



безпеки України. К.: Інтертехнологія, 2008. 496 с.

6. Кресіна І.О. Українська національна свідомість і сучасні політичні процеси. К.: Вища школа., 1998. 392 с.

7. Довідник з політології. Національні інтереси. URL: http://slovník.com.ua/?grupa=3&id_sl=127 (дата звернення: 17.04.2018).

8. Schmitt M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach. Strategic Review. Winter 1997. Vol. XXV. №. 1. P. 24–37.

9. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Засади національної безпеки України: підручник для вузів. К.: Інтертехнологія, 2009. 269 с.

10. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Стратегія національної безпеки України в аксіологічному вимірі: від «суспільства ризику» до громадянського суспільства. Стратегічна панорама. 2005. № 2. С. 13–26.

11. Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, практика, стратегия. М.: НПО «Модуль», 2000. 234 с.

12. Малышев А.В. Новая общесоциологическая теория (парадигма). Винница: Изд. Винница, 1997. 93 с.

13. Парахонський Б.О. Національні інтереси України (духовно-інтелектуальний аспект). К.: НІСД, 1993. 43 с.

14. Ситник Г.П. Державне управління національної безпеки (теорія і практика): монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.

15. The European Social Survey. European Social. URL: <http://ess.nsd.uib.no/> (дата звернення: 17.04.2018).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мозоль Станислав Анатольевич – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, доцент кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Национальной академии внутренних дел;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mozol Stanislav Anatolyevich – PhD in law, Senior Scientific Employee, Assistant Professor at the Department of Criminology and Penal Law of the National Academy of Internal Affairs

УДК 342.25

ИНСТИТУТ МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН, ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ УКРАИНЫ

Юлия МОЛЧАНОВА,

соискатель кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

В статье исследуется правовая регламентация института местного референдума в Украине после обретения независимости и провозглашения курса на построение демократического государства. Проанализированы существующая правовая основа, а также отдельные вопросы законопроектной работы в направлении модернизации правового регулирования местного референдума. Отмечен опыт зарубежных стран по вопросам конституционно-правовой регламентации этого института, сделан вывод о приоритетности последнего среди форм локальной демократии и значения для развития гражданского общества. Обозначены отдельные проблемы закрепления предмета и территории проведения местного референдума.

Ключевые слова: местный референдум, реформа децентрализации, местное самоуправление.

INSTITUTE OF LOCAL REFERENDUM: FOREIGN COUNTRIES EXPERIENCE, PROSPECTS FOR UKRAINE

Yuliya MOLCHANOVA,

Applicant at the Department of State Construction
of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article explores the legal regulation of the institute of local referendum in Ukraine after gaining independence and proclaiming a course for formation of a democratic state. The existing legal basis, as well as some issues of legislative work regarding modernization of the local referendum legal regulation, are analyzed. The experience of foreign countries on the legal regulation of this institution is noted, the conclusion about the priority of the latter among the forms of local democracy and its significance for the development of civil society is made. Some problems of the subject and territory of the local referendum are indicated.

Key words: local referendum, decentralization reform, local self-government.

Постановка проблемы. После обретения независимости перед Украиной возникла необходимость имплементации в национальное законодательство и правоприменительную практику институтов гражданского общества, характерных для зарубежных демократий. Одним из них стал институт местного самоуправления. Фактическое отсутствие опыта функционирования подобного института сказалось на качестве правового регулирования, возможности практической реализации членами территориальной громады своего права на местное самоуправление, в частности посредством локальной демократии.

Практика сегодня свидетельствует о необходимости усовершенствования регламентации местных инициатив, общественных слушаний, общих собраний граждан, местных референдумов.

Актуальность темы исследования. Проведение в Украине масштабной реформы децентрализации, необходимость существенных преобразований административно-территориального устройства, создание самостоятельных территориальных громад обуславливают необходимость теоретических исследований и усовершенствования правового регулирования института местного референдума.



Состояние исследования. Проблема правовой регламентации, порядка проведения местных референдумов стало объектом исследования в трудах таких ученых, как И.И. Бодрова, П.Н. Любченко, С.Г. Серегина, К.Е. Соляник, В.Л. Федоренко и др. Работы этих и других конституционалистов создают основу для дальнейших научных исследований в этой отрасли.

Целью и задачей статьи является исследование зарубежного опыта по вопросу правового регулирования местного референдума, анализ состояния отечественной правовой основы и выработка предложений по отдельным аспектам организации и порядка проведения местных референдумов.

