

*Аналітична записка
Серія «Політика», № 1, 2019*

ВІДНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ ЯК ЧИННИКА РОЗВИТКУ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Г. В. Макаров, к. політ. н., головний консультант
відділу розвитку політичної системи
Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці розглянуто відсутність в Україні закону, який би визначав порядок організації, проведення та реалізації ухвалених рішень місцевих референдумів. Запропоновано заходи та рекомендації для підготовки нового законопроекту «Про місцевий референдум».

Актуальність досліджуваної проблеми зумовлена такими обставинами.

1. Ухваленням у 2012 р. Закону України «Про всеукраїнський референдум» було скасовано дію Закону «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», у результаті чого стосовно законодавства про місцеві референдуми утворився правовий вакуум. На даний момент єдиним нормативно-правовим актом, який регламентує сам інститут місцевого референдуму, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ст.7 даного Закону лише у загальному вигляді окреслює предмет місцевого референдуму (усі питання, віднесені законодавством до відання органів місцевого самоврядування) та встановлює імперативний характер його результатів (обов'язковість для виконання).

У Верховній Раді України 8 скликання ще у 2015 р. народними депутатами України було зареєстровано проект Закону «Про всеукраїнський референдум» (№ 2145а), а також 3 альтернативні проекти законів з ідентичною назвою «Про місцевий референдум» (№ 2145а-1, № 2145а-2 та № 2145а-3). Однак, жоден із зазначених законопроектів не був поставлений на голосування, і по завершенню повноважень Верховної Ради України 8-го скликання їхня реєстрація скасовується.

2. Децентралізація влади вимагає удосконалення системи залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами, включаючи прямий вплив на прийняття рішень та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

3. Політика євроінтеграції вимагає врахування вимог до місцевого референдуму, встановлених низкою міжнародно-правових актів, зокрема Кодексом належної практики щодо референдумів, прийнятого Радою з демократичних виборів ПАРЄ у 2006 р.¹

¹ Кодекс належної практики щодо референдумів: // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права / За ред. Ю. Ключковського / Вид. 2-е, випр. і доповн. – К. : Логос, 2009. - С. 268 – 289.

Основні принципи регулювання місцевого референдуму. Виходячи з Керівних принципів щодо проведення референдумів, прийнятих Радою з демократичних виборів ПАРЄ, головними принципами з точки зору забезпечення народовладдя є:

- визначення його предмету виключно у межах повноважень органів місцевого самоврядування, діяльність яких охоплює відповідну територію, а також відповідність винесених на референдум питань національному законодавству;
- встановлення чітких термінів збирання підписів на підтримку ініціативи та прийняття рішення щодо голосування;
- адміністрування процесу референдуму безсторонніми органами;
- рівне право на агітацію «за» і «проти» запропонованого питання, причому фінансування агітації має здійснюватися у порядку, ідентичному до фінансування політичних партій та виборчих кампаній;
- встановлення чіткого механізму імплементації результатів референдумів відповідно до їх юридичних наслідків.

На вибір оптимальної моделі регулювання інституту місцевого референдуму в Україні впливають такі специфічні умови:

1. Обмеженість фінансових ресурсів місцевих бюджетів, за рахунок яких фінансується проведення місцевих референдумів. У зв'язку з цим постає необхідність обмеження кількості місцевих референдумів, причому такими фільтрами можуть бути: а) звуження їх предмету (кола питань, що можуть бути винесені на голосування); б) встановлення великої гранично необхідної кількості підписів громадян на підтримку проведення референдуму або складної процедури утворення ініціативних груп тощо.

Також проблематичним виявляється фінансування агітації на референдумі з державного та місцевих бюджетів.

