

Віктор Мельниченко,

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри права і законотворчого процесу НАДУ

До питання законодавчого регулювання місцевих референдумів в Україні

Належне правове регулювання місцевих референдумів визначається у статті як необхідна передумова забезпечення інтересів та потреб як територіальних громад, так і держави. Охарактеризовано адекватні цим інтересам і потребам вимоги до законодавчої регламентації організації та порядку проведення локального референдуму. Наголошено на необхідності забезпечити безпосереднє вирішення громадою питань місцевого значення.

Ключові слова: міське самоврядування, територіальна громада, місцевий референдум, імперативний референдум, громадська ініціатива.

The article defines a proper regulation of local referendums as necessary for safeguarding the interests and needs of the local communities and the state. The requirements for legislative regulation of the organization and procedure of the local referendum corresponding to those interests and needs are characterized. The need to provide immediate resolution of community issues of local importance is emphasized.

Key words: local government, local community, local referendum, imperative referendum, civic initiative.

Постановка проблеми. Одним із конституційних прав громадян України є право брати участь у місцевому референдумі, який визначається "формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення" [11]. Тривалий час проведення таких референдумів регламентувалося Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 5 липня 1991 р. [9]

попри його помітну застарілість, а подекуди - й невідповідність Основному Закону. Визнання цього Закону у п. 4 р. XIII Закону України "Про всеукраїнський референдум" [10] таким, що втратив чинність, унеможливило проведення місцевих референдумів. Натомість законопроектні пропозиції, що перебувають на розгляді Верховної Ради України [12], концептуально суперечать Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" і неоднозначно сприймаються громадськістю та експертним середовищем. Усе це зумовлює потребу у всебічному осмисленні ролі та змісту законодавчого регулювання локальних референдумів виходячи із інтересів держави та перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує пильну увагу до цього питання наукової громадськості, що зумовлювалася передусім невідповідністю законодавчого регулювання місцевих референдумів суспільним реаліям. У працях М.Баймуратова, О.Батанова, В.Борденюка, Ю.Делії, В.Кампа, Ю.Ключковського, М.Корнієнка, В.Кравченка, П.Любченка, В.Погорілка, О.Прієшкіної, М.Пухтинського, А.Ткачука, В.Федоренка та інших дослідників висвітлене певне бачення місця референдумів у здійсненні безпосередньої демократії, порядку їх проведення та перспектив законодавчого регулювання, охарактеризована практика проведення місцевих референдумів за останні 20 років.

До невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття, слід віднести визначення потреби держави в регламентації локальних референдумів та адекватної їй потреби змісту законодавчого регулювання.

Метою даної публікації є виявлення основних складових законодавчого регулювання місцевих референдумів в Україні, які б належно забезпечували інтереси як громади, так і держави. Відповідно до мети в статті поставлено такі завдання: 1) обґрунтувати інтереси держави в законодавчому регулюванні безпосереднього здійснення місцевого самоврядування; 2) визначити адекватні цим інтересам основні характеристики

локального референдуму та сформулювати пропозиції щодо законодавчої регламентації порядку його проведення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оцінка суспільної потреби у законодавчому регулюванні місцевих референдумів має як формальний, так і практичний аспекти. Формальний полягає в тому, що, проголосивши Україну демократичною державою, в якій визнається та гарантується місцеве самоврядування, Конституція України визначила можливість його безпосереднього здійснення (ч. 2 ст. 5; ч. 3 ст. 140) та вказала на засіб - місцевий референдум (ч. 1 ст. 38) [6]. Конституція також встановила, що організація і порядок проведення референдумів визначаються виключно законами України (п. 20 ч. 1 ст. 92). Тому ні статути територіальних громад, ні інші підзаконні акти не можуть здійснювати первинне регулювання правовідносин, які виникають у зв'язку із організацією та проведенням референдумів.

Спостерігаються суттєві розбіжності в розумінні необхідності, характеру та предмета місцевих референдумів у статутах територіальних громад. Приміром, у Статуті територіальної громади м. Луганська у розд. 3 "Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою" взагалі не згадується про референдум [14]. У статутах територіальних громад м. Одеси (ч. 2 ст. 21) та м. Полтави (ст. 34), де зазначається про обов'язковість прийнятих місцевими референдумами рішень, вказується на те, що їх порядок та організація визначаються законодавством України [16; 17]. Натомість статути територіальних громад Макіївки (ч. 9 ст. 20), Тернополя (ст. 4.4), Чернігова (ч. 4 ст. 46) передбачають проведення поряд із референдумом, на яких приймаються обов'язкові до виконання рішення, також консультативних опитувань [15; 18; 19]. При цьому у Чернігові питання, які не віднесені чинним законодавством до відання місцевого самоврядування, "але мають важливе значення для територіальної громади міста, в тому числі питання соціально-економічного і культурного розвитку міста, можуть бути винесені на міський консультативний референдум (опитування)" [19]. Навряд чи таке становище можна вважати нормальним з огляду

на те, що в Україні відповідно до Основного Закону "органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України" (ч. 2 ст. 19). Але воно зумовлювалося колізією норм права, при цьому норми спеціальні (ч. 1 ст. 1, 46 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми"), що мають пріоритет перед нормами загальними (ст. 7 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), були сформульовані ще у 1991 р.

