



МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ МЕСТНЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ

Анастасия СТАВНИЙЧУК,

аспирант

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

This article analyzes international and domestic experience in the settlement of local referendums, international regulations relating to issues of democracy at the local level, the legislation of Ukraine on local referendums, and the problems associated with the use of this practice in Ukraine. Based on the analysis of available solutions to the problem of initiating and conducting local referendums in Ukraine.

Key words: local referendum, direct expression, local initiatives.

Аннотация

В статье анализируются международные нормативно-правовые акты, касающиеся вопросов реализации демократии на местах, законодательство по вопросам местных референдумов, а также проблемы, связанные с использованием данной практики в Украине. На основе анализа предлагаются пути решения проблемы инициирования и проведения местных референдумов в Украине.

Ключевые слова: местный референдум, непосредственное волеизъявление, локальные инициативы.

Постановка проблемы. Среди основоположных начал существования украинской демократической государственности основное место занимает принцип народовластия, реализация которого предусматривает нормативно-правовое обеспечение права народа осуществлять власть как опосредованно – через органы государственной власти и местного самоуправления, так и непосредственно – путем использования институтов прямой демократии.

Конституцией Украины предусмотрены следующие формы непосредственной демократии: выборы, всеукраинский референдум, местный референдум. Закон Украины «О местном самоуправлении» устанавливает также право граждан: проводить общее собрание (всех или части жителей села, поселка и города для решения вопросов местного значения); организовывать общественные слушания; инициировать рассмотрение в местном совете какого-либо вопроса, отнесенного к ведению местного самоуправления (местная инициатива).

Международная практика предусматривает также такие формы непосредственной демократии, как народная законодательная инициатива, народное вето, институт конституционной жалобы, представление петиций, приказы избирателей, комитеты граждан, консультативные опросы. Тем не менее, применение этих институтов народовластия не предусмотрено украинским законодательством.

Во всех странах мира институты непосредственной демократии признаны самой доступной формой участия населения в решении важных политических вопросов, поэтому их усовершенствование имеет особое значение для развития демократического государства. Для повышения эффективности форм непосредственного участия населения в управлении общественными делами важным является четкое установление и законодательное закрепление их статуса, процедуры их проведения и подведения итогов, законодательное определение места и роли в системе конституционного законодательства тех нормативно-правовых актов, которые принимаются на референдумах.

Активное привлечение граждан в процессы принятия управленческих решений на местном уровне является условием успешной реализации политики децентрализации государственной власти в Украине, внедрения административной и территориальной реформ, усовершенствования отечественного института местного самоуправления.

Состояние исследования. Проблемы проведения местных референдумов освещены в работах таких ученых-юристов, как А.В. Батанов, И.П. Бутко, В.В. Копейчиков, Л.Т. Кривенко, Г.А. Мурашин, Н.В. Онишук, В.Ф. Погорилко, П.М. Рабинович, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, А.О. Янчук и др. Усилиями вышеназванных ученых в

юридической науке сложилось немало новых подходов к пониманию местного референдума, однако, несмотря на это, по сей день вопрос сущности и средств реализации права граждан на участие в местном референдуме, его осмысление как демократического института продолжают оставаться дискуссионными. В значительной мере это связано с тем, что в разные времена в Украине демократию толковали по-разному. Как следствие, сложилось своеобразное украинское понятие демократии и форм ее реализации.

Несмотря на пробелы правового регулирования референдных правоотношений, дискуссии по ряду вопросов в научной литературе возникают довольно часто, большинство исследователей сосредоточивает внимание главным образом на его конституционных основах, в то время как международно-правовая составляющая не приобрела надлежащей актуализации.

Цель статьи – исследовать международные стандарты надлежащей практики проведения местных референдумов.

Изложение основного материала. Наиболее универсальной формой непосредственной демократии является институт референдума, в частности его разновидность – местный референдум. Право граждан на волеизъявление через местные референдумы, как уже отмечалось выше, закреплено в Конституции Украины.

Украинское законодательство содержит прямые требования относи-



тельно обязательности проведения местных референдумов в случае: добровольного объединения (или выхода из состава) территориальных громад (п. 3 ст. 6 Закона Украины «О местном самоуправлении»); принятия решения о размещении ядерных установок и объектов (согласно абз. 4 ст. 5 Закона Украины «О порядке принятия решений о размещении, проектировании, строительстве ядерных установок и объектов, предназначенных для обращения с радиоактивными отходами, которые имеют общегосударственное значение»); переименования географических объектов, а также присвоения им имен выдающихся государственных или общественных деятелей, представителей науки, культуры или других лиц, деятельность которых не связана с соответствующими объектами (ст. 5 Закона Украины «О географических названиях»).

