

Кравченко В.В.,
к.ю.н., доцент, Заслужений юрист
України, завідувач кафедри
конституційного, адміністративного
та міжнародного права Університету
економіки та права «КРОК»

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ

У статті досліджуються питання, що стосуються напрямів та пріоритетів вдосконалення законодавства України про місцеві референдуми. Аналізуються законопроекти, в яких пропонуються нові підходи щодо визначення предмету місцевих референдумів, порядку їх призначення, юридичної сили рішень, прийнятих на референдумах тощо, формулюються власні пропозиції з цих питань.

В статье исследуются вопросы, касающиеся направлений и приоритетов совершенствования законодательства Украины о местных референдумах. Анализируются законопроекты, в которых предлагаются новые подходы к определению предмета местных референдумов, порядка их назначения, юридической силы решений, принятых на референдумах и т.д., формулируются собственные предложения по этим вопросам.

The paper investigates issues concerning directions and priorities improve Ukraine's legislation on local referendums. Analyzed bills, offering new approaches to identify the subject of local referenda, the order of their appointment, the validity of decisions made at referenda, etc., formulated its proposals on these issues.

Постановка проблеми. В системі форм безпосереднього народовладдя особливе місце належить місцевому референдуму, що являє собою голосування виборців – членів територіальної громади, шляхом якого приймаються рішення з будь-яких питань самоврядного характеру [1, с. 232]. В той же час, існує низка проблем, що стримують поширення в муніципальну практику цієї важливої форми місцевої демократії. Так, до сьогодні питання організації та проведення місцевих референдумів регламентується Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 р. [2] (тобто прийнятого ще до набуття чинності Конституцією України 1996 року [3] та ратифікації Україною в 1997 році Європейської хартії місцевого самоврядування [4]). Відсутність належної законодавчої бази місцевих референдумів фактично унеможливило їх ініціювання членами територіальних громад, оскільки на практиці такі ініціативи блокуються відповідною місцевою радою чи сільським, селищним, міським головою. В першу чергу це стосується референдумів, предметом яких є питання щодо дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб. Свідченням наявності суттєвих проблем у законодавчому забезпеченні

місцевих референдумів є той факт, що з 1991 по 2009 роки вдалося провести лише 135 місцевих референдумів [5, с. 33].

Таким чином, на порядку денному постає актуальна проблема формування такого законодавчого поля, яке б максимально сприяло розвитку «партисипаторної» місцевої демократії (демократії участі) в Україні шляхом закріплення такої її форми, як місцевий референдум. Це, в свою чергу, вимагає наукового обґрунтування концептуальних підходів до розробки нового законодавства про місцеві референдуми з урахуванням як потреб муніципальної практики, так і відповідних європейських правових документів з цієї проблематики, в яких звертається увага на те, що партисипаторна демократія доповнює, а не замінює репрезентативну (представницьку) демократію, зважаючи на те, що обидві форми мають різні рамки легітимізації [6], а практика місцевих референдумів може мати потенційні ризики, яких важливо уникнути (наприклад, складність процесу, труднощі з правильним вибором, вірогідність ухвалення суміжними органами влади суперечливих рішень з питань, що становлять спільний інтерес тощо) [7].

Ступінь наукової розробки теми. Ознайомлення з сучасними науковими публікаціями дозволяє зробити висновок, що вітчизняні науковці, зокрема, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.Л. Федоренко, А.О. Янчук та інші досить плідно працюють над теоретичними аспектами проблематики місцевих референдумів. Проводяться ґрунтовні наукові дослідження загальних принципів та конкретних форм партисипаторної демократії [8].

В той же час досить багато питань, пов'язаних, насамперед, із оновленням законодавчого регулювання цієї важливої форми місцевої демократії ще не отримали однозначної відповіді. Зокрема, це стосується способів нормативного закріплення:

- видів місцевих референдумів та предмету кожного з видів (обов'язкового, консультативного тощо);
- підстав та порядку ініціювання та призначення місцевого референдуму;
- відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за неправомірну відмову від призначення місцевого референдуму;
- співвідношення сфер законодавчого та локального (статути територіальних громад, регламенти місцевих рад) регулювання питань місцевого референдуму;
- скасування (зупинення дії) актів, прийнятих на місцевому референдумі, співвідношення юридичної сили актів референдуму та актів органів місцевого самоврядування тощо.

