практ. конф. (2009 ; Запоріжжя). Всеукраїнська науково-практична конференція “Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні”, 24 квіт. 2009 р. : [матеріали : у 2 ч.]. – Запоріжжя : Юрид. ін-т ДДУВС, 2009. – Ч. І. – С. 42-44; Дерев’яно С. Обмеження предмета всеукраїнського референдуму: проблеми правового регулювання / С. Дерев’яно // Вісник Центр. виборчої комісії. – 2008. – № 3 (13). – С. 96-102.

*Анотація*

**Максакова Р.В. Референдум Автономної Республіки Крим: історико-правові аспекти та сучасний стан конституційно-правового регулювання. – Стаття.**

У статті охарактеризовано процеси організації і проведення референдумів Автономної Республіки Крим у період з 1991 до 2009 р.; запропоновано визначення поняття “референдум Автономної Республіки Крим” та розкрито його зміст. Автор звертає увагу на проблеми реалізації законодавства України щодо організації і проведення референдумів Автономної Республіки Крим, а також щодо проблем ініціювання та імплементації результатів цих референдумів.

*Ключові слова:* референдум, Автономна Республіка Крим, акт референдуму.

*Summary*

**Maksakova R.V. Referendum of Autonomous Republic of Crimea: historical and legal aspects and modern state of the constitutional regulation. – Article.**

The processes of organization and conducting of the referendums of the Crimean Autonomous Republic since 1991 to 2009 have been characterized in the article. The notion of the referendum of the Crimean Autonomous Republic was suggested and explained in the article. The author underlines the problems of realization of the Ukrainian legislation concerning organization and conducting of the referendums of the Crimean Autonomous Republic and draws attention to the problems of the initiation and implementation of the results of these referendums.

*Key words:* referendum, Autonomous Republic of Crimea, act of referendum.

УДК 343.9:343.352

*В.Я. Цитряк*

**ХАБАРНИЦТВО: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ  
СОЦІАЛЬНОГО ЯВИЩА ТА ПРОТИДІЇ ЙОМУ  
В УКРАЇНІ**

Знання кримінального законодавства в його історико-правовому аспекті має принципово важливе значення, особливо на сучасному етапі розвитку нашої держави. Як відомо, історичне минуле, з його позитивним та негативним досвідом, пояснює причини появи кримінально-правових норм, дозволяє оцінити положення, що в них містяться, з точки зору їх ефективності, спрогнозувати розвиток законодавства, сприяти його вдосконаленню.

Хабарництво, як і будь-який соціальний інститут, має свою еволюцію розвитку, коріння якої на теренах України сягають сивої давнини. У зв'язку з чим не тільки цікавим, але і необхідним та пізнавальним є дослідження генезису та основних етапів формування на законодавчому рівні відповідальності за явище, що є найбільш поширеною та небезпечною формою прояву корупції. Якщо врахувати, що протидія хабарництву протягом всього часу існування нашої держави відбувалася в умовах масштабних соціальних, політичних,