



УДК 342.8

## ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ В УКРАИНЕ

Елена ГАЛУС,

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного,  
административного и финансового права  
Хмельницкого университета управления и права

### АННОТАЦИЯ

В статье анализируется состояние законодательного регулирования местных референдумов в Украине и законопроектной работы в Верховной Раде Украины по совершенствованию правового регулирования местных референдумов. Отмечается, что отсутствие надлежащего законодательного регулирования порядка организации и проведения местных референдумов является прямым нарушением конституционного права граждан решать вопросы местного значения и ряда других муниципальных прав и свобод. Исследуется опыт регулирования института местных референдумов в зарубежных странах. Указывается на необходимость унификации норм трех избирательных законов и закона о всеукраинском референдуме и принятия Кодекса о выборах и референдумах, который бы регулировал порядок организации и проведения выборов и референдумов, в том числе и местных, в Украине.

**Ключевые слова:** местный референдум, местное самоуправление, унификация избирательного и референдного законодательства.

### PROSPECTS OF LEGAL REGULATION OF LOCAL REFERENDUM IN UKRAINE

Olena HALUS,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law of Khmelnytsky University of Management and Law

### SUMMARY

The article analyzes the state of legislative regulation of local referendums in Ukraine and the legislative work in the Verkhovna Rada of Ukraine on improving the legal regulation of local referendums. It is noted that the lack of proper legislative regulation of the organization and conduct of local referendums is a direct violation of the constitutional right of citizens to resolve issues of local importance and a number of other municipal rights and freedoms. The experience of regulation of the institute of local referendums in foreign countries is researched. Indicates the need to unify the norms of the three election laws and the law on an all-Ukrainian referendum and the adoption of the Code of Elections and Referendums that would regulate the organization and conduct of elections and referendums, including local ones, in Ukraine.

**Key words:** local referendum, local self-government, unification of election and referendum legislation.

**Постановка проблемы.** Одной из приоритетных форм местного непосредственного народовластия выступают местные референдумы. Статья 38 Конституции Украины предусматривает право граждан участвовать во всеукраинском и местных референдумах.

Местные референдумы играют важную роль, поскольку позволяют членам территориальной громады, имеющим право голоса, принимать или утверждать нормативные положения и другие важные решения местного значения путем тайного голосования.

Однако 6 ноября 2012 года Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О всеукраинском референдуме». Он вызвал неоднозначную реакцию как у политиков, так и у ученых. В п. 4 Заключительных положений указано:

«Признать со дня официального опубликования этого Закона утратившим силу Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах». Закон Украины «О всеукраинском референдуме» был обнародован 28 ноября 2012 года, и нужно констатировать, что с тех пор правовое регулирование порядка проведения местных референдумов в Украине отсутствует.

Удачной была норма проекта этого Закона от 29.04.2010 года, которая предусматривала потерю силы Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» только в части его положений об организации и порядке проведения всеукраинского референдума. Однако народные депутаты эту норму не поддержали. Поэтому нужно согласиться с А. Ставнийчук, которая

утверждает, что в правовом поле Украины образовался вакуум в вопросе проведения местных референдумов [1, с. 24].

**Актуальность темы исследования.** Одной из причин такого неудовлетворительного регулирования института местного референдума является отсутствие достаточного научного основания к глубокому и всестороннему определению этой формы непосредственного народовластия.

**Состояние исследования.** Следует отметить, что исследованием проблем местных референдумов занимались такие отечественные и зарубежные ученые, как: А.В. Батанов, А.П. Бойко, С.М. Деревьянко, Л.И. Муркович, А.Б. Онишко, А.В. Скрипнюк, А.П. Ставнийчук, М.И. Ставнийчук, В.Л. Федоренко другие.



**Целью и задачей статьи** является анализ правового регулирования института местного референдума в Украине и разработка предложений по совершенствованию его законодательного регулирования.

**Изложение основного материала.** Как справедливо отмечает А.В. Скрипнюк, особого внимания заслуживает институт местного референдума, ведь, на самом деле, демократия всегда начинается не сверху, а с территориальной общины. Собственно, именно с индивида и территориальной общины начинается и гражданское общество [2, с. 38].

Согласно статистическим данным, собранным в ходе исследования, проведенного в течение июля-ноября 2016 года Лабораторией законодательных инициатив в рамках Программы USAID «СОБЕТ: ответственность, подотчетность, демократическое парламентское представительство», с 1991 по 2012 годы было проведено 153 императивных местных референдумов. 22 инициативы не состоялись. Консультативные референдумы (совещательные опросы) не проводились, хотя инициировались дважды [3].

