

13. Кодекс адміністративного судочинства України. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

14. Діордіца І.В. Особливості практики розгляду та вирішення справ про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації) адміністративними судами України / І.В. Діордіца, Т.М. Головка // Науковий вісник / Національний університет біоресурсів і природокористування України. - К., 2011 - Вип. 165, ч. 3. - Серія "Право" - С. 205-206.

15. Фулей Т.І. Право на свободу мирних зібрань: європейські стандарти та практика їх застосування апеляційними судами в Україні / Т.І. Фулей // Судова апеляція. - 2009. - № 3 (16). - С. 27-36

16. Комзюк А.Т. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність / III міжрегіональна науково-практична конференція "Концепція формування законодавства України" (листопад 1998 р.): Наукові статті. - Запоріжжя, 1999.

*Лошицький М. В.*  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри  
адміністративного права і процесу

*Тронько О. В.*  
здобувач  
Національної академії внутрішніх справ  
Надійшла до редакції: 09.06.2013

УДК 342.573

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

*Мошак О. В.*

З поширенням демократичних практик організації політичного життя в багатьох країнах світу підвищується зацікавленість питанням ефективності правових механізмів забезпечення народовладдя, зокрема законодавчого регулювання проведення виборів і референдумів. Різні аспекти цієї проблематики привертають увагу науковців і політиків держав з усталеними традиціями демократичного врядування й так званих "нових демократій". І це цілком зрозуміло, оскільки, як зазначає В. Федоренко, "саме рішення референдумів у загальновизнаний демократичний спосіб легітимізували незалежність багатьох країн світу, надали чинності їх конституціям, уладнали територіальні суперечки, вирішили питання адміністративних реформ та оптимізували їх адміністративно-територіальний устрій, визначили ставлення різних держав світу щодо участі в таких міжнародних організаціях, як ЄС, НАТО тощо" [9, 4].

Не стала виключенням із загальносвітових демократизаційних процесів і наша держава. І хоча досвід проведення загальнодержавних і місцевих референдумів в Україні не такий значний, як у деяких наших європейських сусідів, однак питання теорії та практики референдумів цікавлять наших співвітчизників передусім з огляду на потенційні можливості цього інституту як механізму забезпечення народовладдя й реалізації суб'єктивного права громадян на участь в управлінні державними справами. Вивченню інституту референдуму, проблемним і перспективним аспектам його становлення в конституційному праві нашої країни присвячено цілий ряд робіт вітчизняних науковців [5]. Їх автори детально досліджували питання вдосконалення вітчизняного референдного законодавства, зокрема, прийнятого в 1991 році Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", наголошуючи на необхідності внесення змін до нього й усунення недоліків, які проявилися під час проведення у 2000 р. всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Спробою вирішення проблем, викликаних недосконалістю законодавчого регулювання референдного процесу, стало прийняття в листопаді 2012 р. нового Закону "Про всеукраїнський референдум". Серед новел цього нормативно-правового акту - закріплення на законодавчому рівні класифікації всеукраїнських референдумів за предметом; врегулювання питання щодо обмеження призначення (проголошення) референдуму в умовах воєнного чи надзвичайного стану на всій території України;

більш детальна регламентація агітації референдуму та оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу референдуму, визначення правових наслідків референдуму тощо.

Однак незважаючи на ряд позитивних оцінок, Закон 2012 р. відразу ж після його прийняття Верховною Радою України викликав хвилю критики як з боку фахівців у галузі конституційного права, так і боку опозиційних політиків. Серед значної кількості зауважень стосовно окремих норм Закону, слід виділити ті, які, на нашу думку, найбільшою мірою ілюструють справедливості твердження про створену Законом потенційну небезпеку вихолощування демократичного потенціалу референдуму та перетворення його на засіб легітимізації будь-яких політично кон'юнктурних рішень.

Так, чи не найбільше суперечок викликали норми, які регламентують процедуру проведення конституційного референдуму. З огляду на це, доцільно проаналізувати відповідність норм нового Закону чинній Конституції України та відповідній європейській практиці. Як відомо, відображення європейських стандартів у цій сфері є документи, що готуються консультативним органом Ради Європи - Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією) на підставі дослідження кращих практик проведення референдумів у країнах з усталеними демократичними традиціями. Принципи й рекомендації, що містяться в таких документах цього органу, як "Кодекс належної практики у виборчих справах" (2002), "Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні" (2001) і "Кодекс належної практики щодо референдумів" (2007), відображають здобутки європейської теорії та практики забезпечення народного суверенітету. Саме тому для України, як і для інших країн Європи, що не мають значного досвіду демократичного врядування, ці документи є свого роду орієнтирами на шляху вдосконалення національного законодавства в цій сфері. І хоча іноді окремі вітчизняні політики намагаються переконати громадськість у тому, що документи Венеціанської комісії мають виключно консультативний характер, все ж варто в черговий раз згадати, що як член Ради Європи, Українська держава взяла на себе зобов'язання дотримуватися стандартів цієї європейської інституції у сфері прав людини й демократичного розвитку.

