

Рішення місцевого референдуму: окремі питання легітимності

СОЛЯНИК К.Є.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню юридичних властивостей і особливостей ухвалення рішення місцевого референдуму як одного із джерел муніципального права і акта територіальної громади. В роботі знаходять розкриття теоретичні питання організації та проведення місцевого референдуму як форми участі місцевого населення у вирішенні питань місцевого значення, опрацьовуються шляхи подолання існуючих проблем, надаються рекомендації щодо перспектив законодавчого регулювання місцевого референдуму.

Ключові слова: місцевий референдум, місцеве самоврядування, територіальна громада, рішення місцевого референдуму.

Розвиток України як демократичної держави передбачає створення ефективної і гарантованої системи організаційно-правових засобів реалізації прав громадян щодо безпосередньої участі в управлінні суспільними справами. Демократичність здійснення публічної влади зумовлює необхідність встановлення правових інститутів залучення громадян до процесу прийняття рішень, визначення їх концептуальних засад або безпосереднього нормотворення останніми.

Систему джерел муніципального права у формальному розумінні становить сукупність нормативно-правових актів і актів органів місцевого самоврядування. Вони є результатом правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави і місцевого самоврядування, які діють у межах компетенції, встановленої законодавцем. Оскільки кожне із зазначених джерел має чітко визначені межі його застосування щодо предмета, простору і часу, система джерел муніципального права характеризується ієрархічністю взаємозв'язків між її елементами. Рішення місцевого референдуму як безпосередній акт територіальної громади має зайняти чітке місце в цій системі, що характеризуватиметься підзаконністю і локальним застосуванням. Однак особлива процедура його прийняття, загальний предмет вирішення питань місцевого значення, відсутність процедури санкціонування і набрання чинності, межі юрисдикційного оскарження (за формою прийняття або змістом) формують

виключне місце рішення місцевого референдуму в системі джерел муніципального права.

У науковій літературі проблемам юридичних властивостей рішень місцевого референдуму з різних аспектів теоретичного осмислення і практичного застосування приділяли увагу: О.В. Батанов, М.П. Воронов, В.В. Копейчиков, П.М. Любченко, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, Л.М. Шипілов, М.В. Цвік та інші. Але реалії сьогодення щодо теоретичного розуміння місця і ролі актів безпосереднього нормотворення територіальної громади, юридичного регулювання механізму проведення місцевого референдуму потребують комплексного осмислення і подальших досліджень.

Правове регулювання організації і проведення місцевого референдуму нині становлять норми Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ці документи констатують право територіальної громади щодо вирішення питань місцевого самоврядування через пряме голосування за певні рішення жителями адміністративно-територіальних одиниць. У цих актах надається визначення місцевого референдуму і обмежується можливість правового регулювання процедури проведення виключно законом України. На відміну від інших форм безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення, референдум є предметом законодавчого регулювання без можливостей деталізації і конкретизації на рівні Статуту територіальної громади і рішень місцевої ради.

До грудня 2012 року в нашій державі діяв Закон України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» (1991 р.). Кабінетом Міністрів України було розроблено законопроект № 0867 «Про місцевий референдум», який парламент України ухвалив у першому читанні. Незважаючи на невідповідність окремих норм закону 1991 року Конституції України, станом на 2012 рік у державі було проведено 150 місцевих референдумів [7].

У сучасних умовах така форма участі місцевого населення не застосовується, оскільки є неможливою відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, а в умовах відкритого зловживання таким правом територіальної громади поширюється думка про передчасність здійснення будь-яких заходів регламентації локальних референдумів. Вбачається, що прийняття Закону України «Про місцевий референдум» стане важливим кроком у розбудові народовладдя, а референдум застосовуватиметься виключно як цивілізований інструмент висловлення думки громадянами – мешканцями сіл, селищ і міст.