2. Здійснення децентралізації влади в Україні. Запропонований Урядом План дій для другого етапу реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, передбачає реформування адміністративно-територіального устрою шляхом укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів у примусовому порядку. Хоча у країнах з усталеним та ефективним адміністративно-територіальним устроєм проведення референдумів з приводу зміни меж адміністративно-територіальних одиниць найчастіше є обов'язковим, однак в Україні у період децентралізації місцеві референдуми можуть бути використані для зриву зазначеної реформи. Тому до її завершення не виглядає доцільним робити межі адміністративно-територіальних одиниць предметом не лише обов'язкового, але навіть факультативного референдуму.

3. Конституційні обмеження, що частково стосуються і предмету місцевого референдуму. Виходячи з норм статті 74 Конституції України, місцевий референдум не може бути проведений з питань податків (зборів) та бюджету.

4. Чинна нині відносно централізована система публічної влади, в якій носіями місцевого самоврядування є органи влади саме територіальних громад. Так, відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування, як право самостійно вирішувати питання місцевого значення надається жителям територіальних громад (а отже – і місцевим радам сіл, селищ, міст). Натомість обласні та районні ради лише представляють спільні інтереси територіальних громад. При цьому у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» основна частина повноважень обласних та районних рад взагалі не розмежована (що ускладнює визначення предмету місцевого референдуму на даному рівні), а більшість управлінських функцій та навіть повноважень щодо нормотворчої ініціативи відповідно до ст. 44 цього ж Закону делегуються місцевим

державним адміністраціям – органам, що є складовими вертикалі державної виконавчої влади. У зв'язку з цим є **виправданим законодавче встановлення насамперед локального за масштабом різновиду референдуму (охоплює лише територіальні громади)**. У подальшому, після здійснення конституційної реформи у галузі децентралізації влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та областей, виникне потреба у впровадженні інституту місцевого референдуму також і на інших рівнях адміністративно-територіального устрою держави, подібно до практики розвинених демократичних держав.

Проблеми практичного застосування інституту місцевого референдуму в Україні.

При законодавчому врегулюванні місцевих референдумів доцільно проаналізувати деякі аспекти їх проведення у період дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991-2012 рр.) та в окремих випадках – спроби проведення вже після втрати зазначеним Законом чинності.

Вітчизняний досвід засвідчує такі проблеми у реалізації даного інституту:

1. Блокування референдумів місцевими радами, яким належали повноваження із прийняття остаточного рішення щодо призначення голосування. Зокрема, через це унеможлиблювалося проведення референдумів із питання довіри органам місцевого самоврядування та їх керівникам. Найбільш поширеними способами блокування ініціатив були: відмова від реєстрації ініціативних груп (найчастіше під приводом неправильного оформлення документації, яка переважно стосувалася проведення зборів громадян із обрання ініціативних груп)²; затягування

² Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні: Аналітична доповідь / І. А. Павленко, Г. В. Макаров, О. В. Токар-Остапенко / Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2013. - С. 27. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/referendum->

процесу з метою порушення встановлених термінів виконання процедур шляхом оскарження у судах³; зрив проведення зборів громадян, на яких обиралися члени ініціативної групи⁴; вибіркова перевірка зібраних підписів (оголошення недійсними підписних листів на підставі екстраполяції результатів аналізу лише невеликої їх частини на весь поданий масив)⁵. Як наслідок, переважна більшість місцевих референдумів, що були проведені з 1991 по 2012 р., були ініційовані органами місцевого самоврядування, причому у більшості випадків предметом референдуму виступали зміни в адміністративно-територіальному поділі, щодо яких чинне законодавство прямо вимагало проведення голосувань⁶. Натомість більшість референдумів, ініційованих громадянами, не були проведені.

2. Проведення незаконних референдумів (переважно з питань, що не належать до компетенції органів місцевого самоврядування, а натомість є виключною прерогативою державної влади). Зокрема, місцеві референдуми проводилися з питань мовної та зовнішньої політики, форми державного устрою, статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць, а у 2014 р. – навіть державної приналежності окремих територій. При цьому за організацію незаконних місцевих референдумів до 2014 р. посадові особи не несли відповідальності внаслідок неврегульованості даного питання у законодавстві. Кримінальні провадження порушувалися лише з 2014 р. щодо організаторів референдумів 2014 р. в Автономній Республіці Крим, м. Севастополі, більшості міст і районів Донецької та Луганської областей.

