

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»  
науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації  
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,  
видане Державним комітетом  
інформаційної політики України

## ЗАСНОВНИК і ВИДАВЕЦЬ



Лабораторія  
законодавчих ініціатив  
info@laboratory.kiev.ua  
тел.: (044) 531 37 68  
факс: (044) 425 25 33

## ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор КОГУТ

## ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

В'ячеслав ШРАМОВИЧ

## НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Олеся КИРИЧЕНКО  
Наталія МАТВІЄНКО  
Галина ТИЩЕНКО  
Марія КОВАЛЬ  
Світлана МАТВІЄНКО  
Олександра МИХАЙЛОВА  
Олександр СИНЬООКІЙ

При використанні матеріалів посилання  
на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ»  
обов'язкове.

Підписано до друку 18.12.2012

Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.

Наклад 2000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

## ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

## ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА

ФОП Жорін Р.В.

## ВЕРСТКА

Тетяна ПОРЕМСЬКА

## ДРУК

ФОП Жорін Р.В.

«Часопис ПАРЛАМЕНТ» № 1/2012



## ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 1/2012

Вступ ..... стор. 2

Тема

Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні.  
Аналіз законопроекту Про місцевий референдум  
№ 7082 та пропозиції громадських експертів ..... стор. 5

Чому проект Закону України «Про місцевий референдум»  
№ 7082 потребує суттєвого доопрацювання? . . . стор. 24

Проблеми правового регулювання інституту місцевих  
референдумів: аналіз чинного законодавства  
та законопроектів ..... стор. 38

Додаток

Реформа інституту місцевого референдуму:  
участь громадян в урядуванні — погляд регіонів . . . стор. 47

Автори досліджень: О. Заславський, В. Кравченко, А. Янчук

*Проект «Реформа інституту місцевого референдуму: участь громадян в урядуванні» реалізується Лабораторією законодавчих ініціатив з партнерами в межах спільної ініціативи Pact Inc., Міжнародного фонду «Відродження» та Фонду Східна Європа.*

*Реалізація компоненту «Підтримка місцевих ініціатив» програми «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», що виконується Pact Inc., стала можливою завдяки ширшій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), та фінансовій підтримці Міжнародного фонду «Відродження».*

*Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю Лабораторії законодавчих ініціатив й партнерів та не обов'язково відображають точку зору USAID, уряду США, Pact Inc., Міжнародного фонду «Відродження» та Фонду Східна Європа.*



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



## ВСТУП



**Олександр  
ЗАСЛАВСЬКИЙ,**  
експерт  
Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Президент України Віктор Янукович 27 листопада 2012 року підписав ухвалений в цілому новий Закон України «Про всеукраїнський референдум». Якість і відповідність цього документу положенням Конституції України, а також процедура його ухвалення залишаються поза межами цієї публікації. Однак, ухвалення даного закону спричинило певний нормативний вакуум у сфері місцевого референдуму, адже відповідно до частини четвертої Прикінцевих положень Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втрачає чинність з дня офіційного оприлюднення нового Закону. Таким чином, якщо в останні роки назріла потреба ухвалення нового закону про місцевий референдум, то зараз законодавці повинні його ухвалити вже фактично в імперативному порядку.

Логіка парламентарів у цьому питанні може викликати неоднозначні оцінки, адже за 20 років був проведений лише один всеукраїнський референдум (результати якого так і не були імплементовані), а місцевих референдумів — більш, ніж 160. Крім того, чинне законодавство у сфері місцевого самоврядування передбачає обов'язковість проведення місцевих референдумів з цілого ряду питань. Якщо до цього процедура їх проведення була застарілою та невідповідною сучасним реаліям, то зараз цієї процедури немає взагалі. Таким чином, парламентарі позбавили громадян України гарантованих Конституцією прав на місцевий референдум.

Більш, ніж 20 років базовим законодавчим актом у сфері референдумів був Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Окрім того, що він був ухвалений ще до набуття чинності Конституцією України (а відтак діяв в тій частині, яка не суперечить Основному Закону), його норми, здебільшого, були концептуально застарілими, останні роки не відображали реалій суспільно-політичних відносин у цій сфері, і часто суперечили нормам інших законів, ухвалених пізніше.

Наразі в юридичній теорії та практиці можна зустріти багато визначень «місцевого референдуму»: «форма місцевої (локальної) демократії», «спосіб безпосереднього прийняття найбільш важливих рішень місцевого значення», «інститут конституційного права» чи «інститут місцевого самоврядування» тощо. Однак при таких досить різних підходах потрібно розуміти основне, що місцевий референдум — це не зменшений масштаб загальнодержавного референдуму. А отже, цей інститут має регулюватися окремим законом.

