

О.В. ПЛАХОТНІК

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН БРАТИ УЧАСТЬ У МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМАХ

В статті йдеться про зміст забезпечення конституційного права громадян України брати участь у місцевих референдумах, що включає в себе створення

© ПЛАХОТНІК Олег Віталійович – аспірант Київського національного університету внутрішніх справ

благоприятных условий для реализации названного права, охрана и защита его от правонарушений, возобновления нарушенного права и возмещение убытков. Рассматриваются подходы к пониманию термина «обеспечение». Предлагаются внести изменение к отдельным законам, которые предусматриваются в исследовании.

Ключевые слова: *обеспечение конституционного права, местный референдум, местное самоуправление.*

The article describes the content of the constitutional rights of Ukraine's citizens to participate in a local referendum that includes the creation of favorable conditions for realisation of the named right, defence and its protection against offences, renewal of the broken right and the indemnification. Approaches to understanding of the term «maintenance» are considered. It is offered to make change to particular laws which are provided in research.

Key words: *providing of the constitutional rights, local referendum, local government.*

Питання забезпечення конституційного права громадян України брати участь у місцевих референдумах на монографічному рівні в Україні ще не досліджувалося. Для його дослідження необхідно: а) охарактеризувати порядок забезпечення названого конституційного права; б) проаналізувати коло суб'єктів, які приймають участь у його забезпеченні; в) сформулювати висновки і рекомендації.

Порядок забезпечення конституційного права громадян України брати участь у місцевих референдумах здійснюється шляхом створення відповідних умов для його реалізації, охорони і захисту відповідних можливостей громадян України та поновлення порушеного права і відшкодуванню спричинених збитків. В конституційних доктринальних джерелах не існує єдиного підходу до розуміння терміна «забезпечення». Існує позиція авторів, які під забезпеченням розуміють охорону і захист конституційного права чи свободи¹. Є автори, які у поняття і зміст забезпечення включають створення умов і захист конституційного права². А. Олійник у зміст забезпечення будь-якого конституційного права і свободи включає: а) створення сприятливих умов для здійснення конституційного права; б) охорону конституційного права від можливих правопорушень; в) захист конституційного права у випадку, коли є факт правопорушення; г) відновлення порушеного права та відшкодування збитків³. На нашу думку, це достатньо повна складова елементів забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Отже, ми поділяємо думку А. Олійника, який вважає, що забезпечення конституційного права брати участь у місцевих референдумах включає у себе чотири вищезазнані елементи.

Для забезпечення конституційного права громадян України брати участь у місцевих референдумах характерними є такі суб'єкти: а) місцеві і дільничні комісії по проведенню місцевих референдумів; б) державні органи і посадові особи; в) органи і посадові особи місцевого самоврядування; г) політичні партії і громадські організації. Проаналізуємо назване коло суб'єктів. Для підготовки, проведення і підведення підсумків місцевих референдумів утворюються комісії по проведенню місцевих референдумів в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах, районах в місті, селищах, селах. Обласна, районна, міська, районна в місті, селища, сільська комісія з місцевого референдуму утворюється відповідною місцевою радою або її головою не пізніше як за 25 днів до місцевого референдуму у складі 9–19 членів комісії. Законом не передбачено порядок утворення комісії по проведенню республіканського референдуму в Автономній Рес-

публіці Крим. Пропонується урегулювати це питання. Комісія Автономної Республіки Крим з місцевого референдуму, обласна, районна, міська, районна в місті, селищна, сільська комісія мають такі повноваження: 1) організує підготовку і проведення всеукраїнського або відповідно місцевого референдуму, здійснює на території Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, селища, сільради контроль за виконанням Закону і забезпечує його однакове застосування; 2) спрямовує діяльність нижчестоящих комісій з референдуму; 3) розподіляє кошти по комісіях з референдуму; контролює забезпечення їх приміщеннями, транспортом, зв'язком і розглядає інші питання матеріально-технічного забезпечення референдуму; 4) заслуховує повідомлення дільничних комісій з референдуму, керівників місцевих органів державного управління, підприємств, установ і організацій у питаннях, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдуму; 5) здійснює нагляд за своєчасним поданням дільничними комісіями з референдуму для загального ознайомлення списків громадян, які мають право брати участь у референдумі; 6) забезпечує виготовлення бюлетенів для голосування і постачання їх дільничним комісіям з референдуму; 7) утворює лічильні групи для підбиття підсумків референдуму, підбиває підсумки референдуму на території Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради; 8) встановлює результати місцевого референдуму, що проводиться в межах адміністративно-територіальної одиниці, де діє відповідна комісія з референдуму; 9) розглядає заяви і скарги на рішення і дії дільничних комісій з референдуму і приймає з цих питань остаточні рішення; 10) здійснює інші повноваження відповідно до Закону⁴.

