

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД ТА ПРАВА ЛЮДИНИ. ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Дерев'яно С.М.

АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК ДЖЕРЕЛО РЕФЕРЕНДНОГО ПРАВА

УДК 342.51(477): 342.573(477)

Становлення референдного права як інституту конституційного права і самостійного напрямку конституційно-правових досліджень об'єктивується існуванням правового інституту “референдум”, закріпленого Конституцією України, регульованого Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, нормами інших законодавчих та численних підзаконних нормативно-правових актів. Загалом багатоманітності референдних правових норм відповідає і багатоманітність джерел, які їх містять та відображають.

До джерел референдного права більш чи менш широко неминуче звертаються автори практично всіх наукових праць, підручників і навчальних посібників з конституційного, виборчого та референдного права. На відміну від законодавчих актів чи підзаконних актів Центральної виборчої комісії, які змістовно аналізуються, щодо актів Кабінету Міністрів України науковці здебільшого обмежуються лише констатацією існування такого виду джерел, не з'ясовують їх цінності й не використовують. Типовим є твердження авторів першого вітчизняного навчального посібника з референдного права: “до системи джерел референдного права відносяться також акти Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади на місцях, а також органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо регулювання правовідносин, пов'язаних із референдумами” [5, с. 24]. Зумовлено це, очевидно, тим, що чинні Конституція України та закони України не називають Кабінет Міністрів України (далі – КМ) суб'єктом всеукраїнського референдуму. Право його проголошення/ призначення належить винятково Президенту України та Верховній Раді України. З огляду на законодавчо закріплені повноваження КМ, як вищого органу в системі органів виконавчої влади, його акти безпосереднього регулювання референдних правовідносин є нечисленними. Тому, певною мірою можуть бути використані й акти КМ, які відображають дії Уряду по забезпеченню конституційних прав і свобод людини та громадянина, серед яких і право брати участь у референдумах.

Звернення до “референдних повноважень” КМ спонукає і вивчення досвіду зарубіжних держав, конституції яких надають такі повноваження національним урядам. Внесення відповідних змін до чинної Конституції України уможливилося ініційованим нині її оновленням. З огляду на це, розробка даної проблеми видається науково і практично значимою.

Метою статті є аналіз підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, які слід розглядати як джерела референдного права, з’ясування їх особливостей та значимості для нормативного регулювання референдних правовідносин.

Здійснений пошук дає підстави виділити десятки таких актів КМ. Чинний Закон України “Про Кабінет Міністрів України” називає два види обов’язкових до виконання його актів: 1) нормативного характеру у формі постанов і 2) з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, які видаються у формі розпоряджень (стаття 52) [3]. За прийнятою видовою класифікацією вони є підзаконними нормативно-правовими актами. Складовою їх частиною можуть бути: правила, порядок, регламент, статут, положення, інструкція, які мають однакову юридичну силу з нормативно-правовими актами, що їх затверджують. Серед досліджуваних – Програми діяльності КМ, затверджені ним державні програми, концепції та стратегії, типові положення, плани законопроектних робіт тощо. Найбільше їх прийнято у 2000 і 2008 роках. За сферами правового регулювання, відповідно до предмету референдного права і специфіки референдного процесу, аналізовані акти систематизуємо таким чином:

- фінансування проведення всеукраїнських референдумів, заходів Центральної виборчої комісії щодо керівництва референдумами;
- сприяння створенню Державного реєстру виборців;
- розробка та внесення на розгляд Верховної Ради України проектів законів про референдуми, проектів змін до інших законів з метою удосконалення норм регулювання референдних правовідносин;
- координація та контроль діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих державних адміністрацій по виконанню державних програм;
- підтримка ініціювання проведення місцевих референдумів щодо перспектив розвитку ядерної енергетики.