Изложение основного материала. Начало формирования института референдума в Украине можно отнести к практике вече, сравниваемого со сходами древних швейцарцев, которые легли в основу референтной демократии Швейцарии в XV в., а сам термин «вече» – «вещать», «оповещать» имеет похожую этимологию с древнешвейцарским «ad referendum» – «то, что нужно сообщить» [1, с. 37]. Но исторический контекст помешал институционально оформить референдумы, поэтому первый в Украине референдум был проведен на несколько сотен лет позже, чем в Швейцарии.

До XX ст. практика применения такой формы непосредственной демократии, как референдум, на локальном и общенациональном уровнях была не столь обширной. В литературе отмечается, что к началу XX ст. референдумы практиковались преимущественно в Швейцарии на всех уровнях, в США на местном уровне и на уровне штатов, в Австралии – в сфере конституционного регулирования [2, с. 43]. Ситуация кардинально изменилась в XX ст., для которого характерна демократизация избирательного права, распространение различных форм непосредственного участия населения в осуществлении публичной власти на разных уровнях административно-территориального устройства стран.

Поэтому сегодня, по мнению исследователей, политическое значение референдума состоит в возможности граждан эффективно воздействовать на формирование политики государствен-

ных и иных органов власти, а последние, в свою очередь, получают возможность сверять свои решения с мнением народа или отдельной его части. Референдум является неотъемлемым институтом современного демократического государства, атрибутивным элементом развитого гражданского общества [2, с. 25]. Местный референдум, в свою очередь, является приоритетной формой демократии, содержание которой состоит в принятии гражданами путем голосования наиважнейших публично-властных решений местного значения [3, с. 181–182]. Приоритетность референдума состоит в возможности нормотворчества, непосредственного управления вопросами местного значения территориальной громадой, реализации ее верховенства в системе местного самоуправления.

Такое значение местного референдума обуславливает необходимость исследования его правового регулирования, основу которого составляют нормы Конституции Украины (ст. 38, 69, 70, 138, 143). Детализация этих норм происходит на уровне Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» 1997 г., однако процедурно-процессуальные аспекты инициирования и проведения местных референдумов сегодня отсутствуют в действующем законодательстве, что связано с утратой действия Законом Украины «О всеукраинском и местных референдумах» 1991 г.

Более тщательный анализ этого вопроса демонстрирует, что законопроектная работа по улучшению регламентации порядка назначения и проведения местных референдумов велась на протяжении практически всего срока существования Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» 1997 г. Это было вызвано существенным несоответствием Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» 1991 г. как нормам профильного закона о местном самоуправлении, так и положениям Основного Закона Украины. Например, такая правовая регламентация создавала условия для инициирования референдумов лишь органами местного самоуправления и фактически лишала соответствующего права жителей, что на наш взгляд, не соответствует природе рассматриваемого ин-

ститута и заложенному в национальное законодательство приоритету территориальной громады среди субъектов местного самоуправления.

Однако совершались попытки модернизировать нормы существующего закона (например, проект Закона о внесении изменений в Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» № 3042 от 10.02.1999 г.; проект Закона о внесении дополнений в Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» (касаемо принципов участия граждан в референдумах) № 3190 от 15.02.2007 г.; проект Закона о внесении изменений в Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» (относительно наименования и переименования населенных пунктов и районов № 2693 от 24.06.2008 г. и др.). Одновременно велась работа по разработке отдельного акта (например, проект Закона о местном референдуме № 1154 от 17.07.2006 г.; проект Закона о местном референдуме № 2004 от 24.09.2008 г.).

Практически параллельно в 2010 г. законодатель активизировал работу по разработке отдельных законов о всеукраинском и местном референдумах. Но если проект Закона Украины о всеукраинском референдуме № 6278 от 29.04.2010 г. в итоге стал Законом Украины № 5475-IV от 06.11.2012 г., то проект Закона о местном референдуме № 7082 от 03.09.2010 г. был принят лишь в первом чтении.

Поэтому особенно актуальным вопрос урегулирования института местных референдумов в Украине стал с 2012 г., когда новый закон о всеукраинском референдуме отменил закон 1991 г. Если раньше речь шла о далеко несовершенном правовом регулировании, то после этого оно свелось лишь к нормам Конституции Украины, статьям Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» (ст. 7, ч. 4 ст. 16, п. 18 ч. 1, ст. 26, п. 12 ч. 4 ст. 42, ст. 78, 79, ч. 2, 7 раздела V) и отдельным нормам отраслевого законодательства (например, ч. 5, 7 ст. 7, ч. 1 ст. 8 Закона Украины «О добровольном объединении территориальных громад» № 157-VIII от 05.02.2015 г. предусмотрена возможность решения вопроса об объединении на местном референдуме).