Тем не менее, после подписания 27 ноября 2012 г. Президентом Украины принятого Верховной Радой Украины Закона Украины «О всеукраинском референдуме» (который заменил старый, принятый еще в 1991 году Закон «О всеукраинском и местном референдумах») в Украине возник правовой вакуум вокруг института местного референдума.

В условиях слабости отечественных демократических традиций существует значительная угроза преобразования института референдума в инструмент для принятия решений в интересах того или иного органа публичной власти. Именно поэтому усовершенствованное законодательство о местных референдумах должно обеспечивать, с одной стороны, возможность реализации права местных жителей на участие в управлении общественными делами с помощью референдума, а с другой, – определять механизмы предотвращения манипулирования народным волеизъявлением и использование референдума как инструмента достижения политических целей.

Таким образом, в Украине возникла необходимость в разработке и принятии закона, который бы урегулировал вопрос проведения местных референдумов, учитывая отечественный опыт проведения и имплементации решений местных референдумов предыдущих лет, рекомендации европейских демо-

кратических институций и международных обязательства нашего государства.

Важное место в системе международного права по вопросам прямой демократии занимают нормативно-правовые акты Совета Европы. Став членом этой организации, Украина взяла на себя ряд обязательств в сфере реформирования действующего законодательства на основе норм и стандартов Совета Европы, в частности, по вопросам развития местной и региональной демократии.

Основные принципы демократического участия народа в принятии решений государственной властью были закреплены Советом Европы в целом ряде юридических и политических документов (конвенции, резолюции и рекомендации Парламентской Ассамблеи, Комитета Министров, а также Европейской комиссии за демократию через право – Венецианской Комиссии), которые формируют общий комплекс стандартов демократии для Европы в целом.

Право на участие в референдуме закрепляется во многих документах Совета Европы. Институт референдума упоминается преимущественно в контексте решения проблем муниципального уровня в Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, которое состоит из членов, избранных путем свободного тайного прямого равного и общего голосования, однако не исключает обращения к референдуму или любой другой форме прямого участия граждан в решении местных вопросов, если это разрешено законом (п. 2 ст. 3). Хартией предусмотрены конкретные случаи проведения местных референдумов в связи с изменением границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление (ст. 5) [1].

Стандарты Совета Европы в области местной демократии предусматривают участие широкого круга лиц в решении вопросов местного значения. Согласно Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне от 5 февраля 1992 г. государства-участники берут на себя обязательства прикладывать усилия для обеспечения надлежащего привле-

чения иностранцев, которые проживают на территории страны, в процессы, связанные с проведением консультаций по вопросам местной жизни (ст. 4) [2].

15 февраля 1996 г. Комитет Министров Совета Европы принял Рекомендацию R(96) 2 «О референдумах и общественных инициативах на местном уровне». В документе право граждан сказать свое решающее слово в принятии важных решений признается одним из демократических принципов, общих для всех государств-членов Совета Европы. Это право может быть непосредственным образом реализовано на местном уровне. Более того, управление важными местными делами должно включать эффективное участие граждан. В данном контексте местный референдум рассматривается как инструмент прямого участия, который может обеспечить демократические пути решения конфликтных ситуаций и укрепление местной автономии путем повышения чувства принадлежности индивида к сообществу [3].

Преамбула Рекомендации содержит предостережение, в котором указано, что практика проведения местных референдумов предусматривает ряд потенциальных рисков (например, «громоздкость» процесса, риск делегитимации представительного характера местных институций, возможность принятия противоречивых решений сопредельными органами по вопросам, которые представляют общий интерес), которые важно избегать. Тем не менее, подчеркивается, что институционализация местного референдума и народной инициативы в рамках правового регулирования является тем средством, которое гарантирует надлежащее использование данных институтов непосредственной демократии и ограничивает потенциальные риски.

В своей Резолюции № 1121 (1997 г.) «Об инструментах участия граждан в представительной демократии» [4] Парламентская Ассамблея Совета Европы (далее – ПАСЕ) отметила, что реальная демократия зависит от активного участия в общественных делах всех граждан. Их участие в политической жизни и сотрудничество в рамках политических институтов, таким образом, является решающим фактором для нормального функционирования демократических институтов.



