

УДК: 342.553 : 342.573 (477)



Семерак Ігор Олександрович

здобувач юридичного факультету
Ужгородського національного університету
(Україна, м. Ужгород)

ШЛЯХИ І ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ

Анотація

Стаття присвячена дослідженню шляхів і перспектив удосконалення законодавства про місцеві референдуми з метою створення дієвих юридичних механізмів безпосереднього вирішення територіальною громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Аналізується стан і проблеми чинного законодавства про місцеві референдуми, а також досліджуються здобутки законопроектної роботи у цій сфері за останні роки. Обґрунтовується нагальна необхідність завершення розробки та прийняття самостійного закону про місцевий референдум, який би враховував стандарти ПАРЄ в сфері муніципальної референдної демократії.

Ключові слова: *місцевий референдум, закон про місцевий референдум, референдне законодавство, стандарти ПАРЄ в сфері референдної демократії.*

Сучасна конституційно-правова наука досліджує все нові й нові явища політико-правового буття, не залишаючи при цьому без уваги й переосмислення традиційних інститутів демократії. Серед них і інститут місцевого референдуму від належного законодавчого забезпечення якого залежать подальші перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Нині ні в кого не викликає сумнівів твердження про те, що важливою формою локальної демократії в Україні є місцеві референдуми. Прийняття громадянами безпосередньо на місцевому референдумі відповідних рішень із найважливіших питань місцевого значення дозволяє членам територіальної громади відстоювати свої

легітимні права та інтереси, сприяти розвитку місцевого самоврядування в Україні.

У вітчизняне суспільно-політичне життя місцеві референдуми ввійшли після проголошення незалежності України. Утім, вони так і не здобули того успіху, який вони мають у таких зарубіжних державах із давніми традиціями народовладдя як Австралія, Данія, США, Франція, Швейцарія та ін. Хоча демократичні традиції в Україні мають не менш давні витoki.

Малодослідженість проблем теорії та практики місцевих референдумів не спростовує певний позитивний досвід їх проведення в Україні. До прикладу, дані, оприлюднені Міністерства юстиції України на офіційному інтернет-сайті в 2009 році засвідчують, що місцеві референдуми не лише закріплені в чинному законодавстві України, а й проводилися у нашій державі більше 150 разів, починаючи з відомого референдуму 20 січня 1991 року в Криму і закінчуючи місцевим референдумом у травні 2009 року в Шевченківському районі м. Києва щодо проведення загальноміського референдуму про недовіру міському голові Л.Черновецькому, підвищення тарифів на комунальні послуги, введення платної медицини. Їх результати і наслідки виявилися здебільшого неоднозначними і не сприяли утвердженню місцевих референдумів у суспільстві та державі.

Щодо причин неефективності інституту місцевого референдуму в Україні серед вітчизняних правознавців існує багато думок. Зокрема, вчені та експерти говорять і про недосконалість конституційної моделі

місцевого самоврядування в Україні та нагальну потребу в її модернізації, і про незрілість територіальних громад, і про інші. Так, в цілому можна погодитися з ек-міністром юстиції М.В. Оніщуком, що серед низки самих різних чинників, які зумовили таку ситуацію з негативними реаліями і перспективами проведення місцевих референдумів в Україні, можна назвати:

1) недосконалість, а іноді й архаїчний характер теоретико-методологічного забезпечення інституту місцевого референдуму, відсутність цілісних і новітніх за своєю сутністю концепцій і теорій місцевого референдуму в контексті так на сьогодні й несформованого вчення про локальну демократію в Україні;

2) застарілість чинного законодавства про місцеві референдуми та невідповідність Конституції України положень Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»;

3) невідповідність між задекларованими конституційними нормами і реальною конституційною правозастосовчою практикою, коли глибинна політико-правова трансформація інституту місцевого референдуму не супроводжується відповідними і своєчасними законодавчими новаціями;

4) наявність у морально і нормативно застарілому Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» потужного адміністративного чинника, який суттєво впливає на характер підготовки і проведення місцевого референдуму, результати такого референдуму та їх практичну реалізацію;

5) зволікання із проведенням анонсованої ще в 2004 році комплексної та масштабної реформи місцевого самоврядування в Україні, здатної забезпечити належний розвиток територіальних громад і задоволення їх законних прав, у тому числі й шляхом проведення місцевого референдуму;

6) недостатня взаємодія органів місцевого самоврядування і інститутів громадянського суспільства, відсутність належним чином унормованих і, головне, дієвих форм контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку територіальних громад і їх окремих членів;

7) необізнаність членів територіальних громад з можливими шляхами вирішення місцевих справ, реальними механізмами їх безпосередньої участі у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні;

8) невитребуваність потенціалу взаємодії місцевих референдумів з іншими інститутами локальної демократії тощо [1].

Очевидно, що зазначені чинники можна деталізувати і продовжити їх ряд далі, але, безсумнівно, чи не найголовнішою причиною неефективності інституту місцевого референдуму є відсутність його належного законодавчого забезпечення.

