УДК 342.8

І. І. Бодрова, кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України;

Л. С. Стешенко, студентка Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Проблеми правового регулювання інституту місцевих референдумів в Україні

Розвиток держави як демократичної та правової багато у чому визначається характером правової політики, здійснюваної не лише на загальнодержавному, але й на регіональному та місцевому рівні. Адже місцеве самоврядування — одна з фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України. Будучи максимально наближеним до населення та виступаючи первинним рівнем територіальної організації публічної влади, воно у кінцевому підсумку забезпечує усталеність та демократичний характер усієї системи владних інститутів. Принципово важливим є, щоб держава, будучи домінуючим суб'єктом муніципально-правових перетворень, забезпечувала не лише формування інструментальної системи місцевого самоврядування, але й підтримання її ефективного функціонування на основі принципів демократії, верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина, у тому числі шляхом створення ефективних та достатніх правових регуляторів.

© Бодрова І. І., Стешенко Л. С., 2012

Забезпечення права територіальної громади щодо безпосереднього вирішення питань місцевого значення, а також організаційно-правових механізмів реалізації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед громадами вимагає оновлення правового регулювання інституту місцевих референдумів. Удосконалення процедур цього інституту безпосередньої демократії у системі місцевого самоврядування Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженою Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012, визнано як одне з першочергових завдань реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні[1]. Як зазначається у цьому документі, хоча останнім часом процес законодавчого забезпечення у сфері розвитку та зміцнення громадянського суспільства одержав позитивну динаміку, проте й досі зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, належним чином не реалізовуються механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, а недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для ефективної діяльності інститутів громадянського суспільства. Тому питання повноцінного законодавчого забезпечення інститутів безпосередньої демократії набувають особливої актуальності і мають вирішуватися з обов'язковим урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері, зокрема рекомендацій Ради Європи, та кращої європейської практики.

Референдумна проблематика досліджувалася у працях вітчизняних вчених П. М. Любченка, В. Ф. Погорілка, О. В. Прієшкіної, В. Л. Федоренко, А. О. Янчука та ін. Проте до сьогодні через відсутність закону про місцеві референдуми актуальними є подальші наукові пошуки законопроектних механізмів врегу-

[1] Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Текст] : Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.

лювання відносин організації та проведення місцевих референдумів. Метою статті є визначення основних напрямів удосконалення правової регламентації інституту місцевого референдуму в Україні.

У сучасній юридичній науці місцевий референдум розглядається у декількох аспектах: як інститут конституційного та муніципального права, форма народовладдя, форма реалізації суб'єктивного права та процес волевиявлення[1]. Кожен з них має важливе практико-прикладне значення та має враховуватися при розробці проекту закону про місцеві референдуми.

Місцевий референдум як особливий правовий інститут, що регулює одну з вищих форм безпосереднього народовладдя, з одного боку, базується на загальних принципах конституційного механізму народовладдя, а з другого — через свою специфіку вимагає окремого регулювання на рівні спеціального закону. Чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» був прийнятий 3 липня 1991р.[2] Сьогодні в окремих своїх положеннях він не відповідає ні політико-правовим реаліям, ні вимогам Конституції України, не узгоджений з діючим муніципальним законодавством, у першу чергу Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», і не здатний забезпечити процедуру ініціювання, належної підготовки і проведення місцевого референдуму.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статтях 78, 79, визначаючи порядок дострокового припинення повноважень місцевих рад та місцевих голів, містить відсилочні до закону про місцеві референдуми норми. Як відомо, такий закон Парламентом України досі не прийнято, хоча за останні чотирнадцять років було розроблено і внесено на розгляд Верховної Ради України 12 законопроектів. Зараз законодавчу процедуру проходить законопроект «Про місцевий референдум» (реєстр. № 7082 від 03.09.2010 р.), внесений Кабінетом Міністрів

[1] Комарова, В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) [Текст] / В. В. Комарова. – М. : Формула права, 2006.– С.82.

