Ставнійчук Анастасія Петрівна, не працює: &laquo;Місцевий референдум як форма безпосереднього здійснення муні&shy;ципальної влади територіальною громадою&raquo; (12.00.02 - конституційне право; муніципальне право). Спецрада Д

у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

На правах рукопису

СТАВНІЙЧУК АНАСТАСІЯ ПЕТРІВНА

УДК 342.8

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО

ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ

ГРОМАДОЮ

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Науковий керівник

Лотюк Ольга Степанівна

доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2017

2

ЗМІСТ

ВСТУП................................................................................................................................3

РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО

РЕФЕРЕНДУМУ ............................................................................................................13

1.1. Доктринальні підходи до визначення поняття місцевого референдуму .............13

1.2. Генезис інституту місцевого референдуму в Україні ...........................................28

1.3. Принципи місцевого референдуму в Україні в контексті європейських

стандартів ..........................................................................................................................50

1.4. Предмет місцевого референдуму.............................................................................88

1.5. Види місцевого референдуму ................................................................................105

Висновки до розділу 1....................................................................................................119

РОЗДІЛ 2. МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ – ПРІОРИТЕТНА ФОРМА ПРЯМОЇ

ДЕМОКРАТІЇ У ЗДІЙСНЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ

ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ........................................................................126

2.1. Конституційно-правові засади регулювання місцевого референдуму

в Україні ..........................................................................................................................126

2.2. Особливості процедури організації та проведення місцевого референдуму як

механізму вираження волі членів територіальних громад при здійсненні

муніципальної влади ......................................................................................................158

2.3. Проблеми удосконалення конституційно-правового регулювання інституту

місцевого референдуму в Україні.................................................................................178

Висновки до розділу 2....................................................................................................196

ВИСНОВКИ...................................................................................................................200

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .................................................................207

3

ВСТУП

Актуальність дослідження. Сьогодення України характеризується

прагненням фундаментальних змін у функціонуванні влади. Широкомасштабна

реформа децентралізації влади зумовлює перерозподіл та чітке розмежування

повноважень державної влади та місцевого самоврядування, передачу більш

широкого кола функцій, а відтак – повноважень та ресурсів до системи місцевого

самоврядування, діючи передусім відповідно до принципів Європейської хартії

місцевого самоврядування.

У зв’язку з цим особливого значення набувають питання активного залучення

громадян до участі в публічному житті на місцевому рівні. Місцевий референдум є

однією із найбільш важливих конституційних форм безпосередньої демократії. Він

дозволяє вирішувати найбільш гострі, важливі та проблемні питання локального

(місцевого) значення, за винятком тих, які відповідно до Конституції та законів

України не можуть бути винесені на такий референдум. Завдяки інституту місцевого

референдуму члени територіальних громад матимуть правові можливості

безпосередньо впливати на вирішення питань сталого розвитку територіальних

громад в Україні.

Разом із тим, у зв’язку з втратою чиннoстi Зaкoну Укpaїни «Пpo

всеукpaїнський та місцеві pефеpендуми» від 3 липня 1991 року і ухваленням лише

Закону України «Про всеукраїнський референдум» вiд 6 листoпaдa 2012 poку, в

Укpaїнi склалася ситуaцiя, коли гpoмaдяни були пoзбaвлені фактичної мoжливoстi

pеaлiзaцiї кoнституцiйнoгo пpaвa бpaти учaсть у мiсцевoму pефеpендумi

(зaкpiпленoгo, насамперед, пoлoженнями ч. 1 ст. 38 Кoнституцiї України) тa пpaвa

нa учaсть у здiйсненнi мiсцевoгo сaмoвpядувaння через пpaвo виpiшувaти питaння

мiсцевoгo знaчення шляхoм мiсцевoгo pефеpендуму, оскільки нoвого зaкoну

Укpaїни пpo мiсцевий pефеpендум Веpхoвною Paдою Укpaїни до цього часу так і не

ухвалено. Через відсутність належного законодавчого механізму нині неможливо

забезпечити проведення в Україні місцевого референдуму як такого, незважаючи на

4

те, що дане право членів територіальних громад на участь у місцевому референдумі

прямо передбачено Конституцією України.

Наявність суттєвих прогалин правового регулювання місцевого референдуму

в національному законодавстві свідчить й про недостатню розробленість

доктринальних засад вищевказаного питання та про потребу приведення чинного

законодавства до рівня, який забезпечить українському народові можливість

реалізовувати права, гарантовані Конституцією України.

