

УДК 342.25

Бульба В.Г.,
д.держ.упр., доцент,
декан факультету підготовки
магістрів державного управління
ХарРІ НАДУ
при Президентові України

МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ ЯК ФОРМА СПІВПРАЦІ ВЛАДИ І НАСЕЛЕННЯ У ВИРІШЕННІ АКТУАЛЬНИХ ПИТАНЬ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Анотація. Розглянуто історичні та науково-теоретичні передумови використання інституту місцевого референдуму у вирішенні актуальних проблем територіальної громади. Запропоновано шляхи запровадження технології референдуму у налагодженні діалогу між владою і населенням.

Ключові слова: Стабілізаційно-адаптивна функція держави, місцевий референдум, соціальні функції держави, територіальна громада.

Бульба В.Г.,
д.гос.упр., доцент, декан факультета підготовки
магістрів державного управління ХарРІ НАГУ при Президенті України

МЕСТНЫЕ РЕФЕРЕНДУМЫ КАК ФОРМА СОТРУДНИЧЕСТВА ВЛАСТИ И НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ АКТУАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ

Аннотация. Рассмотрены исторические и научно-теоретические предпосылки использования института референдума в решении актуальных проблем территориальной общины. Предложены пути внедрения технологии референдума в налаживании диалога между властью и населением.

Ключевые слова: Стабилизационный-адаптивная функция государства, местный референдум, социальные функции государства, территориальная община.

Bulba V.G.,
d.gos.upr., associate dean of the department of Master of Public Administration under
the President of Harrah's NAPA Ukraine

LOCAL REFERENDA AS A FORM OF COOPERATION BETWEEN THE AUTHORITIES AND THE PUBLIC IN ADDRESSING THE PRESSING ISSUES OF LIFE OF THE TERRITORIAL COMMUNITY

Annotation. In public administration competence of social dialogue belongs to stabilization and adaptive function. It is "responsible" for ensuring social stability in the country through the development and improvement of the mechanism of mutual trust between the government and the subjects of public relations. A content of the process of its implementation are: coordination of interests, legal means to regulate conflicts in society and ensure its sustainable development. So hard to overestimate the importance of the use of

various forms of direct democracy, including local referendum to create the necessary social and political conditions of the community life.

Analysis of application mechanism of local referendum of local communities in Ukraine demonstrates the lack of understanding by the executive authorities the importance of this form of direct democracy in establishing constructive cooperation with the public. The vast majority of referendums took place in 90 years, and during active reform of socio-economic relations of power institutions demonstrate a cautious attitude to community initiatives population. Significantly lower than life and regulatory support issue. Excessive complexity of procedures declared plebiscite led to the fact that local referendums were often not even initiate stage because of excessive regulation in cases where citizens initiative did not meet the position of local authorities.

Recently, the tendency of increased attention to the creation of a real instrument of local democracy, which would have acted in accordance with international standards. Launched mechanism for updating the relevant legislation. Decree of the President of Ukraine adopted the strategy of policy to promote the development of civil society in Ukraine, among which particular tasks expected improvement of procedures for local referendums, and the adoption law is included in the Plan of priority measures.

Keywords: stabilization and adaptive function of the state, a local referendum, the social functions of the state, local community.

Постановка проблеми. Реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні передбачає досягнення, як одного із результатів, стану взаємодовіри та взаємоповаги між громадянами і владними інституціями та вирішення однієї з найактуальніших проблем в сучасній Україні – створення умов для подолання байдужості у суспільстві, глибокої прірви недовіри, що існує між реалізаторами державної влади та об'єктами управління [1, с. 102]. Ця проблема не може бути вирішена «зверху» і передбачає пошук нових форм і методів взаємодії різних суб'єктів суспільних відносин з метою досягнення соціального консенсусу. Серед апробованих і залучених до арсеналу системи державного управління більшості демократичних країн існує і ефективно діє одна з таких форм: інститут місцевого референдуму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошуками шляхів вирішення цієї важливої в теоретичному і практичному плані проблеми займаються науковці з державного управління та інших суспільних наук. Питання розглядається з точки зору налагодження соціального діалогу між різними суб'єктами суспільних відносин (Н. Діденко, О. Радченко та ін.), взаємодії влади і інститутів громадянського суспільства в реалізації соціальних функцій держави (В. Корженко, О. Крюков, П. Петровський, Є. Ромат та ін.), досягнення суспільної стабільності в умовах реалізації соціально-економічних реформ (В. Бакуменко, О. Руденко та ін.). Водночас все ще залишається малодослідженим розкриття змісту конкретних форм і методів державного управління процесами суспільної комунікації.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування необхідності використанні такої форми суспільної взаємодії як інститут місцевого

