

## ДО ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

## TO THE PROBLEM OF LOCAL REFERENDUM: LEGAL ASPECT

Стешенко Т.В., к.ю.н.,  
доцентка кафедри державного будівництва  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Пахомов А.В., студент II курсу  
Інститут прокуратури та кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Сучасні європейські тенденції вимагають від держав забезпечення принципу народовладдя та визначення безпосередніх юридичних механізмів його реалізації. Однак це зовсім не означає, що всі держави здатні піти у своєму законодавстві далі задекларованих конституційно принципів, тому в цьому аспекті особливої уваги заслуговує інститут місцевого референдуму, адже, як показує історичний досвід, демократія завжди починається не згори, а знизу, тобто саме з територіальної громади. Саме індивід і територіальна громада починає будувати громадянське суспільство.

Аналіз Конституції та законів України дає змогу стверджувати, що місцевий референдум є конституційно закріпленою формою безпосереднього волевиявлення територіальних громад у відповідних адміністративно-територіальних одиницях щодо вирішення питань місцевого значення шляхом прямого голосування. До того ж місцевий референдум є пріоритетною формою правотворчості територіальних громад, адже рішення, прийняті на місцевих референдумах, втілюючи волю та законні інтереси територіальної громади, мають відповідну юридичну силу.

Запровадження дієвих інструментів здійснення влади народом на місцях у формі референдуму є пріоритетним завданням держави, а представники громадськості, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, асоціацій органів місцевого самоврядування мають бути не реципієнтами законодавчого продукту, а учасниками його творення.

Проблему «правового вакууму» щодо законодавчого закріплення процедури призначення та проведення місцевого референдуму треба вирішувати шляхом прийняття окремого Закону України «Про місцеві референдуми».

Майбутній Закон методологічно має врахувати сутність місцевого референдуму, яка полягає у вирішенні питань місцевого значення безпосередньо територіальною громадою. Унормування моделі місцевого референдуму має ґрунтуватись на положеннях Конституції України щодо місцевого самоврядування та відповідних міжнародних стандартах.

**Ключові слова:** місцевий референдум, місцеве самоврядування, територіальна громада, міжнародні стандарти.

Modern European trends require states to ensure the principle of democracy and definition of direct legal mechanisms for its implementation. But this does not mean that all states are able to go beyond the constitutionally declared principles in their legislation, so in this aspect the institution of local referendum deserves special attention, because as historical experience shows, democracy always begins not from above but from below, i.e. from the territorial community. The individual and the territorial community begin to build civil society. The relevance of the topic of this article is also due to the need to increase the efficiency and improvement of local self-government in close connection with the formation and development of civil society in our country.

Experience shows that the issues of administrative and territorial organization (about a third), changes of the names of settlements (more than a quarter), as well as institutional issues, mainly on the creation of new local councils and trust in local self-government bodies and officials (totally about one-fifth) were the subjects of most local referendums. A small part of local referendums concerned with other issues, including environmental, land and landscaping issues.

The right to participate in a referendum is enshrined in many documents of Council of Europe. The institute of referendum is mentioned mainly in the context of solving the municipal level problems in the European Charter of Local Self-Government (15 October 1985), according to which the right to local self-government is executed by councils or assemblies consisting of members elected by free secret direct and equal ballot and total voting.

A local referendum is a form of direct democracy in the local communities, expressed in the will of members of territorial communities according to the formally provided range of issues related to its subject.

Taking into consideration the European experience, according to the mandatory issues which are the subject of a local referendum the following issues should be selected: changes of the administrative and territorial organization; changes of the names of settlements; adoption of basic regulations of municipalities (for example, decisions on approval of development strategies); disposal of municipal property; development of key infrastructure facilities (e.g. recycling plants).

The territory of local referendums is the boundaries of a certain administrative unit, which is the subject to the jurisdiction of the appropriate territorial community.

The problem of the "legal vacuum" regarding the procedure prescribed by the legislation and conducting a local referendum should be solved by adopting a separate Law of Ukraine "On Local Referendums".