Формулювання мети статті. Наведений вище перелік невирішених питань досить об'ємний, всі вони не можуть бути висвітлені в межах однієї статті, тому автор ставлять перед собою більш прагматичну мету – на основі аналізу висловлених наукових позицій, європейських стандартів у

галузі місцевої демократії, вже розроблених законопроектів сформулювати науково обґрунтовані підходи щодо визначення основні напрямів вдосконалення законодавчого регулювання питань організації та проведення місцевих референдумів, встановлення їх результатів.

Виклад основного матеріалу. Одразу ж після прийняття 03 липня 1991 року Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», розпочалися спроби внести до нього зміни та доповнення. Проте вдалося це зробити лише тричі:

- 19 червня 1992 року Законом України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [9], згідно з яким до Закону включено дві нові статті, а також змінено ряд інших положень. Загалом, ці зміни були спрямовані на чітке законодавче визначення предмету республіканського і місцевих референдумів у Республіці Крим, а також на обмеження проведення референдумів з питань, що не відносяться до відання Республіки Крим та органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць, встановлення відповідальності за проведення таких референдумів тощо.

- 11 липня 2001 року Законом України «Про дошкільну освіту» [10], який носив частковий характер та передбачав віднесення питань про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами, до предмету обов'язкового місцевого референдуму;

- 8 липня 2010 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» [11], яким змінено редакцію статті 11 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» з метою законодавчого врегулювання питань фінансового забезпечення підготовки і проведення референдумів, в тому числі місцевих.

В цілому ж, за майже 22 роки дії Закону розроблено значну кількість законопроектів, що передбачали або нову редакцію Закону, або внесення до нього часткових змін. Наприклад, лише до Верховної Ради України VI скликання внесено 21 таких законопроектів, значна частина з яких передбачала врегулювання двох проблемних питань, що набули значного суспільного значення:

- розширення законодавчої деталізації підстав дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму (наприклад, Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо підстав дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму [12]);

- об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр, та зміна базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах виключно на місцевих референдумах

(наприклад, Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (щодо найменування і перейменування населених пунктів і районів [13]).

Детальніше хотілося б зупинитися на аналізі проекту Закону України «Про місцевий референдум», № 7082 від 3 вересня 2009 року [14], оскільки він був схвалений 19 квітня 2011 року парламентом в першому читанні, пройшов міжнародну правову експертизу Директоратом демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ у співробітництві з професором Жераром Марку (Gérard Marcou), Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, Директором GRALE (Група досліджень місцевого самоврядування в Європі), Франція [15] і його розгляд передбачений Верховною Радою України VII скликання [16].

Цей законопроект складається із VIII розділів, які містять 54 статті, він спрямований, по-перше, на формування відповідного нормативного понятійного апарату, по-друге, на ефективне регулювання відносин, що виникають в референдумному процесі, по-третє, на унормування права громадян ініціювати місцевий референдум, унеможливлення адміністративного тиску на суб'єктів цього процесу.

Певне наукове та практичне значення має спроба надати в статті 1 законопроекту визначення поняттю «питання місцевого значення», адже жоден нормативно-правовий акт України не визначає зміст цього терміну, хоча оперують ним і Конституція України і міжнародно-правові акти і базовий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17]

Важливим є закріплення принципів участі у місцевих референдумах (стаття 4), а також переліку і форми питань, що виносяться на місцевий референдум (стаття 5).

Суттєвим кроком вперед з точки зору демократизації референдумного процесу, як уявляється, є запропонована зміна суб'єкта права призначення місцевого референдуму – це воно важення передбачається вилучити у місцевої ради (що передбачено діючим законодавством) та передати територіальній виборчій комісії (далі — територіальна комісія), яка діє відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [18] (стаття 7 проекту).

Безумовно доцільною з процесуальної точки зору є також і пропозиція щодо запровадження законопроектом інституту уповноваженої особи ініціативної групи (наприклад, частина четверта статті 9), а також реєстрації ініціативної групи з місцевого референдуму територіальною виборчою комісією.

