

УДК 342.8

Анастасія Ставнічук,

аспірантка Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ — ПРІОРИТЕТНА ФОРМА ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

*Розглядається досвід проведення місцевих референдумів. Визначаються причини та фактори, які перешкоджають розвитку інституту місцевого референдуму в Україні, формулюються пропозиції щодо його подальшого вдосконалення як форми прямої демократії.*

**Ключові слова:** пряма демократія, місцевий референдум, місцеве самоврядування, територіальна громада.

**Постановка проблеми.** Актуальність досліджуваної теми зумовлена необхідністю забезпечення демократизації політичного процесу в Україні, а також міжнародними зобов'язаннями України щодо здійснення децентралізації публічної влади і декларованою готовністю вищих посадових осіб до дотримання таких зобов'язань. Ухвалена Кабінетом Міністрів України 01.04.2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу. У разі її реалізації зросте необхідність вдосконалення громадського контролю за діяльністю цих органів з метою уникнення корпоратизації системи місцевого управління. Такими засобами слід вважати інститути прямої участі громадян на місцевому рівні — місцевий референдум, місцеву ініціативу, громадські слухання та збори громадян за місцем проживання.

**Стан дослідження проблематики.** Спроби комплексного теоретичного аналізу місцевого референдуму вміщено в працях українських учених-правників О. В. Батанова, В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренка, А. О. Янчука та інших. До нього звертаються автори підручників, навчальних посібників з політології, конституційного, виборчого і референдного права України та зарубіжних країн, енциклопедичних і довідкових видань, тощо. Проте, попри існуючі дослідження щодо правового регулювання референд-

них правовідносин, слід констатувати, що поза увагою дослідників залишилася проблема конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму.

**Мета даного дослідження** полягає у з'ясуванні проблематики конституційно-правових основ регулювання місцевого референдуму в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** 28.12.2012 р. втратив чинність Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» від 03.07.1991 р. № 1286-ХІІ — у зв'язку із набранням чинності Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 р. № 5475-VI [1], який визначає правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму. З ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» втратив чинність закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», що його ухвалили ще 03.07.1991 р. Загальні положення про місцевий референдум на сьогодні містяться лише в Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування».

У правовому полі України утворився вакуум в питанні проведення місцевих референдумів.

Попри високу ймовірність ухвалення популістичних рішень та перекладання відповідальності на членів громади за непопулярні рішення, інститут місцевого референдуму є прямим і найбільш загальним механізмом прямої демократії.

Він дозволяє стимулювати соціальну активність громадян та формує у членів громади культуру залучення до процесу ухвалення владних рішень. Також місцевий референдум є хорошою можливістю всебічно проаналізувати та обговорити найбільш проблемні питання громади, а інколи — єдиним способом легітимно вирішити тривалі конфлікти на місцях.

На сьогодні навіть ініціювання місцевого референдуму є неможливим. Отже, не зважаючи на світову тенденцію до активнішого використання такої форми зворотного зв'язку між державою та громадянами як референдуми, Україна через недосконале законодавство та відсутність політичної волі позбавлена такого інструменту вироблення ефективної політики.

До законодавчого врегулювання Верховною Радою України проведення місцевих референдумів будь-які спроби їх проведення є антиконституційними і незаконними. Зокрема, Верховна Рада Автономної Республіки Крим 06.03.2014 р. прийняла рішення № 1702-6/14 про проведення 16.03.2014 р. загальнокримського референдуму (включаючи м. Севастополь) щодо статусу Автономної Республіки Крим та м. Севастополь. Референдум про статус Автономної Республіки Крим відбувся 16.03.2014 р. На референдумі було поставлено два питання: про відновлення конституції Криму 1992 р. і про входження Криму до складу Росії. За Конституцією та українськими законами цей референдум є нелегітимним [2].

Порушення Конституції та законів України, а також міжнародних стандартів щодо проведення виборів були також зафіксовані у висновку Венеціанської комісії, затвердженому на її 98 пленарному засіданні 21.03.2014 р. Цим висновком визнано нелегітимність «референдуму» та його правових наслідків.

Залишаючи поза увагою політичну складову референдуму, відзначимо, що наслідки цього референдуму аргументовано переконують громадян України у нагальній потребі урегулювання інституту місцевих референдумів у спеціальному законі, який би чітко визначив не лише їх предметну компетенцію, а й чіткі

обмеження щодо заборони проведення голосувань з питань, які виходять за межі компетенції територіальної громади і містять загрозу національній безпеці та обороні України. Очевидно, що прийняття такого закону стане серйозним тестом для розвитку України як демократичної правової держави.

Отже, проблеми реалізації місцевої безпосередньої демократії переважно зумовлені недосконалістю її нормативно-правової бази.