**Key words:** local referendum, local self-government, territorial community.

**Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими завданнями.** Сучасні європейські тенденції вимагають від держав забезпечення принципу народовладдя та визначення безпосередніх юридичних механізмів його реалізації. Однак це зовсім не означає, що всі держави здатні піти у своєму законодавстві далі задекларованих конституційно принципів, тому в цьому аспекті особливої уваги заслуговує інститут місцевого референдуму, адже, як показує історичний досвід, демократія завжди починається не згори, а знизу, тобто саме з територіальної громади. Саме індивід і територіальна громада починають будувати громадянське суспільство. Актуальність теми статті обумовлюється також необхідністю

збільшення ефективності та вдосконалення місцевого самоврядування в тісному взаємозв'язку з формуванням і розвитком громадянського суспільства в нашій країні [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню інституту референдуму присвячена значна кількість робіт науковців, таких як В.М. Кампо, П.М. Любченко, В.Ф. Погорілко, Т.В. Стешенко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький. Однак, незважаючи, на наукові здобутки в цій галузі, серед невіршених залишається питання процесуального врегулювання інституту місцевого референдуму.

**Мета дослідження** полягає у виявленні проблемних питань інституту місцевого референдуму та представленні шляхів їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286-XI, що був прийнятий задовго до прийняття Конституції України, але сьогодні нечинний (на підставі Закону від 6 листопада 2012 року № 5475-VI), визначав поняття «референдум» як спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень із важливих питань загальнодержавного і місцевого значення.

Відповідно до ст. 4 цього Закону, предметом місцевих референдумів тодішній законодавець визначав такі питання:

- прийняття, зміна або скасування рішень із питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих і розпорядчих органів.

Цей Закон передбачав право ініціативи у збиранні підписів під вимогою про призначення місцевого референдуму через інститут так званих ініціативних груп, а для здійснення цього права передбачалася складна процедура, що включала скликання зборів громадян, на яких обиралась ініціативна група, яка після реєстрації мала зібрати встановлену законом кількість підписів виборців на підтримку проведення референдуму (ст. 16). Застосовувалися два типи референдумів, такі як обов'язковий (повинен проводитись щодо кола питань, які на підставі закону можуть бути вирішені тільки шляхом референдуму) та факультативний (проведення якого не є обов'язковим для прийняття тих чи інших рішень органами місцевого самоврядування). До предмета обов'язкового референдуму входив перелік питань стосовно найменування або перейменування адміністративно-територіальних одиниць, питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр, зміну базового рівня у сільських районах тощо. Відповідно, факультативний референдум міг бути проведений з будь-яких інших питань, що становили зміст місцевого референдуму (ст. 6).

З практикою застосування цього Закону, який втратив чинність, виявилися певні процедурні моменти, завдяки яким реалізація права народу на місцевий референдум зіткнулася з численними перешкодами. Йдеться про блокування місцевими радами референдумів у вигляді відмов від реєстрації ініціативних груп, використання оскаржень у судах задля недопущення вчасного виконання ініціаторами референдуму встановлених процедур, вибіркової перевірки достовірності підписів, вибіркоче ставлення до оголошення референдумів із боку місцевої влади тощо. На нашу думку, це було пов'язано зі складними бюрократично-процесуальними моментами, які систематично використовувались як привід до таких дій із боку місцевих рад [2, с. 37].

Однак, незважаючи на всю недосконалість нормативно-правової бази, в Україні за період від 1991 року до середини 2012 року відбулося 165 місцевих референдумів [3, с. 5]. У територіальному розрізі найбільше місцевих референдумів (понад 10 у кожній області) проведено у Рівненській, Івано-Франківській, Закарпатській, Житомирській, Львівській та Донецькій областях.

Як показує досвід, предметом більшості місцевих референдумів стали питання адміністративно-територіального устрою (близько третини), зміни назв населених пунктів (понад чверті), а також інституційні питання переважно щодо створення нових місцевих рад і довіри органам та посадовим особам місцевого самоврядування (загалом приблизно п'ята частина). Невелика частина стосувалась інших питань, зокрема екологічних, земельних та питань благоустрою [4, с. 36].