Не оминув своєю увагою законопроект і певні фінансові аспекти організації та проведення референдумів. Так, зокрема, передбачається можливість створення і відкриття фонду місцевого референдуму ініціативною групою з місцевого референдуму для збору підписів учасників місцевого референдуму на підтримку висунування ініціативи щодо

проведення місцевого референдуму та агітації місцевого референдуму (стаття 11 проекту).

Важливим з точки зору законодавчого забезпечення організації і проведення місцевих референдумів є упорядкування питань статусу комісій з референдуму, зокрема, визначення статусу територіальної та дільничної комісій, надання їм визначень (стаття 18), окреслення кола повноважень комісій з місцевих референдумів (стаття 21) та організації їх роботи (стаття 22).

Кроком у розвитку референдумного законодавства є також визначення статусу офіційних спостерігачів та запровадження інституту офіційних спостерігачів від громадських організацій, місцевих осередків об'єднань громадян (стаття 24).

Сприятиме розвитку партисипаторної місцевої демократії і визначення переліку підстав припинення повноважень членом комісії з місцевого референдуму та підстав дострокового припинення повноважень усього складу територіальної комісії (стаття 27 проекту).

Окрема увага в межах аналізованого проекту приділяється визначенню агітації місцевого референдуму та її формам (стаття 31), фінансовому та матеріально-технічному забезпеченню підготовки та проведення місцевих референдумів (стаття 51).

Надзвичайно важливим з точки зору законодавчої деталізації конституційного принципу народного суверенітету є закріплення положення щодо вищої юридичної сили актів місцевих референдумів відносно актів органів місцевого самоврядування (частина шоста статті 42).

Доцільним, як уявляється, є встановлення порогу мінімальної явки громадян для голосування на місцевому референдумі, і як наслідок – запровадження законодавчої підстави визнання територіальною виборчою комісією місцевого референдуму таким, що не відбувся, за умови, якщо кількість учасників місцевого референдуму, які отримали бюлетені, в межах територіального округу становить менше половини кількості громадян, внесених у списки учасників місцевого референдуму (частина четверта статті 39 проекту).

Зазначені новації суттєво сприятимуть удосконаленню законодавчого забезпечення організації та проведення місцевих референдумів, призведуть до зниження можливостей використання правових механізмів блокування референдумних процедур сільськими, селищними, міськими головами, місцевими радами, а також суттєво знизять вплив політичних чинників на організацію та проведення місцевих референдумів.

Разом з тим, аналізований законопроект містить ряд положень, що мають дискусійний характер, а саме:

– з визначень понять «місцевий референдум» та «питання місцевого значення», що містяться у статті 1 законопроекту; положень, які визначають питання, що можуть виноситися на місцевий референдум; частини першої статті 49 та інших статей впливає, що предметом місцевого референдуму можуть бути виключно питання місцевого значення. Таким чином

виключається можливість винесення на референдум (навіть консультативний) будь-якого питання, вирішення яких належить до сфери компетенції органів державної влади. Такий підхід навряд чи правомірний, оскільки, по-перше, досить важко розмежувати питання місцевого та регіонального чи загальнодержавного значення, по-друге, значна частина питань, які хоча і не віднесені безпосередньо до сфери місцевого значення безпосередньо зачіпають інтереси територіальних громад, впливають на умови їх життєдіяльності і, відповідно з європейськими стандартами, потребують врахування думки жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Останнє, зокрема, прямо впливає зі змісту Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [19];

– не можна повністю погодитися з наведеним у статті 1 проекту визначенням поняття «рішення місцевого референдуму», яке визначається як підзаконний нормативно-правовий акт. Такі рішення безумовно можуть мати і індивідуальний характер (наприклад, про дострокове припинення повноважень місцевої ради), а в окремих випадках бути рамковими, тобто такими, що передбачають для їх реалізації ухвалення ще ряду актів уповноважених суб'єктів правотворчості.