Врегулюючи місцевий референдум у сучасних умовах суспільно-політичного розвитку, законодавець має враховувати важливість і необхідність існування такого інституту демократії, а також місце і роль рішення, що прийнято населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Забезпечення цього можливе за умови збалансування правових можливостей ініціювання та предмета референдуму, а також бюрократичних процедур забезпечувального характеру, що дасть змогу захищати інтереси держави і суспільства, окремих громадян і територій.

Важливою складовою будь-якого джерела муніципального права є його загальна нормативність і обов'язковість. Але ці властивості не обмежуються виключно територіальною ознакою діяльності первинного суб'єкта самоврядування. Держава, надаючи нормовстановлюючі повноваження місцевому населенню, одночасно гарантує забезпечення їх виконання, а також сприйняття і дотримання всіма суб'єктами владної діяльності незалежно від місця в державному апараті і території діяльності. Знайти оптимальну формулу закріплення в законодавстві обов'язковості проведення місцевого референдуму, предмета і меж застосування є найпроблемнішим у цьому процесі.

Достатньо вагомою з цього питання є концепція Л.М. Шипілова, який, підтримуючи точку зору французького конституціоналіста Ф. Люшера, що «доки колектив лишається складовою частиною французького народу, він не може «самовизначитися» незалежно від думки французького народу» [4], стверджує, що місцеве самоврядування в кожній окремій території еventуально здійснює весь український народ, тому будь-яке порушення прав місцевої самоорганізації є порушенням прав усього українського народу (не є важливим, з якого боку здійснюється таке порушення: чи державні органи влади утискають права територіальної громади, чи навпаки, з боку територіальної громади здійснюються спроби сепарації від держави) [8].

Говорячи про предмет референдуму, потрібно зробити застереження про необхідність повної імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування, яка надасть можливість змінити методологію правового регулювання на муніципальному рівні, дозволивши суб'єктам місцевого самоврядування вирішувати будь-які питання, які не заборонені і не віднесені законодавством до вирішення інших суб'єктів владної діяльності. І якщо зрозумілим є механізм скасування і визнання нечинними актів органів місцевого самоврядування, достатньо складно передбачити таку процедуру для актів референдуму. Скасування останніх рішеннями органів адміністративного судочинства, як і їх призупинення, призведе до соціально-політичного конфлікту і, в кінцевому підсумку, нівелювання їх за змістом як акта волевиявлення місцевого населення.

В літературі по-різному окреслюється предмет місцевого референдуму. Дослідники цього питання намагаються звузити і конкретизувати певні питання місцевого значення, як і розділити їх на обов'язкові і факультативні. При цьому більшість із них роблять застереження на пріоритеті прав територіальної громади, яка, будучи головним суб'єктом місцевого самоврядування, може вирішити будь-яке питання місцевого значення. Принцип горизонтальної субсидіарності, який передбачає формування обсягу повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови і виконавчих органів залежно від доцільності, організаційної можливості, ресурсної здатності й актуальності суб'єкта муніципально-правових відносин вирішувати питання в межах

загальної компетенції місцевого самоврядування, аргументує правову можливість громади вирішувати будь-яке питання місцевого значення [6]. Так, експертна група Інституту виборчого права щодо предмета референдуму зазначає, що до нього відносяться питання місцевого значення, у тому числі питання дострокового припинення повноважень місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови, та окремі питання адміністративно-територіального устрою [2].

Для протидії зловживанням з боку територіальної громади зазначена експертна група пропонує визначити питання референдуму як прийняття або відхилення акта місцевого самоврядування, текст якого є складовою питання референдуму. Такий акт повинен відповідати Конституції та законам України, а форма питання повинна передбачати чітку його постановку, яка передбачає можливість відповіді «так» або «ні». На нашу думку, така правова регламентація можлива виключно щодо організаційно-правової моделі організації місцевого самоврядування, в якому основним суб'єктом права місцевого самоврядування є не колектив людей, а орган, який діє в інтересах такого колективу (стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування).

За існуючою вітчизняною моделлю такі встановлення звужуватимуть природні права територіальної громади, її автономії у регламентації власних справ, створюють законодавчі передумови залежності від адміністративних структур, що може призвести до маніпулювання думкою громадян, санкціонування протиправних рішень, перенесення центру прийняття акта від територіальної громади до її органів.