[2] Про всеукраїнський та місцеві референдуми [Текст] : Закон України від 3 липня 1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

України[1]. Але до прийняття закону та набуття ним юридичної сили реалізувати порядок дострокового припинення повноважень зазначених суб'єктів місцевого самоврядування з формально-юридичної точки зору неможливо.

Крім того, вкрай ускладнена реалізація процедур ініціювання, особливо територіальною громадою, підготовки та проведення референдуму. Закон 1991 р. виконання окремих референдумних процедур покладає на органи і посадових осіб, які чинним законодавством про місцеве самоврядування не передбачені. Хоча Центральна виборча комісія спробувала розв'язати це питання, затвердивши 29 січня 2007 р. своєю Постановою № 6 форми свідоцтва про реєстрацію ініціативної групи, посвідчення члена такої групи, підписного листа для збору підписів на підтримку проведення референдуму та бюлетеня для голосування, але це не вирішило повністю проблеми, оскільки, як відомо, постанови Центральної виборчої комісії мають підзаконний характер і не можуть тлумачити закон[2].

Підтвердженням того, що основним суб'єктом ініціювання місцевого референдуму при діючій законодавчій основі можуть виступати лише органи місцевого самоврядування, є статистичні відомості: за даними Міністерства юстиції України останнім часом було проведено місцеві референдуми більше ніж у 150 територіальних громадах причому майже всі вони були ініційовані муніципальними органами влади і лише 12 завершилися невдачею. Серед них: 50 референдумів (31 %) проводилося з питань адміністративно-територіального устрою; 34 (25 %) — стосовно зміни назви населеного пункту; 31 (20,4 %) — відтворення сільрад; 13 (7,5 %) — благоустрою територій, у тому числі будівництва екологічно небезпечних об'єктів; 10 — з земельних питань і з питань дострокового припинення повноважень ви-

[1] Про місцевий референдум : Проект Закону України (реєстр № 7082 від 03.09.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38447.

[2] Про форми документів з організації підготовки і проведення місцевих референдумів : Постанова Центральної виборчої комісії від 29.01.2007 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0006359-07

борних органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Майже 73 % референдумів було проведено у сільських населених пунктах[1].

Отже, забезпечення належної законодавчої основи підготовки і проведення місцевих референдумів, яка відповідала б конституційним засадам безпосередньої демократії, законодавству про місцеве самоврядування, вимогам удосконалення організаційно-правового механізму участі громадськості у формуванні та здійсненні державної та муніципальної політики, сучасному етапу раціоналізації механізму здійснення муніципальної влади, є одним з найважливіших завдань правової політики держави у сфері місцевого самоврядування.

У першу чергу інститут місцевого референдуму, на нашу думку, має одержати більш чітке конституювання. Незважаючи на наявність у Конституції України розділу III «Вибори. Референдум», цей конституційно-правовий інститут не знайшов свого безпосереднього закріплення у розділі, а опосередковано названий у декількох нормах Основного Закону: у ч. 1 ст. 38 як одна з форм участі громадян у публічному управлінні; п. 2 ч. 1 ст. 138 як одне з питань відання Автономної Республіки Крим; ч. 1 ст. 143 як предмет відання територіальних громад села, селища, міста[2]. Будучи пріоритетною формою безпосереднього вирішення територіальними громадами питань місцевого значення та центральним інститутом реалізації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед громадами, місцевий референдум повинен отримати більш повні конституційно-правові засади регла-

---

[1] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/0/22406; Барабаш, Ю. Г. Вопросы становления муниципальной демократии в Украине [Текст] / Ю. Г. Барабаш // Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Самара, 2–5 июня 2011 г.) / под ред. В. В. Полянского, В. Э. Волкова. – Самара : Изд-во «Самар. ун-т», 2012. – С. 62.

[2] Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

ментації. Це свідчення особливої його ролі у зміцненні демократичних засад державного розвитку.