– потребує подальшої розробки понятійно-термінологічний апарат законопроекту. Так, не можна вважати прийнятним те, що одна частина спеціальних термінів визначається у статті 1, а друга частина - у інших статтях законопроекту (наприклад, «Агітація місцевого референдуму» - частина перша статті 31; «імперативний місцевий референдум», «консультативний місцевий референдум»; «повторний місцевий референдум» – стаття 2);

– в законопроекті фактично наголошується на необхідність розгляду і врахування думки членів територіальної громади, висловленої на консультативному місцевому референдумі, під час прийняття рішень відповідними органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами і нічого не вказується щодо необхідності врахування такої думки органами державної влади, які також приймають рішення, що прямо чи побічно стосуються інтересів територіальної громади. А, отже, зазначене формулювання не відповідає основним принципам політики демократичної участі на місцевому рівні, визначених в Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [20];

– в законопроекті, стаття 3 якого визначає коло суб'єктів права на участь у місцевому референдумі, нічого не говориться про інших суб'єктів місцевого референдумного процесу. Виходячи із логіки побудови законів, які об'єднують у собі норми як матеріального так і процесуального права (зокрема, це стосується виборчих законів), закріплення переліку всіх суб'єктів референдумного процесу сприяло б покращанню якості відповідного законодавчого регулювання, оскільки в тексті законопроекту вживається термін «суб'єкти місцевого референдуму», наприклад, абзац

другий частини першої статті 51, а його зміст не розкривається в жодному нормативному акті;

– законопроект не містить переліку стадій та етапів місцевого референдумного процесу, що на практиці ускладнюватиме застосування референдного законодавства;

– дискусійним в юридичній науці є питання щодо предмету місцевого референдуму, зокрема обов'язкового, хоча воно і є визначальним для законодавчого регулювання референдумного процесу. І дійсно – втрачає будь який сенс встановлення процедури ініціювання, призначення, проведення місцевого референдуму тощо, якщо не буде чітко встановлено переліку питань, які або можуть бути вирішені тільки шляхом місцевого референдуму, або ж взагалі не можуть бути винесені на місцевий референдум. В цьому контексті навряд чи можна погодитися із запропонованою в законопроекті заборонаю винесення на місцевий референдум питань, що стосуються місцевого бюджету, місцевих податків і зборів, а також кадрових питань. Така заборона не узгоджується з нормами Конституції України та не відповідає правовій природі місцевого самоврядування.

Так, відповідно до частини першої статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування ... затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону. З зазначеного випливає, що право територіальної громади ухвалювати рішення, що стосуються місцевого бюджету та місцевих податків і зборів є невід'ємним конституційним правом територіальної громади, яке може бути нею реалізоване в тому числі безпосередньо на місцевому референдумі.

Що ж стосується припису статті 74 Конституції України – «референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії», то дана норма прямо пов'язує вирішення цих питань з правотворчою діяльністю народу в цілому, що здійснюється через ухвалення законів, а, отже, дані обмеження поширюються виключно на всеукраїнські референдуми.

Що ж стосується неможливості винесення на місцевий референдум кадрових питань, то необхідно зазначити, що ці питання вирішуються не тільки шляхом обрання чи призначення відповідних посадових осіб, але й шляхом дострокового припинення їх повноважень. Так, наприклад, відповідно до частини другої статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму, а відповідно до частини третьої статті 79 цього ж закону повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених частиною другою цієї статті, можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму [17];

– частина 11 статті 36 Законопроекту визначає випадки визнання бюлетенів недійсними. По суті, така процесуальна дія є санкцією, яка застосовується до громадян за неправильне або неточне заповнення бюлетеня, порушення при його заповненні законодавства тощо. При цьому, одна з підстав, визначених частиною одинадцятою статті 36 проекту передбачає, що бюлетень може бути визнаний недійсним, «якщо на ньому немає підпису члена дільничної комісії, який його видав». Така норма сприятиме зловживанням з боку членів комісії шляхом цілеспрямованого непроставлення підпису на бюлетенях і, як наслідок, призведе до неможливості реалізації конституційного право відповідних громадян на участь у місцевому референдумі референдумах;

– відповідно до частини першої статті 41 законопроекту передбачається, що територіальна комісія приймає рішення про визнання місцевого референдуму недійсним у разі, коли під час проведення місцевого референдуму, підрахунку голосів учасників місцевого референдуму або встановлення результатів місцевого референдуму допущено порушення Закону, яке вплинуло на результати місцевого референдуму. Вочевидь, потребує деталізації та конкретизації категорія «яке вплинуло на результати місцевого референдуму», вона є оціночною і її недоцільно застосовувати в законодавстві – це може призвести до зловживань з боку територіальної комісії при вирішенні питання про визнання місцевого референдуму недійсним;