На сегодня правовое регулирование референдумов в Украине сводится к разделу 3 Конституции Украины и Закону Украины «О всеукраинском референдуме».

Конституция Украины определяет только основные принципы проведения референдумов. Согласно п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституции Украины исключительно законами Украины определяются организация и порядок проведения выборов и референдумов. Возникает важный вопрос: как на законодательном уровне должным образом урегулировать порядок проведения местных референдумов?

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» содержит несогласованности относительно того, каким законом должен регулироваться порядок организации и проведение местного референдума. Так, ч. 5 ст. 7 указывает на то, что порядок назначения и проведения местного референдума, а также перечень вопросов, которые решаются исключительно референдумом, определяются законом о референдумах. А в ч. 2 ст. 78 предусмотрено, что порядок проведения местного референдума о досрочном прекраще-

нии полномочий совета определяется законом о местных референдумах.

Оправданным кажется мнение А.В. Скрипнюка о том, что принятие двух специальных законов о референдумах разных уровней является шагом в направлении деконсолидации отечественного законодательства о референдумах. Действительно, вопрос подготовки, проведения и установления результатов всеукраинского и местного референдумов являются однородными по своей правовой природе и характеру регулирования, а подавляющее большинство процедур при проведении двух вышеупомянутых референдумов подобны. Исходя из этого, было бы целесообразно соответствующие вопросы решать в рамках одного законодательного акта [2, с. 43].

Кардинальной иной точки зрения о необходимости законодательного регулирования института местных референдумов придерживаются авторы Общественного экспертного доклада «Опыт применения местного референдума в Украине как составляющей местной демократии». По их мнению, сама необходимость специального закона для проведения местного референдума сомнительна, он, например, отсутствует в таких странах как Бельгия, Люксембург, Италия, Португалия, Финляндия и Швеция. В этих странах, как утверждают авторы, достаточно конституционного закрепления и отдельных разделов в национальном законодательстве по организации власти на местах. Учитывая это, отсутствие исчерпывающе описанной процедуры инициирования и проведения местных референдумов при наличии конституционного закрепления и закрепление законом полномочий Совета местных депутатов их проводить, является серьезным основанием для легитимации «крымского плебисцита» [3].

Трудно согласиться с изложенной позицией, поскольку отсутствие надлежащего законодательного регулирования порядка организации и проведения местных референдумов является прямым нарушением конституционного права граждан решать вопросы местного значения. При этом это также ограничивает и ряд других муниципальных прав и свобод. В частности, согласно Закону Украины «О добровольном объединении территориальных общин» от 5.02.2015 года

решение о добровольном объединении территориальных общин принимается сельским, поселковым, городским советом, или на местный референдум выносится вопрос о поддержке объединения территориальных общин. При отсутствии правового регулирования порядка проведения местных референдумов члены территориальной общины лишены права непосредственно решать вопрос о вхождении их территориальной общины в состав объединенной. Кроме этого, отсутствие прописанного в упомянутом законе механизма выхода из состава объединенной территориальной общины может в будущем спровоцировать практику проведения народных вече, собраний граждан и т. п., что не является отражением воли большинства членов территориальной общины и легитимной формой решения данного вопроса. Ведь согласно п. 7 Заключительных и переходных положений Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» до принятия закона об административно-территориальном устройстве Украины территориальные громады села, поселка, города, добровольно объединившиеся в одну территориальную общину, путем местного референдума могут принять решение о выходе из этой общины лишь при условии наличия финансово-материальной базы, достаточной для обеспечения осуществления каждой из этих общин функций и полномочий местного самоуправления в соответствии с этим законом.

Кроме этого, Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» предусматривает ряд вопросов, которые решаются на местном референдуме. В частности, это решение о наделении городских советов правами по управлению имуществом и финансовыми ресурсами, которые являются собственностью территориальных общин районов в городах (ч. 4 ст. 16), вопрос о досрочном прекращении полномочий сельского, поселкового, городского, районного в городе совета (ч. 3 ст. 78), вопрос о досрочном прекращении полномочий сельского, поселкового, городского головы (ч. 3 ст. 79).