33cfe.pdf

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

Однак провадження були зумовлені специфікою винесених на голосування питань, і стосувалися злочинів проти безпеки держави, зазіхання на її територіальну цілісність.

3. Використання місцевих референдумів з метою легітимізації незаконних рішень органів місцевого самоврядування за допомогою волі мешканців (зокрема, спроби проведення 2007 р. в Косівському районі Івано-Франківській обл. референдумів щодо розширення меж національного природного парку на землі, що перебували у розпорядженні держави, а також про повернення об'єктів колишнім власникам, що володіли ними до 1939 р.⁷).

4. Зволікання з імплементацією результатів місцевих референдумів. Переважно подібні факти були пов'язані з діяльністю центральних органів державної влади. Так, наприклад, низку постанов щодо зміни меж адміністративно-територіальних одиниць не було ухвалено Верховною Радою України, а рішень щодо затвердження Статутів територіальних громад – Міністерством юстиції України (хоча в останньому випадку затримки відбувалися і при реєстрації тих статутів, які не були ухвалені на референдумі)⁸.

Аналіз останніх законопроектів (№ 2145а-1, № 2145а-2 та № 2145а-3 «Про місцевий референдум») дозволяє виокремити низку типових недоліків, характерних для проектів нормативно-правових актів у галузі місцевого референдуму, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України, на які серед іншого звертали увагу представники Головного науково-експертного управління Верховної Ради України.

⁷ Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії/ Доповідь Лабораторії законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/pdfjoiner.pdf>

⁸ Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні: Аналітична доповідь/ І. А. Павленко, Г. В. Макаров, О. В. Токар-Остапенко / Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2013. - С. 29 - 30. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/referendum-33cfe.pdf>

- Проблема визначення предмету місцевого референдуму. У законопроектах він часто визначається: а) через вжиття формулювання «питання місцевого значення», у зв'язку з чим перелік питань, що можуть бути винесені на референдум, виходить за межі повноважень територіальних громад, визначених законодавством; б) використання оціночних суджень (наприклад, «питання, що становлять суспільну небезпеку...»), що допускають суб'єктивне тлумачення предмету референдуму.

- Встановлення обов'язкового референдуму при об'єднанні територіальних громад та загалом зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, що відповідає загалом засадам народовладдя та практиці демократичних країн, але створює перешкоди для проведення адміністративно-територіальної реформи.

- Класифікація референдумів за несумісними критеріями. Так, наприклад, у законопроекті № 2145а-3 одночасно пропонуються такі види місцевого референдуму, як повторний та імперативний (хоча у першому випадку ідеться про підстави поновлення референдуму, а у другому – про юридичні наслідки).

- Не передбачено взагалі можливості проведення консультативних місцевих референдумів, не зважаючи на те, що даний різновид широко застосовується у державах-членах Європейського Союзу та інших демократичних країнах.

- Порушення балансу між інтересами органів публічної влади та інтересами громадянського суспільства при ініціюванні референдуму.

- Недосконалі вимоги до суб'єктів ініціювання. Так, деякі законопроекти вимагають для прийняття рішення про проведення референдуму та обрання ініціативної групи організувати загальні збори громадян. Законопроекти № 2145а-1 та № 2145а-3 встановлювали спеціальну кількість учасників загальних зборів з метою обрання ініціативної групи залежно від категорії адміністративно-територіальної одиниці, зовсім не

враховуючи значну відмінність між одиницями одного виду за кількістю населення (а отже – і виборців). Так, наприклад, різниця між обласними центрами Харковом та Ужгородом за результатами Всеукраїнського перепису населення 2001 р. становила 12,5 разів, а між містами обласного значення Кривим Рогом (Дніпропетровська обл.) та Новодністровськом (Чернівецька обл.) – майже 65 разів⁹. Мінімальна кількість учасників таких зборів у м. Севастополі пропонувалася такою ж, як і в м. Києві, але вдвічі більшою, ніж у будь-якому місті з населенням у 1 млн громадян. Таким чином, створюються нерівні умови для мешканців населених пунктів: у малих містах процедура проведення референдумів суттєво ускладнюється.