У деяких випадках, справедливо зазначають В. Л. Федоренко та Л. В. Черничка, місцеві референдуми можуть відігравати не менш важливу роль у житті країни, ніж загальнодержавний референдум. Зокрема, можна згадати місцеві референдуми, які були проведені в 2008 р. майже в 20 населених пунктах Центральної та Західної Чехії. На них виносилися питання про розміщення біля відповідних населених пунктів американської радіолокаційної станції. Звісно, результати відповідних референдумів не мали обов'язкового значення для вищих органів державної влади Чехії, але сам факт їх ініціювання примусив керівництво Чеської Республіки зважати на позицію населення Центральної та Західної Чехії щодо розміщення американської системи ПРО на їх території. Не виключено, що цей чинник став важливим і для прийняття рішення адміністрацією Б. Обами в 2008 р. про відмову від наземного розміщення ПРО в державах Східної Європи[1].

Потребують уточнення окремі положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[2]. Необхідно, зокрема, усунути розбіжність у визначенні предмета спеціального референдумного закону: якщо статті 78 та 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містять відсилочні до закону про місцеві референдуми норми, то у ст. 7 називається закон про референдуми. Й досі ведуться наукові дискусії щодо доцільності подрібнення законодавства про референдуми та прийняття окремих законів про всеукраїнський і про місцевий референдум. Але, на нашу думку, це більшою мірою відповідає положенням Конституції України про самостійність форм публічної влади в Україні — державної влади та місцевого самоврядування, а та-

[1] Федоренко, В. Л. Акти місцевих референдумів як джерела конституційного права України [Електронний ресурс] / В. Л. Федоренко, Л. В. Черничка. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/pravo/2010_1/files/LA110_03.pdf

[2] Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР (з наст. змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

кож політико-правовим процесам у цій сфері щодо розмежування форм публічної влади, системи органів державної влади та місцевого самоврядування, виборів до цих органів; сприяє забезпеченню принципів правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування; дозволяє більшою мірою врахувати особливості референдумного процесу організаційного, матеріально-фінансового та іншого характеру. Необхідність розробки та ухвалення саме закону про місцевий референдум визначена й Планом першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженим Указом Президента України від 24 березня 2012 р. №212/2012[1].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення (ч. 1 ст. 7). Відповідно до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесене прийняття рішення про проведення місцевого референдуму (п. 18 ч. 1 ст. 26). До відання районних та обласних рад выднесене питання прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів (п. 12 ч. 1 ст. 43). У такий спосіб окреслено територіальну основу референдумів: імперативний місцевий референдум може бути проведений на території села, селища, міста, а також території функціонування об'єднаних територіальних громад, у той час як на території району чи області може бути призначене та проведене лише консультативне опитування.

Практика розмежування видів референдумів за територіальною їх основою широко застосовується у країнах Європи. Наприклад, законодавством Ірландії, Естонії, Литви, Люксембургу, Угорщини, Фінляндії, Чехії передбачена можливість прове-

[1] Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Текст] : Указ Президента України від 24.03.2012р. №212/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.

дення місцевого референдуму лише на локальному рівні, у той час як в Австрії, Бельгії, Болгарії, Італії, Іспанії, Польщі, Португалії, Швеції він застосовується і на локальному, і на регіональному рівнях місцевого управління. Багато європейських країн передбачають можливість проведення лише консультативних референдумів (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Швеція); виключно імперативного характеру рішення приймаються на місцевих референдумах в Болгарії, Франції, Іспанії; обидва види місцевих референдумів (і імперативний, і консультативний) застосовуються в Австрії, Італії, Мальті, Португалії[1].

Закріплений у вітчизняному законодавстві підхід ґрунтується на нормі ч. 1 ст. 143 Конституції України та зумовлений особливостями діючої моделі організації місцевого самоврядування на районному і обласному рівні, а саме — вторинним характером представництва інтересів територіальних громад та відсутністю власного кола питань місцевого значення, віднесених до їх відання, адже ці органи зобов'язані представляти спільні інтереси відповідних громад і вирішувати питання, зумовлені цією специфікою. Разом з тим запровадження «повної» системно-структурної організації районного та регіонального самоврядування з визначенням його первинного суб'єкта та кола питань, віднесених до власного відання, з необхідністю поставить питання й впровадження системи форм безпосереднього вирішення населенням питань, у тому числі й за допомогою імперативного референдуму.