Дільнична комісія з місцевого референдуму утворюється у складі 5–19 членів районними, міськими, районними в містах, селищними і сільськими радами або їх головами не пізніше як за 15 днів до місцевого референдуму. У необхідних випадках за рішенням відповідної ради або її голови кількісний склад дільничної комісії з референдуму може бути збільшено або зменшено. Голова, заступники голови і секретар дільничної комісії з референдуму обираються на її першому засіданні. Дільнична комісія з референдуму: 1) вивіщує в приміщенні дільниці текст проекту рішення, що виноситься на референдум, надає громадянам можливість ознайомлення з ним під час підготовки до проведення референдуму і в день голосування; 2) складає список громадян, які мають право брати участь у референдумі, по дільниці; 3) проводить ознайомлення громадян із списком, приймає і розглядає заяви про неправильності в списку і вирішує питання про внесення до нього відповідних змін; 4) приймає від громадян, які змінили місце свого перебування в період між поданням списків для загального ознайомлення і днем референдуму, бюлетені у закритих конвертах і забезпечує таємницю волевиявлення громадян; 5) сповіщає громадян про день проведення референдуму і місце голосування; 6) забезпечує підготовку приміщення для голосування і скриньок для голосування; 7) організує голосування в день проведення референдуму на дільниці; 8) утворює лічильну групу для підрахунку голосів, провадить підрахунок голосів, поданих на дільниці для голосування; 9) розглядає заяви і скарги з питань підготовки референдуму та організації голосування і приймає по них рішення; 10) здійснює інші повноваження відповідно до Закону (ст. 29–30)⁵.

Засідання комісії з місцевого референдуму є правомочними, якщо в них бере участь не менш як дві третини складу комісії. Рішення комісії приймаються відкритим голосуванням більшістю голосів від загального складу комісії. Члени комісії, не згодні з її рішенням, мають право висловити окрему думку, яка в пись-

мовій формі додається до протоколу засідання з комісії х місцевого референдуму. Рішення комісії з місцевого референдуму, прийняті в межах її повноважень, є обов'язковими для виконання всіма державними і громадськими органами, підприємствами, установами і організаціями на відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Рішення і дії комісії з місцевого референдуму можуть бути оскаржені у вищестоящу комісію з референдуму, а у випадках, передбачених Законом, до суду. Особа, яка входить до складу комісії з місцевого референдуму, за її рішенням може звільнитися в період підготовки і проведення місцевого референдуму від виконання виробничих або службових обов'язків із збереженням середньої заробітної плати за рахунок коштів, що виділяються на проведення референдуму.

Державні і громадські органи, підприємства, установи, організації, службові особи зобов'язані сприяти комісіям з місцевого референдуму у здійсненні ними своїх повноважень, надавати необхідні для їх роботи відомості і матеріали. Комісія з місцевого референдуму має право звертатися стосовно питань, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдуму, у державні і громадські органи, до підприємств, установ, організацій, службових осіб, які зобов'язані розглянути поставлене питання і дати комісії з місцевого референдуму відповідь не пізніше як у триденний строк.

Отже, комісії з проведення місцевих референдумів в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах, районах в місті, селищах, селах та дільничні комісії безпосередньо беруть участь у забезпеченні громадянам України їх конституційного права брати участь у місцевих референдумах.

Державними органами в районах та областях, місті Києві та Севастополі і районах у цих містах та в районах Автономної Республіки Крим, які мають повноваження щодо забезпечення конституційного права громадян України брати участь у місцевих референдумах, є місцеві державні адміністрації та головні управління, управління та відділи МВС України у відповідних адміністративно-територіальних одиницях та їх посадові особи.