Очевидно, що на сьогодні Конституція України, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші нормативно-правові акти нині не дозволяють громадянам України безперешкодно і в повному обсязі реалізувати своє право на участь у місцевих референдумах,

не закріплюють чіткі та зрозумілі юридичні механізми вирішення на таких референдумах найбільш важливих для територіальної громади питань, ставлячи її після виборів у залежність від діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та держави.

Так, до прикладу, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» не містить чіткого визначення поняття місцевого референдуму. Аналіз статті 1 Закону дає змогу говорити про те, що під місцевим референдумом законодавець розуміє спосіб прийняття громадянами шляхом голосування рішень з важливих питань місцевого значення. Більш повне визначення місцевого референдуму міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який у статті 7 визначає місцевий референдум як форму вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Але, відсутність спеціального закону про місцевий референдум є відчутною.

Утім, було б неприпустимим ігнорувати відповідні законопроектні роботи. Так, упродовж II – VI скликань у Верховній Раді України було зареєстровано цілу низку законопроектів, які мали на меті вдосконалення унормування інституту місцевого референдуму, а саме: проект Закону України «Про порядок автоматичного підрахунку голосів громадян України під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад

та сільських, селищних, міських голів, а також при проведенні всеукраїнського та місцевих референдумів» (реєстр. № 6338 від 12.01.2001, н.д. О.Ржавський); проект Закону України «Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» (реєстр. № 938 від 14.05.2002, н.д. Р.Безсмертний); проект Закону України «Виборчий кодекс» (реєстр. № 2174 від 10.09.2002, н.д. Є.Жовтяк); проект Закону України «Про внесення змін і доповнень до деяких законів України (про додаткові гарантії забезпечення прав інвалідів по зору та слуху на участь їх у виборах і референдумах)» (реєстр. № 8434 від 10.11.2005, н.д. В.Слаута, Т.Чорновіл); проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 1154 від 17.07.2006, н.д. О.Турчинов, А.Портнов); проект Закону України «Про внесення доповнень до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (щодо принципів участі громадян у референдумах)» (реєстр. № 3180 від 15.02.2007, н.д. Л.Бірюк); проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 2004 від 05.02.2008, н.д. А.Портнов, О.Лавринович, В.Пилипенко, С.Подгорний); проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (щодо найменування і перейменування населених пунктів і районів)» (реєстр. № 2693 від 24.06.2008, н.д. О.Доній); проект Закону України «Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні» (реєстр. №

2630 від 11.06.2008, н.д. Ю.Ключковський, С.Подгорний) і ін.

Окремо слід згадати, що 15 квітня 2008 року розпорядженням Голови Верховної Ради України № 457 було створено Робочу групу з підготовки проекту Виборчого кодексу України, очолювану народним депутатом України Ю. Б. Ключковським, яка вже нині, 28 квітня 2010 року, проводить у Верховній Раді України презентацію цього Кодексу. Але, правове регулювання місцевого референдуму не стало предметом Виборчого кодексу України.

Також слід згадати, що Міністерства юстиції України на виконання пункту 170 Орієнтовного плану законопроектних робіт на 2008 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 534-р, розробило проект Закону України «Про місцевий референдум» і провело 23 липня та 5 жовтня 2009 року два широкі громадські обговорення цього Законопроекту із залученням представників громадськості, наукового та експертного середовища, всіх небайдужих до проблем локальної демократії та реформування конституційних засад місцевого самоврядування в Україні [2].

До закладених у згаданому Законопроекті новел слід віднести:

- чітке унормування термінів «місцевий референдум», «члени територіальних громад», «питання місцевого значення» та інших;

- законодавче закріплення принципів місцевого референдуму, які стануть виз-

начальними для утвердження та дієвості локальної референдної демократії;

- встановлення предмету місцевого референдуму та унормування питань, які виражають його зміст, тобто питань місцевого значення (питання, віднесені Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування, зокрема, питання про наділення місцевих рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах; питання про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів, а також інші питання, які не відносяться до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим), а також вимог до «формули» місцевого референдуму;

- унормування чітких обмежень щодо ініціювання та проведення місцевих референдумів у частині режиму локальної референдної демократії (обмеження щодо ініціювання та проведення місцевих референдумів в умовах воєнного або надзвичайного стану) та питань, які виносяться на розсуд територіальної громади;

- покладення організації та проведення місцевого референдуму на територіальні комісії, утворені у порядку, визначеному Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»;

- регулювання особливостей порядку проведення місцевого референдуму на території міста з районним поділом;

- встановлення особливого порядку проведення місцевого референдуму стосовно дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів;

- закріплення права присутності офіційних спостерігачів від місцевих осередків об'єднань громадян, міжнародних організацій на засіданнях територіальної чи дільничної комісії з місцевого референдуму, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування, на дільниці в день проведення місцевого референдуму у приміщенні, де проводиться голосування;

- встановлення терміну, впродовж якого повинні бути виділені з місцевого бюджету кошти на підготовку і проведення місцевого референдуму, тощо [3]. Водночас, ряд із цих положень в процесі громадського обговорення зазнали змін і уточнень, що загалом позитивно вплинуло на якість відповідного Законопроекту.