Важливим питанням є удосконалення законодавчого визначення предмета місцевого референдуму. Згідно зі ст.7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. Таке визначення охоплює найширше коло питань, у тому числі й тих, що віднесені до виключної

[1] Референдуми в Європейському Союзі [Текст] / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Грищук, Н. В. Колодяжна, А. Євгеньєва ; за ред. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – С. 154–158.

компетенції органів місцевого самоврядування, а також мають державний характер, але віднесені до відання місцевого самоврядування шляхом делегування. Разом з тим відсутній чіткий перелік питань, що становлять обов'язковий предмет референдуму, а також тих питань, що не можуть виноситися на місцевий референдум. Уявлення про них дає аналіз деяких норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частини 3, 4 ст. 6) та «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (частини 2, 3 ст. 6), серед яких окремі норми мають на сьогоднішній день колізійний характер (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Законодавче визначення предмета місцевого референдуму в європейських країнах відбувається шляхом закріплення питань, що можуть бути винесені на референдум, та питань, які не підлягають вирішенню на місцевому референдумі. Найбільш широка сфера проведення місцевих референдумів з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, гарантована законодавством Чехії, Естонії, Фінляндії, Франції, Литви, Мальти, Польщі. Предметом обов'язкових референдумів, як правило, виступають питання адміністративно-територіального устрою, зокрема, зміни меж адміністративно-територіальних одиниць (Італія, Угорщина, Чехія), а також прийняття основних нормативно-правових актів муніципалітетів (Австрія, Іспанія).

Обмеження кола питань, що можуть виноситися на місцевий референдум, визначаються країнами по-різному. Такі встановлені, зокрема, щодо кадрових питань (Бельгія), питань бюджету, фінансової та фіскальної політики (Бельгія, Італія, Португалія, Іспанія). Водночас в Ірландії місцеві референдуми можуть проводитись виключно з питань різних фінансових проектів; у Болгарії референдуми застосовуються для вирішення цілого ряду питань матеріально-фінансового характеру (одержання позик у банках та інших фінансових установах; розпорядження муніципальною власністю; управління муніципальними активами, що мають важливе значення та вартість; інвестування; розбудова промислової інфраструктури тощо).

Переконані, що забезпечення добре структурованої системно-функціональної організації місцевого самоврядування, встановлення сфер позитивної відповідальності у вирішенні питань місцевого значення кожного суб'єкта місцевого самоврядування вимагає чіткого визначення предмета місцевого референдуму, обов'язкового та факультативного, а також його обмежень, що повинні мати однозначний та виключний характер. Вважаємо необхідним законодавчо закріпити, що на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до виключної компетенції місцевої ради, а також питання виконання делегованих повноважень. Не слід виносити на референдум також кадрові, бюджетно-фінансові питання.

Крім того, можливість проведення на локальному рівні як імперативного, так і консультативного референдумів зумовлює необхідність розмежування їх предмета. Сьогодні таке розмежування не забезпечене у чинному законодавстві і не передбачене згадуваним законопроектом про місцевий референдум (реєстр. № 7082). Проте така ситуація привносить довільність у призначення референдуму та не відповідає тенденціям розвитку законодавства про місцеві референдуми сучасних європейських держав. У тих країнах, де можливе застосування обох видів референдумів (Словаччина, Чехія, Швейцарія), законодавчо окреслено перелік питань, що можуть виноситися на кожен з них.

До предмета консультативного референдуму доцільно віднести ті питання, які не належать до відання місцевого самоврядування, але істотно зачіпають інтереси територіальних громад. Такі питання зараз позначаються галузевим законодавством України. Зокрема, Законом України «Про географічні назви» встановлена вимога проведення референдуму з питань присвоювання географічним об'єктам, розташованим на території юрисдикції громади, імен видатних державних або громадських діячів, представників науки, культури чи інших осіб, діяльність яких не пов'язана з відповідними географічними об'єктами (ч. 6 ст. 5), а також перейменування таких географіч-

них об'єктів (ч. 11 ст. 5)[1]; Закон України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» передбачає проведення консультативного референдуму стосовно розміщення ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами (абз. 4 ч. 1 ст. 5)[2].