З моменту втрати у 2012 році чинності цього документа в системі вітчизняного законодавства України інститут місцевого референдуму представлений фрагментарно, згадується лише в окремих законодавчих актах, а щодо процедурних аспектів утворився правовий вакуум, тому нині його проведення є неможливим.

Наприклад, у Конституції України відсутнє визначення поняття «місцевий референдум», але у ст. 69 наводиться трактування терміна «референдум» як форми безпосередньої демократії, засобу здійснення народного волевиявлення [5]. У чинному Законі України «Про місцеве самоврядування» місцевий референдум є формою прийняття територіальною громадою рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування [6].

У Конституції містяться положення, що є законодавчим підґрунтям регулювання проведення таких референдумів. Право громадян брати участь у місцевих референдумах міститься у ч. 1 ст. 38. Віковий ценз набуття, підстави обмеження права голосу на референдумах та коло питань, що не допускаються вирішувати референдумом, обумовлюються ст. 70 та ст. 73 відповідно.

Цікавим фактом є те, що Конституція України не визначає чітко територію проведення місцевих референдумів. Частиною 1 ст. 143 постулюється, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів. Виходить, що проведення місцевого референдуму здійснюється вищезазначеними адміністративно-територіальними одиницями, серед яких відсутні район і область, а також район у місті.

Законодавець, на відміну від всеукраїнських референдумів, конституційно не визначив суб'єкти ініціювання проведення місцевого референдуму. Однак Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесене прийняття рішення про проведення місцевого референдуму (п. 18 ч. 1 ст. 26), а до відання районних та обласних рад – питання прийняття (за пропозицією територіальних громад) рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів.

Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначається законом про референдуми згідно з Конституцією (п. 20 ч. 1 ст. 92), який не прийнято.

За 30 років існування незалежної України було підготовлено чимало законопроектів про місцеві референдуми. Нині Верховна Рада України IX скликання також займається обговореннями питань щодо нинішнього Законопроекту від 2 вересня 2019 року № 1221. Відповідно до проекту Закону України «Про місцевий референдум», місцевий референдум є формою самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого голосування. Стаття 3 цього Законопроекту конкретизує предмет місцевого референдуму, на відміну від чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», і визначає як такий ті положення, що не були законодавчо закріплені Законом України «Про всеукраїнський і місцевий референдум», а саме затвердження програми розвитку територіальної громади або змін до неї; дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради; дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; втрата чинності нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування або окремими його положеннями. Вважаємо, що внесення цього кола питань до предмета місцевого референдуму є надзвичайно важливим, а суб'єктами ініціювання місцевого референдуму у цьому документі визнаються не тільки сільська, селищна, міська рада,

сільський, селищний, міський голова, але й виборці на вимогу щонайменше 10%.

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 року [7, с. 13], відповідно до якої право на місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного таємного прямого рівного й загального голосування.

15 лютого 1996 року Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію № R(96)2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні», яка констатує, що право громадян сказати своє вирішальне слово в ухваленні важливих рішень визнається одним із демократичних принципів, спільних для всіх держав-членів Ради Європи. Це право може бути безпосереднім чином реалізоване на місцевому рівні, а управління важливими місцевими справами повинне включати ефективну участь громадян [8, с. 11]. Преамбула Рекомендації містить застереження, що практика проведення місцевих референдумів передбачає низку потенційних ризиків, пов'язаних із такими аспектами, як «громіздкість» процесу, ризик делегізації представницького характеру місцевих інституцій, можливість прийняття суперечливих рішень суміжними органами з питань, що становлять спільний інтерес. Проте підкреслюється, що інституціоналізація місцевого референдуму та народної ініціативи в рамках правового регулювання є тим засобом, що гарантує належне використання цих інститутів безпосередньої демократії та обмежує потенційні ризики.

На думку Парламентської Асамблеї Ради Європи, відповідно до Резолюції «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» № 1121 (1997 рік), реальна демократія залежить від активної участі у суспільних справах усіх громадян. Їх участь у політичному житті та співпраця в рамках політичних інститутів є вирішальними факторами нормального функціонування демократичних інститутів. Незважаючи на це, Парламентська Асамблея Ради Європи вважає, що референдум має існувати лише як допоміжний інструмент, вважаючи, що гармонізація найбільш суперечливих і несумісних потреб громадян та їх груп, продиктованих загальними інтересами, може бути досягнута лише в процесі парламентської діяльності (п. 2) [2, с. 23].