– досить спірною є редакція другого абзацу частини першої статті 42 законопроекту, який уповноважує Центральну виборчу комісію встановлювати форму рішення місцевого референдуму. Такий підхід може спотворити волю територіальної громади, особливо у випадку ініціювання місцевого референдуму громадянами. Більш доцільним уявляється підхід, за якого а форму рішення місцевого референдуму має визначати суб'єкт ініціювання місцевого референдуму;

– ряд положень законопроекту доцільно віднести до предмету регулювання інших нормативних актів. Це стосується, наприклад, форми та змісту скарги та позовної заяви, порядку та строків розгляду скарг учасників референдного процесу тощо. Дані положення стосуються здійснення повноважень судами, особливостей розгляду окремих категорій справ (в даному випадку спорів, що виникають при організації, проведенні та визначенні результатів місцевих референдумів), юрисдикційної діяльності судів, а, отже мають регулюватися не цим законом, а спеціальними процесуальними кодексами (в даному випадку мова йде про Кодекс адміністративного судочинства України).

Таким чином, при вирішенні проблем розробки нового законодавства про місцеві референдуми принципового значення, набувають такі аспекти:

1. Узгодження предмету та змісту законодавства про місцеві референдуми з виборчим законодавством та законопроектами, що розробляються сьогодні в Україні з питань виборчого права. Зрозуміло, що і

в референдумному і у виборчому законодавстві є спільні (за предметом регулювання) положення, які потребують такого узгодження, зокрема щодо:

- суб'єктів права на участь в місцевих референдумах (місцевих виборах);
- списків виборців (учасників місцевих референдумів);
- процедури голосування;
- утворення та повноважень виборчих комісій (комісій з проведення місцевого референдуму) тощо.

У зв'язку із зазначеним, уявляється доцільним структуру та предмет майбутнього закону про місцеві референдуми визначати з урахуванням структури та предмету чинного Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [18], а в майбутньому і Виборчого кодексу України (у разі його прийняття). Це необхідно для уніфікації правового регулювання питань, які сьогодні неоднозначно регламентуються, що, зокрема, стосується:

1) права голосу на місцевому референдумі та на місцевих виборах, в частині визначення належності до територіальної громади;

2) змісту права громадян на участь у місцевих референдумах та місцевих виборах;

3) принципів утворення та діяльності виборчих дільниць (дільниць референдуму) та формування складу дільничних комісій (в одному випадку дільниці утворюються за кількістю виборців, в іншому – за чисельністю населення).

2. Вирішення питання щодо суб'єкта права на проведення референдуму. Так, якщо виходити з положень статті 140 Конституції стосовно права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (однією з форм реалізації якого є місцевий референдум), то можна зробити однозначний висновок – суб'єктом права на проведення місцевого референдуму є територіальна громада. Відповідно, можна говорити про сільські, селищні, міські (з певним застереженням і районні у містах) референдуми. Відповідно до статті 6 Конституції Автономної Республіки Крим [21] подібний висновок можна зробити і стосовно громадян України, які постійно проживають в Автономній Республіці Крим – вони виступають суб'єктом права проведення місцевого референдуму в Криму.

Складнішим є питання про обласні, районні референдуми – чи взагалі вони можуть проводитися в регіоні (область) чи субрегіоні (район) та чи є для цього політико-правові підстави? Відповідь на це питання пов'язана з двома обставинами. Так, по-перше, Конституція України не передбачає інституту регіонального самоврядування, немає, відповідно, і суб'єкта права на регіональне самоврядування - регіонального територіального колективу. Логічно, виникає питання і щодо суб'єкта права на проведення місцевого самоврядування в межах регіону (субрегіону) – якщо відсутній регіональний територіальний колектив, то у якості такого суб'єкта

теоретично могли б виступати жителі області, району. Але тоді природно виникає інше запитання – чи є взагалі питання місцевого значення, які б стосувалися жителів регіону в цілому, як певної територіальної спільноти людей? Очевидно, що таких питань немає, як немає і відповідної територіальної спільноти. Конституція України містить положення лише про обласні, районні ради – як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ (стаття 140). При цьому, ніяких положень, щодо можливості вирішення питань, що становлять подібні спільні інтереси безпосередньо жителями області, району, Конституція України не містить.