Значно складнішим є практичний аспект, оскільки визначення суспільної потреби в унормуванні локальних референдумів включає оцінку потреб не тільки держави, а й, передусім, місцевого самоврядування. Останнє може здійснюватися територіальною громадою безпосередньо (через референдум або загальні збори громадян) та опосередковано - через ради та міських, селищних, сільських голів. Унаслідок альтернативності місцевих референдумів (саме як засобів вирішення питань місцевого значення, але не консультування) практичній діяльності із цих самих питань самоврядних інституцій, останні об'єктивно не зацікавлені в тому, щоб громада здійснювала власне волевиявлення.

В умовах Західної Європи законодавче регулювання здебільшого обмежує пряму демократію на користь представницької. Тож можливим є проведення переважно консультативних опитувань за ініціативою відповідних рад [1], що видається виправданим з огляду на тривалий розвиток демократичних інститутів. Натомість у посткомуністичних державах, де розвиток місцевого самоврядування є необхідною складовою та передумовою процесу демократизації, передбачене переважно проведення імперативних референдумів з питань, віднесених до відання самоврядних інституцій [1]. За відсутності політичної культури, адекватної умовам представницької демократії, нецільового використання органами та посадовими особами місцевого самоврядування суспільної довіри, громадських коштів і власності безпосереднє вирішення питань місцевого значення територіальною громадою стає потужним засобом впливу на її обраних представників. Для України це

також актуально, оскільки законодавство про місцеві вибори вже тривалий час не стимулює зміцнення зв'язків між громадами та їх репрезентантами, що негативно позначається на сприйнятті інституту місцевого самоврядування. Наочним проявом цього стала критично низька явка на місцеві вибори 2010 р., на які уперше в історії незалежної України прийшли менше від половини виборців, рекордно низькою була явка на виборчі дільниці Дніпропетровської (40,8%), Донецької (44%), Харківської (43,3%), Запорізької (43%) і Луганської (43,5%) областей [7]. Експертні дослідження 2010-2011 рр. виявили наочну невідповідність реального змісту політичної діяльності місцевих депутатів очікуванням громади в соціально-економічній сфері [5]. Подолання відчуження громадян від місцевого самоврядування потребує забезпечення реальної можливості як окремих осіб, так і територіальних громад вирішувати питання місцевого значення.

Об'єктивна зацікавленість держави в наданні громадам можливості безпосередньо здійснювати місцеве самоврядування, коригуючи і контролюючи в такий спосіб діяльність самоврядних інституцій, зумовлена відносною відокремленістю органів місцевого самоврядування як підсистеми публічної влади, внаслідок чого в питаннях доцільності їх рішень, дій чи бездіяльності легітимним є вплив саме територіальних громад. Безпосередня інтервенція держави у самоврядні справи (навіть за наочної неспроможності забезпечити належне вирішення питань місцевого значення) видається менш привабливою порівняно із законодавчим наданням громаді реальної можливості закликати до порядку обраних нею представників. Чималий досвід подібних інтервенцій в Україні виявив їх переважно негативне сприйняття широкою громадськістю.

Незначна кількість місцевих референдумів - за неповними даними, 165 за 20 років [13, с. 5] - засвідчує фактичне відсторонення громад від безпосереднього здійснення місцевого самоврядування внаслідок специфічного змісту законодавчого регулювання порядку їх проведення. Закон 1991 р. за своїм змістом був покликаний не стільки врегулювати цей порядок, скільки унеможливити реалізацію несанкціонованих ініціатив

громади за допомогою низки процесуальних перешкод [8]. Тож численні спроби представників територіальних громад Калуша, Києва, Одеси, Сум, Харкова, Херсона, Чернівців зініціювати проведення місцевих референдумів успіху не мали [13, с. 5-7].