Необходимость принятия закона о местном референдуме была закреплена



и Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, утвержденным распоряжением Кабинета Министров Украины от 22.09.2016 г. № 688-р. То есть законодатель определил принятие этого закона, как одно из условий проведения в нашей стране успешного реформирования местного самоуправления, однако до сих пор этот закон, как и ряд других необходимых для проведения реформы децентрализации власти актов, не был принят. Хотя законопроектная работа в этом направлении ведется – одним из последних проектов Закона о местном референдуме стал проект № 2145а-3 от 08.07.2015 г.

Вопрос необходимости или нецелесообразности принятия отдельного законодательного акта по вопросам местного референдума требует обращения к опыту зарубежных стран. Однако анализ зарубежного законодательства несколько затрудняется тем, что порядок организации и проведения местных референдумов менее унифицирован по сравнению с референдумом национальным. По общему правилу, эта форма локальной демократии подлежит регулированию на уровне конституции, специальных законов и на локальном уровне. Но конституции некоторых европейских страны либо вообще не предполагают возможность проведения местных референдумов (например, Кипр, Латвия), либо содержат лишь отдельные принципы (Франция, Италия, Польша), или принципы, общие для национальных и местных референдумов (Греция). В литературе также выделяют не прямое закрепление возможности проведения местного референдума в основном законе, например, косвенное закрепление института народного голосования на местном уровне в главе «Об основных правах и свободах» Конституции Чехии [4, с. 152].

Что касается отраслевого законодательства, то европейские демократии по-разному подходят к вопросам регламентации института местного референдума на этом уровне. Возможно не только принятие отдельного закона о местном референдуме (Польша), но и урегулирование этого опроса в законах, посвященных другим аспектам местного самоуправления, например,

регулирующих статус органов местного самоуправления (Финляндия). Однако наиболее приемлемым вариантом для Украины, с учетом положений Конституции и ст. 7 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», на наш взгляд, является принятие отдельного закона про местный референдум по образцу польского опыта.

Также европейский опыт демонстрирует наличие «имплементационного» законодательства, которое регулирует порядок обнародования решений местных референдумов и предоставление им юридической силы либо наличие подобных положений на локальном уровне [4, с. 154]. Для Украины же на данном этапе подобная конкретизация на уровне уставов территориальных громад или решения местного совета невозможна. В целом, локальное регулирование более характерно для федеративных государств, с целью обеспечить учет местной специфики. Для этих государств характерна и регламентация института местного референдума на уровне субъектов федерации. Однако детализация законодательных положений по порядку организации и проведению местных референдумов возможна и в отдельных унитарных государствах (например, в Венгрии).

Законодательное закрепление институтов непосредственной демократии, безусловно, предполагает учет международных стандартов в этой сфере, в том числе рекомендаций Совета Европы. К таким стандартам, помимо Европейской хартии местного самоуправления, Рекомендации Комитета Министров Совета Европы R(96) 2 «О референдумах и общественных инициативах на местном уровне», Резолюции № 1121 «Об инструментах участия граждан в представительной демократии», можно отнести и Экспертную оценку проекта закона Украины о местном референдуме (DPA/LEX 3/2011), подготовленную Директоратом демократических институтов Генерального директората по вопросам демократии и политических дел Совета Европы.

В этом документе был проведен основательный анализ одного из украинских проектов законов о местном референдуме. В частности, были подняты такие важные вопросы, как округа для

проведения голосования, возможность проведения референдумов на уровне районов и областей. Как отмечается в литературе, практика разграничения референдумов по территориальной основе известна странам Европы. Например, в Бельгии, Испании, Португалии предусмотрена возможность проведения региональных референдумов, причем в Испании референдумы любого уровня носят императивный характер [4, с. 155–157].

Украинское законодательство закрепило возможность проведения лишь консультативного опроса на районном и областном уровне (п. 12 ч. 1 ст. 43 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»), что ученые объясняют спецификой действующей системы местного самоуправления, вторичным характером представительства интересов территориальных громад районными и областными советами [5, с. 70]. В упомянутой выше Экспертной оценке также было выражено подобное обоснование, основанное на отсутствии территориальных громад на уровне района и области, при этом положительно была оценена заложенная проектом возможность проведения местных референдумов в пределах добровольного объединения нескольких сел.

В условиях проведения конституционной реформы в институциональном аспекте ситуация несколько изменится. Согласимся, что учреждение «полной» системно-структурной организации районного и регионального самоуправления с определением его первичного субъекта поставит вопрос о внедрении форм непосредственного решения населением вопросов, в том числе с помощью императивного референдума [5, с. 70]. Более того, такие направления реформы, как формирование новых административно-территориальных единиц, объединение существующих, учреждение искусственных административно-территориальных единиц, сделает невозможным ограничение территории применения местного референдума исключительно населенным пунктом [6, с. 85]. О необходимости пересмотра разделения на императивные и консультативные местные референдумы свидетельствует и отсутствие последнего вида в про-



екте Закона о местном референдуме № 2145а-3 от 08.07.2015 г.