Українське суспільство та держава прагнуть реформування влади з метою її

наближення до громад, а відтак – повернення значної частини владних повноважень

безпосередньо народу. Такий стан речей також вказує на актуальність наукового

дослідження інституту місцевого референдуму як пріоритетного, дієвого та

прозорого механізму прямого волевиявлення на місцях. Крім того, актуалізується

питання розробки та впровадження належного конституційно-правового

регулювання та законодавчого підґрунтя на підставі аналізу національних

конституційних надбань, правозастосовної діяльності в ході проведення місцевого

референдуму в Україні, а також консолідації досвіду інших держав щодо його

проведення в Україні.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна

робота виконана в рамках наукової теми «Доктрина права в правовій системі

України: теоретичний і практичний аспект» (№ 11 БФ 042-01, номер державної

реєстрації 0111U008337), яка досліджувалася на юридичному факультеті Київського

національного університету імені Тараса Шевченка з 01 січня 2011 р. по 31 грудня

2015 р. і «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС»

(№ 16 БФ 042-01), яка досліджується на юридичному факультеті Київського

національного університету імені Тараса Шевченка у період 2016 – 2018 років.

Тему дисертаційної роботи затверджено вченою радою юридичного

факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

(протокол від 20 грудня 2013 року № 4).

Мета і завдання дисертаційного дослідження полягають у тому, щоб на

основі аналізу національного законодавства України та досвіду зарубіжних країн,

5

практики його застосування та узагальнення основних положень праць провідних

науковців за напрямом досліджень з’ясувати особливості конституційно-правової

природи та регулювання інституту місцевого референдуму, встановити теоретичні і

практичні проблеми функціонування цього конституційного інституту

безпосередньої демократії, сформулювати авторську концепцію вдосконалення

правового регулювання організації та проведення місцевих референдумів в Україні.

Досягнення поставленої в дисертаційному дослідженні мети, визначення її

сутності потребує вирішення таких дослідницьких завдань:

– проаналізувати доктринальні підходи до формування та визначення поняття

місцевого референдуму;

– з’ясувати генезис інституту місцевого референдуму в Україні;

– виявити специфіку системи принципів місцевого референдуму в Україні в

контексті європейських стандартів;

– визначити предмет місцевого референдуму;

– визначити й охарактеризувати види місцевого референдуму;

– виявити специфіку конституційно-правових засад регулювання місцевого

референдуму в Україні;

– визначити особливості процедури організації та проведення місцевого

референдуму як механізму вираження волі членів територіальних громад;

– розробити пропозиції щодо удосконалення конституційно-правового

регулювання інституту місцевого референдуму в Україні.

Об’єкт дисертаційного дослідження становлять суспільні відносини, що

виникають у зв’язку з конституційно-правовим регулюванням місцевого

референдуму як конституційної пріоритетної форми прямої демократії в Україні.

Предметом дисертаційного дослідження є місцевий референдум як форма

безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність

методів і прийомів наукового пізнання – як філософських, так і правових, а також

загальнонаукових. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дає

можливість здійснити системний порівняльно-правовий інституційний та

6

процесуальний аналіз конституційно-правового регулювання інституту місцевого

референдуму в Україні як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади

територіальною громадою. Найбільш широко використано порівняльно-правовий

метод, що дало змогу виокремити типові риси і національні особливості формування

та застосування інституту місцевого референдуму в Україні. Принцип історизму

став методологічною основою дослідження етапів розвитку інституту місцевого

референдуму в Україні та світі (підрозділи 1.1, 1.2). Аксіологічний та діалектичний

підходи дали можливість проаналізувати інститут місцевого референдуму як одну з

вищих демократичних цінностей та визначити заходи щодо його зміцнення

(підрозділи 1.3, 1.4, 1.5, 2.1, 2.3). За допомогою методу сходження від абстрактного

до конкретного поглиблено понятійний апарат, визначено сутність та особливості

організації та проведення місцевого референдуму у реаліях сьогодення (підрозділи

1.1, 1.3–1.5, 2.1, 2.2). Завдяки здійсненню документального аналізу, використанню

спеціально-юридичного та статистичного методів були виокремлені особливості

правового регулювання інституту місцевого референдуму в Україні та світі

(підрозділи 1.1, 1.2, 2.1–2.3), визначені напрями реформування та вдосконалення

функціонування зазначеного інституту (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3).