Місцева державна адміністрація: 1) забезпечує: а) виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади з питань проведення місцевих референдумів; б) здійснення заходів щодо охорони громадського порядку під час проведення референдумів; в) розгляд звернень громадян та їх об'єднань з питань проведення референдумів; г) контроль стану цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території; 2) здійснює заходи щодо організації правового інформування населення щодо проведення місцевих референдумів; 3) бере участь у вирішенні питань проведення місцевих референдумів у межах, визначених законодавством; 4) забезпечує здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру громадян, що мають право брати участь у місцевих референдумах відповідно до закону та здійснює інші повноваження щодо підготовки, проведення місцевих референдумів і визначення їх результатів⁶. Законодавчо не визначені повноваження місцевих державних адміністрацій щодо оренди приміщень для дільничних комісій з питань проведення місцевих референдумів. Пропонується внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁷.

Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» передбачені певні особливості щодо здійснення державної виконавчої влади та взаємодії з

органами і посадовими особами місцевого самоврядування⁸. Серед інших столічних функцій, що здійснюються спільно органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування у м. Києві, є, на нашу думку, функція організації місцевого референдуму. Пропонуємо доповнити ст. 25 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» нормою про спільні дії органів Київської міської державної адміністрації і Київської міської ради щодо організації і проведення у м. Києві і районах у м. Києва місцевих референдумів.

Отже, в областях, районах, містах Києві і Севастополі, районах у названих містах, районах у Автономній Республіці Крим місцеві державні адміністрації і їх голови забезпечують громадянам України їх конституційне право брати участь у місцевому референдумі.

На місцеві підрозділи МВС України покладається обов'язок під час підготовки і проведення місцевого референдуму охороняти громадський порядок, захищати особисту безпеку громадян, інші їх права, свободи і законні інтереси, запобігати і припиняти правопорушення⁹. Після доставлення на дільницю з місцевого референдуму бюлетенів, іншої документації працівники міліції забезпечують цілодобову охорону приміщень комісії та приміщень для голосування. Вибірчі документи мають зберігатися у сейфах або металевих шафах, як до проведення референдуму опечатуються стрічкою, на якій робляться підписи усіх членів комісії, які були присутні на її засіданні. Наряд міліції інструктується: перевіряється готовність їх до несення служби, дотримання встановлених правил носіння форменого одягу, зовнішній вигляд, наявність необхідної екіпіровки, знання свої прав і обов'язків, окремих положень нормативно-правових актів, правил застосування зброї та спеціальних засобів. Наряди міліції на дільницях для проведення місцевих референдумів чергують за встановленим графіком і через кожні дві години повідомляють до оперативного штабу про стан оперативної обстановки на дільниці. Після закінчення голосування наряди продовжують нести службу до повного завершення діяльності дільничної комісії місцевого референдуму¹⁰.

Отже, забезпечуючи охорону діяльності комісії, її приміщення, бюлетенів, іншої документації, працівники міліції охороняють і захищають конституційне право громадян України брати участь у місцевих референдумах.

Важливими суб'єктами, на яких покладено обов'язок забезпечувати конституційне право громадянина України брати участь у місцевому референдумі, є органи і посадові особи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування» місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок признання та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. Місцева рада призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі¹¹. Виключно на пленарних засіданнях

сільської, селищної, міської ради вирішуються питання прийняття рішення про організацію та проведення місцевого референдуму. Відповідно до ст. 38 Закону до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад відноситься здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону. Пропонується доповнити положення Закону щодо ведення Державного реєстру осіб які мають право брати участь у референдумах. До повноважень сільського, селищного та міського голови, відповідно до ст. 42 Закону, відноситься організація ними виконання рішень місцевого референдуму. Відповідно до ст. 55 Закону голови районної, обласної, районної у місті ради організують проведення референдумів за Законом України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми»¹².

Отже, Закон України «Про місцеве самоврядування» закріплює порядок забезпечення конституційного права громадян України на участь у місцевих референдумах сільськими, селищними, міськими, районними у містах, районними і обласними радами, їх виконавчими органами та головами відповідних рад. Окремі положення підготовки і проведення місцевих референдумів в названому законі не закріплені. Ми пропонуємо їх закріпити.