Указав на определенный риск, который включает в себя институт референдума, в частности, в связи с возможностью превращения его в плебисцит в случае использования исполнительной властью с целью усиления собственных полномочий (п. 9), Ассамблея указала и положительные аспекты непосредственных консультаций с населением, которые дают возможность меньшинствам высказать свое мнение и быть услышанными органами власти, а также инициировать демократическое обсуждение, в ходе которого будет легитимировано решение, принятое органами власти, или одобрено отклоненное ими решение (п. 12). ПАСЕ акцентировала внимание на том, что злоупотребления, связанные с проведением референдума, не должны скрывать его реальную цель – обеспечение осуществления представительной демократии с более широким привлечением граждан, поскольку их участие консолидирует демократию и является действенным средством против ее «болезней» (п. 13).

Следующим шагом в направлении усовершенствования стандартов местной демократии и привлечения населения к участию в политических процессах стала Рекомендация Rec (2001) 19 Комитета Министров Совета Европы «Об участии граждан в местной публичной жизни» [5], которая была принята Комитетом Министров 6 декабря 2001 г. В ней подчеркнуто, что местная демократия является одним из краеугольных камней демократии в странах Европы, а ее укрепление является фактором стабильности.

Комитет Министров рекомендует правительствам государств-членов Совета Европы внедрить или улучшить законодательные нормы, которые делают возможным: народные инициативы с требованием к выборным органам власти рассмотреть вопрос и дать гражданам ответ или инициировать процедуры референдума; консультативные референдумы или референдумы, на которых постановляют обязательные для выполнения решения о делах местного значения (эти референдумы объявляют органы местной власти по собственной инициативе или по просьбе местной громады); рассмотреть вопрос об уменьшении возрастного ценза молодежи для голосования

или возможности быть избранными на местных выборах, а также об участии в местных референдумах, консультациях и народных инициативах [5].

Резолюция ПАСЕ № 1353 (2003) «Об укреплении демократических институтов как гарантии будущего демократии» определяет в качестве одной из основных проблем современных демократий отстранение граждан от политических процессов. Политические события последних лет в ряде стран Европы показали низкий уровень участия населения в общественной жизни [6]. Снижение уровня доверия к политикам, политическим партиям и, прежде всего, демократическим выборам обусловило потребность нового переосмысления сущности демократии по отношению к новым вызовам XXI в. (п. 4).

Ассамблея убеждена, что благодаря росту гласности и привнесению менее опосредствованных элементов демократического принятия решений, а также развитию гражданского общества на основе более активного участия населения в публичной деятельности и принятии решений, у граждан может возрастать чувство значимости их участия в политических процессах. Предлагается и в дальнейшем активно обсуждать нынешние вызовы демократическим институтам в Европе и поощрять применение мероприятий, которые будут оказывать содействие их (демократических институтов) усилению на национальном, региональном и местном уровнях (п. 15). Важная роль в этих процессах должна отводиться вопросам электронного голосования (п. 10) и наибольшего использования таких непосредственных элементов демократического принятия решений, как, в частности, народная инициатива и референдумы, особенно на местном уровне. Такая практика является хорошим средством усиления чувства участия населения в принятии политических решений (п. 15.а.III).

Ассамблея, пропагандируя наилучшую практику проведения референдумов, акцентирует внимание на том, что Совет Европы должен предоставлять своим государствам-членам помощь в решении проблем, которые возникают в связи с представительной демократией в современном обществе. В этом контексте в экстренном реше-

нии нуждаются два момента: распространение права участия в местных референдумах на иммигрантов, которые законно проживают на территории государств-членов Совета Европы (побуждать государства-члены предоставить законным иммигрантам право принимать участие в голосовании на местных референдумах в соответствии с положениями Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне); возможность проведения референдумов на всех уровнях, на которых принимаются решения в сфере политики (местный, региональный или национальный уровень).

Подтверждая высказанную ею в предыдущих документах позицию, Ассамблея обращает внимание на то, что прямое участие населения в процессе принятия решений требует, чтобы электорат владел надлежащей информацией о вопросе, по которому ему придется принимать решение, а также имел представление о демократическом процессе принятия решений в целом.

