

# Концептуальні підходи

## ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ



### **І. О. Семерак**

здобувач юридичного факультету  
Ужгородського національного університету

*Стаття присвячена дослідженню поняття місцевого референдуму. Розглядаються походження цієї категорії, а також генезис поглядів українських і зарубіжних правознавців на її сутність і зміст, істотні ознаки. Обґрунтовується авторський концепт категорії «місцевий референдум».*

**Ключові слова:** місцевий референдум, закон про місцевий референдум, референдна демократія.

*Стаття посвящена исследованию понятия местного референдума. Рассматриваются происхождение этой категории, а также генезис взглядов украинских и зарубежных правоведов на ее сущность и содержание, ключевые признаки. Обосновывается авторский концепт категории «местный референдум».*

**Ключевые слова:** местный референдум, закон о местном референдуме, референдная демократия.

*The article is dedicated to the study of the concept of local referendum. The origin of this category, the genesis of views of Ukrainian and foreign lawyers on its essence and content, the essential features are revealed. Author concept of the category «local referendum» is substantiated.*

**Keywords:** local referendum, the law on the local referendum, referendum democracy.

**Ф**ормування теоретико-методологічних основ пізнання юридичної природи місцевих референдумів в Україні має започатковуватися з виявлення сутності, змісту та істотних ознак цього інституту безпосередньої демократії, а також його функціонального призначення в системі локального народовладдя. Як свідчить попередній аналіз дослідження відповідної проблематики в українській конституційно-правовій науці, нині цілісний концепт категорії «місцевий референдум» ще очікує на свого дослідника.

Безперечно, категорію «місцевий референдум» на сьогодні не слід ототожнювати з категорією «референдум» загалом. Утім, не можна й ігнорувати те, що запровадження терміна «референдум» у правову практику історично пов'язане саме з місцевими референдумами, які з'явилися на три сторіччя раніше, ніж загальнодержавні референдуми.

Загальновідомо, що термін «референдум» з'явився в Швейцарії задовго до утвердження ідей та ідеалів конституціоналізму в державах Європи і в Північній Америці. Вперше був запроваджений у цій державі ще в XIV ст. у зв'язку з діяльністю новоутвореного Сейму Швейцарського Союзу. На початку минулого століття швейцарський правознавець А. Дюнан так пояснював появу цього терміна: «У старій Швейцарії засідання Сейму були нерегулярними... представники Союзних земель були не депутатами у нинішньому розумінні цього слова, а послами, які вели справи від імені своїх урядів. Коли з'являлися такі справи, відносно яких у послів не було повноважень, то рішення по них приймалося «ad referendum», тобто «для доповіді... тобто влади земель не були пов'язані рішеннями Сейму» [6, с. 19].

Отже, на думку В. Ф. Погорілка та В. А. Федоренка, першопочатково тер-

мін «референдум» означав «те, що повинне бути повідомленим», а сучасного свого значення він набув значно пізніше [13, с. 89]. На переконання ж Ю. В. Будника, дослівний переклад терміна «ad referendum», який і нині дослівно тлумачиться як «те, що має бути повідомлене», не повністю відтворює сутності цієї форми безпосередньої демократії на час її виникнення у середньовічній Швейцарії. Категорію «референдум» у її тогочасному значенні, на думку Ю. В. Будника, слід тлумачити, у першу чергу, як визнання за територіальними громадами тогочасних швейцарських кантонів права безпосередньо вирішувати важливі питання місцевого значення з наступним повідомленням про них керівництва Конфедерації. І лише з часом, починаючи з 1802 р., в Швейцарському Союзі утвердилися та отримали свій розвиток і визнання загальнодержавні референдуми, які стали взірцем для цього інституту безпосередньої демократії в усьому світі [3, с. 83].