1. *Фактична відсутність правового регулювання інституту місцевих референдумів.* Застарілий Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 1991 р. втратив чинність у зв'язку з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум». Проект нового Закону «Про місцеві референдуми в Україні» був ухвалений Верховною Радою України в квітні 2011 р. лише у першому читанні; при цьому даний законопроект здобув різко негативний відзив Науково-експертного управління Верховної Ради України [3].

2. *Суперечність у вітчизняному законодавстві щодо визначення суб'єктів, які мають права участі у місцевому референдумі:* так, відповідно до Конституції України таке право мають громадяни України, а право на здійснення місцевого самоврядування — всі члени територіальних громад. Не надається таке право на участь у інших процедурах прямої участі на місцях — зборах та слуханнях — іноземним громадянам. Отже, по-різному трактуються права тих постійних мешканців адміністративно-територіальних одиниць, які не мають українського громадянства. На думку багатьох експертів, такий порядок є порушенням Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (прийнята у лютому 1992 р.) [4, с. 117]. У цей же час, у період збереження внутрішніх та зовнішніх загроз для безпеки держави право голосування для іноземних громадян може бути використане для порушення її територіальної цілісності.

3. *Застарілість окремих нормативно-правових актів, внаслідок чого вони суперечать нормам вітчизняного законодавства, які набули чинності пізні-*

ше. Перш за все, це стосується затвердженого 1993 р. постановою Верховної Ради України Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, яке цілим рядом моментів не узгоджується із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами:

— рішення зборів, якщо вони знаходяться у компетенції органів місцевого самоврядування, Положення визнає обов'язковими для виконання, хоча Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить ухвалення рішень, обов'язкових до виконання, лише до повноважень самих органів місцевого самоврядування та місцевих референдумів;

— неузгодженість понятійного апарату. Так, відповідно до Положення, предметом зборів громадян може бути обрання «громадських комітетів та рад самоврядування», хоча чинне законодавство передбачає інші види подібних органів — органи самоорганізації населення, громадські ради тощо;

— завелика частка мешканців території, що може ініціювати проведення зборів (хоча вирішальне значення для легітимності ухваленого рішення повинна була б мати частка громадян, які взяли в них участь) [5, с. 352].

4. *Недосконалість системи статутного права в Україні.* На даний момент багато аспектів регулювання місцевої демократії віднесені до сфери регулювання статутів територіальних громад. Закон України прямо вимагає врегулювання статутом таких питань:

— порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд місцевої ради (ч. 2 ст. 9);

— порядку організації та проведення громадських слухань (ч. 4 ст. 13).

Водночас норма про ухвалення територіальними громадами власних статутів має рекомендаційний характер. Тому багато органів місцевого самоврядування, насамперед невеликих громад, утримуються від їх прийняття. Із цією обставиною пов'язані дві негативні тенденції у галузі забезпечення прямої участі громадян:

1) деякі питання застосування інструментів місцевої демократії залишаються нормативно врегульованими або недо-

статньо врегульованими. Серед таких питань:

— компетенція загальних зборів громадян за місцем проживання: чи стосуються вони питань, які знаходяться у сфері повноважень органів місцевого самоврядування, чи, враховуючи рекомендаційний характер окремих рішень, вони можуть бути проведені з питань державної політики;

— регламентацію процедури громадських слухань, а саме: а) терміну проведення з моменту внесення ініціативи; б) формування складу учасників та юридичних наслідків ухвалених за їхніми підсумками документів (рішень, звернень тощо); в) процедуру внесення та розгляду місцевої ініціативи [6, с. 164];

2) ряд проблем, пов'язаних з прагненням місцевих політичних еліт за допомогою статутів територіальних громад, які набули чинності, ускладнити реалізацію громадянами свого права на участь у місцевому управлінні. Зокрема результати дослідження, проведеного експертами Українського незалежного центру політичних досліджень, дозволяють зробити висновок, що норми окремих статутів територіальних громад прямо спрямовані на обмеження права місцевої ініціативи та інших засобів впливу територіальних громад на органи місцевої влади.

**Висновки.** Таким чином, відсутність збалансованого з точки зору забезпечення прав і інтересів усіх учасників референдуму механізму проведення місцевих плебісцитів, легітимізованого на рівні Закону України, унеможливило дотримання засадничих принципів реалізації народного волевиявлення: загального права голосу; рівності; законності; прямого волевиявлення; вільної участі у місцевому референдумі; таємності голосування; особистої участі у голосуванні; однократності голосування.

Законодавча невизначеність кола суб'єктів процесу місцевого референдуму та їх прав, неврегульованість порядку утворення округів, дільниць та комісій з місцевого референдуму, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, гарантій діяльності офіційних спостерігачів, порядку проведення голосування та встановлення результатів місцевого референдуму нівелюють місцевий

референдум як одну з форм безпосередньої демократії.