Современные европейские стандарты законодательства о референдумах сформулированы в Кодексе надлежащей практики проведения референдумов, одобренном Советом за демократические выборы на его 19-й сессии (2006 г.) и Венецианской комиссией на ее 70-й пленарной сессии (2007 г.). Окончательному утверждению руководящих принципов относительно организации и проведения референдумов, определенных в Кодексе, оказывало содействие принятие Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1821 «О Кодексе надлежащей практики проведения референдумов» от 23.11.2007 г. и Декларации Комитета Министров Совета Европы «О Кодексе надлежащей практики проведения референдумов» от 27.11.2008 г. [8].

В Кодексе надлежащей практики проведения референдумов был унормирован ряд общих принципов организации и проведения референдумов, в частности:

- 1) право голоса. Право голоса должно подчиняться требованию минимального возраста, однако должно приобретаться не позднее возраста совершеннолетия. Кроме упомянутого, могут применяться: требование гражданства, однако было бы желательно разрешать иностранцам голосовать на



местных выборах после определенного срока проживания; требование длительности проживания;

2) регистрация избирателей. Реестры избирателей должны быть постоянно или ссылаться на постоянно обновляющийся реестр. Обновление реестра должно происходить, по крайней мере, каждый год.

Равное избирательное право гарантируется путем обеспечения равного права голоса (каждый избиратель имеет равное количество голосов), равных возможностей (равенство возможностей должно быть гарантировано как для приверженцев, так и для оппонентов предложения, которое выносится на голосование);

3) процедура голосования. Процедура голосования должна быть легко понятной для граждан. Важная роль отводится электронному голосованию, процедура осуществления которого должна отвечать Рекомендации Комитета Министров Рес (2004) 11 относительно правовых, операционных и технических стандартов электронного голосования. В частности, допускается его применение, только если оно безопасно, надежно, эффективно, технически здорово, открыто для независимой проверки и легко доступно для избирателей; система должна быть прозрачной; если каналы дистанционного электронного голосования не являются общедоступными, они должны быть лишь дополнительным и необязательным способом голосования. В Кодексе также урегулированы вопросы относительно голосования военнослужащих, голосования по доверенности; критериев оценки точности результатов волеизъявления; подсчета голосов; ответственности за любые избирательные фальсификации [8].

Важным является выделение в Кодексе уровней регулирования и стабильности референдного законодательства, которые предусматривают следующее: за исключением норм технической природы и деталей (которые могут содержаться в нормативных актах исполнительной власти), нормы референдного законодательства должны были бы иметь, по крайней мере, уровень закона; основные аспекты референдного законодательства должны быть закрытыми для внесения изменений за год до референдума или быть

записанными в Конституции или на уровне, более высоком, чем обычный закон.

Основные положения референдного законодательства должны касаться: формирования избирательных комиссий или других органов, ответственных за проведение референдума; права голоса и регистрации избирателей; процедурной и предметной пригодности текста, который выносится на референдум; результатов референдума (за исключением положений, которые касаются деталей); участия приверженцев и оппонентов вопроса референдума в распространении информации через публичные средства массовой информации;

4) статус результатов. Результаты обязательных или консультативных референдумов должны быть четко определены Конституцией или законом. Референдумы относительно принципиальных вопросов или предложенных в общем формулировании преимущественно не должны быть обязывающими. Если они обязывающие, дальнейшая процедура должна быть выписана в специальных нормах [8].

Кодекс надлежащей практики проведения референдумов является важным и необходимым инструментом в деятельности Совета Европы в направлении укрепления демократии и распространения уважения к верховенству права. Ряд принципов и рекомендаций, которые содержатся в этом документе, без сомнения, представляет большой интерес для украинской правовой и политической среды.

Выводы. Таким образом, существует ряд международных актов, которые регулируют проведение местных референдумов. Важную роль в формировании международных стандартов в этой сфере сыграл Совет Европы, который работает над разработкой правил и рекомендаций для государств с относительно небольшим опытом демократического развития государственных и общественных институтов.

Учитывая изложенное, считаем, что одним из направлений деятельности Совета Европы является содействие развитию демократических начал в обществе. В свою очередь, местные референдумы являются важной составляющей в этом процессе, поскольку исключают возможность любых со-

мнений граждан в легитимности как самого местного референдума, так и утвержденных на нем результатов.

Исходя из международных стандартов надлежащей практики проведения местных референдумов и международно-правовых обязательств Украины в сфере решения вопросов организации и проведения местных референдумов, а также учитывая перечень основных проблем практики проведения местных референдумов и имплементации их решений в Украине, существующий нормативно-правовой опыт регулирования данного вопроса, целесообразно разработать и принять специальный Закон Украины «О местном референдуме», согласно которому местный референдум, как институт прямой демократии, должен оставаться действенным инструментом при решении наиболее острых, неоднозначных вопросов местного значения, которые решить другим путем не представляется возможным.