Теоретико-методологічну основу дослідження становлять праці фахівців у

галузі філософії, загальної теорії держави і права, конституційного права, інших

галузевих правових наук, у тому числі дослідження зарубіжних учених. Науковий

пошук базувався на теоретичних та практичних результатах досліджень провідних

учених, зокрема О. В. Антонюка, О. М. Бандурки, М. О. Баймуратова, Ю. Г.

Барабаша, О. В. Батанова, І. П. Бутка, М. В. Вітрука, О. М. Головка, Ю. Б.

Ключковського, В. В. Копєйчикова, В. Ф. Котока, В. В. Кравченка, О. О. Кутафіна,

О. С. Лотюк, О. О. Майданник, В. В. Маклакова, О. В. Марцеляка, О. Г. Мурашина,

В. Ф. Нестеровича, М. В. Оніщука, В. Ф. Погорілка, Х. В. Приходько, П. М.

Рабіновича, С. Г. Серьогіної, О. В. Скрипнюка, М. І. Ставнійчук, П. Б. Стецюка, Б.

О. Страшуна, В. Я. Тація, Ю. М. Тодики, О. Ю. Тодики, І. А. Хтярука, М. В. Цвіка,

В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, Л. П. Юзькова та інших. Характеристика

конституційно-правової природи інституту місцевого референдуму спирається на

7

праці В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренка. Окремі аспекти щодо функціонування

системи місцевого самоврядування містяться у працях Ю. М. Бисаги, В. П.

Гробової, В. О. Серьогіна. Деякі аспекти щодо шляхів удосконалення правового

регулювання у сфері безпосередньої демократії містяться в роботах М. М. Воронова,

А. О. Янчука та інших.

Нормативну базу дослідження становлять нормативно-правові акти

України та зарубіжних країн, міжнародні договори, правотворчі рішення

міжнародних організацій і органів, зокрема: Конституція України, інші акти

конституційного характеру як України, так і зарубіжних держав; окремі

міжнародно-правові договори; Закон України «Про всеукраїнський референдум» від

06 листопада 2012 року та інші закони України, які є основою законодавства про

референдуми; а також підзаконні акти, зокрема, укази Президента України,

постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, документи

міністерств і відомств, постанови Центральної виборчої комісії, органів місцевого

самоврядування тощо.

Емпіричною базою дослідження є декларації та резолюції міжнародних

міжурядових організацій, звіти органів державної влади, матеріали судової

практики, офіційні статистичні дані з досліджуваної проблематики.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є одним із

перших в Україні спеціальних комплексних правових досліджень, яке було

проведене на новітньому етапі, зокрема, після втрати чинності Законом України

«Про всеукраїнський та місцеві референдуми», а також в ході реформи

децентралізації влади в Україні, присвячене актуальним теоретичним та практичним

проблемам у сфері безпосередньої демократії на сучасному етапі розвитку

українського суспільства і держави. У результаті проведеного в дисертації

дослідження сформульовано низку нових теоретичних висновків і узагальнень,

зокрема:

вперше:

– запропоновано власну дефініцію категорії «місцевий референдум» – це

конституційний політико-правовий інститут, пріоритетна форма прямої демократії у

8

здійсненні муніципальної влади територіальною громадою, що полягає у прийнятті

рішень шляхом таємного голосування на основі принципів виборчого права та

вільного волевиявлення із найважливіших питань місцевого значення, що віднесені

Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування, мають

вищу юридичну силу в системі актів органів місцевого самоврядування та їх

посадових осіб, і є обов’язковими для виконання на відповідній території;

– запропоновано розглядати правові засади щодо визначення предмету

місцевого референдуму як суспільні відносини, що пов’язані з реалізацією права

громадян України, які мають право голосу і є членами територіальної громади, на

участь у місцевому референдумі, тобто щодо вирішення найважливіших питань

місцевого значення шляхом безпосереднього голосування. У сучасних умовах

децентралізації влади до предмету місцевого референдуму можуть включатися будьякі питання, що віднесені Конституцією України та законодавством України до

компетенції місцевого самоврядування, і в той, чи інший період часу визнаються

громадою, як найважливіші;

– обґрунтовано положення про те, що і з науково-теоретичної, і з практичної

правотворчої та правозастосовної точки зору необхідно зафіксувати, що у

продовження конституційної логіки щодо місцевого референдуму (стаття 143

Конституції України) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко

констатує роль місцевого референдуму у функціонуванні системи місцевого

самоврядування, яка полягає у тому, що нині і конституцієдавець, і законодавець в