Розглянемо відображення цих проблем у нормативно-правових актах КМ детальніше. Насамперед, зауважимо, що відповідно до чинного Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” “порядок фінансування підготовки і проведення референдумів визначається Кабінетом Міністрів України та відповідними місцевими Радами народних депутатів” (частина друга статті 11) [2]. Питання фінансового забезпечення проведення Всеукраїнського референдуму за народною ініціати-

вою 16 квітня 2000 року знайшли відображення у низці постанов КМ, очолюваного в той час Прем'єр-міністром В.А. Ющенком. Так, постановою КМ від 21 лютого 2000 р. за № 365 “Про умови оплати праці членів комісій з всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” було встановлено розміри місячної заробітної праці та одноразової винагороди членам комісій. Прийняте КМ 12 квітня 2000 р. розпорядження за № 173–р “Про закупівлю паперу для виготовлення конвертів для бюлетенів з метою забезпечення проведення 16 квітня 2000 року всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” дало змогу Центральній виборчій комісії на “підставі відповідних договорів без проведення торгів (тендерів)”, оперативно виготовити і забезпечити ними комісії. Власний досвід керівництва у той час Івано-Франківською обласною комісією з проведення всеукраїнського референдуму дає підстави твердити, що фінансування було здійснене загалом своєчасно і у повному обсязі.

Питання виділення коштів на проведення референдумів знайшли відображення у низці постанов КМ щодо формування Державного бюджету України, який є єдиним джерелом фінансування всеукраїнського референдуму. Донині діє запропоноване у постанові КМ від 9 червня 2000 р. за № 937 “Про формування проекту Державного бюджету України на 2001 рік, його попередні показники та заходи щодо підготовки проекту Закону про Державний бюджет України на 2001 рік” розмежування видатків бюджету на виконання функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування на принципах ефективності та субсидіарної відповідальності, за яким видатки на “проведення загальнодержавних виборів та референдумів” віднесені до видатків державного бюджету (підпункт двадцятий пункту 1). Детальний аналіз стану і проблем нормативно-правового регулювання джерел фінансування ініціювання, підготовки та проведення всеукраїнського референдуму та міркування щодо шляхів його удосконалення нами нещодавно опубліковано [1]. Звернемо увагу ще на два документи. Це, постанова КМ від 9 жовтня 2006 р. за № 1404 “Питання попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за державні кошти”, якою надано згоду на те, що у договорах замовники можуть передбачати попередню оплату “на строк не більше одного місяця” лише у разі закупівлі за бюджетні кошти, зокрема, “товарів, робіт і послуг, пов'язаних з організацією та проведенням ... виборів і референдумів” (абзац шостий підпункту 2 пункту 1). На фінансування проведення референдумів за рахунок коштів Державного бюджету України звернуто увагу у постанові Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2007 р. за № 617 “Про заходи щодо запобігання діям, які порушують Конституцію та закони України”.

Однією із найбільш складних проблем залишається якість списків виборців та учасників референдумів. Її вирішенню повинно сприяти створення Державного реєстру виборців, використання якого передбачено і для проведення референдумів. Попередником і одним із джерел його формування є Єдина державна автоматизована паспортна система, концепція створення якої затверджена постановою КМ за № 40 ще 20 січня 1997 р. Нею передбачалось, що Система дасть змогу розв'язувати і такі завдання, як “автоматизація проведення масових заходів – вибори, референдуми тощо”. На її основі формувалась база даних Єдиного реєстру фізичних осіб, концепція створення якого затверджена постановою КМ за № 1500 від 9 листопада 2004 р. Серед цілей створення цього Реєстру – “сприяння реалізації прав громадян України на підготовку та участь у виборах, референдумах, опитуваннях...”, основних завдань – “забезпечення здійснення підготовчих та обліково-статистичних заходів під час проведення виборів, референдумів, наукових досліджень тощо”, очікуваних результатів – сприяння проведенню виборів, референдумів тощо.

Для ведення Державного реєстру виборців за розпорядженням КМ при обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях, виконавчих органах міських (районних у містах) рад утворено як окремий структурний підрозділ відповідний орган (відділ). “Типовим положенням про орган (відділ) ведення Державного реєстру виборців”, яке затверджене постановою КМ від 26 червня 2007 р. за № 868, передбачено, що такий відділ, зокрема, “забезпечує у разі призначення виборів чи референдумів складення, уточнення та виготовлення списків виборців на виборчих дільницях відповідно до законодавства” (підпункт 9 пункту 4). Створюваний ж відділ адміністрування Реєстру – перевіряє “правильність складення списків виборців відділами ведення Реєстру” (підпункт 3 пункту 3 “Типового положення про регіональний орган (відділ) адміністрування Державного реєстру виборців”).