- Непрозорий механізм фінансування референдуму, оскільки право на агітацію під час кампанії з проведення референдуму отримує широке коло суб'єктів без відкриття спеціальних рахунків.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Представникові Президента України у Верховній Раді України – виступити перед депутатськими фракціями з ініціативою щодо створення робочої групи з питань розробки законодавства про місцевий референдум (або про всеукраїнський та місцевий референдум) при Комітеті ВР з питань правової політики та правосуддя, або при Комітеті ВР з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування. Проект Закону щодо місцевого референдуму має включати такі основні норми:

1. Проведення місцевих референдумів лише на рівні територіальних громад (принаймні до завершення реформи адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади у напрямі децентралізації).

2. Визначення предмету місцевого референдуму у межах компетенції відповідних органів місцевого самоврядування з виключенням окремих

⁹ Населення міст України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://ukrmap.org.ua/Naselenie_ukr.htm

питань. Зокрема:

- питання внутрішньої організації роботи місцевих рад, інших органів місцевого самоврядування та їх апаратів;
- обрання, призначення на посади та звільнення з посад осіб, що обираються, призначаються та звільняються на пленарних засіданнях місцевих рад;
- питання, пов'язані з встановленням місцевих податків та зборів, тарифів на надавані населенню послуги, а також із затвердженням та виконанням місцевих бюджетів;
- питання зміни меж територіальних громад та інших адміністративно-територіальних громад (до завершення адміністративно-територіальної реформи);
- питання у межах повноважень, делегованих органами державної влади.

3. Уможливлення імперативного та консультативного типів референдуму залежно від форми питання. Зокрема, необхідно передбачити:

- винесення на імперативний референдум лише готових проектів рішень;
- винесення лише на консультативний референдум загально сформульованих питань;
- перетворення імперативного референдуму на консультативний, якщо у ньому взяли участь менше виборців за встановлений поріг явки – 50% виборців, внесених до списків (замість визнання референдуму таким, що не відбувся).
- визначення, що імперативний референдум вважається таким, що відбувся, тільки якщо у ньому взяли участь 50 % виборців.

4. Впровадження однорівневої системи ініціювання місцевого референдуму за громадською ініціативою (при паралельному збереженні права місцевих рад на референдумну ініціативу) без участі зборів.

- Суб'єктом ініціювання місцевого референдуму може бути при цьому:

а) офіційно зареєстрована місцева організація політичної партії;

б) громадська організація чи громадське об'єднання, що діє на території адміністративної одиниці, або місцеве відділення такої організації (об'єднання);

в) ініціативна група, що складається з жителів територіальної громади. Кількість такої групи має визначатися кількістю виборців на відповідній території та становити не менш як:

1) 10 осіб – для громади, у якій відповідно до відомостей Державного реєстру виборців налічується не більш як 1 тис. виборців;

2) 20 осіб – для громади, у якій налічується понад 1 тис., не більш як 10 тис. виборців;

3) 50 осіб – для громади, у якій налічується понад 10 тис., але не більш як 100 тис. виборців;

4) 100 осіб – для громади, у якій налічується понад 100 тис., але не більш як 500 тис. виборців;

5) 150 осіб – для громади, у якій налічується понад 500 тис., але не більш як 1 млн. виборців;

б) 200 осіб – для громади, у якій налічується понад 1 млн. виборців.