Україні розглядають місцевий референдум, як форму безпосередньої демократії

територіальної громади. Актуальним в умовах децентралізації влади в Україні є

розгляд місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення

муніципальної влади територіальною громадою;

– запропоновано вважати визначальним конституційним принципом

народовладдя також принцип верховенства права, що випливає з положень статті 8

Конституції України. Новаторський європейський підхід передбачає, що цей

універсальний принцип включає в себе, як складові, принципи конституційності та

законності. Отже, актуальна сучасна теорія принципів народовладдя, утому числі й

9

щодо місцевого референдуму, об’єктивно має включати принцип верховенства

права;

– виділено у якості тенденції розвитку актуалізацію «процедури залучення

людей» відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та

Додаткового протоколу до неї про право участі у справах місцевого органу влади.

Подібний підхід має значно підсилити конституційно-правовий статус місцевого

референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади

територіальною громадою. З огляду на це, зобов’язує державу не лише ухвалити

спеціальний конституційний закон та внести зміни до іншого законодавства щодо

місцевого референдуму, а й накладає обов’язок формування і застосування

постійних практик його реалізації у комплексі з реалізацією інших форм

безпосередньої демократії на місцевому рівні;

– запропонована авторська концепція вдосконалення конституційно-правового

регулювання організації та проведення місцевих референдумів в Україні, згідно

якої, попри чинне конституційно-правове регулювання інституту місцевого

референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади

територіальною громадою, окремі положення Конституції України все ж вимагають

внесення змін, зокрема, статті 7, 71, 140 Конституції України, що мають забезпечити

впровадження і розвиток концепції системного загального конституційного підходу

до конституювання народного волевиявлення, зокрема, на місцевому рівні;

– запропоновано, що наявна правова прогалина в сфері регулювання

організації та проведення місцевого референдуму, враховуючи сучасну тенденцію,

може бути усунена шляхом ухвалення спеціального конституційного Закону

України «Про місцевий референдум», як того вимагають, насамперед, пункт 1,

пункт 20 частини 1 статті 92 Конституції України та внесення системних змін до

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів;

удосконалено:

– концептуальні підходи щодо необхідності класифікації видів місцевого

референдуму. З урахуванням загальнотеоретичних досліджень критеріїв

класифікації референдумів, нормативних положень чинного законодавства України

10

про референдуми, національного досвіду та досвіду зарубіжних країн, місцеві

референдуми за відповідними критеріями можуть бути класифіковані: а) за

предметом та підставами проведення місцевого референдуму – обов’язкові та

ініціативні (ініційовані членами територіальної громади); б) за суб’єктами

ініціювання місцевого референдуму – ініційовані місцевими радами та

територіальними громадами села, селища, міста або утворені ними органи місцевого

самоврядування або самоорганізації населення; в) з огляду на види місцевого

референдуму, за предметом також можна виділити імперативні та консультативні

місцеві референдуми; г) за територією проведення місцевого референдуму – з

урахуванням особливостей адміністративно-територіального поділу України – це

референдум Автономної Республіки Крим та референдум територіальної громади; ґ)

за формулою місцевого референдуму – прості та складні;

дістали подальшого розвитку:

– положення про те, що наявний рівень правового регулювання інституту

місцевого референдуму в Україні не відповідає вимогам сучасного розвитку системи

прав та свобод людини, українського суспільства та держави, на підставі чого

обґрунтовано необхідність напрацювання відповідного конституційного

законодавства, починаючи з удосконалення конституційного регулювання цього

інституту, підготовки та ухвалення спеціального закону про місцевий референдум, а

також внесення відповідних змін до законодавства України;

– положення про те, що інститут місцевого референдуму в Україні не отримав

належного рівня наукового, теоретико-методологічного обґрунтування у порівнянні

з інститутом всеукраїнського референдуму. Це позначилося як на знаннях про

конституційно-правову природу місцевих референдумів, так і на якості унормування

інституту місцевих референдумів у чинному законодавстві України та ефективності

реалізації цієї форми безпосереднього здійснення муніципальної влади

територіальною громадою на практиці. Ця тенденція чітко проявилася особливо

після 2012 року і пов’язана з відсутністю належного законодавчого врегулювання,

що об’єктивно актуалізує на теперішньому етапі необхідність створення

відповідного конституційно-правового механізму інституювання місцевого

11

референдуму у нашій державі через ухвалення спеціального закону про місцевий

референдум в Україні;

– позиція про те, що Конституція України є основою конституційно-правового

регулювання інституту місцевого референдуму, оскільки сутнісно визначає зміст

інституту місцевого референдуму як пріоритетної форми народного волевиявлення.