Інститут референдуму знайшов широке відображення у затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. за № 563-р документі “Системи класифікації, необхідні для функціонування Державного реєстру виборців”. Референдуми у ньому представлені двома системами: 1) “види референдумів”, до структури якої входять – назва виду референдумів (всеукраїнський, місцевий) й 2) “вибори та референдуми”, яка структурована, зокрема, як назва референдумів (із зазначенням питань, винесених на референдум); дата проведення референдуму; дата визнання референдуму таким, що не відбувся; дата визнання результатів референдуму недійсними”. Вважаємо, що доцільніше було б “референдум” виділити в окрему систему.

Реалізуючи надане статтею 93 чинної Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України КМ, неодноразово здійснював розробку та вносив на розгляд парламенту проекти законів, які містять норми щодо референдумів. Аналіз “референдних” законопроектів КМ є предметом окремого дослідження, тут же назвемо акти щодо її організації. Так, розпорядженням КМ від 1 березня 2001 р. за № 69–р схвалена “Концепція щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, у якій досить широко і, вважаємо, змістовно виписано пропозиції щодо здійснення повноважень органів влади різних рівнів по проведенню місцевих референдумів з питань, які стосуються спільних інтересів територіальних громад, зокрема, прийняття їх статуту, а також по організації проведення всеукраїнського референдуму. Заслужують уваги положення схваленої 25 липня 2002 р. розпорядженням КМ за № 416–р “Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування” про те, що “предметом локальної нормотворчості” може бути “процедура проведення місцевих референдумів”; про необхідність “удосконалення порядку проведення місцевих референдумів, зокрема референдумів в Автономній Республіці Крим”, спрямованих на забезпечення безпосереднього здійснення територіальною громадою своїх повноважень.

“Планом роботи Кабінету Міністрів України у 2004 році” (постанова за № 315 від 11 березня 2004 р.), Міністру доручено ініційовану ним же підготовку проектів законодавчих актів “Про всеукраїнський референдум” та “Про референдум Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії” з метою урегулювання питань організації та порядку проведення цих референдумів (пункти 103, 104). Проект нового Закону “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” для врегулювання питань їх проведення доручено розробити міністерствам юстиції, фінансів, економіки, іншим зацікавленим центральним органам виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям “Орієнтовним планом законопроектної роботи на 2007 рік”, затвердженим розпорядженням КМ від 26 квітня 2007 р. за № 239-р. (пункт 149). Розробка нових законів про референдуми визначена одним із пріоритетів діяльності Уряду, очолюваного Прем’єр-міністром Ю.В. Тимошенко у “Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”, затвердженою постановою КМ від 16 січня 2008 р. за № 14. Уряд заявив про те, що з метою запровадження європейських стандартів демократії та формування в Україні ефективної політичної системи, що “підготує проект Зако-

ну України “Про всеукраїнський референдум”, передбачивши в ньому виключний перелік питань, які підлягають вирішенню на державному рівні” (абзац шістнадцятий пункту 2.1), а також “підготує проект Закону України “Про місцеві референдуми”, передбачивши в ньому обмеження переліку питань, що виносяться на розгляд, лише компетенцією органів місцевого самоврядування” (абзац сімнадцятий пункту 2.1). На виконання цієї Програми, КМ вніс до “Орієнтовного плану законопроектних робіт на 2008 рік”, затвердженого розпорядженням від 26 березня 2008 р. за № 534-р. доручення Міністерству юстиції України розробити два окремі нові законопроекти “Про всеукраїнський референдум” (пункт 169) та “Про місцеві референдуми” (пункт 170). Проблемами, що потребують законодавчого врегулювання, визначено “установлення переліку питань, що підлягають вирішенню на всеукраїнському референдумі” та “визначення переліку питань, що виносяться на всеукраїнські референдуми”. Натомість у “Плані заходів, спрямованих на виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства в Раді Європи” (постанова КМ від 23 липня 2008 р. за № 1002-р) у пункті 2 продубльовані положення названої постанови 2004 р.

Координація діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих державних адміністрацій щодо референдумів здійснюється, насамперед, через затвердження відповідних державних програм і планів та контролю за їх виконанням. Враховуючи їх чисельність та значимість, проблеми реалізації, вважаємо, що аналіз цих програм може стати предметом окремого дослідження.