Територія, в межах якої проводиться референдум і відповідно матиме юридичну силу рішення, також потребує правового опрацювання. В статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум визначається як форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення. Відповідно, вона може застосовуватися виключно на території села, селища, міста. І така думка є поширеною в науковій літературі [1]. Проте, текст Основного Закону говорить про територіальну громаду району в місті, що вже дещо унеможлиблює вищезначене.

Сучасна система вітчизняного адміністративно-територіального устрою є спадком радянської

України, яка блокує розвиток населених пунктів і регіонів, адже не враховує сучасної системи організації влади, інфраструктури регіонів і ресурсного забезпечення територіальних колективів. Держава стоїть на порозі масштабного реформування адміністративно-територіального поділу країни, що відбуватиметься у кількох напрямках, як-то формування нових одиниць, об'єднання існуючих, запровадження штучних адміністративно-територіальних одиниць (регіони, округи, громади). Отже, територія застосування місцевого референдуму не має обмежуватись виключно населеним пунктом. Більше того, якщо законодавець ліквідує територіальні громади як суб'єктів самоврядування, то і використання референдуму як форми участі громадян стане неможливим.

В Основному Законі не констатується місцевий референдум як форма участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого самоврядування. Враховуючи можливість участі членів територіальної громади у формуванні органів самоврядування вторинного рівня (форма безпосередньої демократії), необхідно аналогічно застосувати таку модель і до місцевого референдуму. До речі, про таку можливість законодавчого визначення обласних і районних референдумів вказують В.Ф. Погорілко і В.Л. Федоренко [5].

У сучасних умовах це найактуальніше питання, адже в результаті адміністративної і муніципальної реформ органи місцевого самоврядування регіонального рівня посядуть провідне місце серед публічних структур, які розроблятимуть і реалізовуватимуть регіональну політику. Наділення їх широкими повноваженнями нормотворчого і контрольного характеру, створення власних виконавчих органів актуалізують формування механізмів впливу на прийняття рішення, контролю і відповідальності перед місцевим населенням, в інтересах якого будуватиметься їх діяльність. На жаль, існуючий стан організаційних відносин між територіальними громадами і обласними (районними) радами позбавляє громадян права юридично впливати на діяльність цих органів самоврядування, як і позбавляє їх можливості контролювати і ставити питання про дострокове припинення повноважень. І в цьому вбачається складне для законодавця питання визначення необхідної кількості голосів для прийняття такого рішення (враховуватиметься проста сукупність голосів певної

території, або належність їх до територіальної громади).

Автономність місцевого самоврядування передбачає використання власних адміністративних структур задля забезпечення процесу прийняття і виконання актів. Юридична (правова) автономія, окрім іншого, передбачає набрання актами місцевого самоврядування властивостей правових актів держави без будь-якого санкціонування з боку останньої (непряме санкціонування може відбуватися найближчим часом через запровадження обов'язкової державної реєстрації актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування). На часі лише Статут територіальної громади підлягає такій реєстрації, а всі інші рішення набувають чинності з моменту їх прийняття і оприлюднення.

Держава забезпечує законність і правопорядок з боку муніципальної влади системою адміністративного і судового контролю. При цьому останній в Україні отримав найбільший вплив щодо можливості реагування на порушення з боку структур територіальної громади. Адміністративний суд не лише визнає акт органу (посадової особи) незаконним (що він зобов'язаний зробити), він ще скасовує останній (стаття 162) [3]. Використання такої конструкції в адміністративному судочинстві можна виправдати необхідністю забезпечення порядку у сфері дії норм локальної нормотворчості, але фактично судова інстанція входить у сферу виключної компетенції місцевого самоврядування. Прийняття рішення про незаконність, що повинно тягнути за собою нечинність акта, практично за юридичними наслідками ототожнюється зі скасуванням. Теоретично ж це є порушенням адміністративної, організаційної і правової автономії з боку держави самоврядної автономії у взаємовідносинах.