Вже давно назріла потреба ухвалення якісно нового закону про місцевий референдум окремо від референдуму всеукраїнського (розуміючи різну правову природу цих явищ). І такий закон мав би в повній мірі гарантувати громадянам реалізацію конституційних прав на участь у місцевому референдумі, що є одним з основних механізмів як контролю територіальною громадою діяльності місцевої влади, так і вирішення місцевих проблем шляхом безпосередньої участі.

Однак, треба з неабиякою обережністю ставитися до механізмів прямої демократії, адже одні з них спрямовані на поглиблення демократичних процесів, в той час як інші навпаки — збільшують владу політичних сил, які ними користуються. З цієї точки зору референдуми можуть **не надавати громадянам владні повноваження, а підпорядковувати громадян владним інститутам.** Так деякі референдуми можуть бути ініційовані не самими громадянами (членами територіальної громади), а відповідними виконавчими чи представницьким органами. І такі референдуми часто мають лише одну єдину мету — послаблення впливу інших владних інститутів або оминання процедур, які стоять на заваді ініціаторів.

При розробці законодавства щодо референдумів необхідно також розуміти, що цей механізм ні в якому разі не повинен стати сліпим інструментом використанням «права більшості». За жодних обставин не можна забувати про ключову складову прямої демократії — сам **процес**, який, в принципі, набагато важливіший, ніж результат голосування як такий. В цьому контексті також треба розуміти, що референдуми не спрямовані на підміну інститутів репрезентативної демократії, а швидше відіграють роль періодичного запобіжнику проти недемократичних процесів та неадекватних рішень владних установ.

Якщо говорити про практику європейських країн, то референдуми, і зокрема місцеві, набули розповсюдження відносно нещодавно. Так, у 80-90-ті роки ХХ століття цей механізм безпосередньої участі громадян в урядуванні почав активно впроваджуватись в країнах Західної та Східної Європи. А у Швейцарії, яка по праву вважається «країною референдумів», цей механізм набув неабиякої популярності з кінця 60-х років минулого століття. Не можна на 100% визначити, чому в тій чи іншій країні був запроваджений інститут прямої демократії на регіональному та місцевому рівнях. Причини можуть варіюватися від історичних передумов до моделей демократії та наявності (і активності використання) механізму прямої демократії на національному рівні.

Найбільш імовірною гіпотезою, яка об'єднує всі країни Західної Європи, є проблема абсентеїзму та боротьба з нею. Процес євроінтеграції і, відповідно, перенесення центрів прийняття рішень на ще більш віддалений від пересічних громадян рівень не міг не спричинити апатію громадян до питань національного рівня, не кажучи вже про рівень загальноєвропейський. Тому виглядає логічним активізація на місцях різних форм безпосередньої участі громадян в урядуванні, однією з яких є місцевий референдум.

Крім того, в кожній країні були свої чинники абсентеїзму і, відповідно, причини для популяризації цього інституту місцевої демократії. Так, наприклад, в Італії референдуми активно впроваджувалися для легітимації влади після втрати довіри до християнських демократів.

Також не можна не враховувати фактор появи нових політичних сил — «нові лівих». Крім іншого, вони відстоювали ідею якомога активнішого впровадження механізмів прямої демократії у багатьох європейських країнах.

В результаті активізації усіх цих процесів Комітет Міністрів Ради Європи з питань місцевого врядування ухвалив у 1993 році резолюцію щодо місцевих референдумів. Цей документ з часом перетворився на конкретні рекомендації для країн-кандидатів на вступ до ЄС. Однак все це не призвело до якихось уніфікованих правил, норм та стандартів. Законодавство у сфері місцевих референдумів дуже різниться від країн до країни.

Лише у 2007 році Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією) був розроблений **Кодекс належних практик щодо проведення референдумів**, який став орієнтиром для розробки законодавства у цій сфері.

Останні кілька років і українські законодавці намагаються реформувати законодавство у сфері регулювання як загальнонаціонального, так і місцевого референдуму. Наразі зареєстровано чотири законопроекти, два з яких стосуються всеукраїнського референдуму, один — референдумів взагалі та ще один — проведення місцевих референдумів.

На початку 2009 року Міністерство юстиції в рамках підготовки законопроекту з місцевого референдуму зробило спробу узагальнити практику референдумів в Україні та збило інформацію за період з 1991 по початок 2009 року. В цій статистиці не враховані ті референдуми, які були ініційовані з боку територіальних громад, але не були проведені у зв'язку із спротивом місцевої влади. Взагалі, ми можемо стверджувати, що з року в рік ситуація з дотриманням права громадян на проведення місцевих референдумів незмінно погана. Громадяни, які самостійно ініціюють проведення референдумів, стикаються з системним порушенням своїх прав або не в змозі виконати в повній мірі всі передбачені Законом процедури.