Характеризуючи найбільш загальні положення законопроекту про місцевий референдум, підготованого Мін'юстом слід відзначити, що розділ I цього проекту Законопроекту присвячений визначенню поняття місцевого референдуму, його видів, принципів участі громадян у місцевому референдумі, питань, що можуть виноситись на місцевий референдум.

Значна частина нормативних приписів проекту Законопроекту присвячена процедурним питанням організації та проведення місцевого референдуму.

Призначенню проведення місцевого референдуму має передувати утворення ініціативної групи, яка займатиметься збиранням підписів громадян України, які підтримують ініціативу про проведення місцевого референдуму. Більшість положень розділу II проекту Закону спрямована на визначення суб'єктів ініціювання місцевого референдуму, регулювання питань утворення ініціативної групи з місцевого референдуму, порядку її реєстрації, а також порядку і строків збирання нею підписів (статті 9-15).

Положення, якими визначається організація і забезпечення проведення місцевого референдуму (утворення територіального округу, дільниць із місцевого референдуму, визначення статусу комісій з місцевого референдуму, їх повноважень та організації роботи, агітація місцевого референдуму тощо) викладені в розділі III проекту Законопроекту.

Проектом Закону визначаються також порядок проведення голосування, встановлення результатів місцевого референдуму (розділ IV), особливості проведення місцевого консультативного референдуму (розділ V).

У Заключних Положеннях (розділ VII) проекту Закону запропоновано врегулювати питання фінансового забезпечення підготовки та проведення місцевого референдуму, відповідальності за порушення законодавства про місцевий референдум, а також зберігання документації місцевого референдуму.

Важливість доведення цього Законопроекту до його логічного завершення та внесення на розгляд Верховної Ради України є очевидною. У силу цього, можна припустити, що Міністерство юстиції України найближчим часом завершить відповідні законопроектні роботи і проект закону про місцевий референдум отримає схвалення Уряду України і буде внесений ним на розгляд Верховної Ради України. Очікувано, що у цьому законопроектні знайдуть своє відтворення й стандарти ПАРС у сфері референдної демократії, обґрунтовані в документах, ухвалених Венеціанською комісією ПАРС на її пленарних сесіях. Це, до прикладу, Рекомендація 1821 (2007) «Про Кодекс належної практики щодо референдумів», Декларація Кабінету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» та інші.

До прикладу, в Кодексі належної практики щодо референдумів, ухваленому Радою за демократичні вибори на її 19 сесії (Венеція, 16 грудня 2006 року) та Венеціанською комісією на її 70 пленарній сесії (Венеція, 16-17 березня) визначається, що «основні аспекти референдумного законодавства повинні бути закритими для внесення за рік до референдуму, або бути записаними у Конституції чи на рівні, вищому від звичайного закону» [4]. На нашу думку, таке застереження є слухним і для вітчизняної правотворчої практики у сфері місцевих референдумів. Адже інститут місцевого референдуму в жодному разі не повинен стати інструментом для вирішення поточних

політичних завдань і забезпечення інтересів тих чи інших політичних сил, представлених на загальнонаціональному рівні.

Логічним і закономірним вбачається й належне теоретико-методологічне забезпечення відповідної законотворчої, а у перспективі й правозастосовної діяльності суб'єктів муніципального процесу. Адже, «технічний» закон про місцеві референдуми, який не буде узгоджуватися та синхронізуватися з метою, цілями і про-

цесом реформи місцевого самоврядування навряд чи зможе забезпечити відродження потенціалу досліджуваного нами інституту локальної демократії.

Зазначене свідчить про необхідність залучення науковців до розробки законопроекту про місцевий референдум, а також про необхідність теоретико-методологічного обґрунтування ними конкурентоспроможних теорій і концепцій місцевого референдуму.

Література:

1. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти: матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ // Передмов. М. В. Оніщука; Автор. кол.: Федоренко В. Л., Ляшко І. В., Базілевич Д. С., Кузнецова Н. О., Черничка Л. В.; Упоряд.: Пиняк С. І., Гарбуз Ю. П., Степанян Г. С. – К.: СПД Москаленко О. М., 2009. – С. 15.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/photoalbum/photoalbum_261; http://www.minjust.gov.ua/photoalbum/photoalbum_283
3. *Оніщук М.В.* Новий Закон України «Про місцевий референдум» - гарантія відродження місцевого самоврядування в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. - № 8. – С. 6-13.
4. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-е, виправ. і доповн. – К.: Логос, 2009. – С. 274.

ПУТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА В УКРАИНЕ

Аннотация

Статья посвящена исследованию основных направлений и перспектив усовершенствования законодательства о местных референдумах с целью создания действенных юридических механизмов непосредственного решения территориальной громадой (общиной) вопросов местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Анализируется состояние и проблемы действующего законодательства о местных референдумах, а также исследуются позитивные результаты законопроектных работ в этой сфере за последние годы. Обосновывается крайняя потребность завершения разработки и принятия самостоятельного закона о местных референдумах, который бы учитывал стандарты ПАСЕ в сфере муниципальной референдной демократии.

Ключевые слова: *местный референдум, закон о местном референдуме, референдное законодательство, стандарты ПАСЕ в сфере референдной демократии.*