Наведені погляди українських правознавців не позбавлені сенсу. Разом з тим, твердження про те, що інститут референдуму отримав своє теперішнє значення лише із запровадженням і конституюванням загальнодержавних референдумів у Франції, Швейцарії та інших державах світу на кінець XVIII – поч. XIX ст., є дискусійним. На наше переконання, місцеві референдуми у Швейцарії, а пізніше і в окремих штатах США та Австралії, а також низці інших країн світу сформувалися та утвердилися задовго до загальнодержавних референдумів, починаючи із XVI-XVIII ст. Ці референдуми втілювали, насамперед, ідеї магдебурзького права та муніципальної демократії у державах Західної Європи та концепти безпосереднього колоніального самоврядування в Австралії й Північній Америці. І лише пізніше, із розвитком класичного конституціоналізму в державах Європи,

Америци і в Австралії, ідеологія та практика безпосереднього вирішення проблем місцевого самоврядування на референдумах, під впливом теорії «спільної волі» та «народного суверенітету», обґрунтованих Ж.-Ж. Руссо та іншими мислителями епохи Відродження й Реформації, були трансформовані та конституційно внормовані в доктрину безпосередньої демократії, обов'язковим елементом якої стали загальнодержавні референдуми.

Необхідно відзначити, що конституювання та запровадження в державотворччу та правотворччу практику багатьох країн світу загальнодержавних референдумів не спростувало і навіть не послабило подальший розвиток локальної демократії та місцевих референдумів. Останні з утвердженням конституціоналізму стали визнаватися одним із наріжних каміннів місцевої демократії та пріоритетною формою безпосередньої локальної правотворчості.

Разом з тим, як уже відзначалося, місцеві референдуми не отримали такого рівня теоретико-методологічного обґрунтування, як загальнодержавні референдуми. Адже загальнодержавні референдуми, по суті, стали легітимним правовим інструментарієм реалізації доктрини народного суверенітету, а їх проведення завжди вважалося потужним кроком національного державотворення. Натомість результати і наслідки місцевих референдумів у більшості держав світу мали буденний характер та не завжди були відомі населенню всієї держави. Це позначилося як на знаннях про юридичну природу місцевих референдумів, так і на якості унормування інституту місцевих референдумів у чинному законодавстві.

Якщо для Австралії, США, Швейцарії місцеві референдуми здавна стали невід'ємною складовою уявлень і знань

про теорію та практику народовладдя, то в інших державах світу інтерес до місцевих референдумів посилюється лише з другої половини ХХ ст. Громади Іспанії, Італії, Франції та інших держав Європи стали вбачати у місцевих референдумах важливий правовий інструментарій захисту своїх законних інтересів перед публічною владою держави.

Проте в колишньому СРСР і соціалістичних державах світу місцеві референдуми якщо й проводилися, за відсутності місцевого самоврядування в його традиційному сенсі, то здебільшого як форма мобілізації місцевого населення задля схвалення ініціатив державно-партійних органів. Така специфіка місцевих референдумів в соціалістичному суспільстві позначалася й на відсутності їх комплексного науково-правового забезпечення – ідеологія соціалістичного народовладдя спростовувала необхідність ґрунтовних наукових розвідок конституційних основ локальної безпосередньої демократії. Хоча не можна ігнорувати й результати відповідних досліджень таких радянських правознавців, як Г. В. Барабашов, Л. А. Григорян, В. Т. Кабишев, В. Ф. Коток, В. Й. Лучин, М. П. Фарберов, М. В. Цвік та ін., оскільки вони мали важливе методологічне значення для пострадянських вчених-конституціоналістів, що досліджували місцеві референдуми.

На жаль, доводиться констатувати, що проблеми теорії та практики місцевих референдумів до сьогодні не отримали належної уваги і з боку пострадянських вчених-конституціоналістів. У багатьох випадках ці вчені обмежуються при визначенні категорії «місцевий референдум» відтворенням відповідних положень чинного законодавства.

Так, відповідно до Федерального закону Російської Федерації «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Фе-

дерації» від 12 червня 2002 р., місцевий референдум – це «референдум, який проводиться відповідно до Конституції РФ, цього Федерального закону, інших федеральних законів, конституцій (статутів), законів суб'єктів Російської Федерації, статутів муніципальних утворень серед наділених правом на участь у референдумі громадян Російської Федерації, місце проживання яких розташоване у кордонах муніципального утворення» [16]. Такі ж, або подібні визначення місцевого референдуму наводяться й у роботах багатьох інших російських правознавців [9, с. 220-221].

