

**Законодавче врегулювання
інституту місцевого референдуму
в Україні**

Аналітична доповідь

Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні - К.: НІСД, 2013. - 42 с.

Автори:

Павленко І.А., к.і.н., с.н.с.

Макаров Г.В., к.політ.н.

Токар-Остапенко О.В.

*При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.
© Національний інститут стратегічних досліджень, 2013.*

Зміст

Вступ.....	4
I. Європейські стандарти та міжнародні зобов'язання України з питань організації та проведення місцевих референдумів	6
II. Вітчизняна практика застосування інституту місцевого референдуму.....	24
III. Аналіз проекту Закону України «Про місцевий референдум» № 0867.....	30
Рекомендації	40

Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні

Вступ

Реалізація закладеного у Конституції України принципу народовладдя передбачає, у першу чергу, нормативно-правове забезпечення права народу здійснювати владу як опосередковано – через органи державної влади та місцевого самоврядування, так і безпосередньо – шляхом використання інститутів прямої демократії.

Основним законом України передбачено наступні форми безпосередньої демократії:

- вибори (до органів державної влади та органів місцевого самоврядування);
- всеукраїнський референдум;
- місцевий референдум.

Закон України «Про місцеве самоврядування» встановлює також право громадян:

- проводити загальні збори (всіх чи частини жителів села, сіл, селища та міста для вирішення питань місцевого значення);
- організувати громадські слухання;
- ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання віднесеного до відання місцевого самоврядування (місцева ініціатива).

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» визначає процедуру відкликання депутата місцевої ради.

Міжнародна практика передбачає також такі форми безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива, народне вето, інститут конституційної скарги, подання петицій, накази виборців, комітети громадян, консультативні опитування. Проте застосування цих інститутів народовладдя не передбачено українським законодавством.

У всіх країнах світу інститути безпосередньої демократії визнані найдоступнішою формою участі населення у вирішенні важливих політичних питань, тому їх удосконалення має особливе значення для розбудови демократичної держави. Для підвищення ефективності форм безпосередньої участі населення в управлінні суспільними справами важливим є чітке встановлення та законодавче закріплення їх статусу, процедури їх проведення і підбиття підсумків, законодавчого визначення місця та ролі у системі як конституційного, так і поточного законодавства тих нормативно-правових актів, що приймаються на референдумах.

Активне залучення громадян у процеси прийняття управлінських рішень на місцевому рівні є умовою успішної реалізації політики децентралізації державної влади в Україні, впровадження адміністративної та територіальної реформ, удосконалення вітчизняного інституту місцевого самоврядування.

Найбільш універсальною формою безпосередньої демократії є інститут референдуму, зокрема, його різновид – місцевий референдум. Право громадян на волевиявлення через місцеві референдуми, як вже зазначалося вище, закріплене у Конституції.

Українське законодавство містить прямі вимоги щодо обов'язковості проведення місцевих референдумів у разі:

- добровільного об'єднання (або виходу зі складу) територіальних громад (п. 3 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування»);
- прийняття рішення про розміщення ядерних установок і об'єктів (згідно з абзацом четвертим ст. 5 Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення»);
- перейменування географічних об'єктів, а також присвоєння їм імен видатних державних або громадських діячів, представників науки,

культури чи інших осіб, діяльність яких не пов'язана з відповідними об'єктами (ст. 5 Закону України «Про географічні назви»).

Проте, після підписання 27 листопада 2012 р. Президентом України ухваленого Верховною Радою України (далі – ВР України) Закону України «Про всеукраїнський референдум» (який замінив старий, прийнятий ще у 1991 році Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки Закон «Про всеукраїнський та місцевий референдуми») в Україні виник правовий вакуум навколо інституту місцевого референдуму. Таким чином, в Україні виникла нагальна потреба у розробці та схваленні закону, який би врегулював питання проведення місцевих референдумів, урахувуючи вітчизняний досвід із проведення та імплементації рішень місцевих референдумів попередніх років, рекомендації європейських демократичних інституцій та міжнародні зобов'язання нашої держави.

В умовах слабкості вітчизняних демократичних традицій існує значна загроза перетворення інституту референдуму на інструмент для прийняття рішень в інтересах того чи іншого органу публічної влади. Саме тому удосконалене законодавство про місцеві референдуми має забезпечувати, з одного боку, можливість реалізації права місцевих жителів на участь в управлінні суспільними справами за допомогою референдуму, а з іншого – визначати механізми запобігання маніпулюванню народним волевиявленням та використання референдуму як інструменту досягнення політичних цілей.

I. Європейські стандарти та міжнародні зобов'язання України з питань організації та проведення місцевих референдумів

Важливе місце у системі міжнародного права з питань прямої демократії займають нормативно-правові акти Ради Європи. Набувши членства у цій організації, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері

реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів Ради Європи, зокрема з питань розвитку місцевої та регіональної демократії.

На сьогодні одним із основних напрямів співробітництва України та Ради Європи є впровадження *Плану дій Ради Європи для України на 2011-2014 рр.*, який передбачає розвиток взаємодії у сфері зміцнення місцевої демократії та сприяння реформам місцевого врядування в Україні¹.

Основні принципи демократичної участі народу у прийнятті рішень державною владою були закріплені Радою Європи у цілому ряді юридичних і політичних документів (конвенції, резолюції та рекомендації Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, а також Європейської комісії за демократію через право – Венеціанської Комісії), що формують загальний комплекс стандартів демократії для Європи в цілому.

Право на участь у референдумі закріплюється у багатьох документах Ради Європи. Інститут референдуму згадується переважно в контексті вирішення проблем муніципального рівня у *Європейській хартії місцевого самоврядування* від 15 жовтня 1985 р. Право на місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, що складаються із членів, обраних шляхом вільного таємного прямого рівного і загального голосування, однак не виключає звернення до референдуму, або будь-якої іншої форми прямої участі громадян у вирішенні місцевих питань, якщо це дозволяється законом (п. 2 ст. 3). Хартією передбачені конкретні випадки проведення місцевих референдумів – у зв'язку зі зміною кордонів територій, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування (ст. 5)².

Стандарти Ради Європи у галузі місцевої демократії передбачають участь широкого кола осіб у вирішенні питань місцевого значення. Відповідно до *Конвенції про участь іноземців у громадському житті на*

¹ Action Plan for Ukraine 2011-2014 “A Partnership for Reform”. План дій для України 2011-2014 рр. «Партнерство заради реформ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://hub.coe.int/c/document_library/get_file?uuid=24875c00-6299-4c4f-9bd5-ad47a56d5f1e&groupId=10227

² Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

*місцевому рівні*³ від 5 лютого 1992 р. держави-учасниці беруть на себе зобов'язання докладати зусилля для забезпечення належного залучення іноземців, що проживають на території країни, у процеси, пов'язані з проведенням консультацій з питань місцевого життя (ст. 4)⁴.

15 лютого 1996 р. Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив *Рекомендацію №R(96) 2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні»*⁵. У документі право громадян сказати своє вирішальне слово в ухваленні важливих рішень визнається одним із демократичних принципів, спільних для усіх держав-членів Ради Європи. Це право може бути безпосереднім чином реалізоване на місцевому рівні. Більше того, управління важливими місцевими справами повинне включати ефективну участь громадян. У даному контексті місцевий референдум розглядається як інструмент прямої участі, який може забезпечити демократичні шляхи вирішення конфліктних ситуацій і зміцнення місцевої автономії шляхом підвищення почуття належності індивіда до спільноти.

Окрім того, консультативний місцевий референдум дає можливість іноземцям та представникам національних меншин брати участь у суспільному житті на місцевому рівні.

Преамбула Рекомендації містить застереження, що практика проведення місцевих референдумів передбачає ряд потенційних ризиків (наприклад, «громіздкість» процесу, ризик делегітимації представницького характеру місцевих інституцій, можливість прийняття суперечливих рішень суміжними органами з питань, що становлять спільний інтерес), яких важливо уникати. Проте, підкреслюється, що інституціоналізація місцевого референдуму та народної ініціативи у рамках правового регулювання є тим засобом, що гарантує належне використання даних інститутів безпосередньої демократії та обмежує потенційні ризики.

³ Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318

⁴ Конвенція станом на 2013 рік Україною не ратифікована.