Законодавець європейських держав визначає предмет місцевого референдуму шляхом закріплення конкретного кола питань, що можуть бути винесені на референдум. Найбільш широка сфера проведення місцевих референдумів з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, гарантована законодавством Чехії, Естонії, Фінляндії, Франції, Литви, Мальти, Польщі. Предметом обов'язкових референдумів, як правило, виступа-

ють питання адміністративно-територіального устрою, зокрема зміни меж адміністративно-територіальних одиниць (Італія, Угорщина, Чехія), прийняття основних нормативно-правових актів муніципалітетів (Австрія, Іспанія). Водночас є важливим перелік питань, вирішення яких не підлягає юрисдикції місцевого референдуму відповідних країн. Наприклад, законодавство Бельгії обмежує вирішення кадрових питань, питання бюджету, фінансової та фіскальної політики не можуть підлягати розгляду місцевими референдумами у Бельгії, Італії, Португалії, Іспанії. Проте в Ірландії місцеві референдуми можуть проводитись виключно з питань різних фінансових проєктів; у Болгарії референдуми застосовуються для вирішення цілої низки питань матеріально-фінансового характеру (одержання позик у банках та інших фінансових установах; розпорядження муніципальною власністю; управління муніципальними активами, що мають велике значення та вартість; інвестування; розбудова промислової інфраструктури тощо).

**Висновки і перспективи подальших розвідок.** Місцевий референдум – це форма безпосередньої (прямої) демократії на місцях, що виражена у волевиявленні членів територіальних громад щодо формально передбаченого кола питань, віднесених до його предмета.

Враховуючи європейський досвід, як обов'язкові питання, що мають складати предмет місцевого референдуму, слід виокремити зміни адміністративно-територіального устрою; зміни назв населених пунктів; прийняття основних нормативно-правових актів муніципалітетів (наприклад, рішення про затвердження стратегій розвитку); розпорядження муніципальною власністю; розбудова ключових об'єктів інфраструктури (наприклад, сміттеперероблюючих комбінатів).

Територією проведення місцевих референдумів є межі певної адміністративної одиниці, яка віднесена до юрисдикції відповідної територіальної громади.

Суб'єктами ініціювання проведення місцевого референдуму мають виступати сільські, селищні, міські ради як представницькі органи територіальної громади.

Проблему «правового вакууму» щодо законодавчого закріплення процедури призначення та проведення місцевого референдуму треба вирішувати шляхом прийняття окремого Закону України «Про місцеві референдуми».

Для вирішення проблеми складних бюрократично-процесуальних моментів, «громіздкості» процесу проведення місцевого референдуму, забезпечення його прозорості можна створити онлайн-платформу «Місцевий референдум» на сайті місцевої ради відповідної територіальної громади, що відповідає положенням ухвалені Кабінетом Міністрів України «Стратегії реформування державного управління України до 2025 року», де наголошується на необхідності побудови сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Стешенко Т.В. Актуальные аспекты усовершенствования организации и проведения местных референдумов в Украине. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-aspekty-usovershenstvovaniya-organizatsii-i-provedeniya-mestnyh-referendumov-v-ukraine-1> (дата звернення: 11.10.2021).
2. Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2013. 42 с.
3. Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту «Про місцевий референдум в Україні № 7082 та пропозиції громадських експертів». *Часопис ПАРЛАМЕНТ*. 2012. № 1. С. 5.
4. Витяг з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти». *Матеріали «круглого столу»* (23 липня 2009 року, м. Київ) / В.Л. Федоренко, І.В. Ляшко, В.Д. Базілевич та ін. Київ : СПД Москаленко О.М., 2011. С. 36.
5. Конституція України : офіційний текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
6. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 11.10.2021).
8. Recommendation No. R (96)2 to Member States on Referendums and Popular Initiatives at Local Level. Adopted on 15 February. URL: <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek9.pdf> (дата звернення: 11.10.2021).