референдуму в досягненні сучасного рівня ефективної і гармонійної співпраці влади і громадян.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи з точки зору наукового розуміння місії системи державного управління в забезпеченні політичної і соціальної стабільності суспільства, звернемо увагу на соціальні функції держави та зазначимо, що компетенція організації соціального діалогу належить стабілізаційно-адаптивній функції. Вона «відповідає» за забезпечення соціальної стабільності в державі шляхом формування та вдосконалення механізму взаємодії між владою і суб'єктами суспільних відносин [2, с. 35]. А змістом процесу її реалізації є: узгодження інтересів, регулювати правовими засобами конфліктів в суспільстві та забезпечення його усталеного розвитку. Тому тяжко переоцінити значення застосування різноманітних форм прямої демократії, серед яких і місцевий референдум, в створенні необхідних суспільно-політичних умов для життєдіяльності територіальної громади.

Місцевий референдум в нашій державі розуміється як засіб безпосереднього вирішення територіальною громадою питань місцевого самоврядування, тобто питань(справ), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, в межах повноважень, визначених Конституцією України[3]. Зазначимо, що інтерес до місцевих референдумів в контексті розгляду дії стабілізаційно-адаптивної функції пояснюється низкою причин:

- по-перше референдум як форма реалізації демократії з'явився в XV ст. саме на територіальному рівні і продемонстрував здатність громади до колективної правотворчості;
- по-друге, він виявив можливості населення не тільки проявляти незадоволення певною ситуацією, а і продукувати рецепти вирішення проблем на конструктивній основі;
- по-третє, що є цікавим в плані нашого дослідження, важливість форми референдуму в управлінні громадою зрозуміли виконавчі органи місцевої влади і стали активно використовувати в своїй діяльності.

Відомо, що родоначальником проведення референдуму став швейцарський кантон Берн. В 1439 році тут шляхом опитування населення вирішувалася проблема фінансового становища території, а саме: затвердження збору в розмірі одного ангетера на тиждень для погашення військових боргів кантону перед найманцями. У подальшому позитивний досвід Берна був запозичений більшістю інших швейцарських кантонів і сьогодні місцеві референдуми стали невід'ємною складовою самоврядування в багатьох державах світу. При цьому законодавство держав Європи унормовує різні типи місцевих референдумів. Наприклад, серед держав, які визнають місцевий референдум лише на рівні громади, Ірландія, Естонія, Люксембург, Угорщина, Фінляндія. Проведення місцевого референдуму як на рівні громади, так і на рівні

регіону закріплено в законодавстві Італії, Іспанії, Австрії, Росії.). Аналіз практики його використання відзначене світовою тенденцією до запровадження механізмів "зеленої демократії", що передбачає доступ до інформації та участі громадськості у прийнятті рішень стосовно довкілля тощо, а також розвиток громадського руху проти кліматичних змін [5].

В Україні місцеві референдуми були інституціоналізовані в Законі України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 03.07.1991 р. [6]. Але територіальні громади нашої держави поки ще широко не використовують референдум, а також інші дієві інститути і форми локальної демократії, котрі на сьогодні є повсякденними для багатьох європейських держав (місцеві ініціативи, локальне вето, обговорення питань місцевого значення тощо). На наш погляд, такий стан справ пояснюється низкою причин. І не першою з них є, що найчастіше проголошується в різному форматі суспільної дискусії, інертність в діяльності інститутів місцевого самоврядування та їх нібито нездатність активно співпрацювати з громадою. Особливо складна ситуація в Україні зберігається з правовим регулюванням організації і наслідків місцевого референдуму. Цю тезу підтверджує той факт, що з зареєстрованих територіальних громад правом референдуму скористалась незначна частка територій. За даними Департаменту конституційного та адміністративного права Мін'юсту, зібраними, проаналізованими й систематизованими у 2009 р. [10, с. 312–393], з 1991 по 2009 рр. в Україні було проведено 150 місцевих референдумів: 50 – з питань адміністративно-територіального устрою; 34 – з питань зміни назви населеного пункту; 31 – з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 13 – з питань благоустрою населених пунктів; 10 – із земельних питань; 12 – з інших питань. Спираючись на такі данні можна узагальнити питання, які викликають найбільший суспільний резонанс для територіальних громад України та найчастіше виносяться на розгляд місцевих референдумів:

- а) питання щодо припинення повноважень сільських, селищних, міських голів;
- б) питання щодо найменування та перейменування сільрад, сіл, селищ та міст;
- в) питання щодо виділення земельних ділянок під забудову в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- г) питання благоустрою територій адміністративно-територіальних одиниць.