Разом з тим, відсутність спеціального закону про місцевий референдум в Україні

негативно впливає на механізм конституційно-правового регулювання інституту

місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади

територіальною громадою;

– висновок про те, що на нинішньому етапі розвитку законодавства України

об’єктивною є потреба систематизації та кодифікації виборчого законодавства

України, як того вимагають резолюції, висновки та рекомендації Парламентської

Асамблеї Ради Європи, Європейської комісії за демократію через право

(Венеціанська комісія) та інші експертні європейські структури. Законодавство

України у сфері народовладдя має бути приведене до такого стану, за якого

сукупність наявних законів буде мінімально можливою за кількістю, логічно

структурованою за галузевими та тематичними принципами і засадами та подібними

правовими процедурами, правове регулювання яких буде позбавлене дублювань та

суперечностей, однозначно зрозумілим як у процесі правотворчості, так і при

правозастосуванні. Отже, актуальним для України є питання ухвалення Кодексу про

вибори і референдум, як систематизованого законодавчого акту, що регулює майже

однорідні за своєю правовою природою та характером регулювання правові

відносини.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх

використання:

– в науково-дослідній сфері – для подальших досліджень у сфері теорії і

практики, механізму реалізації форм та засобів безпосередньої демократії в Україні;

– у сфері правотворчості – для підготовки уточнення ряду законодавчих та

підзаконних актів, зокрема, у підготовці пропозицій до здійснення системного

оновлення Конституції України, законодавства про місцевий референдум, про

12

місцеве самоврядування та інших, що сприятиме утвердженню прав й свобод

людини в Україні;

– у правозастосовній діяльності – з метою покращення практичного

застосування організаційних та правових заходів щодо забезпечення прав і свобод

людини у сфері безпосередньої демократії;

– при викладанні правових дисциплін та науково-дослідній роботі студентів,

магістрів, аспірантів (ад’юнктів) у вищих навчальних закладах; у процесі підготовки

підручників та навчальних посібників з конституційного права України,

конституційного права зарубіжних країн; у законопроектній діяльності.

Апробація матеріалів дисертації. Теоретичні та практичні положення,

підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, які містяться в

дисертації, доповідалися на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних

конференціях, серед них: «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 17 вересня 2015

року; «Філософсько-правова концепція правового простору», м. Тернопіль, 18

березня 2016 року; «Проблеми модернізації сучасного права», м. Тернопіль, 22

квітня 2016 року; «Проблеми і перспективи інноваційного розвитку», м. Чернівці,

30–31 травня 2016 року; «Правова держава: історія, сучасність та перспективи

формування в Україні», м. Ужгород, 17–18 лютого 2017 року.

Публікації. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження

висвітлено в десяти наукових публікаціях, п’ять з яких опубліковано у фахових

виданнях із юридичних дисциплін (у тому числі одна – у науковому виданні,

проіндексованому в міжнародних наукометричних базах), а п’ять – у тезах

доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційне дослідження складається зі

вступу, двох розділів, що структурно поділені на вісім підрозділів, висновків,

списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 239 сторінок

друкованого тексту. Список використаних джерел, який нараховує 303

найменування, викладений на 33 сторінках.