Враховуючи зазначене, питання адміністративного і судового контролю з боку державного апарату за рішеннями місцевого референдуму є вельми актуальним, але й проблемним. Автономність підготовки і прийняття рішень без будь-яких затверджень і державної реєстрації створює реальну загрозу виходу за межі повно-

важень (предметів відання), як і створення механізмів узгоджень і контролю ставлять питання про демократичність і самостійність місцевого самоврядування.

Ще однією проблемою, яка прямо впливатиме на легітимацію рішення місцевого референдуму, залишається визначення кола його учасників. Конституція України закріпила це право за всіма громадянами України, які досягли вісімнадцяти років і не позбавлені судом дієздатності (стаття 70). З іншого боку, пануючою думкою, що знайшла своє закріплення в правових приписах, є обмеження участі у вирішенні питань місцевого значення військовослужбовців строкової служби і осіб, які знаходяться в місцях позбавлення волі за вироком суду. Ці категорії громадян вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади (хоча і належність визначається виключно реєстрацією місця проживання). Особи, які постійно проживають на певній території без реєстрації, також позбавляються права участі у місцевому референдумі. Більше того, вітчизняне законодавство не містить будь-якого правового механізму забезпечення участі і гарантування реалізації права членів територіальної громади на безпосереднє управління місцевими справами через вибори і референдуми, які знаходяться в місцях обмеження пересування (слідчі ізолятори, ІТУ тощо).

Зазначені у цій роботі проблеми правового регулювання підготовки і проведення місцевих референдумів прямо впливають на легітимність їх рішень. Забезпечення нормативності й обов'язковості в межах території і країни, окреслення меж застосування, організаційна і правова автономність у процесі підготовки і прийняття такого рішення, належний державний контроль за цим процесом у своїй сукупності сформують важливий інститут демократії, який вирішуватиме завдання залучення громадян до здійснення публічної влади шляхом безпосереднього прийняття рішень, а акти територіальної громади займуть належне місце серед джерел муніципального права.

Список використаних джерел

1. Батанов О.В. Місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні // Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики: Монографія. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2001. – С. 173.
2. Див.: <http://www.eli.org.ua/news/2907>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV від 6.07.2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
4. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. – М.: Изд. группа «Прогресс»-«Универсал», 1993. – С. 342.
5. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія і сучасність: Монографія. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. – С. 163.
6. Соляник К.Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи: Монографія. – Х.: Крок, 2004. – С. 44-45.
7. Ставнійчук М. Закон України про місцевий референдум – інструмент впливу людей на формування політики // <http://www.unn.com.ua/uk/news/1209166>
8. Шипілов Л.М. Народовладдя як основа демократичної держави: Монографія. – Х.: Вид-во «ФІНН», 2009. – С. 102-103.

РЕШЕНИЕ РЕФЕРЕНДУМА: ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЛЕГИТИМНОСТИ СОЛЯНИК К.Е.

Статья посвящена исследованию юридических характеристик и особенностей принятия решения местного референдума как одного из источников муниципального права и акта территориальной громады. В работе нашли раскрытие теоретические вопросы организации и проведения местного референдума как формы участия местного населения в решении вопросов местного значения, вырабатываются пути решения существующих проблем, даются рекомендации относительно перспектив законодательного регулирования местного референдума.

Ключевые слова: *местный референдум, местное самоуправление, территориальная громада, решение местного референдума.*

SOLUTIONS REFERENDUM: SELECTED ISSUES OF LEGITIMACY SOLIANNIK K.E.

Article is devoted to research of legal properties and features of decision-making at a local referendum as one of sources of the municipal right and act of territorial society. In this work you can disclose the theoretical questions of the organization and holding a local referendum as forms of participation of local population in the solution of questions of local value. Also you can study the ways of overcoming the existing problems and the recommendations concerning prospects of legislative regulation of a local referendum.

Keywords: *local referendum, local self-government, territorial society, decision of local referendum.*