Відсутність правового регулювання проведення місцевих референдумів породжує правовий нігілізм та спроби провокативного використання цього механізму.

Основні проблеми, які потребують вирішення:

1. *Проблеми законодавчого регулювання місцевих референдумів в Україні.*

2. *Адміністративно-територіальна диференціація проведення місцевих референдумів.* Місцевий референдум може проводитися лише на рівні територіальної громади. Місцевий референдум на рівні району чи області не відповідає Конституції України.

3. *Предмет місцевого референдуму* — питання місцевого значення, у тому числі питання дострокового припинення повноважень місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови, та окремі питання адміністративно-територіального устрою. Можливе проведення консультативного місцевого референдуму з окремих питань, віднесених до повноважень органів виконавчої влади, які зачіпають інтереси територіальної громади (розміщення екологічно небезпечних підприємств, відчуження земель для розробки корисних копалин і т. п.). Питання реалізації повноважень держави (зокрема, питання оборони, міжнародних відносин) не можуть бути питаннями місцевого референдуму.

4. *Питання референдуму* стосується прийняття або відхилення правового акта місцевого самоврядування, текст якого є складовою питання референдуму. Такий акт повинен відповідати Конституції та законам України. Вимоги щодо форми питання місцевого референдуму передбачають чітку його постановку, яка передбачає можливість відповіді «так» або «ні». Забороняються питання, які мають навідний характер або поєднують у собі більш ніж одну проблему.

Пропонується проводити місцевий референдум лише з одного питання.

5. *Контроль (адміністративний — з боку територіальної виборчої комісії — та судовий) дотримання законодавчих вимог щодо предмета та питання референдуму* вже на етапі його ініціювання депутатами місцевої ради, головою територіальної громади чи виборцями, які належать відповідній громаді.

6. *Встановлення юридичних наслідків місцевого референдуму*, наприклад:

— якщо участь у голосуванні на місцевому референдумі взяло менше 50% виборців, які належать до відповідної територіальної громади, референдум вважається таким, що не відбувся; у протилежному випадку референдум вважається таким, що відбувся;

— якщо референдум відбувся і понад 50% виборців, які взяли участь у голосуванні, дали відповідь «так» на питання референдуму, відповідний правовий акт, який виносився на референдум, вважається прийнятим;

— якщо референдум відбувся і понад 50% виборців, які взяли участь у голосуванні, дали відповідь «ні» на питання референдуму, відповідний правовий акт, який виносився на референдум, вважається відхиленим;

— якщо референдум відбувся, однак обидві відповіді «так» і «ні» дали менше ніж 50% виборців, які взяли участь у голосуванні, вважається, що референдум не дав відповіді на поставлене питання, а відповідний акт референдуму не прийнятий.

7. *Узгодження процедури підготовки і проведення голосування, підрахунку голосів* на місцевому референдумі з відповідними процедурами місцевих виборів.

8. *Створення реального інструменту місцевої демократії, який би діяв відповідно до міжнародних стандартів* (Кодексу належної практики щодо проведення референдумів Венеціанської комісії).

#### ПРИМІТКИ

1. Голос України. — 28.11.2012 р. — № 226.

2. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/6/7017802/>.

3. Оніщук М. Закон України «Про місцевий референдум» — перший потужний крок до удосконалення інститутів локальної демократії в Україні / М. В. Оніщук. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/22406>.

4. Дерев'яно С. М. Політико-правові засади референдумів в Україні : монографія / Сергій Миронович Дерев'яно. — Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. — 847 с.

5. Дерев'яно С. М. Поняття «місцевий референдум» у законодавчих актах України : політико-правовий зміст дефініції // Актуальні проблеми політики. — О., 2012. — Вип. 46. — С. 348—358.

6. Павлова К. В. Щодо поняття «референдум» : теоретичні та практичні проблеми // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні : проблеми теорії і практики». — Донецьк, 2013. — С. 163—169.

**Ставнийчук Анастасія. Местный референдум — приоритетная форма прямой демократии в местном самоуправлении.**

*Рассматривается опыт проведения местных референдумов. Определяются причины и факторы, которые препятствуют развитию института местного референдума в Украине, формулируются предложения относительно его дальнейшего усовершенствования как формы прямой демократии.*

**Ключевые слова:** *прямая демократия, местный референдум, местное самоуправление, территориальная община.*

**Anastasia Stavnichuk. Local referendum — the preferred form of direct democracy in local government.**

*Domestic experience of realization of local referendums is examined. Reasons that are an obstacle for development of institute of local referendum in Ukraine are distinguished; suggestions in relation to his further improvement as forms of direct democracy are formulated.*

**Key words:** *immediate democracy, local referendum, local self-government, territorial community.*