Кількість питань, які виносяться на референдум, має бути чітко обмежена законом. Одночасне винесення на референдум великої кількості питань ускладнює волевиявлення громадян і створює передумови для недобросовісної агітації. Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції № 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» закликала держави-члени Ради Європи «обмежити кількість питань референдуму, що виносяться на голосування в один і той самий день, з тим, щоб вивести дискусії щодо документів, які є предметом голосування, на більш зрозумілий рівень і допомогти громадянам прийняти рішення» (підп. iv п.15)[3]. У випадку якщо на імперативний місцевий референдум допускатиметься одночасне винесення більше одного питання, на наш погляд, слід передбачити вимоги щодо збору підписів під кожним з цих питань.

Актуальним аспектом покращення муніципальної практики застосування інституту місцевого референдуму є імплементація рішень, прийнятих на місцевому референдумі. Досвід європейських країн свідчить про поширеність прийняття спеціального імплементаційного законодавства, що регулює порядок опри-

[1] Про географічні назви [Текст] : Закон України від 31.05.2005 р. № 2604-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 27. – Ст. 360.

[2] Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення [Текст] : Закон України від 08.09.2005 р. №2861-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 555.

[3] Про інструменти участі громадян у представницькій демократії : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1121 (1997) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://assembly.coe.int//main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/TA97/ERES1121.HTM

люднення рішень місцевих референдумів, та надання їм юридичної сили. Таке регулювання здійснене в Болгарії, Чехії, Франції, Угорщині, Люксембурзі, Польщі, Португалії; в Іспанії існують регіональні положення імплементації рішень референдумів.

Чинне вітчизняне законодавство регламентує ці питання в узагальненому вигляді, не визначаючи ні юридичної сили рішень місцевого референдуму, ні порядку імплементації органами місцевого самоврядування результатів референдуму. Згідно із законопроектом рішення місцевого референдуму визнаються нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, обов'язковим до виконання на відповідній території. Вони мають вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Внесення змін, доповнень у рішення місцевого референдуму чи його скасування проводяться лише місцевим референдумом (частини 3, 4, 6 ст. 42). Така конструкція також має істотні вади: надає нормативності усім рішенням місцевих референдумів, не передбачає оперативних механізмів приведення рішень референдумів у відповідність із законодавством у зв'язку зі зміною останнього, не усуває прогалин регулювання в частині імплементації рішень консультативних референдумів. Ці недоліки необхідно врахувати під час опрацювання законопроекту. Крім того, вважаємо, що питання організації виконання рішень місцевих референдумів повинні одержувати своє закріплення у статутах територіальних громад.

Таким чином, аналіз правового регулювання інституту місцевих референдумів дав змогу встановити, що удосконаленню його сприятиме розширення конституційно-правової регламентації цього інституту, внесення змін до деяких статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», розробка та прийняття закону про місцевий референдум, а також оновлення ряду правових положень, зокрема, щодо визначення видів референдумів, їх територіальної основи, визначення предмета референдуму та порядку імплементації прийнятих рішень. Проблеми удосконалення правового регулювання процедурно-процесуальних аспектів місцевих референдумів можуть бути предметом подальших наукових досліджень.

И. И. Бодрова, Л. С. Стешенко

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ В УКРАИНЕ

Проанализированы актуальные вопросы, связанные с правовым регулированием института местных референдумов, его совершенствованием, а также расширением конституционно-правовой регламентации этого института.

Ключевые слова: *местный референдум, конституционно-правовая регламентация, институт гражданского общества.*

I. I. Bodrova, L. S. Steshenko

THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF INSTITUTE OF LOCAL REFERENDUMS IN UKRAIN

The actual issues connected with legal regulation of institute of local referendums, its improvement and also extention of constitutional and legal regulation of this institute were analysed.

Keywords: *local referendums, constitutional and legal regulation, institute of civil society.*