- Право ініціювати проведення місцевого референдуму має бути надано ініціативній групі, яка після реєстрації (здійснюється протягом 15 днів із моменту подання документів до територіальної виборчої комісії) має забезпечити збирання підписів виборців на підтримку своєї ініціативи.

- При цьому мінімальна кількість підписів виборців, необхідна для оголошення референдуму за громадською ініціативою, має становити 10% від кількості осіб із правом голосу, що проживають на даній території, а строк, відведений для збирання підписів – 30 календарних днів.

- Повинна бути передбачена можливість реєстрації ініціативної групи, що офіційно відстоюватиме протилежну позицію до ініціаторів референдуму.

5. Обмеження в часі щодо кількості винесених питань та сумісництва з іншими випадками голосування.

- Не повинно виноситися на голосування в один і той самий день питань, запропонованих одним суб'єктом референдумної ініціативи:

а) у кількості, більшій ніж 5;

б) різних за формою (загальне формулювання та проект рішення).

- У разі, якщо ініціатива передбачає винесення на референдум одночасно кількох питань, встановити необхідність збирання підписів окремо за кожне питання.

- Рішення про реєстрацію наступної ініціативної групи або іншого суб'єкта референдумної ініціативи не може бути прийняте територіальною виборчою комісією раніше, ніж через 90 днів після голосування на місцевому референдумі або до прийняття остаточного рішення (включаючи можливі оскарження у судовому порядку) про відмову попередньому зареєстрованому суб'єктові у проведенні референдуму.

6. Адміністрування місцевого референдуму безпосередньо не зацікавленими або політично нейтральними органами.

- Надати повноваження щодо прийняття остаточного рішення про оголошення референдуму (незалежно від суб'єкта його ініціювання) місцевій державній адміністрації (після завершення реформи територіальної організації влади дану функцію доцільно покласти на префектів). Підставами для відмови у проведенні референдуму можуть бути: вихід питання за межі компетенції відповідних органів місцевого самоврядування, або порушення інших обмежень щодо предмету референдуму; невідповідність винесеного проекту рішення Конституції та законам України; порушення вимог щодо форми та кількості питань або щодо розведення в часі місцевих референдумів; недостатня кількість членів ініціативної групи або підписів на підтримку референдуму, а також встановлення факту подання недостовірних даних щодо такої кількості.

- Покласти функції управління процесом референдуму на територіальні виборчі комісії, утворені як постійно діючі колегіальні органи відповідно до Закону України «Про місцеві вибори».

7. Сприяння прозорості референдумної агітації. Право на агітацію мають отримати лише ініціативні групи, що формують фонди на банківських рахунках у встановленому законом порядку, який має бути ідентичним до передбаченого Законом «Про місцеві вибори».

8. Щодо імплементації результатів імперативного референдуму та проведення повторного референдуму:

- Зобов'язати місцеві ради офіційно затверджувати рішення, підтримані на імперативному референдумі, не пізніше ніж через 30 днів після оголошення офіційних результатів голосування.

- Відобразити у змінах до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що рішення, прийняті на імперативному місцевому референдумі у межах повноважень органів місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу по відношенню до актів цих органів місцевого самоврядування. Виходячи з цього, у законодавстві мають бути встановлені обмеження в часі щодо перегляду норм, прийнятих на місцевому референдумі:

а) акти або їх окремі положення, ухвалені на імперативному референдумі, можуть бути скасовані наступним аналогічним референдумом не раніше, ніж через 2 роки, а відповідним рішенням органу місцевого самоврядування – не раніше, ніж через 5 років;

б) у разі відхилення рішення на імперативному референдумі (проти рішення проголосувало понад 50% учасників) повторний референдум із того ж питання може бути проведений не раніше, ніж через 2 роки, а місцевою радою відхилене у такий спосіб рішення може бути підтримане без проведення повторного референдуму не раніше, ніж через 5 років.

- Передбачити можливість дострокового припинення повноважень органу місцевого самоврядування у разі порушення встановленого законодавством порядку імплементації результатів імперативного референдуму.