⁵ Recommendation No.R (96)2 to Member States on Referendums and Popular Initiatives at Local Level. Adopted on 15 February 1996 [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek9.pdf>

Як зазначається у Додатку до Рекомендації, у більшості держав-учасниць Ради Європи громадяни мають можливість висловлювати свою думку за допомогою двох інститутів – референдуму та народної ініціативи. На місцевому рівні референдум – це інструмент, за допомогою якого план або рішення місцевого представницького органу виноситься на обговорення місцевої спільноти за ініціативою даного органу або самих громадян, а народна ініціатива являє собою право громадян висувати пропозиції на розгляд місцевого представницького органу.

Комітет Міністрів Ради Європи підкреслив, що процедури і результати консультативного та імперативного місцевого референдумів серйозно розрізняються:

Право голосу. У консультативному референдумі беруть участь всі особи, які проживають на території місцевої спільноти і володіють законними правами, включаючи іноземців, у той час як в імперативному референдумі беруть участь лише ті, хто має право голосувати на місцевих виборах (п. II.1, п. III.1 Додатка до Рекомендації).

Предмет. В принципі, будь-яке питання, що належить до компетенції місцевої влади може бути винесене на консультативний референдум. Однак, законодавством може розширюватись перелік питань, що виносяться на такий референдум, якщо вони істотно впливають на місцеві інтереси, або ж можуть виключатись певні питання. Питання, винесене на консультативний референдум повинне бути виражене у формі повністю підготовленої пропозиції та може охоплювати тільки одне конкретне питання. Формулювання повинне бути досить точним, щоб уникнути будь-якої двозначності.

Будь-яке рішення або план дій, що належить до компетенції місцевого представницького органу, може бути представленим на імперативному референдумі. Законодавство, однак, може обмежити використання цього виду референдуму лише стосовно принципових питань: внесення змін до муніципальних кордонів, планів землекористування, місцевих нормативно-

правових актів загального характеру (п. II.2, п. III.2 Додатка до Рекомендації).

Ініціатива. Ініціатива проведення консультативного референдуму може виходити як від місцевого представницького органу, так і від жителів через збирання необхідної кількості підписів на підтримку його проведення (п. II.3 Додатка до Рекомендації). Імперативний референдум, як правило, проводиться за ініціативою громадян, проте в нормативних актах може передбачатися можливість його проведення з ініціативи місцевого представницького органу (п. III.3 Додатка до Рекомендації).

Статус результатів. Результати консультативного референдуму, на відміну від імперативного, не є обов'язковими для місцевих органів (п. II.4, п. III.4 Додатка до Рекомендації).

У своїй *Резолюції №1121 (1997 р.) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії»*⁶ Парламентська Асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ) відзначила, що реальна демократія залежить від активної участі у суспільних справах усіх громадян. Їх участь у політичному житті та співпраця у рамках політичних інститутів, таким чином, є вирішальним фактором для нормального функціонування демократичних інститутів. Разом з тим слід зазначити, що Асамблея у згаданій Резолюції розглядає референдум лише в якості допоміжного інструменту, вважаючи, що гармонізація найбільш суперечливих і несумісних потреб громадян та їх груп, продиктованих загальними інтересами, може бути досягнута лише у процесі парламентської діяльності (п. 2).

Вказавши на певний ризик, який містить в собі інститут референдуму, зокрема у зв'язку з можливістю перетворення його в плебісцит у випадку використання виконавчою владою з метою посилення власних повноважень (п. 9), Асамблея зазначила і позитивні аспекти безпосередніх консультацій з населенням, що дають можливість меншості висловити свою думку і бути

⁶ Resolution 1121 (1997) on instruments of citizen participation in representative democracy [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta97/ERES1121.htm>

почутою органами влади, а також ініціювати демократичне обговорення, у ході якого буде легітимізоване рішення, прийняте органами влади, або схвалене відхилене ними рішення (п. 12). ПАРЄ акцентувала увагу на тому, що зловживання, пов'язані з проведенням референдуму, не повинні приховувати його реальну мету – забезпечення здійснення представницької демократії з більш широким залученням громадян, оскільки їхня участь консолідує демократію і є дієвим засобом проти її «хвороб» (п. 13).

Асамблея звертає увагу на важливість встановлення певних параметрів, що сприяють проведенню референдумів відповідно до кращих зразків розвитку демократії та громадянського суспільства (п. 14), а також закликала держави-члени Ради Європи:

(I) удосконалити свою систему представницької демократії шляхом встановлення балансу між відповідальністю державної влади та роллю громадян у процесі прийняття рішень. За відсутності такого балансу буде неможливо запобігти як підриву впевненості у представницькій системі, так і непередбаченому використанню частих референдумів, що робитиме проведення будь-якої довготривалої політики, заснованої на фундаментальних питаннях дискусії, безсистемним, неефективним, або, навіть, неможливим;

(II) розглядати будь-які питання як доречні для винесення на референдум, за винятком тих, які ставлять під сумнів універсальні та невід'ємні цінності, такі як права людини, закріплені в Загальній декларації прав людини та в Конвенції про захист прав людини та основоположні свободи, а також основні цінності демократії в цілому і представницької демократії зокрема;

(III) враховувати відмінності між питаннями, які можуть бути винесені на імперативний референдум або на консультативний референдум, який дозволяє політичним лідерам удосконалювати власні програми і рішення;

(IV) передбачити положення про можливість проведення референдуму про скасування діючих законів, а також голосування, що пропонує альтернативні варіанти відповіді на поставлене питання;

(V) визначати правила, що гарантують належне інформування громадян про всі питання, пов'язані з проведенням референдуму, а також недвозначну редакцію питань і пропозицій, що виносяться на референдум;

(VI) обмежувати число питань, що виносяться на референдум в один і той же день, щоб внести ясність в обговорення документів, що виносяться на голосування, і допомогти громадянам прийняти рішення;

(VII) створювати за потреби органи, відповідальні за застосування даних правил, і гарантувати їхню незалежність;

(VIII) встановлювати з метою запобігання недобросовісному використанню референдуму правила та керівні принципи, які:

- a. дозволять скликати референдум за ініціативою громадян;
- b. гарантують організацію обговорення у парламенті до проведення референдуму;
- c. визначають мінімальну квоту участі у голосуванні, яка перешкоджає абсентеїзму і одночасно гарантує участь у голосуванні числа виборців, необхідного для визнання його результатів не лише дійсними, але і представницькими;
- d. дадуть можливість парламенту пропонувати власний альтернативний варіант у зв'язку з будь-якою пропозицією громадян (п. 15)⁷.

Черговим кроком у напрямку удосконалення стандартів місцевої демократії та залучення населення до участі у політичних процесах стала **Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті»**⁸, яка була ухвалена Комітетом Міністрів 6 грудня 2001 р. У ній підкреслено, що місцева демократія є одним

⁷ Варто зазначити, що положення Резолюції стосуються усіх референдумів – національних, регіональних та місцевих. Кожна згадка про парламент також стосується і регіональних чи місцевих асамблей.

⁸ Про участь громадян у місцевому публічному житті : Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739/conv

із наріжних каменів демократії у країнах Європи, а її зміцнення є чинником стабільності.

У Преамбулі Рекомендації зауважено, що слід ужити заходів для більш прямого залучення громадян до управління місцевими справами за умови збереження ефективності й дієвості такого управління, важливими принципами якого мають стати:

- гарантування громадянам права на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і права висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє (п.1 Додатка I до Рекомендації);
- вироблення загального підходу до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами (п.5 Додатка I до Рекомендації);
- забезпечення обміну інформацією в країнах і між ними про добрі практики, пов'язані з участю громадян на місцевому рівні (п.8 Додатка I до Рекомендації).

Комітет Міністрів рекомендує урядам держав-членів Ради Європи:

- впровадити або за потреби поліпшити законодавство/норми, що уможливають:
 - народні ініціативи з вимогою до виборних органів влади розглянути питання й дати громадянам відповіді чи ініціювати процедури референдуму (п.С.4.ii Додатка II до Рекомендації);
 - консультативні референдуми чи референдуми, на яких ухвалюються обов'язкові для виконання рішення, про справи місцевого значення; ці референдуми оголошують органи місцевої влади з власної ініціативи чи на прохання місцевої громади (п.С.4.iii Додатка II до Рекомендації);
- розглянути питання про зменшення вікового цензу для молоді для голосування або можливості бути обраними на місцевих виборах, а також

про участь у місцевих референдумах, консультаціях і народних ініціативах (п.D.4.iv Додатка II до Рекомендації).