Перша особливість, що привернула увагу опонентів нового Закону - закріплення в ньому можливості прове-

© О.В. Мошак, 2013

дення конституційного референдуму за народною ініціативою без участі Верховної Ради. Відповідно до ухвалених Венеціанської Комісією “Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні”, використання референдумів повинно бути підпорядковане правовій системі загалом, а особливо нормам, які регулюють перегляд Конституції. Зокрема, референдум не може бути проведений, якщо Конституція не передбачає його, наприклад, коли конституційна реформа є предметом виключної юрисдикції парламенту [4, 263].

Чинна Конституція України обмежує предмет референдуму тільки заборонаю його проведення з питань податків, бюджету й амністії та не відносить конституційну реформу до виключної компетенції Верховної Ради. Однак у розділі XVIII “Внесення змін до Конституції України” передбачено обов’язкову участь парламенту в розгляді законопроекту про внесення змін до Основного Закону [1]. Визначаючи власну правову позицію щодо прийняття народом України Конституції й законів України на референдумі, Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 6-рп/2008 наголосив, що народ як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати та змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття акта найвищої юридичної сили в порядку, який має бути визначений Конституцією й законами України. Разом з тим, у цьому ж рішенні Конституційний Суд зробив наступне застереження: “Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми зі способами й засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємно доповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)” [3].

Натомість, Закон “Про всеукраїнський референдум” не передбачає участі Верховної Ради в жодній зі стадій процесу референдуму за народною ініціативою, зокрема й конституційного. Така позиція вітчизняних законодавців не узгоджується також зі ще однією рекомендацією Венеціанської комісії, згідно з якою парламент повинен визначити свою оцінку проекту перегляду конституції, що виноситься на голосування частиною електорату або іншим органом влади [4, 266].

Новий Закон фактично виключив з процесу проведення конституційного референдуму й Конституційний Суд, проте зобов’язав Президента України й Центральну виборчу комісію здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, зокрема, за народною ініціативою (ч. 8 ст. 22). Стаття 31 Закону для виконання цього завдання не зобов’язує, а наділяє Центральну виборчу комісію правом залучати до такої перевірки інші органи державної влади, підприємства, установи, організації [2]. На нашу думку, означені норми, що фактично наділяють ЦВК і Президента повноваженнями у сфері здійснення попереднього конституційного контролю, суперечать як статті 106 Конституції України, в якій вичерпно окреслюються повноваження Глави держави, так і статті 159, яка закріплює обов’язковість висновку Конституційного Суду щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 [1]. Така позиція законодавця порушує принцип юридичного верховенства Конституції й вимогу відповідності її нормам норм інших правових

актів, а також не відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії, в яких, зокрема, наголошується, що “дотримання правил референдуму повинно допускати перегляд Конституційним (або Верховним) Судом, зокрема, питань завершеності народної ініціативи та процедурної й предметної придатності текстів, які на нього виносяться” [4, 267].

Питання процедурної придатності текстів референдумів також, на нашу думку, заслуговує окремої уваги. Експерти Венеціанської комісії вважають його важливим і наголошують на тому, що “питання, які виносяться на референдум, повинні дотримувати:

- єдності форми: одне питання не повинно поєднувати конкретно сформульованого проекту поправки з пропозицією в загальному формулюванні чи питанням у принципі;

- єдності змісту: за винятком випадку повного перегляду Конституції, повинен існувати внутрішній зв’язок між різними частинами тексту, щоб гарантувати вільне голосування виборця, якого не слід закликати підтримати чи відхилити як ціле пропозицію без внутрішнього зв’язку; перегляд кількох розділів Конституції одночасно еквівалентний повному перегляду;

- бажано, щоб одне питання не стосувалося одночасно Конституції та законодавства нижчого рівня (єдність ієрархічного рівня)” [4, 263].

Проте Закон “Про всеукраїнський референдум” не містить детальних вимог щодо форми питання референдуму (зокрема й конституційного), обмежуючи норми ст. 19 визначенням питання референдуму як “тексту, яким викладається пропозиція референдуму, у вигляді питального речення, що пропонує учаснику всеукраїнського референдуму чіткі відповіді “так” або “ні”, та вимогою мати чітке і ясне формулювання, яке не допускає різних тлумачень [2]. Подібну лаконічність вимог без законодавчого закріплення критеріїв і суб’єктів перевірки на “чіткість і ясність формулювання” можна, звичайно, пояснити бажанням законодавця уникнути надмірної регламентації референдного процесу. Проте процедурна придатність тексту референдуму є дуже важливою, оскільки, як показують результати досліджень як зарубіжних, так і вітчизняних вчених, вона може суттєво вплинути на результати народного волевиявлення.