Адекватне інтересам як держави, так і територіальних громад законодавче регулювання місцевих референдумів має ґрунтуватися на положеннях Конституції України, які передбачають можливість безпосереднього здійснення місцевого самоврядування. З огляду на спроби розширювального підходу до визначення форм прямої демократії [3, с. 20-21; 4, с. 50] слід наголосити, що тільки місцевий референдум є формою вирішення питань місцевого значення, решта ж є саме формами участі у їх вирішенні. Визначивши предметом місцевих референдумів усі питання, віднесені до відання місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 7 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), законодавець надав територіальній громаді можливість безпосередньо вирішити будь-яке питання, яке не зміг (не побажав) вирішити відповідний орган місцевого самоврядування.

З метою унеможливлення колізій між загальними та спеціальними нормами слід забезпечити єдність концептуальних підходів до визначення характеру локальних референдумів у законах України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцевий референдум". Як форма вирішення питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення референдум повинен визначатися таким, рішення якого мають обов'язковий характер і можуть скасовуватися винятково іншим місцевим референдумом.

Недоцільність проведення в межах територіальної громади консультативних референдумів (консультативних опитувань) визначається такими обставинами. Насамперед проведення консультативних опитувань з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, за ініціативою тих самих органів, які мають вирішувати ці питання, є засобом перекидання відповідальності на громаду. Слід врахувати, що чинне законодавство передбачає можливість використання таких форм взаємодії самоврядних інституцій, окремих депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування з громадськістю, як загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські

слухання. Слід врахувати і те, що подекуди консультативність опитування зумовлена з'ясуванням позиції громади з питань, які не віднесені до відання місцевого самоврядування [19]. Нарешті, на рівні понятійного апарату потрібно розмежувати референдуми, які проводяться винятково в межах територіальної громади і рішення яких є обов'язковими, і консультативні опитування, прийняття рішень про проведення яких відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" віднесено до повноважень районних та обласних рад.

З огляду на роль місцевого референдуму як альтернативного діяльності самоврядних інституцій способу вирішення питань місцевого значення має визначатися і суб'єкт його ініціювання. Тільки у виняткових випадках, коли обов'язковість проведення референдуму передбачено процедурою вирішення окремих питань (ч. 3, 4 ст. 6, ч. 4 ст. 16 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), ініціатором місцевого референдуму може бути відповідна рада. В решті випадків таким суб'єктом може бути певна частина (цілком прийнятною є усталена 1/10) мешканців певної територіальної громади. А для збирання необхідних підписів на підтримку референдуму має реєструватися ініціативна група, оскільки серйозність намірів ініціаторів має підтверджуватися їх здатністю зібрати необхідну кількість підписів за певний розумний строк. У свою чергу, розумність строку має передбачати диференціацію залежно від загальної кількості мешканців громади (не може бути однаковим строк для збирання підписів у сільській громаді з населенням 200 мешканців і столиці).

Вплив міських, селищних, сільських голів та депутатського корпусу місцевих рад на здійснення прямого волевиявлення територіальної громади потрібно мінімізувати. Як справедливо зазначає П.Любченко, "необхідно усунути від організації та проведення референдумів органи та посадових осіб, для яких рішення місцевого референдуму може мати негативний характер" [2, с. 533]. До такого висновку спонукає й оцінка практики реалізації Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" [13, с. 5-7]. Тому реалізація ініціативи щодо призначення місцевих референдумів, починаючи з реєстрації

ініціативної групи і закінчуючи оприлюдненням результатів, має бути покладена винятково на територіальні виборчі комісії.

Досить складним є питання про предмет місцевого референдуму. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає, що ним "може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування" (ч. 2 ст. 7). Проте в окремих статутах територіальних громад та проекті Закону України "Про місцеві референдуми" [12; 19] йдеться про неможливість винесення питань, зокрема тих, "що стосуються місцевого бюджету, місцевих податків і зборів...". Почасти такі формулювання відображають екстраполяцію на місцеві референдуми обмежень, установлених Конституцією України у ст. 74: "Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії". Однак, на відміну від всеукраїнських референдумів, референдуми місцеві не є суб'єктами первинного правостановлення і на них законопроекти не виносяться. Усі рішення місцевих референдумів є підзаконними, чим і визначається головне обмеження їх предмета. Слід врахувати і те, що формулювання ч. 1 ст. 143 Конституції України не виключає вирішення питань, віднесених до відання територіальної громади, утвореними нею органами, але не встановлює обмежень для самої територіальної громади.

Водночас, визначаючи предмет місцевого референдуму, видається доцільним відмовитися від розширювального тлумачення поняття "відання місцевого самоврядування". У практичному вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, задіяне широке коло суб'єктів - і не тільки обраних територіальною громадою, а й призначених. Видається таким, що суперечить здоровому глузду і потребам самоврядних одиниць, втручання у фахову діяльність окремих посадовців. Оскільки представницьким органом територіальної громади є винятково обрана нею рада, то варто обмежити предмет референдуму колом питань, віднесених до відання саме ради (але не виконкому і міського, селищного, сільського голови, не

говорячи про окремих чиновників), а також питаннями про дострокове припинення повноважень ради і голови.