Стосовно участі у житті місцевої громади іноземців, то її, на думку Комітету Міністрів Ради Європи, слід активно заохочувати на недискримінаційних засадах, відповідно до положень конвенції Ради Європи «Про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні» 1992 р., навіть якщо ці положення не обов'язкові для держав (п.D.5 Додатку II).

Резолюція ПАРЄ №1353 (2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії»⁹ визначає у якості однієї з основних проблем сучасних демократій відсторонення громадян від політичних процесів. Політичні події останніх років у ряді країн Європи засвідчили низький рівень участі населення у суспільному житті. Зниження рівня довіри до політиків, політичних партій, і передусім, демократичних виборів, зумовило потребу нового переосмислення сутності демократії по відношенню до нових викликів ХХІ ст. (п. 4).

Асамблея переконана, що завдяки зростанню гласності та привнесенню менш опосередкованих елементів демократичного прийняття рішень, а також розвитку громадянського суспільства на основі більш активної участі населення у публічній діяльності та прийнятті рішень, у громадян може зростати почуття співучасті по відношенню до політичних процесів. Безпосередня народна участь у суспільно-політичному житті вимагає належного інформування громадян про ті проблеми, що стоять на порядку денному, а також про демократичний процес прийняття рішень в цілому. У цьому контексті важливою є активізація Ради Європи у напрямку виховання громадян у дусі демократії (п. 9).

Пропонується і надалі активно обговорювати нинішні виклики демократичним інститутам у Європі та заохочувати вжиття заходів, що

⁹ Об укреплении демократических институтов как гарантии будущего демократии : Резолюция Совета Европы №1353 (2003) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2003%5D/%5BМaastricht_2003%5D/Res.-1353-Rus.asp

сприятимуть їх (демократичних інститутів) посиленню на національному, регіональному та місцевому рівнях (п. 15). Важлива роль у цих процесах має відводитись питанням електронного голосування (п. 10) та якнайширшого використання таких безпосередніх елементів демократичного прийняття рішень, як, зокрема, народна ініціатива та референдуми, особливо на місцевому рівні. Така практика є хорошим засобом посилення почуття співучасті населення у прийнятті політичних рішень (п. 15.а.ІІІ).

Рекомендація ПАРЄ 1704 (2005) I «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі»¹⁰ розглядає референдуми як один з інструментів, який дає громадянам можливість брати участь у процесі вироблення рішень.

Парламентська Асамблея рекомендує використовувати референдуми як засіб зміцнення демократичної легітимності політичних рішень, посилення підзвітності представницьких органів, підвищення відкритості та транспарентності процесів прийняття рішень та заохочення безпосередньої участі електорату у політичному процесі.

Будучи переконана в тому, що пряма і представницька форми демократії доповнюють одна одну, ПАРЄ наголошує, що референдуми не повинні розглядатися в якості альтернативи парламентській демократії і що ними не слід зловживати для підриву легітимності та основної ролі парламентів як законодавчих органів (п.5).

Асамблея поділяє переконання, що, пропагуючи найкращу практику проведення референдумів, Рада Європи повинна надавати своїм державам-членам допомогу у вирішенні проблем, які виникають у зв'язку з представницькою демократією у сучасному суспільстві. У цьому контексті негайного вирішення потребують такі два нові моменти:

– поширення права участі у місцевих референдумах на іммігрантів, що законно проживають на території держав-членів Ради Європи (спонукати

¹⁰ Референдуми: на пути к выработке передовой практики в Европе : Рекомендация 1704 (2005) I Парламентской Ассамблеи Совета Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2005\]/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2005]/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp)

держави-члени надати законним іммігрантам право брати участь у голосуванні на місцевих референдумах відповідно до положень Конвенції 1992 р. про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні);

- можливість проведення референдумів на всіх рівнях, на яких приймаються рішення у сфері політики (місцевий, регіональний або національний рівень).

Підтверджуючи висловлену нею у попередніх документах позицію, Асамблея звертає увагу на те, що пряма участь населення в процесі прийняття рішень вимагає, щоб електорат володів належною інформацією про питання, з яких йому доведеться приймати рішення, а також мав уявлення про демократичний процес прийняття рішень в цілому.

Відповідно до п.13 Рекомендації Комітету Міністрів зобов'язувався, з урахуванням уже виконаної раніше Радою Європи роботи у цій сфері, а також роботи, що велася Венеціанською комісією, підготувати адресовану державам-членам рекомендацію, яка б містила керівні принципи проведення референдумів, у яких мали визначатись:

- наявність чіткої національної правової основи проведення референдуму (п. 13.i.a);
- хто може виступати з ініціативою проведення референдуму, причому мало бути чітко зазначено, що референдуми завжди можуть проводитися за ініціативою населення (п. 13.i.b);
- кампанія з проведення референдуму, включаючи положення про реєстрацію організаторів кампанії, фінансуванні кампанії з проведення референдуму і гарантій плюралізму (п. 13.i.c);
- визнання прав іммігрантів, які законно і традиційно проживають в державах-членах Ради Європи в даний час, на участь у голосуванні і заохочення плюралізму на рівнях, на яких можуть організовуватися референдуми (п. 13.ii);

- заохочення використання процедури електронного голосування у відповідності до Рекомендацій (2004) 11 про правові, операційні і технічні стандарти електронного голосування та (2004) 15 про інформатизацію технологій у системі державного управління (п. 13.v).

Держави-члени Ради Європи відповідно було закликано (п. 13.vi):

- підписати та ратифікувати Конвенцію Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 року (п. 13.vi.a);
- передбачити можливість проведення референдумів на місцевому, регіональному та національному рівнях і інформувати електорат про цю можливість з використанням належних засобів (п. 13.vi.b);
- надати іноземцям, які законно проживають на території їх країн протягом п'яти років, право брати участь у місцевих референдумах за аналогією з положеннями про участь у місцевих виборах, закріпленими в Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р. (п. 13.vi.c).

Новітні європейські стандарти законодавства про референдуми сформульовані у *Кодексі належної практики щодо референдумів*¹¹, схваленому Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії (2006) та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії (2007). Остаточному затвердженню керівних принципів щодо організації та проведення референдумів, визначених у Кодексі, сприяло прийняття *Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи №1821 «Про Кодекс належної практики щодо референдумів»* від 23.11.2007 р. та *Декларації Комітету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики щодо референдумів»* від 27.11.2008 р. У Кодексі належної практики щодо референдумів було унормовано ряд загальних принципів організації та проведення референдумів. Зокрема:

¹¹ У Пояснювальній доповіді (п.5) до Кодексу належної практики щодо референдумів наголошується, що керівні принципи, наведені у ньому, стосуються усіх референдумів – національних, регіональних та місцевих – безвідносно до природи питання, щодо якого вони проводяться (конституційні, законодавчі чи інші). Кожна згадка про парламент також стосується регіональних чи місцевих асамблей.

Право голосу. Право голосу повинно підпорядковуватися вимозі мінімального віку, однак повинне набуватися не пізніше віку повноліття (п.І.1.1.а). Окрім згаданої, можуть застосовуватися: вимога громадянства, проте було б бажано дозволяти іноземцям голосувати на місцевих виборах після певного терміну проживання (п.І.1.1.б.і-іі); вимога тривалості проживання (п.І.1.1.с.і).

Реєстрація виборців. Реєстри виборців повинні бути постійними або посилатися на постійно оновлюваний реєстр. Оновлення реєстру повинно відбуватися принаймні щороку (п.І.1.2.і-іі).

Рівне виборче право гарантується шляхом забезпечення рівного права голосу (кожен виборець має рівну кількість голосів), рівних можливостей (рівність можливостей повинна бути гарантована як для прихильників, так і для опонентів пропозиції, яка виноситься на голосування).