Останній законопроект у сфері регулювання місцевого референдуму був ухвалений у першому читанні у квітні 2011 року. Проблема полягає в тому, що цей закон має суттєві недоліки, суперечить європейським стандартам, а в деяких положеннях — і Конституції України. Такий потрібний громадянськості закон виявився або не на часі у парламенті, або занадто ж проблемним загалом. В результаті він перебуває на порядку денному роботи профільного комітету вже 3 сесії.

Саме з метою доопрацювання даного законопроекту Лабораторія законодавчих ініціатив і розпочала проект «Реформа інституту місцевого референдуму: участь громадян в урядуванні». Дана ініціатива реалізується спільно з ГО «Центр політичного аналізу та виборчого консалтингу» (м. Луцьк), ГО «Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень» (м. Чернігів), Донецькою і Херсонською організаціями ВГО «Комітет виборів України», та за підтримки Фонду Східна Європа і проекту «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», що виконується РАСТ Inc.

Проект передбачав консолідацію зусиль громадськості, експертів і політиків з метою лобіювання у парламенті змін до законодавства, які б відповідали інтересам громадянського суспільства, а також популяризація інституту місцевого референдуму в якості інструменту безпосередньої участі громадян в урядуванні.

Кінцевим результатом реалізації даного проекту повинна стати як законодавча база, що відповідає інтересам громадянського суспільства і європейським стандартам, так і сформована позиція громадянського суспільства щодо необхідності використання інституту місцевого референдуму як форми участі громадян в урядуванні.

В даній публікації проаналізовані положення законопроекту про місцевий референдум № 7082 з урахуванням зауважень Головного науково-експертного управління Апарату Верховної ради України, а також положення чинного законодавства, яке регулює різноманітні аспекти функціонування інституту місцевого референдуму (Конституція України, Закони «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо). Крім того, був проведений аналіз **1) розробленого Венеціанською комісією Кодексу належних практик щодо проведення референдумів та оцінки законопроекту «Про місцевий референдум» експертами**

*Директорату демократичних інститутів Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи, 2) міжнародного досвіду у сфері регулювання інституту місцевого референдуму.*

Найважливішим етапом реалізації проекту стали обговорення у фокус-групах пропозицій до законопроекту, а також експертне опитування за результатами фокус-груп з метою підготовки таких рекомендацій, які б відповідали інтересам громадянського суспільства України та європейським стандартам.

Крім того, публікація містить висновки експертів Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України та позицію представників наукових кіл Віктора Кравченка та Артема Янчука. У такий спосіб була здійснена спроба всебічного висвітлення проблем такого необхідного законопроекту та демонстрація спільності позицій представників громадянського суспільства та експертних і наукових кіл України.

## ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ. АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЕКТУ ПРО МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ № 7082 ТА ПРОПОЗИЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ ЕКСПЕРТІВ.

Завдяки Херсонській обласній організації ВГО «Комітет виборців України» була зібрана інформація про факти організації та проведення місцевих референдумів за останні кілька років. В результаті збору інформації було виявлено, що відкритої узагальнюючої статистики щодо ініціатив проведення місцевих референдумів у країні не існує, що ускладнює моніторинг проведення місцевих референдумів та дотримання прав громадян на участь в ініціюванні й проведенні місцевих референдумів.

Загалом в Україні з 1991 р. по червень 2012 р. було проведено 165 місцевих референдумів. З них за останні п'ять років — 50 по всій країні: у 2006 р. було проведено 5 референдумів, у 2007 р. — 13 референдумів, 2008 р. — 12 референдумів, 2009 р. — 5 референдумів, 2010 р. 9 референдумів, 2011 р. — 3 референдуми, до червня 2012 р. — 3 референдуми. Більшість цих референдумів проводилися за ініціативи місцевої влади у зв'язку із змінами в адміністративному поділі, тобто тоді, коли закон імперативно вимагає проведення референдуму.

З отриманої інформації можна робити висновки про чисельні факти порушень, які не дозволили громадянам реалізувати своє право на місцевий референдум. З одного боку, представники влади, які не зацікавлені в реалізації «стихійних» народних ініціатив, використовують формальні норми застарілого закону про референдум, судову тяганину тощо для того, щоб відмовити в праві проведення референдуму. З іншого боку, представники ініціативних груп часто просто не в змозі виконати в повній мірі процедури Закону.

Усі спроби провести місцеві референдуми можна розділити на дві групи:

1) невелика група референдумів, які ініціювали самі місцеві ради для вирішення актуальних питань громади або для надання легітимності іноді дуже сумнівним рішенням більшості депутатського корпусу.