Для забезпечення конституційного права громадян України на участь у місцевих референдумах політичні партії і громадські організації здійснюють визначену законами діяльність. У цьому зв'язку слід проаналізувати положення Закону України «Про політичні партії в Україні»¹³ та «Про об'єднання громадян»¹⁴. Відповідно до ст. 12. Закону України «Про політичні партії в Україні» вони мають право: 1) вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією України, цим Законом та іншими законами України; 2) брати участь у виборях Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України; 3) використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено відповідними законами України та ін. Пропонується пункт другий названої статті доповнити їх правом брати участь у референдумах.

Наприклад, для створення комісій з місцевих референдумів пропозиції подають органи політичних партій, масових рухів, громадських організацій, трудових колективів або їх рад, колективів професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборів громадян за місцем проживання і військово-службовців по військових частинах. Громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, масовим рухам, трудовим колективам надається право безперешкодної агітації за пропозицію про оголошення референдуму, за рішення, що виноситься на референдум, а також проти пропозиції про оголошення референдуму, прийняття рішення. Для реалізації названого права заінтересованим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації. Винесений на місцевий референдум проект рішення обговорюється в межах тієї адміністративно-територіальної одиниці, де проводиться референдум. Діяльність державних і громадських органів, які беруть участь у підготовці і проведенні референдуму, здійснюється відкрито і гласно. Всі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти законів, інших рішень, які виносяться на референдум, підлягають опублікуванню засобами масової інформації. Засоби масової інформації висвітлюють хід підготовки і проведення референдуму, їх представникам гарантується безперешкодний доступ на

всі збори і засідання, пов'язані з референдумом, і одержання інформації. В день проведення референдуму будь-яка агітація забороняється (ст. 8)¹⁵.

Отже, діюче законодавство передбачає певні повноваження політичних партій і громадянських організацій щодо забезпечення ними конституційного права громадян України брати участь у місцевому референдумі. Окремі положення названих законів потребують уточнення і доповнення.

Підводячи підсумки слід сформулювати такі висновки і рекомендації.

1. Зміст забезпечення конституційного права громадян України брати участь у місцевому референдумі включає в себе створення сприятливих умов для реалізації названого права, охорона і захист його від правопорушень, відновлення порушеного права і відшкодування збитків.

2. Комісії по проведенню місцевих референдумів в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах, районах в місті, селищах, селах та дільничні комісії безпосередньо приймають участь у забезпеченні громадянам України конституційного права брати участь у місцевих референдумах.

3. В областях, районах, містах Києві і Севастополі, районах у названих містах, районах у Автономній Республіці Крим відповідні місцеві державні адміністрації і їх голови забезпечують громадянам України їх конституційне право брати участь у місцевому референдумі.

4. Забезпечуючи охорону діяльності комісії, її приміщення, бюлетенів, іншої документації, працівники міліції охороняють і захищають конституційне право громадян України брати участь у місцевих референдумах.

5. Законодавчо передбачені повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, політичних партій і громадських організацій щодо забезпечення громадянам України конституційного права брати участь у місцевих референдумах.

6. Пропонується внести зміни до окремих законів, що передбачені в тексті дослідження.

1. Демиденко В.О. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини й громадянина в діяльності міліції: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2002. – 16 с. 2. Наливайко О.І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права // Держава і право: Зб. наук. праць. Вип. 12. – К., 2001. – С. 22. 3. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: Монографія. – К., 2008. – С. 153. 4. Про всеукраїнський і місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 33. – Ст. 443. 5. Там само. 6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190. 7. Там само. 8. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 11. – Ст. 79. 9. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 10. Діяльність міліції щодо забезпечення законності, громадського порядку та безпеки громадян під час виборчої кампанії 2004 року: Наук.-практ. рекомендації / В.В. Доненко, Р.В. Миронюк, О.О. Мороз, І.Р. Шинкаренко. – Д., 2004. – С. 27–29. 11. Про всеукраїнський і місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 33. – Ст. 443. 12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 13. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 23. – Ст. 118. 14. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504. 15. Про всеукраїнський і місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.