Свобода формування волі виборців відповідно до національного законодавства про місцеві референдуми повинна забезпечуватись через дотримання вимоги нейтральності виконавчою владою (п.І.3.1.а) та чітке формулювання питання, винесеного на голосування (яке повинне бути ясним; воно не повинно вводити в оману; воно не повинно наводити на відповідь; виборці повинні бути проінформованими про наслідки референдуму; виборці повинні бути здатними відповісти на поставлене питання виключно «так», «ні» або незаповненим бюлетенем) (п.І.3.1.с).

Процедура голосування. Процедура голосування повинна бути легко зрозумілою для громадян (п.І.3.2.а.і). Важлива роль відводиться електронному голосуванню, процедура здійснення якого повинна відповідати Рекомендації Комітету Міністрів Rec(2004) 11 щодо правових, операційних та технічних стандартів електронного голосування. Зокрема, допускається його застосування, тільки якщо воно безпечне, надійне, ефективне, технічно здорове, відкрите для незалежної перевірки та легко доступне для виборців; система повинна бути прозорою; якщо канали дистанційного електронного голосування не є загальнодоступними, вони повинні бути лише додатковим

та необов'язковим способом голосування (п.І.3.2.а.iv). У Кодексі також врегульовані питання щодо голосування військовослужбовців (п.І.3.2.а.xi), голосування за дорученням; критеріїв оцінки точності результатів волевиявлення (п.І.3.2.а.vii); підрахунку голосів (п.І.3.2.а.xiii); відповідальності за будь-які виборчі фальсифікації (п.І.3.2.а.xv).

Відповідно до Кодексу *свобода волевиявлення виборців* означає:

- організацію референдумів органами влади на місцях відповідно до того, як це передбачено системою законодавства; це особливо важливо, коли референдум не є предметом ініціативи органів влади (п.І.3.2.б.i);
- відповідність процедурним нормам; зокрема, референдум повинен бути проведений у межах проміжку часу, передбаченого законом (п.І.3.2.б.ii);
- право точного встановлення результату органом, відповідальним за організацію референдуму, у прозорий спосіб (п.І.3.2.б.iii).

Важливим є виділення у п.ІІ.2.а-с *рівнів регулювання та стабільності референдарного законодавства*, що передбачає наступне:

- за винятком норм технічної природи та деталей (які можуть міститися у нормативних актах виконавчої влади), норми референдарного законодавства повинні бути б мати принаймні рівень закону;
- основні аспекти референдарного законодавства повинні бути закритими для внесення змін за рік до референдуму, або бути записаними у Конституції чи на рівні, вищому від звичайного закону.

Основні положення референдарного законодавства повинні стосуватися: формування виборчих комісій чи інших органів, відповідальних за проведення референдуму; права голосу та реєстрації виборців; процедурної та предметної придатності тексту, що виноситься на референдум; наслідків референдуму (за винятком положень, що стосуються деталей); участі прихильників та опонентів питання референдуму у поширенні інформації через публічні засоби масової інформації.

Процедурні гарантії проведення місцевих референдумів передбачають організацію референдуму безстороннім органом, спостереження за проведенням референдуму та ефективну систему оскарження (п.П.3.1-3).

Серед спеціальних вимог до референдумів у Кодексі висуваються наступні:

1. Процедурна придатність текстів, що виносяться на референдум. Питання, що виносяться на референдум, повинні дотримувати: *єдності форми* (одне питання не повинно поєднувати конкретно сформульованого проекту поправки із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі); *єдності змісту* (повинен існувати внутрішній зв'язок між різними частинами кожного питання, винесеного на голосування, щоб гарантувати вільне голосування виборця); *єдності ієрархічного рівня* (бажано, щоб одне питання не стосувалося одночасно законодавства різних ієрархічних рівнів) (п.ІІІ.2).

2. Предметна придатність текстів, винесених на референдум. Тексти, які виносяться на референдум, повинні узгоджуватися з усім правом вищого рівня (принцип ієрархії норм). Вони не можуть суперечити міжнародному праву чи статутним принципам Ради Європи (п.ІІІ.3).

У Кодексі належної практики щодо референдумів акцентується на недоцільності встановлення *кворуму* участі виборців у голосуванні та *порогу підтримки*, які потенційно можуть створити ризик виникнення складної політичної ситуації.

Статус результатів. Наслідки зобов'язальних або консультативних референдумів повинні бути чітко визначені Конституцією або законом. Референдуми щодо принципів питань чи пропозицій у загальному формулюванні переважно не повинні бути зобов'язуючими. Якщо вони зобов'язуючі, подальша процедура повинна бути виписана у спеціальних нормах (п.ІІІ.8).

В останні роки в умовах посилення процесів відсторонення громадян від політичних процесів зростає увага Ради Європи до питання діалогу та

співпраці між неурядовими організаціями та органами державної влади. У своїй *Рекомендації CM/Rec (2007) 14 від 10 жовтня 2007 року*¹² Комітет Міністрів Ради Європи визнав «важливий внесок неурядових організацій у розвиток і реалізацію демократії та прав людини, зокрема шляхом підвищення поінформованості населення, участі у громадському житті та забезпечення прозорості та підзвітності органів державної влади».

На засіданні Форуму Ради Європи з питань майбутнього демократії, проведеному у червні 2007 р. в Швеції, учасники закликали Конференцію міжнародних неурядових організацій Ради Європи підготувати Кодекс кращих практик участі громадськості, який охоплював би такі питання, як механізми участі неурядових організацій в процесі прийняття рішень та залучення громадянського суспільства до державної політики.

Документ під назвою *Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень*¹³ був ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 р. Кодекс пропонує перелік кращих практик, він не має обов'язкового характеру, не встановлює правила і не вимагає механізмів застосування.

Пропонуються різні рівні залучення громадськості до процесу прийняття рішень: від простого надання інформації до консультації, діалогу і, нарешті, партнерства між неурядовими організаціями та органами державної влади.

Форми прийняття політичних рішень варіюються в залежності від національного контексту та національного законодавства та можуть передбачати прийняття директиви про урядову політику міністерством; законодавчу діяльність (наприклад, ухвалення закону шляхом парламентського голосування); проведення загальнонаціонального референдуму, який потім вимагає законодавчого закріплення.

¹² Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe [Electronic Resource]. – Mode of access: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>

¹³ Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Ukrainian_final.pdf

Проекти законів та пропозиції повинні бути відкриті для впливу та участі неурядових організацій. Органи державної влади повинні оцінити різні точки зору та думки перед тим, як прийняти рішення. На цьому етапі консультація з громадськістю є основою для вироблення обґрунтованого рішення. Однак, якщо рішення не прийнято за підсумками загального голосування, референдуму чи завдяки механізму вироблення спільного рішення, право зробити остаточний вибір залишається за органами державної влади.

Окрім того, у контексті оновлення вітчизняного законодавства про референдуми слід враховувати не лише загальновизнані міжнародні стандарти, а й регіональні міжнародно-правові акти. Такий обов'язок державної влади закріплений прийнятим у 2004 р. *Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»*¹⁴.

Важливим засобом прямої демократії, що означає можливість для громадян Європейського Союзу пропонувати власні проекти нормативно-правових актів Європейській Комісії, є *Європейська громадянська ініціатива (European Citizens' Initiative)*, яка вступила у дію з 1 квітня 2012 р. Для того, щоб реалізувати своє право на участь у вирішенні тих чи інших конкретних суспільно-політичних проблем, ініціаторам проекту потрібно зібрати 1 млн. підписів (0,2% від населення ЄС) у ¼ усіх країн-членів. Це дає можливість громадськості привернути увагу до низки важливих проблем. Як пояснив співдоповідач щодо громадянської ініціативи, євродепутат від Франції Ален Ламассур, Європейська громадянська ініціатива – це щось середнє між референдумом та петицією¹⁵.

Враховуючи той факт, що Україна є державою-учасницею Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД), важливо звернути увагу

¹⁴ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>

¹⁵ Пересічні європейці самі ухвалюватимуть політичні рішення? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24535120.html>

також на регіональні стандарти щодо місцевого референдуму, які були розроблені для держав цієї організації. *Модельний Закон «Про місцевий референдум»*, прийнятий на 14 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД 16 жовтня 1999 р.¹⁶ визначив, що місцевий референдум – це голосування громадян держави-члена СНД, які постійно або переважно проживають у межах одного або декількох муніципальних утворень, з важливих питань місцевого значення, яке проводиться у відповідності з конституцією держави-члена СНД, її законами, а також статутами муніципальних утворень. Правом участі у місцевому референдумі наділяються громадяни держави-члена; в окремих випадках, у відповідності з міжнародними договорами та відповідними їм законами, право на участь у місцевому референдумі може бути надано іноземним громадянам та особам без громадянства, які постійно або переважно проживають на території муніципального утворення, на тих же умовах, що і громадянам держави-члена СНД.