Зазначене дозволяє зробити висновок про доцільність законодавчого закріплення лише таких видів місцевих референдумів, як референдум Автономної Республіки Крим, сільський, селищний, міський, районний в місті референдум (у всякому разі – це стосується обов'язкових референдумів).

3. Чіткого визначення потребує предмет місцевого референдуму, тобто коло питань з яких може бути проведений, або ж обов'язково проводиться місцевий референдум. Вихідним положенням щодо цього мають бути норми Конституції України, згідно з якими до відання місцевого самоврядування відносяться питання місцевого значення. При цьому, виникають два запитання: 1) які ж саме питання можна віднести до питань місцевого значення; 2) чи всі з питань місцевого значення можуть становити предмет місцевого референдуму (в першу чергу – обов'язкового).

Відповідь на перше запитання однозначно сформулювати неможливо, оскільки ні Конституція, ні чинне законодавство України чітко не визначають вичерпного переліку таких питань. В різних нормативних актах закріплюються лише питання віднесені до компетенції окремих видів органів місцевого самоврядування. Не визначено такого переліку і у відповідних законопроектах про місцеві референдуми, внесених в різні часи до Верховної Ради України, про що детальніше було зазначено вище.

Питання предмету місцевого референдуму тісно пов'язане з питанням щодо видів місцевих референдумів, оскільки на різних видах референдумів може вирішуватися різне коло питань місцевого значення. На наш погляд, принципового значення, в межах поділу на види, набуває такий критерій, як підстава призначення місцевого референдуму. За цією підставою їх можна було класифікувати на: обов'язкові, консультативні та повторні.

При цьому, до предмету обов'язкового референдуму відносяться лише питання місцевого значення, що можуть бути вирішені виключно шляхом референдуму, а саме:

- входження територіальної громади до складу об'єднаної громади, зміна меж територіальної громади, участь у міжкомунальних об'єднаннях;
- дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради та сільського, селищного, міського голови у разі неналежного виконання покладених на них законом повноважень.

Цей перелік має бути вичерпним, а, відповідно, рішення обов'язкового місцевого референдуму повинні мати імперативний характер та підлягати обов'язковому виконанню на території громади. Такий підхід сприятиме відтворенню на практиці сутності та призначенню місцевого референдуму – прийняття рішення територіальною громадою лише з принципового, життєво важливого для громади питання. Він завадить використанню референдуму в політичних чи корпоративних інтересах і не дозволить дестабілізувати управління територіальною громадою шляхом перманентних референдумів. В Рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи № R (96)2 від 15 лютого 1996 року «Про референдуми і місцеві ініціативи на місцевому рівні» передбачається можливість застосування також і іншого підходу до законодавчого визначення предмету місцевого референдуму – закріплення переліку питань, що не можуть бути винесені на референдум [8].

Місцеві референдуми з інших питань доцільно відносити до консультативних, а їх рішення повинні мати рекомендаційний характер.

4. Чіткого розмежування процедури ініціювання консультативних та імперативних референдумів.

На жаль, сьогодні неможливо поділити референдумні процеси на імперативні та консультативні в залежності від юридичної сили рішень, що приймаються референдумом, і це створює певні складнощі в їх реалізації та застосуванні. Так, на відміну від консультативного, – імперативний референдум має вищу юридичну силу, його рішення є остаточними, обов'язковими для виконання на всій території України і не потребують затвердження з боку будь-якого державного органу. Відповідна класифікація сьогодні закріплена Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». При цьому, Закон не розрізняє відповідні референдумні процеси, зводячи процесуальну різницю між ними виключно до різниці у видах референдумів. Такий стан речей породжує довільне трактування необхідності виконання рішень референдуму уповноваженими органами.

Для уникнення подібних колізій пропонується або виключити статтю 46 (стосовно консультативних референдумів) із Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», або встановити на законодавчому рівні різні процедури ініціювання, організації та проведення імперативних та консультативних референдумів, що надасть змогу чітко визначати належність референдуму до одного із видів вже на перших його стадіях, а також нівелює всі суперечки стосовно необхідності виконання його рішень.