Чинна Конституція та закони України, як зазначалось, не називають КМ серед суб’єктів ініціювання всеукраїнського референдуму. Проте, відомою є підтримка КМ ініціювання проведення місцевих референдумів, зокрема, щодо перспектив розвитку ядерної енергетики. Принципове значення має затверджений розпорядженням КМ від 27 липня 2006 р. за № 436-р. “План заходів на 2006-2010 роки щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року”. Першочерговим на 2006-2008 рр. визначено розробку та виконання плану підготовчих заходів до початку будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС. Серед цих заходів – проведення у III кварталі 2008 року дорадчого опитування громадян (консультативного референдуму)” (пункт 18). Очікуваний результат – “отримання позитивного рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стосовно розміщення ядерних установок”. Зауважимо, що відповідно до чинного нині розпорядження КМ від 21 липня 2005 р. за № 281 “Про підготовчі заходи щодо будівництва нових енергоблоків Хмельницької АЕС”, зокрема, внесених до

нього змін розпорядженням КМ від 15 червня 2006 р. за № 332-р. такий референдум передбачалось провести ще у 2007 р., проте він не відбувся й донині.

Розуміння важливості участі громадськості у вирішенні цих проблем простежується і у розпорядженні КМ від 8 жовтня 2008 р. за № 1299-р “Про схвалення Концепції створення нового багатоцільового дослідницького ядерного реактора”, яким доручено “Національній академії наук і Мінфіну у 2009-2010 роках під час формування проекту Державного бюджету України передбачити кошти для підготовки техніко-економічного обґрунтування створення багатоцільового дослідницького ядерного реактора, проведення консультативного регіонального референдуму стосовно його” (пункт 3). У тексті Концепції записано, що “організація та проведення консультативного референдуму в регіоні, де планується розмістити дослідницький реактор”, передбачається на першому етапі її реалізації – 2009-2010 рр.

На перший квартал 2010 року планується також проведення місцевих дорадчих опитувань (консультативних референдумів) громадян України у зв’язку із передбачуваним вибором трьох майданчиків для будівництва нових атомних електростанцій (пункт 22 названого “Плану заходів на 2006-2010 роки щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року”. Це відповідає вимогам законодавства України про те, що рішення про погодження розміщення, “місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування приймають після проведення місцевого дорадчого опитування громадян України (консультативного референдуму) з цього питання” (стаття 3) [4]. Такий референдум може проводитися тільки після обговорення цих питань із громадськістю з дотриманням вимог “Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки”, затвердженого постановою КМ від 18 липня 1998 р. за № 1122 (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ за № 772 від 31 травня 2006 р.).

Отже, аналіз названих постанов і розпоряджень, за всієї їх важливості для правового регулювання референдних відносин, дає підстави твердити про певну умовність “референдної нормотворчості” КМ. Внесення таких норм до підзаконних нормативно-правових актів КМ має загалом, вважаємо, епізодичний та ситуативний характер, що, проте не применшує їх значення як джерела референдного права, і заслуговує ширшого використання у наукових дослідженнях із референдної проблематики, конституційного права, державного будівництва та місцевого самоврядування загалом. Перспективним є і надання КМ статусу суб’єкта всеукраїнського референдуму, зокрема, права його ініціювання чи надання

згоди на його призначення (крім всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) в оновленій Конституції України.

1. Дерев'янюк С.М. Джерела фінансування всеукраїнського референдуму: проблеми і перспективи законодавчого регулювання // *Вибори та демократія*. – 2008. – № 2 (16). – С. 11-20.
2. Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”: Прийнятий 3 липня 1991 р., № 1286–ХІІ // *Відомості Верховної Ради України (далі – ВВР)*. – 1991. – № 33. – Ст. 443; остання редакція від 01.10 2007 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1286-12&p=1212993627169861>.
3. Закон України “Про Кабінет Міністрів України”: Прийнятий 16 травня 2008 року, № 279-VI // *ВВР*. – 2008. – № 25. – Ст. 241.
4. Закон України “Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення”: Прийнятий 8 вересня 2005 р., № 2861-IV // *ВВР*. – 2005. – № 51. – Ст. 555.
5. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: Навч. посібник. – К.: Ліра-К, 2006. – 366 с.

Derevianko S.M.

Normative-legislative Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine as the
Referendum Law Source

The article is devoted to the analysis of law subordinated normative-legislative acts (decisions and orders and their constituent parts) of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which should be viewed as the sources of referendum right; the peculiarities and importance of referendum legislative relations for normative regulation are determined.

Keywords: referendum law, normative-legislative acts, the Cabinet of Ministers of Ukraine