Показовою для дослідників питання виявилася географія проведення місцевих референдумів. Можливостями цієї локальної форми народовладдя найбільш скористались в Рівненській, Івано-Франківській, Закарпатській, Донецькій і Житомирській областях. Натомість, місцеві

референдуми в зазначений період не проводилися в Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Полтавській, Харківській і Черкаських областях або ж проводилися одноразово – у Сумській, Миколаївській областях і м. Київ.

Заслуговує на увагу й адміністративно-територіальна диференціація проведення місцевих референдумів в Україні. Найбільш дієвим і прийнятним місцевий референдум став для територіальних громад сіл (102 місцеві референдуми, або 72,8%), міст (20 місцевих референдумів, або 17,9%) і районів області (6 місцевих референдумів, або 4,6%). Такі данні засвідчують, що місцеві референдуми є найбільш ефективними для невеликих територіальних громад сіл і міст [Там само].

Але, як свідчать наведені показники, для місцевих референдумів, проведених у період з 1991 до 2009 рр., залишається нетрадиційним винесення питань соціального, морального, релігійного та етичного характеру, хоча така практика є досить поширеною в зарубіжних країнах. Подібні питання, наприклад, досить часто становили предмет місцевих референдумів у Сполучених Штатах Америка, де в період з 1926 до 1976 рр. у 26 штатах було проведено близько 150 референдумів з різного роду питань моральності населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4, с. 165].

Аналіз практики застосування механізму місцевого референдуму в діяльності територіальних громад України свідчить про недостатнє розуміння органами виконавчої влади важливості цієї форми прямої демократії у налагодженні конструктивної співпраці з населенням. Переважна більшість референдумів відбувалась в 90-х роках, а в період активних реформ системи соціально-економічних відносин владні інституції демонструють обережне ставлення до громадських ініціатив населення. Значно відставало від життя і нормативно-правове забезпечення питання. Надмірне ускладнення задекларованої процедури організації плебісциту приводило до того, що місцеві референдуми часто не проходили навіть стадії ініціювання внаслідок надмірної регуляції в тому випадку, коли ініціатива громадян не відповідала позиції місцевої влади.

Треба зазначити, що останнім часом проглядається тенденція посилення уваги до питання створення реального інструменту місцевої демократії, який би діяв відповідно до міжнародних стандартів (Кодексу належної практики щодо проведення референдумів Венеціанської комісії). Запущений механізм оновлення відповідного законодавчого поля: 19-го квітня 2011 року на сесії Верховної Ради України у першому читанні було ухвалено проект Закону України про місцевий референдум (№7082). Він переданий до Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування для підготовки до другого читання [8]. У березні 2012 року затверджена Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, серед завдань якої зокрема

передбачається "удосконалення процедур проведення місцевих референдумів", а прийняття відповідного закону включено до Плану першочергових заходів[9].

Окремо зауважимо, що після ухвалення Закону України "Про всеукраїнський референдум" у листопаді 2012 року створились серйозні теоретичні та практичні проблеми, пов'язані зі звуженням змісту і обсягу конституційного права громадян України на участь у місцевому референдумі. Статтею 92 Конституції України передбачено, що питання проведення виборів і референдумів регулюється виключно законами України, а після втрати чинності Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" 1991 року існуючий до того часу правовий механізм місцевих референдумів було втрачено. Занепокоєння з цього приводу висловлюють політики і громадські діячі, які, враховуючи свої можливості, залучаються до позитивного вирішення проблеми. Так, експертами інститутів громадянського суспільства вже розроблена Біла книга громадянської участі у процесі прийняття рішень на місцевому рівні (Проект "Громадяни і держава: розвиток партнерства для ефективного врядування в Україні" Лабораторії законодавчих ініціатив), існують різні ідеї залучення громадян до ухвалення рішень на рівні місцевого самоврядування (матеріали проекту "Підвищення спроможності форм залучення громадян до прийняття управлінських рішень на місцях" Українського незалежного центру політичних досліджень)[5].