Модельним законом визначені основні принципи проведення місцевих референдумів, перелік питань, що можуть виноситись на місцевий референдум (п.1 ст.5 Модельного закону: питання, що знаходяться у віданні місцевого самоврядування відповідно до конституції держави-члена СНД, її законів, статутів муніципальних утворень, нормативних правових актів представницьких органів місцевого самоврядування), а також перелік питань, які не можуть бути предметом місцевого референдуму (п.2-4 ст.5).

Модельним законом також унормовано питання ініціативи (коло суб'єктів ініціативи проведення референдуму, процедури збору підписів на її підтримку,) і призначення місцевого референдуму, порядок формування списку учасників місцевого референдуму, дільниць та комісій місцевого референдуму, агітації, фінансового забезпечення підготовки і проведення

¹⁶ О местном референдуме : Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 16 октября 1999 г. №14-15 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iacis.ru/upload/iblock/53c/092.pdf>

місцевого референдуму, обробки та оголошення результатів голосування, а також визначено обставини, що виключають можливість його проведення.

II. Вітчизняна практика застосування інституту місцевого референдуму

Характерною особливістю правового регулювання інституту місцевих референдумів в Україні є його застарілість і неповнота його норм. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 1991 р. чітко не визначав шляхів імплементації рішень місцевих референдумів. У 2012 р., як зазначалося, даний акт взагалі втратив чинність у зв'язку з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум». У законодавстві також суперечливо звужено коло суб'єктів, що мають право участі у місцевому референдумі: так, відповідно до Конституції України таке право мають громадяни України; але таким чином, ігноруються права тих постійних мешканців адміністративно-територіальних одиниць, що не мають українського громадянства, хоча право на здійснення місцевого самоврядування мають усі члени територіальних громад.

Попри недосконалість нормативно-правової бази, в Україні за період від 1991 р. до середини 2012 р. відбулося 165 місцевих референдумів¹⁷.

У територіальному розрізі найбільше місцевих референдумів (понад 10 у кожній області) проведено у Рівненській, Івано-Франківській, Закарпатській, Житомирській, Львівській та Донецькій областях. Тобто, більш активно цей інститут застосовувався у західних областях України. Досить високе місце Донецької області можна пояснити великою кількістю населення та, відповідно, густішою мережею поселень. Станом на середину 2009 р. жодного місцевого референдуму не відбулося у 6 областях –

¹⁷ Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту Про місцевий референдум в Україні № 7082 та пропозиції громадських експертів [Текст]. // «Часопис ПАРЛАМЕНТ». – 2012. – № 1. – С. 5.

Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Полтавській, Херсонській та Черкаській¹⁸.

Абсолютна більшість місцевих референдумів відбувалися у масштабах тих адміністративних одиниць, які можна прирівняти до територіальних громад (сіл, селищ, міст, а також сільських, селищних і міських рад). Під час перебування України в складі СРСР обласний референдум був проведений на території Кримської області з питання відновлення її статусу як автономної республіки. Після проголошення незалежності України лише 7 місцевих референдумів було проведено у межах адміністративних районів, 2 – областей і ще 2 – районів у містах¹⁹.

Щодо предмету місцевих референдумів – найбільша їх частка стосувалася питань адміністративно-територіального устрою (близько третини), зміни назв населених пунктів (понад чверть), а також із інституційних питань, переважно щодо створення нових місцевих рад та довіри органам і посадовим особам місцевого самоврядування (загалом приблизно п'ята частина). Невелика частина стосувалася інших питань, зокрема екологічних, земельних питань та питань благоустрою²⁰.

Водночас недосконалість вітчизняного законодавства зумовила виникнення ряду проблем при застосуванні інституту місцевого референдуму в Україні.

Досить поширеною в Україні стала **практика проведення місцевих референдумів із предмету, що виходить за межі сфери компетенції відповідних органів місцевого самоврядування**. Метою їх проведення переважно був тиск на діяльність вищих органів державної влади. Так, наприклад, у 1994 р. на території Донецької області був проведений референдум стосовно державного статусу мов, форми державного устрою

¹⁸ Витяг з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти». Матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ [Текст]. / В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, В. Д. Базілевич та ін. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. – С. 37.

¹⁹ Витяг з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти». Матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ. / В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, В. Д. Базілевич та ін. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. - С. 36.

²⁰ Там само – С.32

України та членства в міждержавних об'єднаннях – тобто, з питань, які регулюються Конституцією та законами України. На міський референдум в м. Севастополі 2005 р. було винесене питання про обрання міського голови, хоча особливості здійснення місцевого самоврядування в цьому місті визначаються законами України. У м. Харкові 2002 р. на голосування виносилися питання щодо надання статусу міста загальнодержавного значення та щодо статусу російської мови.

На референдум, проведений 2009 р. у Шевченківському районі м. Києва, було винесено питання про ініціювання загальноміського референдуму на предмет висловлення недовіри київському міському голові та щодо тарифів на деякі соціальні послуги. Дані питання знаходилися скоріше у компетенції міської влади та міської громади. Однак, законодавство не встановлює чіткого розмежування предмету місцевого референдуму у конкретних адміністративно-територіальних одиницях: так, норма ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що предметом місцевого референдуму може бути загалом будь-яке питання, що належить до відання місцевого самоврядування (а не до компетенції тих чи інших органів місцевого самоврядування на конкретних рівнях адміністративно-територіального поділу).

При цьому у ряді випадків внаслідок зупинки у судовому порядку дії рішень про місцеві референдуми голосування були перекваліфіковані місцевими радами як опитування громадської думки. Зокрема, 2008 р. у м. Севастополі саме в такий спосіб на голосування міської громади було винесено питання стосовно висловлення недовіри Севастопольській міській державній адміністрації та персонально її голові²¹.

Перешкоджання проведенню референдумів. Найбільше перешкод для проведення місцевих референдумів, як свідчить досвід, пов'язані із наданням повноважень щодо ухвалення остаточного рішення про проведення місцевих

²¹ Витяг з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти». Матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ. / В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, В. Д. Базілевич та ін. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. - С. 5.

референдумів органам місцевого самоврядування. Це створило широкі можливості для адміністративного втручання у процес народного волевиявлення, зокрема у випадках, коли органи місцевої влади виявляються не зацікавленими у тих чи інших очікуваних результатах.

Вибіркове ставлення до оголошення референдумів із боку місцевої влади, відсутність гарантії щодо проведення місцевих референдумів за народною ініціативою. За висновками експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, абсолютна більшість місцевих референдумів відбулися за рішенням органів місцевого самоврядування, причому саме у тих випадках, коли цього прямо вимагали норми законодавства²². Натомість референдуми, ініційовані групами громадян (переважно з приводу висловлення недовіри місцевим радам чи головам), найчастіше не були оголошені²³.

Відмова від реєстрації ініціативних груп. Як правило, перешкоджання на даному етапі відбувалося унаслідок недосконалого визначення процедури самих зборів, на яких утворюються групи з проведення референдумів (найчастіше під приводом недоліків у документації із проведення зборів та обрання членів ініціативних груп).

Використання оскарження у судах з метою недопущення вчасного виконання ініціаторами референдуму встановлених процедур. У таких випадках судові рішення, що зобов'язували місцеві ради здійснювати реєстрацію ініціативних груп, виносилися або лише після спливання терміну, впродовж якого ініціатори мали повідомити про збори місцеву владу, або за короткий часовий період до закінчення встановленого терміну збору підписів на підтримку референдуму. Як наслідок, ініціативні групи не встигали зібрати потрібну кількість підписів, необхідних для проведення місцевого референдуму. Найбільші можливості для реалізації даної технології склалися у великих містах, де показник мінімальної кількості підписів виборців,

²² Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту Про місцевий референдум в Україні № 7082 та пропозиції громадських експертів [Текст]. // «Часопис ПАРЛАМЕНТ». – 2012. - № 1. - С. 5.