В зарубежных странах законодательное закрепление местных референдумов возможно на трех уровнях: конституционном, национального законодательства и местных актах. Вы-



бор способа регулирования зависит от распределения полномочий между национальным, региональным и местным уровнями управления в государстве, а также от объективных требований политического процесса [4, с. 154].

В подавляющем большинстве стран ЕС подготовка и проведение выборов и референдумов регламентируется разными законами. Даже в тех случаях, когда избирательное законодательство кодифицировано (Испания, Люксембург, Нидерланды, Финляндия, Франция, Швеция), соответствующие кодексы не содержат положений, определяющих порядок проведения референдумов. Исключение из этого общего правила составляют лишь некоторые страны: Дания, в которой порядок проведения референдумов определяется законом о парламентских выборах; Великобритания (в Великобритании процедура проведения референдумов регламентируется Законом о политических партиях, выборах и референдумах, который определяет порядок создания политических партий, финансирования выборов и партий, статус органов администрирования выборов и референдумов, особенности проведения и финансирования референдумов), Словения (в Словении одним законом определены «технические» аспекты избирательной кампании в общегосударственных, местных выборах, выборах в Европарламент и кампании по подготовке и проведению референдумов – основы освещения выборов и референдумов в СМИ, особенности финансирования выборов и референдумов и санкции за нарушение установленных требований) [4, с. 46].

До принятия Закона о местных референдумах или Кодекса о выборах и референдумах необходимо определиться также с классификацией местных референдумов по территории проведения. Считаю целесообразным согласиться с мнением В.Л. Федоренко о целесообразности закрепления возможности проведения местных референдумов на районном и областном уровнях. Как утверждает исследователь, если областные и районные советы, которые представляют общие интересы жителей территориальных общин, расположенных на территории соответствующего области или района, то почему тогда жители этих террито-

риальных общин не могут решать свои общие вопросы через местные референдумы [5, с. 68].

Похожего мнения придерживается Л. Муркович, которая отмечает, что учитывая европейский опыт проведения местных референдумов, в Украине также следует ввести с учетом территориального признака референдумы, проводимые на региональном и локальном (громадовского) уровнях [6, с. 256].

Проанализируем состояние нормопроектной работы в Верховной Раде Украины относительно правового регулирования местных референдумов. 19.04.2011 г. Верховная Рада Украины приняла в первом чтении проект Закона Украины «О местном референдуме» № 7082 от 3.09.2010 года [7]. Однако дальнейших действий по рассмотрению данного законопроекта не происходило.

Позже в Верховную Раду Украины VIII созыва был подан еще ряд законопроектов о местных референдумах. Так, проект Закона о всеукраинском и местных референдумах по народной инициативе (реестр. № 2535 от 3.04.2015 г.), поданный народными депутатами В.И. Немченко, Т.Г. Козаком, И.М. Шурмой и Н.И. Шуфричем [8], был возвращен на доработку инициаторам. По нашему мнению, правовое регулирование только одного вида референдумов в отдельном законе нецелесообразно.

21.04.2015 г. народным депутатом А.А. Гончаренко был подан проект Закона о местном референдуме № 2535-1, однако позже он был отозван.

Следующими к рассмотрению парламентом поступили проект Закона о местном референдуме (регистр. № 2145-1 от 3.07.2015 г.), представленные народными депутатами О.Ю. Вилкулом и Д.Ю. Шпенковым [9], проект Закона о местном референдуме (реестр. № 2145-2 от 6.07.2015 г.), поданный народными депутатами А.П. Бойко, А.В. Ледовских и другими [10], а также проект Закона о местном референдуме (регистр. № 2145-3 от 8.07.2015 г.), поданный народным депутатом В.Г. Нестеренко [11], которые согласно выводам Главного научно-экспертного управления по результатам рассмотрения в первом чтении целесообразно вернуть субъектам права законодательной инициативы на доработку.

22.02.2017 г. Комитет по вопросам правовой политики и правосудия на своем заседании рассмотрел указанные законопроекты и решил рекомендовать Верховной Раде Украины принять решение относительно упомянутых законопроектов, определившись путем голосования, учитывая, что проектом Закона о местных выборах предлагается заполнить пробел в украинском законодательстве и урегулировать институт местного референдума.

Упомянутые законопроекты по-разному предлагают определять виды местных референдумов и иные вопросы их организации и проведения. В частности, законопроект № 2145-3 определяет возможность проведения только императивного и повторного местного референдума; законопроект № 2145-1 – императивного, консультативного и повторного.