Разом з тим, окремі з концептуальних підходів російських учених-конституціоналістів до пізнання сутності та змісту референдумів відрізняються від вище наведених і заслуговують на увагу в контексті нашого дослідження. Зокрема, вони можуть бути використані для формування теоретичних основ місцевого референдуму. Наприклад, Р. Р. Гятов, ґрунтуючись на багатоманітності поширених за кордоном моделей інституту референдуму, виділяє такі позитивні риси цієї форми безпосереднього народовладдя: а) референдум є практичним втіленням народного суверенітету і, відповідно, однією з гарантій основних прав людини і громадянина; б) доповнює представницьке правління, дозволяє досягнути більш повної та постійної узгодженості між представницькими органами влади і народом; в) сприяє подоланню відчуження народу від державної (чи муніципальної) влади; г) дозволяє враховувати інтереси населення різних територіальних частин держави; д) може виступати перепорою для корупції; е) стримує прийняття радикальних державно-владних відносин [5, с. 8]. До того ж, Р. Р. Гятов застерігає від поглинання, або підміни референдумів інститутами представницької демократії. Зазначені концепту-

альні підходи цього науковця зберігають свою актуальність і для теоретичної моделі місцевих референдумів в Україні. До прикладу, щодо розгляду місцевих референдумів як юридичних механізмів подолання відчуження територіальних громад від органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Слід звернути увагу й на дослідження російських правознавців проблем теорії та практики реалізації права громадян на місцевий референдум. Так, І. Ю. Зітева стверджує, що місцевий референдум є вершиною виявлення безпосередньої демократії в галузі місцевого самоврядування. Саме референдум дозволяє, з одного боку, адміністративним органам найбільш об'єктивно дізнаватися волю населення муніципального утворення, а з другого, – населенню виявляти свою волю при вирішенні питань місцевого значення, приймати самостійні рішення для того, щоб потім виконувати їх з найменшими застереженнями.

Виходячи з гуманоцентричної оцінки місцевого референдуму, І. Ю. Зітева також робить слушний висновок, що «референдум є формою вираження волі народу виключно в умовах демократичного режиму, лише в державі, яка безумовно визнає, закріплює і дотримується основних прав і свобод громадян, що підтверджується й відповідним зарубіжним досвідом» [7, с. 3]. У цьому сенсі слід погодитися з російською вченою та звернути увагу науковців і юристів-практиків на послаблення уваги вітчизняних парламентаріїв щодо законопроекту про місцевий референдум, внесеного до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 7082 від 3 вересня 2010 р.), а також на той факт, що в 2010-2011 рр. місцеві референдуми перестали проводитися в Україні фактично взагалі [8].

Відзначимо, що динамічність розвитку конституційно-правових досліджень місцевого самоврядування та локальних форм прямого народовладдя в Російській Федерації дозволяє сподіватися на обґрунтування нових теоретико-методологічних моделей місцевих референдумів. Водночас російський досвід пізнання юридичної природи місцевих референдумів заслуговує на увагу, але не може підміняти собою здобутки і прорахунки вітчизняної конституційно-правової науки та практики у сфері локального референдного права. Адже відрізняються історичний досвід становлення та розвитку безпосередньої демократії в РФ і Україні, і призначення місцевих референдумів у федеративній і унітарній державах, і відповідна правотворча та правозастосовна діяльність.

Разом з тим, концептуальні підходи російських і українських правознавців у детермінації категорії «місцевий референдум» не позбавлені схожості. Адже в обох державах дослідженням інституту місцевого референдуму передувало його унормування в спеціальних законах про референдуми.

Як відомо, нині чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. не містить нормативної дефініції поняття «місцевий референдум», але її зміст визначають інші положення цього закону, зокрема, щодо предмета та питання місцевого референдуму та ін. Так, відповідно до частини першої ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», на місцеві референдуми можуть виноситися питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної Ради народних депутатів та її голови [14]. Це та інші по-

ложення цитованого закону України враховувалися та продовжують враховуватися українськими правознавцями при формуванні концепту категорії «місцевий референдум».

Одним із перших в українській науці конституційного права до досліджуваної нами проблематики звернувся Ю. М. Тодика, який свого часу писав, що місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом голосування членів цих громад. Ці референдуми за своєю сутністю є формою безпосередньої демократії на місцевому рівні, здійснення місцевої публічної влади територіальними громадами у межах відповідних адміністративно-територіальних округів [10, с. 296]. Цю ж точку зору загалом поділяв і інший фундатор вітчизняної конституційно-правової науки В. Ф. Погорілко [4, с. 237-238].