Что касается применения международного опыта для урегулирования местных референдумов в Украине, то, с одной стороны, международная практика проведения местных референдумов выработала ряд правил; успешными являются примеры европейских стран, где данный институт действен и важен для развития демократии. Тем не менее, учитывая специфику Украины, не следует заимствовать демократические институты без предпосылок их адаптации в нашем государстве.

Список использованной литературы:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318.
3. Чебаненко О. Референдуми в Європейському Союзі / О. Чебаненко, О. Гришук, Н. Колодяжна, А. Євгенєва; за ред. Д.С. Ковриженка – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.
4. Resolution 1121 (1997) on instruments of citizen participation in representative democracy [Electronic



Resource]. – Mode of access : <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta97/ERES1121.htm>.

5. Про участь громадян у місцевому публічному житті : Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739/conv.

6. Об укреплении демократических институтов как гарантии будущего демократии : Резолюция Совета Европы № 1353 (2003) [Электронный ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/t/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2003%5D/%5Bmaastricht_2003%5D/Res.-1353-Rus.asp.

7. Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе : Рекомендация 1704 (2005) 1 Парламентской Ассамблеи Совета Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/T/t/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2005\]/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp](http://www.coe.int/T/t/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2005]/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp).

8. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с.

EUROPEAN LEGAL STANDARDS IN THE SPHERE OF BIODIVERSITY CONSERVATION AND FORMATION OF A COHERENT ECOLOGICAL NETWORK

Olga STATIVKA,

Postgraduate of The Department of Environmental Law
Yaroslav Mudryi National Law University

Summary

The article is devoted to research of European environmental legislation in the field of biodiversity conservation and formation of a single ecological network in European continent. There was established two main directions of environmental politic realization in this sphere. The issue of conformity of Ukrainian environmental legislation to European legal standards in the sphere of biodiversity conservation and formation of ecological network was considered. The attention has been focused both on terminology base improvement and meaningful approaches related to regulation of nature reserved fund in Ukraine.

Key words: biodiversity conservation, formation of a coherent European ecological network, NATURA – 2000, European legal standards, protection of wild flora and fauna, biosphere protection.

Аннотация

Статья посвящена исследованию европейского экологического законодательства в сфере сохранения биоразнообразия и формирования единой экологической сети на европейском континенте. Установлено два основных направления реализации экологической политики в этой сфере, а также рассмотрен вопрос о соответствии украинского экологического законодательства европейским правовым стандартам в сфере сохранения биоразнообразия и формирования экологической сети. Акцентировано внимание на совершенствовании как терминологической базы, так и содержательных подходов к регулированию природно-заповедного фонда в Украине.

Ключевые слова: сохранение биоразнообразия, формирование Всеевропейской экологической сети, НАТУРА – 2000, европейские правовые стандарты, защита дикой флоры и фауны, охрана биосферы.

Problem setting. Expression of the European integration intentions of Ukraine since independence can be absolutely estimated as the beginning of a new page in the political, economic, cultural and legal life of a Ukrainian society. At the same time, the EU as an interstate association of European countries imposes a number of various requirements, which Ukraine should follow to become a full EU member.

The legal obligations have a special importance among all variety of requirements and their essence is reduced to approximation of Ukrainian legislation with the European legal standards (ELS). However, the issues related to elucidation of content, features and specific legal instruments environmental of policy realization in the current state of development are insufficiently studied by environmental law science.

State of research. The issues related to the studying of general theoretical

analysis of ELS, in particular, the definition of the ELS, description of their characteristics and place in the international legal system were studied by domestic and foreign scientists: O. Kyivets', Ye. Onyshko, L. Luts', R. Petrov, D. Ratsiboryns'ka, O. Strel'tsova.

Ascertainment of ELS features in the field of organization, protection, effective usage of nature reserve fund and formation of ecological network has been the subject of research of such specialists in environmental law: V. Andrejtsev, M. Vaschyshyn, P. Hvozdyk, A. Het'man, V. Lozo, M. Maksymenko, N. Malysheva, A. Sokolova, Yu. Shemshuchenko.

So, **the purpose** of this article is a comprehensive analysis of European environmental legislation in the sphere of biodiversity conservation and formation of a coherent European ecological network.

Basic material. European legal standards in the field of biodiversity conservation and ecological network