²³ Там само. - С. 5.

необхідної для проголошення референдуму, виявляється найбільшим. Зокрема, у такий спосіб у 2007 р. було зірвано спробу проведення референдуму у місті Одесі²⁴.

У виняткових випадках експертами спостерігався *зрив проведення зборів*, на яких мали бути утворені ініціативні групи з проведення референдумів стосовно недовіри органам місцевої влади. Зокрема, в м. Херсоні це було зроблено шляхом масового делегування до відповідного приміщення мешканців міста, лояльних до міського керівництва²⁵.

Вибіркова перевірка достовірності підписів, і після цього – екстраполяція на весь масив підписних листів. Зокрема, у м. Суми 2007 р. міським виконавчим комітетом було переглянуто лише менше чверті підписів виборців, зібраних та наданих ініціативною групою (7 тис. з понад 28 тис.), а перевірено – лише 12%. Формально було оголошено, що з цієї кількості підписів понад 40% є підробленими. Отже, на підставі аналізу досить малої частини підписних листів було зроблено висновок, що справжня кількість підписів майже вдвічі менша за встановлений на той момент мінімум (понад 24 тис.)²⁶. Під цим приводом ініціативній групі було відмовлено у призначенні референдуму.

Проблеми у процесі імплементації результатів місцевих референдумів.

Статистика стверджує, що станом на середину 2009 р. у 6 областях не було виконано понад чверть ухвалених на референдумах рішень²⁷, а станом на наступний рік такий показник був продемонстрований вже у 9 областях²⁸. Утім, з формальної точки зору багато рішень просто перебували на стадії

²⁴ Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту «Про місцевий референдум в Україні» № 7082 та пропозиції громадських експертів [Текст]. // «Часопис ПАРЛАМЕНТ». – 2012. – № 1. – С. 6.

²⁵ Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту «Про місцевий референдум в Україні» № 7082 та пропозиції громадських експертів [Текст]. // «Часопис ПАРЛАМЕНТ». – 2012. – № 1. – С. 5.

²⁶ Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту «Про місцевий референдум в Україні» № 7082 та пропозиції громадських експертів [Текст]. // «Часопис ПАРЛАМЕНТ». – 2012. – № 1. – С. 7.

²⁷ Витяг з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти». Матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ [Текст]. / В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, В. Д. Базілевич та ін. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. - С. 32.

²⁸ Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні [Текст]. / Під ред. В. В. Толкованова. - К. : Крамар, 2011. - С. 11.

реалізації. Оскільки законодавством чітко не встановлені терміни імплементації рішень, прийнятих на референдумі, виявляється неможливим розрізнення істинних причин таких зволікань (незацікавленість органів влади чи просто їх перевантаженість).

У випадках, коли на голосування виносилися питання, що не належать до сфери компетенції відповідних органів місцевого самоврядування, рішення референдумів не мали імперативного характеру і просто не могли бути виконані.

Інший спосіб невиконання рішень референдумів – оголошення їх результатів недійсними у судовому порядку, враховуючи порушення при їх підготовці. Ідеться лише про ті референдуми, які виборчими комісіями визнавалися такими, що відбулися (а отже, комісії не знаходили жодних порушень при їх підготовці). Так, у Рівненській області було оскаржене у суді проведення двох референдумів щодо зміни адміністративно-територіального устрою²⁹ та одного – щодо висловлення недовіри місцевій раді. В останньому випадку внаслідок судової тяганини щодо результату референдуму робота сільської ради виявилася паралізованою протягом тривалого періоду (більше року)³⁰.

Більшість зволікань із імплементацією рішень референдумів не були пов'язані з позицією органів місцевого самоврядування. Переважно вони відбувалися у випадках, коли остаточне рішення мало бути затверджене органами державної влади України.

Так, зокрема, рішення референдумів, проведених у 2004 р. одночасно на території 4 сільських рад Косівського району Івано-Франківської області щодо відведення земель під утворення Національного природного парку³¹,

²⁹ Витяг з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти». Матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ [Текст]. / В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, В. Д. Базілевич та ін. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. - С. 23.

³⁰ Витяг з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти». Матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ [Текст]. / В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, В. Д. Базілевич та ін. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. - С. 24.

³¹ Витяг з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти». Матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ [Текст]. / В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, В. Д. Базілевич та ін. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. - С. 15.

мало бути виконано профільним міністерством та Кабінетом Міністрів України. Не були виконані, попри позитивні результати, рішення деяких референдумів стосовно статусу (підпорядкування) населених пунктів, а також рішення стосовно зміни назв населених пунктів у кількох областях (Донецькій, Рівненській тощо), оскільки відповідні постанови не були ухвалені Верховною Радою України або обласними радами.

Іноді зволікання було зумовлене недосконалою процедурою затвердження документів, що були схвалені на референдумі. Зокрема, йдеться про тривалий розгляд Міністерством юстиції України статутів територіальних громад (наприклад, так було затягнуте затвердження Статуту Масандрівської селищної громади, підпорядкованої Ялтинській міській раді в Автономній Республіці Крим). Але подібні труднощі відбувалися і зі статутами, які були затверджені рішеннями місцевих рад, без проведення референдумів: як приклад можна навести зволікання з реєстрацією Статуту територіальної громади м. Києва³².

III. Аналіз проекту Закону України «Про місцевий референдум» № 0867

Необхідність нормативно-правового забезпечення реалізації конституційного права громадян на участь у вирішенні місцевих питань через місцевий референдум, актуалізована досить активним використанням цієї форми безпосередньої демократії в Україні, спонукала ВР України VII скликання пришвидшити процес прийняття підготовленого Міністерством юстиції ще у 2009 р. та прийнятого за основу парламентом у квітні 2011 р. проекту Закону України «Про місцевий референдум». Проте, цей законопроект зазнає критики як з боку українських експертів та політиків, так і з боку фахівців з міжнародних організацій.

Серед основних завдань, які покликаний вирішити новий законопроект:

³² Батанов, О. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади. / Олександр Батанов. // Юридичний журнал. – 2004. - № 3. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1066>.

- забезпечення реалізації народовладдя на місцевому рівні;
- мінімізація можливого впливу (у межах, необхідних для допомоги з організацією проведення місцевого референдуму) з боку органів влади;
- гарантування імплементації рішень, прийнятих на місцевому референдумі.

Враховуючи зазначені завдання, можна виокремити наступні групи проблем, пов'язаних із реалізацією положень проекту Закону України «Про місцевий референдум» (реєстраційний № 0867 від 12.12.2012 р.).

1. Визначення предмету правового регулювання.

Проект Закону України «Про місцевий референдум» встановлює, що під «місцевим референдумом» розуміється форма безпосереднього 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 (далі - територія) шляхом прямого голосування. Натомість, ст. 140 Конституції України до територіальної громади відносить – жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Майже аналогічне визначення територіальної громади дає Закон України «Про місцеве самоврядування» («добровільне об'єднання жителів кількох сіл» можливе лише у разі наявності в них єдиного адміністративного центра (щоправда, у ч. 2 ст. 41 Закону згадується територіальна громада «районів міста», що вступає у протиріччя із визначенням територіальної громади, яке дано у цьому ж Законі).

Таким чином, включення жителів району міста до переліку «територіальних громад», яким надається право на проведення місцевих референдумів не відповідає визначенню «територіальної громади» в Основному Законі України та Законі України «Про місцеве самоврядування».

Також у зазначеному у проекті закону переліку суб'єктів, що мають право на організацію та проведення місцевих референдумів, відсутня

Автономна Республіка Крим (далі - АРК), не дивлячись на той факт, що Основний Закон (згідно із ст. 138) таке право АРК надає. Як справедливо зазначено у Висновку до законопроекту Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України прийняття даного законопроекту у пропонованому вигляді обумовлюватиме необхідність прийняття у подальшому спеціального закону про місцевий референдум в АРК.