На думку О. В. Батанова, концептуальною позицією при визначенні поняття місцевого референдуму має бути характеристика тріади його визначальних елементів, а саме – суті, змісту і завдань, що дає змогу розкрити правову природу такої форми безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні, повно та всебічно дослідити основні ознаки місцевого референдуму, надати чіткого, зрозумілого визначення. Так, за своєю сутністю місцеві референдуми є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум є також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дає їй змогу брати пряму участь в управлінні державними справами. При цьому головна мета місцевого референдуму по-

лягає у вирішенні питань в інтересах суспільства шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об'єктивно можливого усвідомлення його учасниками усіх переваг і недоліків внесеного на обговорення питання та очікуваних наслідків.

Узагальнюючи наведені сутнісні ознаки місцевого референдуму, О. В. Батанов пропонує розуміти під ним пріоритетну форму прямого народовладдя у системі місцевого самоврядування, суть якої полягає у прийнятті громадянами – членами відповідних територіальних громад, наділеними правом голосу, шляхом голосування, як правило, імперативних рішень місцевого значення в межах повноважень, визначених Конституцією України [1, с. 421, 426; 2, с. 318, 323].

З вищенаведеною позицією О. В. Батанова загалом можна погодитися, але запропоноване цим ученим визначення місцевого референдуму вимагає свого уточнення в частині змісту цієї форми муніципальної демократії, її об'єктно-суб'єктного складу та правових наслідків.

Наведені визначення не вичерпують поширених на сьогодні в конституційно-правовій науці підходів до визначення категорії «місцевий референдум». Так, до прикладу, на думку П. П. Шляхтуна, місцевий референдум є таким референдумом, що проводиться в окремих суб'єктах федерації, автономних утвореннях, одній або кількох адміністративно-територіальних одиницях з питань місцевого значення [17, с. 243].

Утім, найчастіше вітчизняні правознавці обмежуються узагальненим визначенням категорії «референдум» [18, с. 14-16], хибно сподіваючись на його універсальність для позначення двох різнопорядкових інститутів конституційного та муніципального права – інституту всеукраїнського референдуму та інституту місцевого референдуму. Такий методо-

логічний підхід, на нашу думку, не дозволяє розкрити сутності та змісту категорії «місцевий референдум».

Очевидно, що формування концепту досліджуваної категорії неможливе без виявлення істотних ознак місцевого референдуму, який одночасно виступає і як форма безпосередньої демократії, і як інститут конституційного права, і як самостійний вид правовідносин. Безперечно, місцевий референдум, а також проблеми його законодавчого забезпечення та правореалізації також є важливим напрямком досліджень науки конституційного та муніципального права, а також складовою відповідних навчальних дисциплін і спецкурсів.

Серед істотних ознак місцевого референдуму, як явища конституційно-правового буття, слід назвати такі: 1) за завданнями і призначенням у механізмі правового регулювання місцевий референдум є пріоритетним інститутом безпосередньої демократії на місцевому (локальному) рівні та важливим інститутом у системі конституційного права України, який об'єднує в своєму складі інші, більш дрібні інститути та норми права, що визначають порядок конституційних основ місцевого референдуму; 2) за своєю сутністю місцевий референдум є легітимним, встановленим частиною другою ст. 140 Основного Закону способом безпосередньої реалізації повноважень територіальних громад, які виступають одним із важливих джерел публічної влади у суспільстві та державі в контексті відомої тріади «народ України – Українська держава – територіальні громади». По суті, місцеві референдуми є формою безпосередньої правотворчості територіальних громад в Україні; 3) за своїм змістом місцевий референдум є механізмом реалізації конституційного права громадян на участь у місцевому референдумі (частина перша ст. 38 Конституції

Україні) для вирішення найважливіших питань місцевого значення, віднесених Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування, в тому числі питання про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів, а також інші питання, не віднесені до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим, крім питань, делегованих органами виконавчої влади; 4) за своєю формою місцевий референдум є місцевою (локальною) формою прямого народовладдя, що полягає в безпосередньому волевиявленні членів територіальної громади села, селища, міста, району у місті, добровільного об'єднання кількох сіл з визначених питань місцевого значення на території села, селища, міста, району у місті, добровільного об'єднання кількох сіл шляхом прямого голосування; 5) за своєю юридичною силою місцеві референдуми мають насамперед імперативний характер, оскільки рішення, прийняті на них, є обов'язковими до виконання всіма членами територіальної громади на відповідній території. Це не заперечує можливість проведення консультативних місцевих референдумів із питань місцевого значення, крім питань, які слід вирішувати виключно місцевим референдумом (обов'язкові місцеві референдуми) [15, с. 46]. Наведені істотні ознаки місцевого референдуму є найбільш важливими, але не вичерпними.