ВИСНОВКИ

Здійсненевдисертаціїкомплекснедослідженнятеоретичнихіпрактичних

проблеммісцевогореферендумуякдемократичногоконституційноправового

інститутумеханізмувираженняволічленівтериторіальноїгромадитаформи

безпосередньогоздійсненнямуніципальноївладитериторіальноюгромадоюдає

підстависформулюватирядположеньщомаютьтеоретичнеіпрактичнезначення

Відповіднодопоставленоїметитасформульованихзадачнаоснові

проведеногодослідженнябулозробленотаківисновки

ВУкраїнізрокуідонашихднівмісцевийреферендумбуло

запровадженоіреалізованоякпріоритетнуконституційнуформупрямоїдемократії

Недивлячисьнаокремінегативніаспектиконституюваннятазапровадження

вдержавотворчутаправотворчупрактикуУкраїниреферендумівсприяло

подальшомурозвиткумісцевоїдемократіївУкраїніЗутвердженням

конституціоналізмувУкраїнімісцевийреферендумразомзіншимиформами

прямоїдемократіїставвизнаватисяпріоритетноюформоюбезпосередньої

локальноїправотворчостітаформоюбезпосередньогоздійсненнямуніципальної

владитериторіальноюгромадою

Аналізуючипроблемурозвиткуінститутумісцевогореферендумуна

сучасномуетапівумовахфункціонуванняновітньоїнезалежноїУкраїниможна

виокремититакіперіодийогостановленнятарозвитку

–роки–першийперіодВажливимфакторомурозвиткуінституту

місцевогореферендумусталоухваленняуроціЗаконуУкраїниПро

всеукраїнськийтамісцевийреферендуми

–роки–другийперіодІнститутмісцевогореферендумубуло

інституйованонарівніухваленоїуроціКонституціїУкраїниЦеусвійчас

відіграловажливурольврегулюваннібезпосередньогонародовладдявУкраїніта

функціонуваннімісцевогосамоврядування

рік–дотепер–третійперіодщохарактеризуєтьсявідсутністю

належноговідповіднодовимогКонституціїУкраїнимеханізмуправового



регулюваннятаправовоївизначеностігарантуваннямісцевогореферендуму

ОскількизрокувУкраїнівідсутнійспеціальнийзаконодавчиймеханізмякий

визначаєпитанняорганізаціїтапроведеннямісцевихреферендумівщо

унеможливилофактичнепроведеннямісцевихреферендумівтамаєвиключно

негативнийвпливнабезпосереднєнародовладдявУкраїніТакийстанправового

регулюванняактуалізуєнасампереднеобхідністьусуненняправовоїпрогалини

згіднопунктупунктучастинистаттіКонституціїУкраїни

Наосновіпроведеногонамидослідженнявартоконстатуватищоінститут

місцевогореферендумувУкраїнінеотримавналежногорівнянауковоготеоретикометодологічногообґрунтуванняупорівняннізінститутомвсеукраїнського