Справедливым представляется мнение А.Б. Онишко, который утверждает, что процесс разработки законопроекта «О местных референдумах в Украине» является сложным, длительным и требует максимального учета положений и ЗУ «О всеукраинском референдуме» и ряда положений других действующих законов Украины, например: «О Центральной избирательной комиссии», «О местных выборах», «О местном самоуправлении в Украине» и др. [12, с.62].

А.В. Скрипнюк справедливо определяет основные идеи, которые должны найти свое отражение в практическом наполнении Закона о местном референдуме, в частности максимальное упрощение процедур инициирования, подготовки и организации местных референдумов; устранение лиц, о прекращении полномочий которых объявляется референдум, от процесса организации и проведения таких референдумов; четкая регламентация процесса подготовки и проведения местного референдума по срокам, детализация работы комиссий по референдуму (голосование, кворум, решения); гласность и демократичность всех процедур; акцентирование внимания не просто на установлении прав и обязанностей, но и на механизмах их реализации, введение таких институтов, как официальные наблюдатели за проведением референдума, детализация норм относительно агитации в процессе референдума. При этом с целью унификации сходных по



своей юридической природе процесса выборов и процесса референдума те части законопроекта, которые касаются процедуры деятельности комиссий по референдуму и порядка голосования, целесообразно максимально приблизить к соответствующим положениям избирательного законодательства [2, с. 40].

Учитывая вышесказанное, по нашему мнению, нужно унифицировать нормы трех избирательных законов и закона о всеукраинском референдуме и принять Кодекс о выборах и референдумах, поскольку избирательный и референдный процессы похожи между собой, должны содержать унифицированные правила принципов избирательного и референдного процесса; территориальной организации выборов и референдумов; процедуры составления списков избирателей и лиц, участвующих в референдуме; требований к членам избирательных комиссий и комиссий по вопросам референдумов; предвыборной агитации и агитации по вопросам, которые выносятся на референдум; процедуры голосования и подсчета голосов; процедуры обжалования решений выборов и референдумов и тому подобное.

**Выводы.** Подытоживая, стоит отметить, что на сегодня в Украине вопрос правового регулирования местных референдумов является очень актуальным, и несмотря на то, что происходит реформа местного самоуправления, считаем, что вопрос о концепции будущего Кодекса о выборах и референдумах или специального закона о местных референдумах должно стать предметом обсуждения в научных кругах и среди общественности.

#### Список использованной литературы:

1. Ставнійчук А. Місцевий референдум — пріоритетна форма прямої демократії у місцевому самоврядуванні / А. Ставнійчук // Юридична Україна. — 2015 г. — № 6. — С. 24.
2. Скрипнюк О.В. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя / О.В. Скрипнюк // Вісник Національної академії правових наук України. — 2015. — № 1(80). — С. 37.
3. Громадська експерта доповідь у форматі Shadow Report «Досвід застосування місцевого референду-

му в Україні як складової місцевої демократії», підготовлена Лабораторією законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа. — К., 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Shadow\\_Referendum\\_Edit.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Shadow_Referendum_Edit.pdf).

4. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва ; за ред. Д.С. Ковриженка. — К. : ФАДА, ЛТД, 2007, М. — 186 с.

5. Федоренко В.Л. Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні: досвід, проблеми та перспективи / В.Л. Федоренко // Вісник Центральної виборчої комісії України. — 2014. — № 1(28). — С. 64.

6. Муркович Л. Місцевий референдум як форма безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами / Л. Муркович // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2013. — № 4(19). — С. 251–260.

7. Проект Закону про місцевий референдум № 7082 від 3.09.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=38447](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38447).

8. Проект Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою № 2535 від 03.04.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54645](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54645).

9. Проект Закону про місцевий референдум № 2145а-1 від 3.07.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55896](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55896).

10. Проект Закону про місцевий референдум № 2145а-2 від 6.07.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55910](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55910).

11. Проект Закону про місцевий референдум (реєстр. № 2145а-3 від 8.07.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55941](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55941).

12. Онишко О.Б. Місцеві референдуми в Україні / О.Б. Онишко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. — 2015. — № 2. — С. 57–66.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Галус Елена Александровна** — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного, административного и финансового Хмельницкого университета управления и права

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Halus Olena Olexandrivna** — Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law of Khmelnytsky University of Management and Law

*elenhalus@meta.ua*