Безумовно, позиція держави щодо сучасного нормативно-правового забезпечення реалізації права громадян на місцевий референдум є вирішальною. Разом з тим, і про це наголошують представники громадських організацій, існує небезпека, що представлений в Верховній Раді України законопроект не врахує сучасного запиту суспільства на ефективний механізм дієвої співпраці влади і населення території, збереже застарілі норми діючого закону та не відповідатиме європейським стандартам. Так і запиту громадянського суспільства. Це торкається, зокрема, порядку формування ініціативної групи, необхідності його присутності в статутних документах територіальної громади. Неоднозначно сприймаються норми про 50% кворум явки учасників для визнання референдуму таким, що відбувся. Деякі українські експерти, занепокоєні тенденцією зниження рівня явки громадян на виборах, стверджують, що при високому кворумі референдуми взагалі не будуть відбуватися. З іншого боку, рішення громади стосується всіх, тому кворум 50% все ж виглядає прийнятним. Експерти Ради Європи радять значно зменшити цей поріг – до 10%, в той час як окремі науковці схиляються до 30%. Так само викликає негативну реакцію норма щодо реєстрації лише однієї ініціативної групи з одного питання, яка має право відкрити фонд місцевого референдуму для збору коштів. З одного боку, в такий спосіб обмежується право незгодних з цією ініціативою на залучення фінансової

підтримки, а з іншого – відсутні норми, які б регулювали фінансове забезпечення здійснення агітації політичними партіями чи громадськими організаціями.

Але варто зазначити, що недосконалість нормативно-правового акту не є причиною відмови від використання такої форми безпосередньої демократії як місцевий референдум у вирішенні актуальних питань життєдіяльності територіальних громад. Повчальним в цьому контексті є досвід застосування механізму референдуму в зарубіжних країнах. В США, наприклад, референдум, в більшості місцевий, став невід'ємним супроводжуючим елементом різного рівня виборних компаній. При цьому питання до жителів певних територій не обов'язково формулюються за поданням створених і відповідно до законодавства зареєстрованих ініціативних груп. В місті Цінціннаті, наприклад, вони формуються завдяки активно діючій при міській раді технології безпосереднього спілкування з виборцями «Відкритий мікрофон». За тридцять хвилин до офіційного відкриття сесії міськради жителям громади надається право у присутності депутатів, представників засобів масової інформації та публіки висловити свою думку відносно будь-якого питання життєдіяльності територіальної громади. Для цього треба напередодні зробити заявку про відповідний намір в секретаріаті міськради. Тематику виступу декларувати не обов'язково. Така практика дає змогу місцевій владі «тримати руку на пульсі» суспільних настроїв і, в практичному плані, мати певний перелік актуальних питань для винесення на референдум. Не обминули процедури консультування з громадою завдяки референдуму такі гострі питання мегаполісу як доцільність відкриття в місті казино, можливості скоротити штати муніципальної поліції, будівництва в центрі Цінціннаті лінії трамваю тощо.

Висновки. Наведений матеріал дозволяє зробити деякі узагальнення та висновки. Місцевий референдум є і залишається важливим резервом в реформуванні системи місцевого самоврядування в Україні. Завдяки досягненню сучасного нормативно-правового забезпечення для його використання та формуванню у суспільній думці чіткого уявлення, що без необхідних консультацій з громадою місцева влада не може вирішувати актуальні питання життєдіяльності територій, буде наближена до вирішення проблема вдосконалення механізму взаємодовіри між владою і суб'єктами суспільних відносин. Ця теза висуває перед науковцями у сфері державного управління та місцевого самоврядування практичне завдання розробки методики забезпечення використання форми місцевого референдуму в процесі реформування системи соціальних відносин в Україні.

Використані джерела інформації:

1. Білинська М. М. Розвиток відносин між органами державної влади і громадянами: патологія перехідного періоду як ознака випробування демократією/ М.М. Білинська // Державне управління та місцеве самоврядування: тези X Міжнар. наук.