референдумуЦепозначилосяякназнанняхпроконституційноправовуприроду

місцевихреферендумівтакінаякостіунормуванняінститутумісцевих

референдумівучинномузаконодавствіУкраїнитаефективностіреалізаціїцієї

формибезпосередньогоздійсненнямуніципальноївладитериторіальноюгромадою

напрактиці

Зарезультатамидисертаційногодослідженняпропонуєтьсявласнебачення

науковоїдефініціїмісцевогореферендумумісцевийреферендум–це

конституційнийполітикоправовийінститутпріоритетнаформапрямої

демократіїуздійсненнімуніципальноївладитериторіальноюгромадоющополягає

уприйняттірішеньшляхомтаємногоголосуваннянаосновіпринципіввиборчого

праватавільноговолевиявленняізнайважливішихпитаньмісцевогозначеннящо

віднесеніКонституцієюізаконамиУкраїнидовіданнямісцевогосамоврядування

маютьвищуюридичнусилувсистеміактіворганівмісцевогосамоврядуваннятаїх

посадовихосібієобов’язковимидлявиконаннянавідповіднійтериторії

Місцевийреферендумякдемократичнийінститутєдієвоюформою

ухваленнярішеньсаметериторіальноюгромадою–базовимпервиннимсуб’єктом

місцевогосамоврядуваннявУкраїніосновнимносіємйогофункційіповноважень

рішеньзнайважливішихпитаньщоналежатьдойоговіданнянапринципах

загальногорівногопрямоготатаємногоголосуванняшляхомвільного

волевиявлення



Важливимконституційнимпринципомнародовладдяєпринципверховенства

праващопрямовипливаєзположеньстаттіКонституціїУкраїниНоваторський

європейськийпідхідпередбачаєщоцейуніверсальнийпринципвключаєвсебеяк

складовіпринципиконституційностітазаконностіАктуальнасучаснатеорія

принципівнародовладдяоб’єктивномаєвключатицейпринципЦеповноюмірою

відповідаєконцептуальномупідходущодомісцевогореферендумуЄвропейської

хартіїмісцевогосамоврядуванняДодатковогопротоколудоЄвропейськоїхартії

місцевогосамоврядуванняпроправоучастіусправахорганумісцевого

самоврядуванняаголовне–зположеньКонституціїУкраїни

ТакожЄвропейськахартіямісцевогосамоврядуваннятаДодатковийпротокол

донеїпроправоучастіусправахорганумісцевогосамоврядуваннянадзвичайно

актуалізуютьпроцедуризалученнялюдейТакийпідхідмаєзначнопідсилити

конституційноправовийстатусмісцевогореферендумуякформибезпосереднього

здійсненнямуніципальноївладитериторіальноюгромадоютакореспондуватисяз

конституційниммеханізмомщовизначаємісцевесамоврядуванняякспецифічну

формупублічноївладиорієнтованунасампереднатериторіальнугромадуяка

здійснюєвладуякбезпосередньотакічерезорганитапосадовихосібмісцевого

самоврядуванняпередовсімнапринципахсубсидіарностіспроможностіі

повсюдності

Предметоммісцевогореферендумуєсуспільнівідносинипов’язаніз

реалізацієюправагромадянякіпроживаютьумежахпевноїтериторіальноїгромади

адміністративнотериторіальноїодиницінаучастьумісцевомуреферендумі

тобтоправашляхомбезпосередньогоголосуваннявирішуватинайважливіші

питаннямісцевогозначенняУсучаснихумовахдопредметумісцевого

референдумуможутьвключатисябудьякіпитаннящовіднесеніКонституцією

УкраїнитазаконодавствомУкраїнидокомпетенціїмісцевогосамоврядуванняів

тойчиіншийперіодчасувизнаютьсягромадоюякнайважливішіПитання

місцевогозначенняповиннірозглядатисявідповідальнозточкизоруїхоптимізаціїі

гармонізаціївпроцесіпоєднаннямісцевогоізагальнодержавногоінтересівЯк

суттєвачасткаусіхсуспільнихсправанелишемісцевих



Основнівимогидообмеженьвчастиніпредметумісцевогореферендуму

повиннібутичіткокласифікованізапредметоммісцевогореферендуму–на

місцевіреферендуминевиносятьсяпитаннящостосуютьсябюджетуподатківі

зборівутомучисліймісцевихпитаннящодовідчуженнядержавноїіприватної

власностіатакожкадровіпитаннятапитанняорганізаційногохарактеруз

урахуваннямособливостейпередбаченихчиннимзаконодавствомУкраїниНа

місцевийреферендумнеможутьбутивинесеніпитанняяківирішуютьсяорганами

місцевогосамоврядуваннявумовахнадзвичайноготавоєнногостанучасом

проведеннямісцевогореферендумумісцевийреферендумнеможеініціюватисята

проводитисяуразівведеннявоєнногоабонадзвичайногостанунавсійтериторії

Україниабонатериторіїдепризначенойогопроведеннятаупродовжтрьохмісяців

післяскасуваннявоєнногочинадзвичайногостануатакожупродовжодногороку

післяпроведеннямісцевогореферендумузодногоітогожпитання

Зурахуваннямзагальнотеоретичнихдослідженькритеріївкласифікації

референдумівнормативнихположеньчинногозаконодавстваУкраїнипро

референдуминаціональногодосвідутадосвідузарубіжнихкраїнмісцеві

референдумизавідповіднимикритеріямиможутьбутикласифікованіаза

предметомтапідставамипроведеннямісцевогореферендуму–обов’язковіта

ініціативніініційованічленамитериторіальноїгромадибзасуб’єктами

ініціюваннямісцевогореферендуму–ініційованімісцевимирадамита

територіальнимигромадамиселаселищамістаабоутворенінимиорганимісцевого

