



О. П. Бойко*

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ГРОМАДСЬКА ІНІЦІАТИВА

Місцевий референдум — це одна з форм безпосередньої демократії, яка дозволяє територіальній громаді брати участь у вирішенні питань місцевого значення. Поняття “референдум” походить від латинського “*referendum*”, що означає “те, що має бути повідомлено”. Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” регламентують право громадян на волевиявлення шляхом проведення референдуму. А профільний закон “Про всеукраїнський та місцевий референдум”, хоча і значно застарів, деталізує механізм та принципи застосування референдуму.

Проте на сьогодні процедура підготовки та проведення місцевого референдуму є забюрократизованою і ускладненою тим, що доля референдуму залежить від лояльності та демократичності місцевої влади.

Форми безпосередньої демократії за радянської доби досліджувалися у роботах Г. В. Барабашова, А. О. Безуглова, М. В. Вітрука, Л. Д. Воеводіна, В. А. Дорогіна, Д. Л. Златопольського, В. Т. Кабишева, А. І. Кіма, В. Ф. Котока, С. С. Кравчука, В. С. Кудінова, Й. Д. Левіна, О. М. Лучіна, В. В. Маклакова, М. Н. Марченка, А. О. Мішина, Р. А. Сафарова, Ю. І. Скуратова, В. М. Суворова, Ю. Г. Судніцина, І. П. Трайніна, С. В. Троїцького, І. Є. Фарбера, М. А. Шафіра та ряду інших учених.

В Україні система форм безпосередньої демократії, в тому числі й питання референдуму, досліджувалися І. П. Бутком, Ф. Г. Бурчаком, Г. М. Волянською, М. І. Козюброю, В. В. Колейчиковим, М. І. Корнієнком, Л. Т. Кривенко, П. Ф. Мартиненком, В. Ф. Мелашенком, О. М. Мироненком, Г. О. Мурашиним, О. Г. Мурашиним, В. Ф. Погорілком, П. М. Рабіновичем, С. Г. Рябовим, В. М. Селівановим, А. П. Тарановим, В. Я. Тацієм, В. М. Тодикою, Є. А. Тихоновою, М. В. Цвіком, В. М. Шаповалом, Ю. С. Шемшученком, Л. П. Юзьковим та іншими вченими.

Фундаментальними у цьому напрямі, зокрема, можна назвати такі опубліковані протягом останніх років праці: монографії “Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики” за ред. проф. В. Ф. Погорілка (2001), “Референдуми в Україні: історія та сучасність” за ред. В. Ф. Погорілка і В. Л. Федоренка (2000). Питання партнерства органів місцевого самоврядування та територіальної громади порушувались у працях, присвячених дослідженню інституту місцевого самоврядування в Україні, зокрема, у підручнику “Муніципальне право України” за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького (2001), у монографії О. В. Батанова “Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні” (2001), у навчальному посібнику “Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право)” за ред. П. Д. Біленчука, В. В. Кравченка, М. В. Підмогильного (2000), у монографії В. С. Куйбіди “Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні” (2001).

Основна мета даної роботи полягає у дослідженні теоретичних і практичних проблем основ інституту місцевого референдуму, а саме:

1) дослідженні ролі та місця інституту референдуму в системі форм безпосередньої демократії;

2) розкритті змісту поняття “місцевий референдум”;

3) аналізі законодавства України про місцевий референдум;

4) аналізі структури місцевого референдуму та розкритті змісту основних стадій процедури референдуму;

6) визначенні проблематики проведення місцевого референдуму в Україні.

Перший референдум відбувся у Швейцарії у 1439 р. На сьогодні поняття референдуму законодавчо закріплено в конституціях та інших нормативно-правових актах більшості розвинених країн. Але в поняття референдуму вкладається різний зміст: це і



опитування громадської думки, і будь-яке голосування виборців незалежно від його наслідків. Проте здебільшого референдум трактується як нормотворча форма народовладдя.

Закон України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми” дає визначення референдуму як способу прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення¹.

Законодавство регламентує, що рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень відповідних місцевих рад і не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані або змінені лише у порядку, передбаченому Законом “Про всеукраїнський та місцевий референдуми”.

Українське законодавство передбачає, що на місцеві референдуми можуть виноситися питання, віднесені до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної ради та її голови. Отже, місцевий референдум за своїм предметом є адміністративним.

Лише за результатами місцевого референдуму вирішуються питання про найменування або перейменування сілрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах; питання про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами .

Проте питаннями місцевого референдуму не можуть бути:

1) скасування законних рішень вищестоящих органів державної влади і самоврядування;

2) питання, віднесені до відання органів суду і прокуратури;

3) питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих і розпорядчих органів.

