

мунікаційних відносин, що спрямовані на стимулювання операторів вітчизняного телекомунікаційного ринку, зокрема, до запровадження інновацій, а також до спрощення доступу споживачів до телекомунікаційної системи.

Що ж до нетарифного регулювання, то воно спрямоване на захист життя, здоров'я, майна, охорону довкілля, а також на встановлення способів організації чи ведення діяльності, правил ліцензування, місця і часу здійснення діяльності, обсягу випуску продукції чи надання послуг тощо. Найважливішим елементом нетарифного регулювання є також контрольні та наглядові функції. У сфері технічного нормування нетарифне регулювання охоплює як аспекти встановлення обов'язкових вимог до продукції та процесів, так і правила здійснення, перевірок і вживання заходів у разі факту порушення.

Відтак, до нетарифного регулювання в телекомунікаційній сфері ми можемо віднести: технічні обмеження телекомунікаційного бізнесу – обмежений ресурс (частотний ресурс, номерний ресурс); встановлення дозвільного порядку (надання ліцензій), як засіб державного регулювання; контроль за дотриманням умов (рівень якості телекомунікаційних послуг); забезпечення контролю зв'язку; надання секретності.

Відтак, державне регулювання телекомунікаційної діяльності як система комплексного організаційно-господарського впливу на ринки телекомунікаційних послуг практично відсутня в сучасному телекомунікаційному законодавстві.

**К. О. Павшук,**

асистент кафедри конституційного права  
України Національного юридичного уні-  
верситету імені Ярослава Мудрого

## **ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ПРОЯВ УСТАНОВЧОЇ ВЛАДИ НАРОДУ**

Останнім часом увага вчених та політиків прикута до питання прийняття нової Конституції України та внесення змін до чинної. Для підготовки та схвалення Концепції внесення змін до Конституції був створений спеціальний орган – Конституційна асамблея. Разом із тим, у 2012 році був прийнятий Закон України «Про всеукраїнський референдум», який встановлює принцип пріоритетності безпосереднього народовладдя з точки зору її походження, змісту, юридичної сили актів. Найвищим проявом такої переваги є схвалення нової редакції Конституції України шляхом проведення всеукраїнського референдуму і внесення змін до чинної.

Використання всенародного референдуму як способу прийняття конституції можна пояснити через призму установчої влади народу. Саме із застосування

подібних до референдумів форм почалося затвердження перших конституцій Франції, практику якої згодом перейняли Швейцарія та США.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» визначив предметом конституційного референдуму не лише внесення змін до чинної Конституції, але і схвалення нової її редакції. Чинна Конституція України прямо не передбачає можливості прийняття нового Основного Закону і не визначає відповідного порядку. Аналізуючи Рішення Конституційного Суду України (далі – Рішення) від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000, яким визнано неконституційним положення п. 6 ст. 2 Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 року № 65, в якому викладено питання: «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?». В основу такого рішення покладено обґрунтування, що закріплюючи право визначати і змінювати конституційний лад в Україні виключно за народом, Основний Закон України встановив чіткий порядок внесення змін до Конституції України, а викладене питання виносить на всеукраїнський референдум без з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України. Таким чином ставиться під сумнів чинність Основного Закону України, що може призвести до послаблення встановлених ним основ конституційного ладу в Україні, прав і свобод людини і громадянина. Це положення було підтверджено і в Рішенні від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008, де зазначено, що процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України.

Конституційні норми щодо суверенітету народу як єдиного джерела влади, якому належить виключне право визначати і змінювати конституційний лад, Конституційний Суд України пов'язує лише з правом народу вносити зміни до чинної Конституції України (пункт 4.2, підпункт 2 пункту 4.4. мотивувальної частини Рішення). Проте конституційно-правова доктрина, сформульована у Рішенні від 3 жовтня 1997 року № 4-зп/1997, виходить з іншого принципового положення: прийняття Конституції є актом установчої влади, що належить народу. І установча влада стосовно так званих встановлених влад є первинною. Приймавши 28 червня 1996 року від імені Українського народу Конституцію України, Верховна Рада України реалізувала делеговану установчу владу одноразово і більше не має повноважень затверджувати Основний Закон держави. Це – прерогатива виключно народу (стаття 5 Конституції України). Тому винесення на референдум питання щодо порядку прийняття нової Конституції всенародним голосуванням повністю відповідає нормам чинної Конституції України щодо виключного права народу встановлювати і змінювати конституційний лад в Україні.