Схожа проблема пов'язана із конфліктом, в який вступає законопроект № 0867 із Законом України «Про місцеве самоврядування». П. 12 ст. 43 Закону передбачає право на організацію і проведення консультативного опитування на рівні району та області, що не співпадає із переліком територіальних громад у законопроекті, які можуть проводити місцеві (імперативні та консультативні) референдуми. Таким чином, у разі прийняття законопроекту № 0867 без відповідних змін виникне необхідність прийняття ще одного окремого Закону, яким би регулювався порядок організації і проведення консультативних опитувань на рівні районів та областей. Проте розпорошення норм, які регулюють порядок організації та проведення місцевих референдумів, по різних законодавчих актах є недоцільним.

2. Порядок організації і проведення місцевого референдуму.

1) Впровадження двох видів місцевих референдумів (імперативного та консультативного) та пов'язані з цим проблеми:

Предметом як імперативного, так і консультативного референдумів можуть бути питання місцевого значення. Єдиною відмінністю між ними є коло питань, які мають вирішуватися виключно шляхом проведення імперативного референдуму, - про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів та питань, які відповідно до закону вирішуються виключно місцевим референдумом (ст. 5 законопроекту).

Консультативні референдуми проводяться за ініціативою сільської, селищної, міської, районної у місті рад та за рішенням територіальної комісії (ст. 49). Імперативний (не дивлячись на той факт, що існує перелік питань, які можуть бути вирішені виключно на місцевому референдумі) – має бути ініційований 1/10 частиною виборців, що є членами відповідної територіальної громади (ст. 8). Рішення, ухвалені імперативним референдумом, є обов'язкові до виконання. Рішення консультативного референдуму, відповідно, - ні. Проте, якщо місцева рада або її виконавчий комітет приймають рішення протилежне від схваленого громадою на консультативному референдумі, воно має бути підтримано мінімум 2/3 від їх складу (ст. 50).

При цьому, імперативний референдум з того самого питання, яке вже обговорювалося на консультативному референдумі, можна повторно проводити не раніше ніж через один рік.

У зв'язку з зазначеними вище позиціями виникають кілька суттєвих зауважень:

I. Недоцільність запровадження консультативної форми референдумів поряд із імперативною формою. Проведення референдуму є складним і досить дорогим заходом, до якого необхідно звертатися лише у крайніх випадках. Органи представницької демократії є обраними і мають свої, делеговані їм громадою функції, що не повинні підмінятися через задіяння інститутів безпосередньої демократії. Та сама логіка передбачена у співвідношенні ролей, які відіграють у процесі прийняття рішень ВР України (як вищий представницький орган країни) та всеукраїнський референдумом. Тому, місцеві органи влади можуть проводити (у разі необхідності) соціологічні опитування громадськості, орієнтуючись, у процесі ухвалення рішення на думку громади, оскільки вони (місцеві органи) є зацікавленими у своєму переобрані.

Практика демократичних країн демонструє використання або лише консультативної, або лише імперативної форми місцевих/регіональних

референдумів. Обидві форми передбачені у законодавстві лише кількох країн (Словаччини, Чехії, Швейцарії). При цьому, як правило, передбачається розмежування або предмету цих двох видів референдумів, або адміністративно-територіального рівня їх проведення³³.

Серед варіантів вирішення цього питання, які пропонуються українським експертним середовищем, варто виділити пропозицію передбачити у законопроекті зміну статусу місцевого референдуму з імперативного на консультативний, якщо у голосуванні взяли участь менше 50 % виборців.

У разі збереження консультативного та імперативного видів місцевих референдумів доцільно передбачити чітке розмежування кола питань, з яких ці референдуми мають проводитися.

II. Не є виправданою вимога розведення у часі на один рік консультативного та імперативного референдумів з одного і того ж самого питання.

Місцева рада, або її виконавчий комітет отримують можливість не погодитися із рішенням громади, засвідченим консультативним референдумом, або взагалі не розглядати це питання, оскільки обмежень щодо термінів прийняття рішення за результатами консультативного референдуму у законопроекті не передбачено. Може скластися ситуація, коли в органі місцевого самоврядування не вистачатиме як голосів (2/3 від складу) для подолання рішення консультативного референдуму, так і голосів для його затвердження. Виникає необхідність проведення другого, вже імперативного референдуму з того самого питання. Проте, законопроект передбачає таку можливість лише через рік. Крім того, це вимагатиме повторної витрати коштів. Унаслідок цього позиція територіальної громади може бути так і не врахована, а питання протягом мінімум року не вирішене.

³³ Висновок Головного науково-експертного Управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про місцевий референдум» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45074 – С. 5.

2) Складна процедура ініціювання проведення місцевого референдуму:

Законопроект (Розділ II) передбачає багатоступеневу систему ініціювання проведення місцевого референдуму. Спочатку з відповідною ініціативою повинні виступити 1/10 частина виборців даної територіальної громади. Збирання підписів учасників місцевого референдуму для його проведення організовує та здійснює ініціативна група з місцевого референдуму (її розміри визначаються у законопроекті у залежності від того, де проводитиметься місцевий референдум), яку, у свою чергу, створюють на загальних зборах громадян. Про проведення загальних зборів має бути завчасно повідомлено не лише територіальну комісію, але і сільського, селищного, міського голову, а у випадку бажання ініціювати дострокове припинення повноважень місцевої ради депутатів через референдум – також відповідну раду.

Ініціативна група реєструється територіальною комісією у семиденний строк із дня проведення загальних зборів (ст. 10). Реєстрація ініціативної групи з місцевого референдуму повинна бути здійснена протягом п'ятнадцяти календарних днів із моменту отримання заяви про реєстрацію. Законопроектом передбачена можливість відмови у реєстрації, серед причин якої визначені: неподання всіх необхідних документів або їх неправильне оформлення; подання документів з порушенням терміну; якщо сформульовані в тексті проекту рішення місцевого референдуму не належать до питань місцевого значення або є такими, що не виносяться на місцевий референдум; відсутності встановлених законом підстав дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів та інші.

З питань, які пропонується винести на місцевий референдум, реєструється лише одна ініціативна група з місцевого референдуму.

Зазначена процедура є складною і створює простір для зловживань. Зокрема:

I. Наявність у законопроекті вимоги щодо обов'язковості проведення

загальних зборів. Європейська практика обмежується лише реєстрацією ініціативної групи, яка проводить збір підписів серед членів територіальної громади на підтримку власної ініціативи щодо проведення місцевого референдуму. (Зазначена модель пропонується і у ст. 7 Модельного Закону «Про місцевий референдум» Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД.)

II. Наявність занадто широкого переліку суб'єктів, яким має бути повідомлено про час, місце і мету проведення загальних зборів. Доцільно обмежити перелік цих суб'єктів лише територіальною комісією.

III. Надмірно жорсткі вимоги процедури реєстрації ініціативної групи з проведення місцевого референдуму. У законопроекті не передбачена можливість виправлення помилок при оформленні документації, яку подає ініціативна група. Виходячи з тексту законопроекту мова може йти навіть про рівень редакційних помилок. Такий підхід є невиправданим, особливо у разі збереження у законопроекті моделі висунення ініціативи через проведення загальних зборів. У зв'язку з цим необхідно лібералізувати процедуру реєстрації ініціативної групи з проведення місцевого референдуму.

IV. Обмежений перелік підстав для проведення місцевого референдуму з питання дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови або відповідної місцевої ради. Сьогодні права територіальної громади є суттєво звуженими. Існуючий перелік підстав, визначений у ст.78-79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», обмежується лише випадками, коли:

- рада прийняла рішення з порушенням Конституції, законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність до закону;
- якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

– якщо сільський, селищний, міський голови порушили Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечили здійснення наданих їм повноважень.

3) Фінансування:

Стаття 51 обмежує джерела фінансування підготовки та проведення місцевого референдуму, у тому числі витрат на закупівлю товарів, робіт та послуг для підготовки і проведення місцевого референдуму (крім витрат на збирання підписів учасників місцевого референдуму під вимогою про проведення місцевого референдуму та на агітацію місцевого референдуму) резервним фондом місцевого бюджету. Розпоряджається коштами з фонду комісія з місцевого референдуму. У разі проведення місцевого референдуму з ініціативи сільської, селищної, міської ради, сільського, селищного, міського голови, половини від загального складу депутатів міської ради витрати на агітацію цими суб'єктами також здійснюються за рахунок коштів резервного фонду місцевого бюджету.