З огляду на те, що місцевий референдум постає як волевиявлення громади, то останнє має бути абсолютно недвозначним. Тож варто відмовитися від встановлення "порогу" дійсності та визначення результатів більшістю від тих, хто прийшов на виборчі дільниці. Неважко передбачити, що за таких обставин від імені територіальної громади може бути прийнято, принаймні, три різних рішення з одного й того самого питання. Ідеальним видається прийняття рішення референдуму абсолютною більшістю територіальної громади. Однак, враховуючи рівень активності на місцевих виборах, можна було б встановити, що рішення приймається за умови його підтримки не менш ніж 40% мешканців громади, внесених до списків виборців, а з питань, щодо яких обов'язково має проводитися референдум, а також дострокового припинення повноважень голови або ради - їх абсолютною більшістю. Підвищення вимог до результативності референдуму покликане забезпечити відповідальність його ініціаторів за значущість питань і зосередження уваги громадськості на них.

Висновки з даного дослідження. Законодавче регулювання організації та порядку проведення місцевих референдумів слід розглядати передусім як ефективний засіб державно-правового впливу на здійснення місцевого самоврядування відповідно до суспільних потреб та інтересів. Держава об'єктивно зацікавлена у створенні належних умов для безпосереднього вирішення питань місцевого значення територіальними громадами. Тому слід законодавчо закріпити: винятково імперативний характер місцевих референдумів, їх проведення передусім за ініціативою членів територіальної громади, мінімізацію впливу самоврядних інституцій на їх ініціювання та проведення. Доцільно відмовитися від надмірного ускладнення процедури ініціювання та проведення місцевого референдуму, встановивши водночас підвищені вимоги до визначення його результативності.

Перспективи подальших розвідок визначаються необхідністю комплексного дослідження засобів державно-правового впливу на здійснення самоврядування. Зокрема, це

стосується спрямованості законодавства про місцеві вибори, законодавчої та підзаконної регламентації форм громадської активності на рівні локальних спільнот. Разом з тим необхідно вивчати (передусім за допомогою опитувань громадської думки) суспільну потребу в правовому опосередкуванні відповідних відносин.

Список використаних джерел

1. Висновок на проект Закону України "Про місцевий референдум" (реєстр. № 7082 від 3 верес. 2010 р.) : Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верхов. Ради України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38447

2. Влада в Україні: шляхи до ефективності / ред. рада ... : О. Д. Святоцький (голова) [та ін.]. - К. : Журн. "Право України" ; Ін Юре, 2010. - 688 с.

3. Делія Ю. В. Юридична природа місцевих референдумів: поняття, стадії та ознаки / Ю. В. Делія // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2009. - № 3. - С. 19-26.

4. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. - К. : НІСД, 2010. - 288 с.

5. Діяльність органів місцевого самоврядування, міських голів у 15 містах - висновки громадського моніторингу [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.opora.org.ua/news/1167vysnovky-gromadskogo-monitoryngu

6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. 1996. - № 30. - Ст. 141.

7. Менше половини виборців взяли участь у виборах [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://vkurse.ua/ua/politics/menshe-pолоviny-izbirateley.html>

8. Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики: проблеми та напрями реформування : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/815

9. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 лип. 1991 р. № 1286-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1991. - № 33. - Ст. 443.

10. Про Всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листоп. 2012 р. № 5475-VI // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 92. Ст. 3729.

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1999 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1997. - № 24. - Ст. 170.

12. Про місцевий референдум : Проект Закону України (реєстр. № 7082 від 3 верес. 2010 р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38447

13. Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту про місцевий референдум № 7082 та пропозиції громадських експертів // Парламент. часоп. - 2012. - № 1. - С. 5-8.

14. Статут територіальної громади міста Луганська [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://gorod.lugansk.ua/index.php?do=static&page=statut>

15. Статут територіальної громади міста Макіївки [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://ngo.donetsk.ua/uploads/files/text11_1.doc

16. Статут територіальної громади міста Одеси [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/36244/>

17. Статут територіальної громади міста Полтави [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.rada-poltava.gov.ua/files/Statut%20ter%20gromadu.doc

18. Статут територіальної громади міста Тернополя [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.rada.te.ua/normativniedokument/proekt_statutu_gromadi/10633.html

19. Статут територіальної громади міста Чернігова [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/rozvitok/rozvitok-statut>