У науковій літературі класифікація місцевих референдумів здійснюється з використанням широкого кола критеріїв, а це, в свою чергу, обумовлює виділення великої кількості видів референдумів, а саме:

1. За правовими наслідками результатів, референдум класифікується як консультативний (кінцева мета — виявлення позиції виборців з питання, яке відноситься до компетенції органів місцевого самоврядування) або імперативний (рішення якого є обов'язковими до виконання).

2. З точки зору способу проведення референдум класифікується як обов'язковий (предметом якого є питання, яке вирішується виключно за допомогою референдуму) та факультативний (питання референдуму може вирішуватись шляхом референдуму або в інший правовий спосіб).

3. Відповідно до того, хто є ініціатором місцевого референдуму: він може бути петиційним (ініціатор — територіальна громада) або адміністративним (ініціатор — орган державної влади або орган місцевого самоврядування).

4. За характером прийнятого рішення місцевий референдум може класифікуватись як ратифікаційний (на який виноситься питання затвердження рішення органу місцевого самоврядування) або скасовуючим (на який виноситься питання скасування рішення органу місцевого самоврядування)².

Механізм проведення місцевого референдуму є непростим. З правової точки зору логіка зрозуміла: не допустити зловживань та маніпуляцій щодо волевиявлення громади. Проте складна процедура є недемократичною, подекуди незрозумілою для пересічних громадян, що ускладнює процедуру саме петиційного референдуму.

Першим етапом організації референдуму є ініціювання. На першій стадії відбувається утворення ініціативних груп, їх реєстрація і збирання підписів, а також

¹ Про всеукраїнський та місцевий референдуми: Закон України від 03.07.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 33. — Ст. 443.

² Грозовський І. М., Малюкіна О. О. Місцеві референдуми в Україні: перший досвід та перспективи розвитку // Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції “Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення”. — К.: Нора-друк, 2003. — 504 с.



прийняття рішення про призначення місцевого референдуму. Ініціативна група сільського, селищного, міського референдуму утворюється на зборах за участю не менше 50, а обласного чи районного референдуму — не менше 200 громадян. Не пізніше як за 10 днів до проведення зборів їх ініціатори повинні письмово повідомити місцевого голову чи голову ради.

Перед початком зборів здійснюється реєстрація учасників, складається їх список, обирається голова і секретар зборів. Пропозиція щодо проведення референдуму схвалюється більшістю учасників зборів, затверджується формулювання питань, які пропонується винести на місцевий референдум і обирається ініціативна група, яка складається не менш ніж із 10 осіб. Про проведення зборів складається протокол.

Ініціативна група місцевого референдуму реєструється сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної у місті ради, для чого подаються відповідні документи — список учасників зборів, протокол зборів, точне формулювання питання місцевого референдуму, список членів ініціативної групи. Голова реєструє ініціативну групу і видає свідоцтво про реєстрацію, після чого протягом одного місяця група здійснює збирання підписів за проведення місцевого референдуму. Після завершення цієї роботи ініціативна група складає підсумковий протокол і передає підписні листи голові, який у 15-денний строк організує проведення перевірки документів та підбиття підсумків збирання підписів, про що складається відповідний акт. Акт підписує голова і представник ініціативної групи, після чого питання про проведення місцевого референдуму вноситься на розгляд сесії ради.

Законом України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми” передбачено, що відповідна місцева рада також може призначити місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу Ради народних депутатів, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі.

Наступний етап — призначення проведення референдуму. Місцевий референдум призначає представницький орган місцевого самоврядування на вимогу, підписану 1/10 частиною громадян, які постійно проживають на відповідній території і мають право брати участь у референдумі. Рада визначає дату проведення, назву проекту рішення чи зміст питання, що вноситься на місцевий референдум і про це оголошується в місцевих засобах масової інформації.

На підготовчій стадії відповідними радами або головами утворюються дільниці з кількістю від 20 до 3 000 громадян, а також обласні, районні, міські, сільські, селищні комісії з референдуму і дільничні комісії. Сільські, селищні, міські голови чи голови обласних, районних, районних у місті рад забезпечують складання списків громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі й передають списки дільничним комісіям, у яких громадяни можуть ознайомитися зі списком та перевірити правильність його складання.

Третій етап — проведення референдуму та встановлення результатів голосування. Зміст і форма бюлетеня для голосування встановлюється місцевою радою і вручається дільничним комісіям. Голосування відбувається з 7 до 20 год. Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні дільничної комісії, заносяться до протоколу і направляються відповідно до обласної, районної, міської, районної в місті, сільської, селищної, міської комісії з референдуму, яка визнає результати місцевого референдуму.