Так, можна погодитися з М. В. Оніщуком про притаманність місцевим референдумам особливого конституційно-правового режиму – режиму місцевої (локальної) референдної демократії [11, 12], а також із авторами законодавчих ініціатив щодо доцільності унормування інституту місцевого референдуму в самостійному законі України.

Враховуючи вищевиявлені істотні ознаки, а також відповідні положення чинного законодавства, можна зробити висновок, що місцевий референдум – це пріоритетний інститут локальної безпосередньої демократії, форма безпосередньої правотворчості територіальних громад України, зміст якої передбачає безпосереднє волевиявлення членів територіальної громади села, селища, міста, району у місті, добровільного об'єднання кількох сіл щодо вирішення питань місцевого значення на території села, селища, міста, району у місті, добровільного об'єднання кількох сіл, шляхом прямого голосування, що має юридичні наслідки.

Наведене визначення, на нашу думку, розкриває сутність і зміст категорії «місцевий референдум» і може бути використане для унормування відповідної дефініції в законодавстві. Тим більше, що 2 вересня 2010 р. Кабінетом Міністрів України схвалив проект Закону України «Про місцевий референдум», розроблений Мін'юстом [8]. Можна сподіватися, що в 2011 р. відповідні законопроектні роботи отримають своє логічне завершення в новому та дієвому законі про місцеві референдуми в Україні.

## Література

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. : За ред. : В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
2. Батанов О. В. Муниципальное право Украины: Підруч. / Відпов. ред. М. О. Баймуратов. – Х. : Одиссей, 2008. – 528 с.
3. Будник Ю. В. Інститут всеукраїнського референдуму: проблеми теоретико-методологічного та законодавчого забезпечення / Ю. В. Будник // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 7. – 82-89.

4. *Виборче право України* : навч. посіб. / [за заг. ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук]. – К. : Парламентське вид-во, 2003. – 383 с.
5. *Гятов Р. Р.* Институт референдума в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовое и сравнительное исследование: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 23 с.
6. *Дюнан А.* Народное законодательство в Швейцарии. Исторический обзор. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1896. – 125 с.
7. *Зитева И. Ю.* Конституционное право граждан на местный референдум в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 29 с.
8. Кабмін підготував закон про місцевий референдум // *Дзеркало тижня*. – 2010. – № 32 (812). – С. 3.
9. *Комарова В. В.* Референдумный процесс в Российской Федерации : учеб. пособ. / В. В. Комарова; под ред. О. Е. Кутафина. – М. : ПолиграфОпт, 2004. – 607 с.
10. Конституційне право України : [підруч. для студ. вищих навч. закладів / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського]. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
11. *Оніщук М. В.* Загальнонаціональна та локальна референдна демократія: перспективи для України // *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. Науково-теорет. журнал. Вип. № 3. У двох частинах. Ч. 1. – Луганськ, 2009. – С. 5-18.
12. *Оніщук М. В.* Новий Закон України «Про місцевий референдум» – гарантія відродження місцевого самоврядування в Україні // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. – 2009. – № 8. – С. 6-13.
13. *Погорілко В. Ф.* Референдне право України : навч. посіб. / В. Ф. Погорілко, В. А. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.
14. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
15. *Семерак І. О.* Щодо визначення поняття місцевого референдуму: теоретико-методологічні аспекти // *Держава та регіони*. Серія: Право. – 2010. – № 4. – С. 43-47.
16. Федеральный закон Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года // *Свод законов Российской Федерации*. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; № 52 (ч. 1). – Ст. 5132.
17. *Шляхтун П. П.* Конституційне право України : підруч. / П. П. Шляхтун. – К. : Освіта України, 2008. – 592 с.
18. *Янчук А. О.* Теоретичні засади референдумного процесу в Україні : монографія / А. О. Янчук. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. – 207 с.