Кроме вопроса территорий, в пределах которых возможно проведение местных референдумов, важнейшим вопросом, который необходимо отобразить в будущем законе о местном референдуме, является его предмет.

Предметом местного референдума в соответствии со ст. 4 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» могло быть принятие, изменение или отмена решений по вопросам, отнесенным к ведению местного самоуправления соответствующих административно-территориальных единиц; принятие решений, которые определяют содержание постановлений местных советов, их исполнительных и распорядительных органов. Отсутствие конкретного перечня вопросов было существенным недостатком Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» 1991 г., который считается одной из причин невосприимчивости потенциала местных референдумов. Всего за годы независимости было проведено немного меньше 200 местных референдумов, большая часть – по вопросам административно-территориального устройства.

Безусловно, такая незначительная практика использования такого инструмента непосредственной демократии не соответствует опыту европейских демократий и США. Зарубежная практика свидетельствует не только о регламентации обязательных для решения на местном референдуме вопросов, но и о широком применении этого института как для решения конституционных и законодательных вопросов (характерно для федераций), так и более узконаправленных. Так, ученые констатируют наличие практики проведения местных референдумов по морально-этическим, экологическим, проблемам налогообложения и др. [1, с. 184]. В украинском законодательстве также встречались подобные «точечные» вопросы. Например, обязательное вынесение на местный референдум вопроса реорганизации или ликвидации коммунальных дошкольных учебных заведений, а также дошкольных учебных заведений, созданных бывшими сельскохозяйственными коллективами и государственными хозяйствами, было предусмотрено

как Законом Украины «О всеукраинском и местных референдумах» 1991 г., а также отражено в последующих законопроектах (например, проектами Закона о местном референдуме № 7082 от 03.09.2010 г. и № 0867 от 12.12.2012 г.).

Вместе с тем, некоторые ученые усматривали в таком неоднозначном предмете местного референдума угрозу популистских, экономически неоправданных решений [7, с. 68], что свидетельствует о необходимости более тщательных исследований этого вопроса. Отметим лишь, что, на наш взгляд, необходимой является конкретизация предмета местного референдума в украинском законодательстве путем установления как вопросов, которые подлежат обязательному вынесению на референдум, так и установления перечня вопросов, рассмотрение которых на референдуме запрещено.

Кроме предмета и территории проведения местных референдумов, в перечень вопросов, которые предполагается урегулировать вышеупомянутыми проектами, входят: принципы, виды местного референдума, субъекты, процедурно-процессуальные аспекты проведения (порядок инициирования, голосования, формирования и организации работы комиссий по местному референдуму, подсчета голосов, правовые последствия проведения местного референдума, обжалование его результатов и др.).

Выводы. В зарубежных странах местный референдум за последние десятилетия стал эффективным средством непосредственного осуществления публичной власти населением, индикатором развитого гражданского общества. Для Украины же существенным препятствием для подобного развития этого института стало фактическое отсутствие его правовой базы, что особенно усугубилось после 2012 г. Опыт западных демократий свидетельствует о достаточном распространении специальных законов, посвященных местному референдуму, поэтому законопроектная работа в нашем государстве должна продолжаться именно в направлении разработки и принятия отдельного законодательного акта. Вместе с тем, для разработки такого закона необходим комплексный подход, а именно – учет процессов реформирования всего института местного

самоуправления, особенно в аспекте изменений административно-территориального устройства.

Список использованной литературы:

1. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: навч. посібник. К.: Вид-во «Ліра-К», 2006. 366 с.
2. Мамичев В.Н. Референдум в законодательстве зарубежных стран и России (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Ставропольский государственный университет. Ставрополь. 2000. 185 с.
3. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: монографія. Харків: Одісей, 2006. 352 с.
4. Чебаненко О.Д., Гришук О.Ю., Колодяжна Н.В., Євгенєва А. Референдуми в Європейському Союзі. К.: ФАДА, ЛТД, 2007. 186 с.
5. Бодрова І.І., Стешенко Л.С. Проблеми правового регулювання інституту місцевих референдумів в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. Х: Право, 2012. Вип. 24. С. 63–75.
6. Соляник К.Є. Рішення місцевого референдуму: окремі питання легітимності. Вісник Центральної виборчої комісії. № 3 (30). 2014. С. 83–87.
7. Федоренко В.Л. Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні: досвід, проблеми та перспективи. Вісник Центральної виборчої комісії. 2014. № 1 (28). С. 64–69.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Молчанова Юлия Юрьевна – соискатель кафедры государственного строительства Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Molchanova Yuliya Yuryevna – Applicant at the Department of State Construction of Yaroslav Mudryi National Law University

aline_aleks@ukr.net