Проект рішення вважається ухваленим, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у місцевому референдумі. Референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше — громадян, внесених у списки для голосування. Якщо ж під час проведення референдуму були допущені грубі порушення закону, відповідна місцева рада в 15-денний строк може призначити повторний місцевий референдум. Повідомлення про результат місцевого референдуму публікується не пізніше як на 10 день після його проведення.

Рішення, ухвалене місцевим референдумом, виступає основним актом локальної нормотворчості громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами, не потребує затвердження посадовими особами чи органами місцевого самоврядування і є обов'язковим для виконання на відповідній території.



Таким чином, провести місцевий референдум досить складно. Окрім того, місцева влада має можливість блокувати його проведення. Наприклад, під різними приводами відмовляти в реєстрації ініціативної групи чи в проведенні референдуму, аргументуючи це відсутністю вільних коштів у бюджеті. Однак право на проведення референдуму — це законна норма, тож у разі протидії влади крайнім засобом впливу може бути позов до суду.

Варто зазначити, що проведення в місті громадських слухань, місцевих ініціатив тощо регламентує прийнятий місцевою радою місцевий статут. Статут територіальної громади, будучи за юридичною силою локальним нормативно-правовим актом, може виступати одним із засобів конкретизації та деталізації гарантій, що містяться у відповідних нормативних актах.

На жаль, законодавчі акти про референдум є подекуди неузгодженими між собою, зокрема:

1. На сьогодні залишається чинним Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”. Після прийняття в 1996 році Конституції України³, а згодом — Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”⁴ та низки інших законів, законодавство про референдуми залишилося незмінним. Насамперед, проблеми стосуються принципів та основних засад правового регулювання референдуму, визначення видів референдумів, їх класифікації за суб’єктами ініціативи та за предметом.

2. З набуттям чинності Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” положення ч. 2 ст. 27 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” щодо можливості утворення міських, селищних, сільських комісій з референдуму відповідно головою міської, селищної, сільської ради не діє.

3. Крім того, не врегульоване питання порядку реєстрації ініціативних груп.

4. Однією з проблем є питання про предмет місцевого референдуму. Чинне законодавство України встановлює обмеження щодо питань, які можуть вирішуватися місцевим референдумом, а також вказує на виключну компетенцію місцевого самоврядування щодо вирішення обов’язкових питань. Відсутнє чітке визначення компетенції органів місцевого самоврядування при проведенні місцевих референдумів.

5. Має місце неузгодженість положення Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” в частині утворення нової адміністративно-територіальної одиниці. На сьогодні положення ст. 6 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” про можливість зміни базового рівня місцевого самоврядування в сільських районах виключно місцевими референдумами є застарілим і суперечить Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

6. Фінансування місцевих референдумів має свої особливості. Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” зазначає, що фінансування місцевих референдумів здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, їх розмір, а також порядок фінансування, порядок формування місцевих бюджетів, підготовки і проведення референдумів визначаються відповідними місцевими радами. Додаткові роз’яснення щодо фінансування місцевих референдумів у законодавстві відсутні.

7. Не менш важливою при проведенні місцевих референдумів є проблема прозорості проведення та достовірності результатів цих референдумів⁵.

У зв’язку з правовою неспроможністю реалізації права на проведення місцевого референдуму, було здійснено кілька спроб законодавчого врегулювання питання.

Так, зокрема, за поданням народних депутатів України О. Турчинова та А. Портнова ще у липні 2006 року було запропоновано новий Закон України “Про місцевий референдум”. Завданням законопроекту було максимально удосконалити механізми забезпечення реалізації громадянами України такої форми безпосередньої демократії як референдум, в повній мірі гарантувати швидкий та максимально демократичний процес проведення місцевого референдуму, зробити його демократичним та прозорим.

³ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

⁵ Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. — 512 с.



Передбачалось правове врегулювання самої процедури ініціювання місцевого референдуму, її спрощення. Важливим кроком стала спроба усунення осіб, щодо припинення повноважень яких оголошується референдум, від процесу організації і проведення таких референдумів. Законопроект регламентував строки проведення референдуму. З метою демократизації процесу проведення референдуму планувалось введення інституту офіційних спостерігачів та деталізація норм щодо агітації у процесі референдуму. У цілому процедура місцевого референдуму максимально наближалась до діючого виборчого законодавства.

Крім того, законопроект передбачає чітке окреслення кола питань, що можуть вноситися на місцевий референдуми.