Доцільно передбачити у законопроекті дозвіл здійснювати додаткове фінансування місцевого референдуму самими громадянами та громадськими організаціями – ініціаторами проведення референдуму (за наявності у них такого бажання та можливостей).

4) Формулювання питань, винесених на місцевий референдум, та визначення їх максимальної кількості:

Частина 5 ст. 5 законопроекту встановлює, що на місцевий референдум можуть виноситися один або кілька варіантів проектів рішень місцевого референдуму (запитань). Проте, у зв'язку з тим, що у ч. 8 ст. 10 міститься заборона на реєстрацію другої ініціативної групи для проведення місцевого референдуму з питання, яке за змістом чи по суті повторює питання, для винесення якого на місцевий референдум вже була зареєстрована в установленому порядку ініціативна група, виникає проблема – хто буде

суб'єктом винесення на обговорення альтернативних варіантів рішень? Принаймні, у законопроекті даний аспект прописаний незрозуміло.

Законопроект не встановлює й обмеження кількості питань, які можуть бути одночасно винесені на референдум.

У той же час, у законопроекті зазначено (ч. 1, ст. 32), що проект рішення, який виноситься на обговорення, є невід'ємною частиною бюлетеня для голосування. Ця вимога може призвести до ускладнень у разі, якщо на референдум виносять великі за обсягом тексти пропозиції (наприклад – статuti територіальних громад).

У зв'язку з цим доцільно:

- обмежити кількість питань, що можуть виноситися на референдум;
- передбачити можливість реєстрації ініціативних груп з винесення на референдум альтернативних раніше зареєстрованим варіантів рішень;
- у разі винесення на референдум великих за обсягом рішень, дозволити їх розміщення окремо від бюлетеня голосування, проте з присвоєнням територіальною комісією відповідного реєстраційного номеру.

5) Питання контролю над організацією та проведенням місцевого референдуму:

Серед суттєвих недоліків аналізованого законопроекту Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, зокрема, називає надання органам місцевого самоврядування надмірного обсягу повноважень у процесі підготовки та проведення місцевого референдуму. Останні (відповідно до ч. 4 ст. 20) отримують право брати участь у формуванні персонального складу дільничних комісій, поряд із місцевими осередками об'єднань громадян, громадськими організаціями та іншими суб'єктами. При цьому зазначене право не обмежується випадком проведення місцевого референдуму з ініціативи сільського, селищного, міського голови або відповідної місцевої ради. Дане положення не

узгоджується з європейською практикою проведення місцевих референдумів³⁴.

Натомість, відповідно до ч. 6 ст. 24 законопроекту діяльність офіційних спостерігачів обмежується часом проведення голосування та підрахунком його результатів.

У зв'язку з цим доцільно передбачити діяльність спостерігачів і на період проведення агітації, надати право відвідувати зібрання громадян під час організації проведення референдуму та брати участь у всіх заходах з організації та проведення референдуму.

3. Імплементация і відповідальність посадових осіб за невиконання рішень імперативних місцевих референдумів.

Пункт 4 ст. 1 законопроекту визначає рішення місцевого імперативного референдуму як підзаконний нормативно-правовий акт, який (згідно з п. 3 ст. 42) є обов'язковим до виконання на відповідній території. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України справедливо зазначає, що такий безальтернативний підхід не є виправданим, оскільки у більшості випадків проекти рішень, що виноситимуться на імперативний місцевий референдум, не містять норм права, а носять розпорядчий характер. За приклади можуть слугувати такі питання, як дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови або відповідної місцевої ради; найменування та перейменування вулиць, площ, парків, скверів, споруд; ліквідація комунальних підприємств, установ та організацій тощо³⁵.

Виникає також питання, хто готуватиме проекти рішень, що виноситимуться на місцевий референдум, у вигляді юридично грамотно оформлених, цілісних нормативно-правових актів.

³⁴ Висновок Головного науково-експертного Управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про місцевий референдум». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45074 – С. 7.

³⁵ Там само. – С. 9-10.

Крім того, у зв'язку з цим положенням виникають ускладнення із процедурою внесення змін (або скасування) до раніше ухвалених на імперативному референдумі нормативно-правових актів. Такі зміни можуть відбуватися лише шляхом проведення нового імперативного референдуму, що значно ускладнюватиме управління справами територіальної громади.

Виходячи з цього, пропонується:

- не визначати рішення, ухвалені на місцевому імперативному референдумі, як такі, що автоматично набувають статусу нормативно-правового акту;
- запровадити часове обмеження (наприклад, на термін повноважень місцевої ради депутатів поточної каденції) на заборону внесення органом місцевого самоврядування змін до ухваленого референдумом рішення.

Не висвітленими у законопроекті залишилися також питання відповідальності посадових осіб за невиконання рішення імперативного референдуму.

Рекомендації

Виходячи з досвіду демократичних країн та міжнародних правових зобов'язань України у сфері вирішення питань організації та проведення місцевих референдумів, а також враховуючи перелік основних проблем практики проведення місцевих референдумів та імплементації їх рішень в Україні, існуючий нормативно-правовий досвід з регулювання даного питання, доцільно доопрацювати проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстраційний № 0867), зокрема:

1. Привести визначення територіальної громади у проекті Закону України «Про місцевий референдум» (реєстраційний № 0867) у відповідність із визначенням, даним у Законі України «Про місцеве самоврядування». Відповідно до Конституції додати до переліку суб'єктів права проведення місцевого референдуму – Автономну Республіку Крим. Передбачити право на проведення місцевих референдумів у районах та областях. Відповідно, учасниками місцевого референдуму стають не лише громадяни України (як

це зазначено у ч. 5 ст. 1 законопроекту), а «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста» (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

2. Передбачити у законопроекті зміну статусу місцевого референдуму з імперативного на консультативний, якщо у голосуванні взяли участь менше 50 % членів громади з правом голосу. Скасувати окрему процедуру з ініціювання проведення консультативного референдуму.

3. Передбачити проведення скасовувального місцевого референдуму з питань відміни раніше прийнятих органами місцевого самоврядування рішень. Результати скасовувального місцевого референдуму визначити як обов'язкові до виконання.

4. Спростити процедуру ініціювання проведення місцевого референдуму, скасувавши положення про обов'язковість скликання загальних зборів громадян. Це цілком відповідає практиці демократичних країн.

5. Чітко визначити перелік підстав для відмови у реєстрації ініціативної групи з проведення місцевого референдуму, передбачивши можливість внесення (протягом визначеного у законопроекті терміну для реєстрації) виправлень при оформленні документів відповідно до зауважень територіальної комісії. У разі судових позовів з питань, пов'язаних з ініціюванням проведення місцевого референдуму та реєстрацією ініціативної групи, терміни, визначені у законопроекті, для реєстрації мають бути відповідно збільшені.

6. Передбачити можливість проведення місцевого референдуму з питання дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови або відповідної місцевої ради, дозволив ініціювання проведення такого референдуму у разі незадоволення громадян роботою цих посадових осіб.

7. Дозволити додаткове фінансування організації та проведення місцевого референдуму самими громадянами та громадськими організаціями – ініціаторами проведення референдуму.

8. Обмежити максимальну кількість питань, які можуть бути винесені на місцевий референдум (наприклад, не більше 5-ти).

9. Для забезпечення можливості одночасного винесення на місцевий референдум різних варіантів рішення дозволити реєстрацію кількох ініціативних груп з обговорення однієї проблеми та передбачити дозвіл для місцевої ради брати участь у референдумі з альтернативною раніше зареєстрованій пропозицією.

10. У разі винесення на референдум великих за обсягом рішень, дозволити їх розміщення окремо від бюлетеня голосування, з обов'язковим оприлюдненням та затвердженням тексту документу територіальною комісією.

11. Надати офіційним спостерігачам право брати участь у всіх заходах із організації та проведення референдуму.

12. Не поширювати визначення підзаконного нормативно-правового акту на всі рішення, ухвалені на місцевому імперативному референдумі.

13. Передбачити можливість внесення змін до ухваленого референдумом рішення органом місцевого самоврядування через певний час (наприклад, після збігання терміну повноважень місцевої ради депутатів поточної каденції).

14. Встановити відповідальність посадових осіб за невиконання рішення імперативного та скасовувального (у разі впровадження) референдуму.