- конгресу, 26 березня 2010 р. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. – С. 102-103.
2. Бульба В. Г. Соціальні функції держави: монографія / В. Г. Бульба. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. – 264 с.
 3. Кулініч О.В. Місцевий референдум./ О.В. Кулініч// Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – С. 192.
 4. Пгорілко В.Ф. Референтне право України: Навч.поіб./ В.Ф. Погоріло, В.Л. Доренко. – ліра. – К., 2006.- 366 с
 5. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України[Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua/doks/poel.pdf
 6. Про всеукраїнський і місцевий референдуми: Закон України від 3.06.1991 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 20. – Ст.20
 7. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6.11.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5475-17
 8. Проект Закону України про місцевий референдум [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [w1/c1.rada.gov.ua/pls/zweb2](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2)
 9. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012[Електронний ресурс]. – Режим доступу: : www.president.gov.ua/documents/14621/html
 10. Цоклан В.І. Система сучасних джерел конституційного права України: монографія/ В.І. Цоклан, В.Л. Федоренко; [за ред. В.Л. Федоренка]. – К. : Ліра. – К., 2009. – 400 с.

References:

1. Bilyn'ska M. M. Rozvytok vidnosyn mizh orhanamy derzhavnoi vlady i hromadianamy: patolohiia perekhidnoho periodu iak oznaka vyprobuvannia demokratiieiu/ M.M. Bilyn'ska // Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia: tezy Kh Mizhnar. nauk. konhresu, 26 bereznia 2010 r. – Kh.: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 2010. – p. 102-103p.
2. Bul'ba V. H. Sotsial'ni funktsii derzhavy: monohrafiia / V. H. Bul'ba. – Kh. : Vyd-vo «DokNaukDerzhUpr», 2011. – 264 p.
3. Kulinich O.V. Mistsevyj referendum./ O.V. Kuli nich// Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy ; nauk.-red. kolehiia : Yu. V. Kovbasiuk (holova) ta in. – T. 5 : Terytorial'ne upravlinnia / nauk.-red. kolehiia : O. Yu. Amosov (spivholova), O. S. Ihnatenko (spivholova) ta in. ; za red. O. Yu. Amosova, O. S. Ihnatenka, A. O. Kuznetsova. – Kh. : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 2011. – p. 192.
4. Phorilko V.F. Referentne pravo Ukrainy: Navch.poib./ V.F. Pohorilo, V.L. Dorenko. – lira. – K., 2006.- 366 p
5. Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovysche Ukrainy v 2013 rotsi. Schorichne Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy[Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: www.president.gov.ua/doks/poel.pdf
6. Pro vseukrains'kyj i mistsevyj referendumy: Zakon Ukrainy vid 3.06.1991 r.// Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1991. - № 20. – p.20

7. Pro vseukrains'kyj referendum: Zakon Ukrainy vid 6.11.2012 r. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: zakon 1. rada.gov.ua/laws/show/5475-17
8. Proekt Zakonu Ukrainy pro mistsevyj referendum [Elektronnyj resurs]. - Rezhym dostupu: w.1/ c.1 rada.gov.ua/pls/zweb 2
9. Pro Stratehiiu derzhavnoi polityky spryiannia rozvytku hromadians'koho suspil'stva v Ukraini ta pershocherhovi zakhody ii realizatsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 bereznia 2012 roku № 212/2012[Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: : www.president gou.ua/documents/14621/html
10. Tsoklan V.I. Systema suchasnykh dzherel konstytutsijnoho prava Ukrainy: monohrafiia/ V.I. Tsoklan, V.L. Fedorenko; [za red. V.L. Fedorenka]. – K. : Lira. –K., 2009. – 400 p.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 351.84

Воротін В.Є.,
д.н.держ.упр., професор,
Інститут законодавства
Верховної Ради України;
Демчак Р.Є.,
к.держ.упр., ГО
«Захисту прав споживачів
фінансових послуг»

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена науково-теоретичному аналізу механізму соціального захисту населення України та законопроектної бази парламенту з питань соціальної політики

Ключові слова: соціальний захист, державне регулювання, державне управління, глобалізація.

Воротин В.Е.,
д.гос.упр., професор, Інститут законодавства ВС України;
Демчак Р.Е.,
к.н.гос.упр., ОО «Защита прав потребителей финансовых услуг»

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. Статья посвящена научно-теоретическому анализу механизма социальной защиты населения Украины и законопроектной базы парламента по вопросам социальной политики.

Ключевые слова: социальная защита, государственное регулирование, государственное управление, глобализация.