самоврядуванняабосамоорганізаціїнаселеннявзоглядунавидимісцевого

референдумузапредметомтакожможнавиділитиімперативнітаконсультативні

місцевіреферендумигзатериторієюпроведеннямісцевогореферендуму–з

урахуваннямособливостейадміністративнотериторіальногоподілуУкраїни–це

референдумАвтономноїРеспублікиКримтареферендумтериторіальноїгромадиґ

заформулоюмісцевогореферендуму–простітаскладні

КонституціяУкраїниєосновоюконституційноправовогорегулювання

інститутумісцевогореферендумуоскількисутнісновизначаєзмістінституту

місцевогореферендумуякпріоритетноїформинародноговолевиявлення



Конституційнінормимаютьсистемнийхарактерщосвідчитьуціломупро

належністьбезпосередньогоконституційногорегулюваннямісцевогореферендумув

УкраїніАналізнормКонституціїУкраїнидаєпідставипринципововиокремитиіз

загальноїнаціональноїконституційноїмоделіреферендумумодельвласнемісцевого

референдумуякформибезпосередньогоздійсненнямуніципальноївлади

територіальноюгромадою

УціломуможнаконстатуватищоОсновномуЗаконудержавипритаманне

належнеконституційноправоверегулюванняінститутумісцевогореферендумуяк

формибезпосередньогоздійсненнямуніципальноївладитериторіальноюгромадою

РазомзтимокреміположенняКонституціїУкраїнивсежвимагаютьвнесеннязмін

зокремастаттіКонституціїУкраїнищомаєзабезпечитиупровадженняі

розвитокконцепціїсистемногозагальногоконституційногопідходудо

конституюваннянародноговолевиявленнянамісцевомурівніконституційноголаду

НасьогоднішнійденьчиннимзаконодавствомУкраїниунеможливлене

ініціюваннямісцевогореферендумузаконодавчоневрегульованіпитанняйого

організаціїтапроведенняНормативноправоверегулюванняорганізаціїта

проведеннямісцевогореферендумупотребуєудосконаленняуточненьдеталізації

Пропонуємозазначенийпроцесурегулювативнормахспеціального

конституційногоЗаконуУкраїниПромісцевийреферендумуякомуповинні

знайтисвоєвідображеннямаксимальнеспрощенняпроцедурініціювання

підготовкитаорганізаціїмісцевогореферендумучіткарегламентаціяпроцесу

організаціїпідготовкитапроведеннямісцевогореферендумупостроках

деталізаціяроботикомісійзреферендумуголосуваннякворумрішеннягласність

ідемократичністьусіхпроцедуракцентуванняувагинепростонавстановленні

правіобов’язківайнамеханізмахїхреалізаціївведеннятакихінститутівяк

офіційніспостерігачізапроведеннямреферендумудеталізаціянормщодоагітаціїу

процесіреферендуму

НеврегульованістьпитаньпроведеннямісцевогореферендумувУкраїні

відсутністьактуальногозаконодавствапроіншіформибезпосередньоїдемократії

відсутностізаконодавствапрогарантіїсвободимирнихзібраньусукупностіз



іншимиправовимиполітичнимисоціальнимиобставинамивкрайнегативно

позначаютьсяназахистіігарантуванніправісвободлюдинивУкраїні

функціонуванніУкраїниякправовоїідемократичноїдержавиатакожбезперечно

маєнегативнийвпливнареалізаціюмісцевогосамоврядуваннявУкраїнівціломуі

напроцесреформидецентралізаціївладивчастинімісцевогосамоврядування

зокрема

Натеперішнійчасєнагальнапотребаувирішенніочевидноїправової

прогалиниуправовомурегулюваннімісцевогореферендумувУкраїніякаможе

бутиусуненашляхомухваленняспеціальногоконституційногоЗаконуУкраїни

Промісцевийреферендумяктоговимагаютьнасампередпунктпункт

частинистаттіКонституціїУкраїнитавнесеннясистемнихзміндоЗакону

УкраїниПромісцевесамоврядуваннявУкраїнітаіншихзаконів

НеобхідноуподальшомууцьомуЗаконівстановитиобов’язоквідповідної

місцевоїрадирозробититаухвалитиСтатуттериторіальноїгромадиПропонується

щобпитанняпрозатвердженняСтатутувирішувалисятакожвиключномісцевим

референдумом

Об’єктивноюєпотребасистематизаціїтакодифікаціївиборчогозаконодавства

УкраїнияктоговимагаютьрезолюціївисновкитарекомендаціїПарламентської

АсамблеїРадиЄвропиЄвропейськоїкомісіїзадемократіючерезправо

ВенеціанськакомісіятаіншіекспертнієвропейськіструктуриЗаконодавство

Україниусферінародовладдямаєбутиприведенедотакогостанузаякого

сукупністьнаявнихзаконівбудемінімальноможливоюзакількістюлогічно

структурованоюзагалузевимитатематичнимипринципамиізасадамитаподібними

правовимипроцедурамиправоверегулюванняякихбудепозбавленедублюваньта

суперечностейоднозначнозрозумілимякупроцесіправотворчостітакіпри

правозастосуванніЗцьогопоглядуактуальнимдляУкраїниєпитанняухвалення

Кодексупровибориіреферендумяксистематизованогозаконодавчогоактущо

врегулюємайжеодноріднізасвоєюправовоюприродоютахарактеромрегулювання

правовівідносини



УпроцесієвропейськоїінтеграціїУкраїниположеннязаконодавствапро

місцевийреферендумякііншогозаконодавствавсферінародовладдяповинно

бутисприйнятливимдовпровадженнятазастосуваннясистемиміжнародних

стандартівнасампередєвропейських