Висновки. Законодавче регулювання питань ініціювання, організації та проведення місцевих референдумів потребує суттєвого вдосконалення. Сьогодні вже напрацьовано достатньо багато законодавчих ініціатив в цій сфері і прийняття Закону «Про місцеві референдуми» можна очікувати вже найближчим часом, що стане важливим кроком вперед на шляху до розбудову правової, демократичної держави, в якій громадяни зможуть реалізувати належне їх право на участь в управлінні державними та

місцевими справами не лише через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й безпосередньо.

Враховання висловлених в статті пропозицій сприятиме підвищенню ролі місцевого референдуму в механізмі вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, сприятиме створенню реальних форм місцевої партисипаторної демократії.

Використані джерела:

1. Кравченко В.В. Конституційне право України / В.В. Кравченко: Навчальний посібник. – Вид. 6-те, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2009. – 608с.
2. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03 липня 1991 року № 1286-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст.443.
3. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 — 1996 р., № 30, стаття 141
4. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Федоренко В.Л. та ін. / Автор. кол.: В.Л. Федоренко, І.В. Ляшко, Д.С. Базілевич, Н.О. Кузнецова, Л.В. Черничка; Упоряд.: С.І. Пиняк, Ю.П. Гарбуз, Г.С. Степанян: Витяг з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти». Матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ. – К.: СПД Москаленко О.М. – 2011. – 42 с.
6. Майбутнє Європи: рекомендації Європейської соціально-економічної ради (ЄСЕК) 06.07.10 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.fpsu.org.ua-templates-fpsu_general_template-imeges-flag.gf.url.
7. Рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи № R (96)2 від 15 лютого 1996 року «Про референдуми і місцеві ініціативи на місцевому рівні» // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні. – 1996. – № 11. – С. 25 – 28.
8. Ціммерман Дж. Ф. Учасницька демократія: відродження популізму / Дж. Ф. Ціммерман // Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. - К.: Смолоскип, 2005. - С. 263 - 303.
9. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» : Закон України від 19 червня 1992 року № 2481-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 35. – Ст. 515.
10. Про дошкільну освіту : Закон України від 11.07.2001 р., № 2628 – ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 49. – Ст. 259.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2457-VІ // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 48. – Ст.564.
12. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо підстав дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму): Проект закону від 16.05.2011 року, № 8509 [суб'єкт права законодавчої ініціативи – н.д. Д.О. Ветвицький] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
13. Про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (щодо найменування і перейменування населених пунктів і районів): Проект закону № 2693 від 24.06.2008 року [суб'єкт права законодавчої ініціативи – н.д. О. С. Доній] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
14. Про місцевий референдум: Проект Закону від 03.09.2010 р., № 7082 [суб'єкт права законодавчої ініціативи – Кабінет Міністрів України] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

15. Міжнародна експертиза законопроектів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art_id=57753&cat_id=57651
16. План роботи Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Друга сесія. Лютий - липень 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art_id=57816&cat_id=57815
17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № // Відомості Верховної Ради України. – 1997. –№
18. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. –№ 35-36. – Ст.49.
19. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/207.htm>
20. Рекомендації Res (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті». (Ухвалено 6 грудня 2001 року на 776-му засіданні заступників міністрів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2001\)19.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2001)19.htm).
21. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23.12.1998 р., № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 5. – Ст. 43.

*Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник, професор
Батанов О.В.*

УДК 342.5 ; 35.08:352(477)

Падалко Г.В.,

к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та кримінального права
юридичного факультету Дніпропетровського національного
університету імені Олеся Гончара

МУНІЦИПАЛЬНА СЛУЖБА У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ

Висвітлюється зарубіжний досвід організації служби в органах місцевого самоврядування. Розглянуті положення, які свідчать про різноманітність національних систем служби в органах місцевого самоврядування, наявність у них спільних та відмінних рис.

Освещается зарубежный опыт организации службы в органах местного самоуправления. Рассмотрены положения, свидетельствующие о разнообразии национальных систем службы в органах местного самоуправления, наличии у них общих и отличительных черт.

The article highlights the international experience of the organization of service in local self-government bodies. We consider the situation, showing the diversity of national systems of service in local self-government bodies, whether they have a common and distinctive features.