Таке виключне право може реалізуватись як прийняттям нового Основного Закону, так і внесенням змін до чинної Конституції. Причому і перший, і другий

способи є невід'ємним правом народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади. Порядок внесення змін до Конституції України визначений її розділом XIII і є імперативним. Прийняття (затвердження) нового Основного Закону можливе двома шляхами: безпосередньо на референдумі, що пропонується конституційно встановленою кількістю виборців (стаття 72 Конституції України), або делегуванням народом такого права спеціально створюваному органу, наприклад, установчим збором чи парламенту.

Не менше запитань виникає на практиці і щодо реалізації законодавчого референдуму, що, насамперед, зумовлено «конкурентністю», яку вбачають між результатами проведення такого референдуму і результатами діяльності парламенту як органу законодавчої влади. Можливість проведення законодавчого референдуму об'єктивно ставить під сумнів іманентність законотворчої функції парламенту, особливо, якщо такий референдум проводиться за рішенням глави держави – президента, ухваленим на його власний розсуд.

Суттєвим є і те, що законодавчий референдум, який проводиться за рішенням парламенту, виглядає як «відмова» законодавчого органу від здійснення відповідних повноважень. Реалізація законотворчої функції безпосередньо народом унаслідок такої «відмови» може трактуватися як причина перевірки адекватності депутатського корпусу вимогам, які випливають зі змісту принципу народно-суверенітету. Саме у зв'язку з цим, наприклад, у статті 105 Конституції Естонської Республіки встановлено, що в разі, якщо законопроект, винесений за рішенням парламенту на референдум, не буде підтриманий визначеною більшістю голосів, призначаються позачергові парламентські вибори.

Важливим моментом у дотриманні демократичності є неприпустимість конкуренції між формами безпосередньої та представницької демократії. Зокрема, в Рішенні від 16 квітня 2008 року № 6 рп/2008 зазначено, що «правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)». Таким чином, вважається доцільним встановлення чіткого розмежування компетенції парламенту та референдуму без застосування оціночних категорій з метою забезпечення необхідного балансу між двома формами народовладдя.

Таким чином, із всього різномаяття думок та тлумачень положень Конституції найбільш зрозумілим є висновок про те, що нова редакція Конституції повинна бути прийнята або шляхом ініціювання самостійно народом України прийняття нової Конституції, або спочатку має бути з'ясована воля народу з приводу необхідності прийняття нової Конституції та спосіб вчинення таких дій, здійснене делегування влади парламенту або іншому органу для її прийняття. Можливим є ще один спосіб – внесення змін до чинної Конституції України щодо порядку

прийняття нової її редакції, затвердити зміни на всеукраїнському референдумі, а потім приймати нову Конституцію. Цілком слушним є зауваження, що враховуючи відсутність норми в самій Конституції про спосіб прийняття нової редакції (що цілком виправдано з точки зору забезпечення стабільності, а з іншого боку – провокує виникнення безлічі питань), а також одноразове делегування установчої влади Верховній Раді України, обов'язковим є з'ясування уподобань народу щодо способу прийняття нової Конституції. Не для конкретного випадку, а взагалі, для того, щоб знову не повертатися до цього питання в разі потреби.

На референдумі за народною ініціативою, на вимогу 3 млн. громадян, може бути прийнята нова Конституція, внесені зміни до чинної чи прийнята нова редакція. Вчені не знаходять у законі відповіді на питання, яким чином буде розроблено текст, хто буде відповідальний за його розробку, за дотримання вимог конституційних положень. І врешті-решт, обговорюючи процедури та способи, ніхто не звертає увагу на той безсумнівний факт, що порядок прийняття нової Конституції України має бути встановлений конституційним законом, а закон, який регулює питання всеукраїнського референдуму, за своєю юридичною силою є звичайним законом. Це є порушенням приписів чинної Конституції.

У демократичній державі особливим захистом від узурпації з боку держави має користуватися народний суверенітет. Вся довіра конституції заснована на твердженні, що носії влади не тільки не будуть, але і не зможуть зловживати нею. Одна з найголовніших переваг вільного правління полягає у вихованні розуму і почуттів народу, яке проходить в найглибші його верстви, коли його закликають для участі в діях, які охоплюють безпосередньо великі інтереси. Звичайно, закріпити в законі право – не означає встановити механізм його реалізації. Для реальної ефективності прописаних народних ініціатив необхідно не лише гармонізувати положення законів між собою і не дозволити прогалинам діяти на користь влади, а й на практиці чітко розмежувати компетенцію представницького органу, Президента України, надаючи безумовну перевагу народу.

**С. І. Палешник,**

аспірант кафедри теорії держави і права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## **ДОКТРИНАЛЬНЕ ТЛУМАЧЕННЯ НОРМ ПРАВА В СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ**

Зазвичай у правовій літературі доктринальне тлумачення норм права – це один із видів неофіційного, тобто необов'язкового тлумачення, що дається вченими-юристами в наукових публікаціях, монографіях, коментарях до законів