Приклади аналізу формулювання питань референдуму з соціологічної точки зору наводять відомі українські соціологи В. Паніотто та Н. Харченко. Досліджуючи особливості проведення референдуму 2000 р., вони роблять висновок про недосконалість формулювання питань, що виносилися на референдум, і наводять наступні аргументи на користь цього твердження: питання занадто довгі; питання представляють собою складнопідрядні речення й включають граматично складні слова; у трьох питаннях з чотирьох є посилення та цитати з додаткового джерела (Конституції України), що не є загальновідомою інформацією; від респондентів вимагається висловити згоду чи незгоду з приводу проблем, в яких більшість з них не є спеціалістами; у питаннях використовується занадто абстрактна термінологія (“інтереси регіонів України”, “постійно діюча парламентська більшість”, “відповідні зміни у виборчому законодавстві”) тощо [6, 160-161].

Очевидно, що процедурна придатність тексту є тим більш важливою в разі проведення конституційного й законодавчого референдумів, оскільки громадяни повинні будуть прийняти рішення з питань, в яких більшість з них “не є спеціалістами”. Однак, як влучно зазначає суддя Конституційного Суду у відставці А. Стрижак, Закон, зо-

бов'язуючи дільничну комісію розмішувати плакати, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про референдум (ч. 6 ст. 80), "...хоч як дивно, ... не вимагає обов'язкового розміщення на інформаційних стендах у приміщеннях для голосування власне текстів законопроектів. Це може призвести до того, що громадянин узагалі не знатиме, за які зміни до Конституції чи за який закон він голосує" [8].

Серед інших аспектів вільного голосування, визначених європейськими експертами як керівні принципи для конституційних референдумів, є й обов'язковість визнання голосування недійсним у разі, "якщо порушення могли змінити (як негативний, так і позитивний) результат голосування" [3, 264]. Таку можливість передбачав попередній Закон "Про всеукраїнський та місцеві референдуми": згідно зі ст. 41 відповідна комісія з референдуму могла визнати результати референдуму недійсними через допущені в ході голосування або під час підрахунку голосів порушення [7].

Натомість, Закон "Про всеукраїнський референдум" містить норми, згідно з якими окружна комісія референдуму зобов'язана встановити підсумки голосування в межах територіального округу референдуму не пізніше, ніж на п'ятий день з дня проведення голосування незалежно від кількості дільниць у відповідному окрузі, щодо яких прийнято рішення про визнання голосування на дільниці недійсним, а також заборону визнавати голосування недійсним у межах територіального (ч. 10 ст. 91) та закордонного округу (ч. 7 ст. 92). Закон не надає такого права й Центральній виборчій комісії [2]. Вочевидь, законодавець при прийнятті означених норм взагалі не передбачив того факту, що кількість порушень на дільницях під час голосування й підрахунку голосів можуть суттєво вплинути на якість референдуму, тобто на забезпечення ним реального народного волевиявлення. Тому, на нашу думку, відсутність можливості визнання голосування недійсним у поєднанні відсутністю в Законі вимоги мінімальної явки створює потенційну загрозу зміни Основного Закону виключно в інтересах ініціативної меншості. Ця загроза є тим більш очевидною в умовах високого рівня абсентеїзму й правового нігілізму українських громадян та недостатньої дієвості інститутів громадянського суспільства.

#### Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI // Голос України. - 2012.

- 28 листопада. - № 226.

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин 2-3 статті 5, статті 69, частини 2 статті 72, статті 74, частини 2 статті 94, частини 1 статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) // Офіційний вісник України. - 2008. - № 32. - С. 35. - Ст. 1056.

4. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалені Венеціанською Комісією на 47 пленарній сесії (Венеція, 6-7 липня 2001 року) // 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. - С. 262-267.

5. Оніщук М.В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики: Монографія. / М.В. Оніщук. - К.: Видавництво Європейського університету, 2009. - 450 с.; Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. - К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. - 248 с.; Янчук А.О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні: Монографія. - / А.О. Янчук. - К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2010. - 207 с.

6. Паниотто В., Харченко Н. Социологические исследования как способ контроля за результатами выборов и референдумов / В. Паниотто, Н. Харченко // Социология: теория, методы, маркетинг. - 2001. - № 1. - С. 155-170.

7. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII (втрат. чинність) // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 33. - Ст. 443.

8. Стрижак А. Легітимність Конституції держави повинна бути поза всякою підозрою / А. Стрижак // Закон і бізнес. - 2013. - № 10 (1100).

9. Федоренко В. Рішення всеукраїнського референдуму та їх юридична природа: проблеми конституційної теорії та практики / В. Федоренко // Вибори та демократія. - 2010 - № 4(26). - С. 4-9.

**Мошак О.В.**

*кандидат політичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного  
та міжнародного права ОДУВС  
Надійшла до редакції: 15.06.2013*

УДК 351.85

## ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ОРГАНАМИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТНЬОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

**Солнцева Х. В.**

У світі одночасно зі зростанням впливу людського капіталу збільшується значення освіти як найважливішого чинника формування нової якості суспільства.

Освіта - основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства й держави.

Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання

високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення відповідної сфери діяльності кваліфікованими фахівцями.

Під освітою розуміється цілеспрямований процес виховання й навчання в інтересах людини й суспільства, що супроводжується констатацією досягнення громадя-

© Х.В.Солнцева, 2013