У лютому 2007 р. було подано законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми”. Проте даний законопроект мав фрагментарний характер і не був покликаний вирішити проблематику в цілому.

На сьогоднішній день на розгляді Верховної Ради України знаходяться наступні проекти Законів України щодо питань місцевого референдуму:

- “Про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади” (реєстр. № № 4179 від 02.12.1999 р.);
- “Про місцеві референдуми та консультативні опитування”, внесений народним депутатом В. Коновалюком (реєстр. № 4179-4 від 19.04.2000 р.);
- “Про всеукраїнський референдум” (реєстр. № 1200 від 27.07.2006 р.);
- “Про місцевий референдум” (реєстр. № 1154 від 17.07.2006 р.);
- “Про внесення доповнень до Закону України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми” (реєстр. № 3180 від 15.02.2007 р.);
- “Про внесення змін до Закону України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми” (реєстр. № 3240 від 28.02.2007 р.);
- “Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні” (реєстр. № 2863 від 10.01.2007 р.);
- “Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” (щодо можливості скасування прийнятого референдумом закону, іншого рішення з боку Верховної Ради або іншого органу відповідного рівня)” (реєстр. № 3518 від 08.05.2007 р.).

Актуальність проведення місцевого референдуму, а разом з тим і нагальна потреба зміни принципів місцевого референдуму, гостро постала у 2007 р. в м. Києві, коли питанням референдуму намагались винести питання недовіри міському голові Л. Черновецькому. Проте два фактори стали перепоною у проведенні референдуму.

По-перше, недосконалість нормативної бази стала реальною перепоною у проведенні місцевого референдуму. Вже на початковому етапі, на етапі реєстрації ініціативних груп, низка ініціативних груп із проведення референдуму не змогли зареєструватися. Управління правового забезпечення повернуло ініціаторам документи із посиланням на низку помилок і неточностей у їх оформленні. По допомогу ініціатори звернулися до ЦВК, яка 8 лютого розглянула ще й скаргу членів ініціативної групи, утвореної на зборах громадян України міста Києва 23 грудня 2006 р., “на бездіяльність Київського міського голови Черновецького Леоніда Михайловича у зв’язку з ненаданням офіційної відповіді щодо реєстрації або відмови в реєстрації ініціативної групи”. Проте Центральна виборча комісія не наділена повноваженнями щодо розгляду скарг стосовно підготовки та проведення місцевих референдумів. Адже законодавством передбачено, що відмова у реєстрації ініціативної групи з місцевого референдуму або відсутність рішення про реєстрацію можуть бути оскаржені членами ініціативної групи до місцевого адміністративного суду за місцем знаходження відповідної місцевої ради.

Таким чином, ЦВК залишила без розгляду по суті скаргу членів ініціативної групи, хоча й закликала київського мера до дотримання чинного законодавства України про місцеві референдуми.

По-друге, політизація ініціювання проведення даного місцевого референдуму. Через політичні недовомовленості та колапс роботи Верховної Ради України минулого скликання редагування правових аспектів проведення місцевого референдуму стала неможливою. Питання залишилось відкладеним на невизначений термін.



Актуальність питання місцевого референдуму в Україні зростає у прогресії. Дискусійність питання мети та наслідків місцевого референдуму свідчить про неухильний інтерес до удосконалення форм прямої демократії, адже право громадян на волевиявлення, у тому числі в питаннях місцевого значення, закріплено Конституцією України і є невід'ємною складовою системи місцевого самоврядування в Україні.

Місцевий референдум — це одна з форм безпосередньої демократії, яка дозволяє територіальній громаді брати участь у вирішенні питань місцевого значення. Предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих Рад та їх виконавчих і розпорядчих органів.

На місцеві референдуми виносяться наступні питання: питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; питання дострокового припинення повноважень відповідної Ради та її голови.

Процедуру місцевого референдуму регламентують Конституція України, Закони України “Про місцеве самоврядування” і “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”. Центральним є безперечно останній Закон, саме він і містить в собі всі основні нюанси проведення місцевого референдуму. Проте певні суперечності, що містяться у Законі, потребують доопрацювання.

Змінити правові недоречності покликані численні законопроекти з питань місцевого референдуму, що знаходяться на розгляді Верховної Ради України. Зміни, які пропонуються, здебільшого слушними і потребують врахування. Проте питання потребує комплексного вирішення проблеми з урахуванням інтересів територіальних громад. Адже місцевий референдум міг би стати своєрідною зброєю в руках територіальної громади при захисті власних прав.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою ...
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № ___ від _____ 2008 року)*