2) Найбільш численна група ініціатив стосувалися спроб відправити у відставку або міських та сільських голів, або депутатів місцевих рад. Більшість подібних ініціатив надходила з боку місцевої політичної опозиції, і всі вони закінчилися невдачами.

Члени територіальних громад Києва, Харкова, Одеси, Сум, Херсона та багатьох інших міст, селищ та сіл України проводили збори по створенню ініціативних груп з підготовки референдумів, навіть збирали підписи на підтримку власних ініціатив, але жодного разу не могли довести свою справу до оголошення місцевого референдуму.

У кожній окремій ініціативній групі проблеми виникали на абсолютно різних етапах: під час проведення зборів, під час подання документів про реєстрацію ініціативних груп до міськвиконкомів тощо. В окремих випадках депутатам на підставі зібраних підписів залишалося оголосити початок референдуму, але вони голосували проти проведення референдуму.

Наведемо типові приклади «перешкод», що виникають на різних етапах підготовки місцевих референдумів.

У Херсоні 11 березня 2007 р. громадяни, які планували провести збори з метою обрання ініціативної групи для проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень міської влади, не змогли потрапити в призначений для зборів час до актові зали місцевого Палацу молоді, який був уже повністю заповнений прихильниками місцевої влади. Збори були зірвані<sup>1</sup>.

30 березня херсонці все-таки провели збори<sup>2</sup>, але міська влада відмовилася реєструвати ініціативну групу у зв'язку з порушеннями при проведенні цих зборів, а суд став на сторону міської влади.

Наступна спроба провести збори по ініціюванню місцевого референдуму відбулася в Херсоні лише 24 грудня 2007 р.. Збори відбулися на території одного з промислових підприємств міста. Як результат, кілька громадян, що не змогли потрапити на збори, подали до суду скарги у зв'язку з порушенням власних прав на участь у загальних зборах громадян. Лише 21 лютого 2008 р. після кількох засідань Комсомольський районний суд міста Херсону відмовив у задоволенні вимог позову. Зараз справа щодо законності місця проведення зборів по ініціюванню місцевого рефе-

<sup>1</sup> БЮТ навчив херсонську владу поважати громаду // Сайт БЮТ, <http://www.byut.com.ua/ukr/news-3101>

<sup>2</sup> У Херсоні соратники Юлії Тимошенко ініціюють проведення референдуму // Сайт БЮТ, <http://www.byut.com.ua/ukr/news-3433>

рендуму щодо відставки Херсонського міського голови розглядається в Одеському апеляційному адміністративному суді.

У Києві наприкінці 2006 – на початку 2007 рр. тричі проводилися збори громадян, метою яких було створення ініціативних груп по підготовці місцевого референдуму щодо відставки Київського міського голови. Після перевірок на відповідність вимогам Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» документів, поданих ініціативними групами, що здійснило Управління правового забезпечення секретаріату Київської міської ради, були виявлені формальні розбіжності. Наприклад, 42 особи не підписали зобов'язання про додержання ними законодавства України про референдум, у 23 осіб були помилки в персональних відомостях тощо<sup>3</sup>. Зазвичай, якщо подібні неточності були б виявлені під час реєстрації кандидатів у народні депутати, ЦВК дало б час на їхнє виправлення чи викреслило конкретних осіб. У випадку з ініціативними групами міська влада відмовила в праві на існування всієї ініціативної групи.

У Харкові в минулому році громадська організація «Харків'янин» тричі намагалася ініціювати проведення референдуму. Але всі спроби виявилися безуспішними з тієї простої причини, що міський голова відмовляв у реєстрації ініціативної групи, а суди зволікали із розглядом справ.

Наприклад, 3 квітня на зборах була утворена ініціативна група з організації Харківського міського референдуму. Одним з питань, яке було затверджено зборами громадян, стало питання про скасування рішення 11 сесії 5 скликання Харківської міської ради «Про затвердження об'єктів права комунальної власності територіальної громади м. Харкова, які можуть надаватися в концесію» (№ 26/07).

Але міська влада не зареєструвала ініціативну групу, і 3 травня громадяни звернулася до суду. Попереднє судове засідання відбулося майже через місяць, 30 травня. Суд не прийняв до уваги клопотання, згідно положення п. 11 ст. 3 КАС України, щодо розгляду справи в «розумний строк», тобто, найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. В результаті перше судове засідання по заяві, яка була подана 3 травня, було призначено на 9 липня<sup>4</sup>.

У місті Одесі 16 листопада 2007 р. відбулися збори по створенню ініціативної групи з проведення місцевого референдуму. Одеський міський голова не зареєстрував ініціативну групу на тій підставі, що повідомлення про проведення зборів було надіслано із запізненням. Це повідомлення надійшло на адресу міського голови 7 листопада. Юридичне управління Одеської міської ради зробило висновок, що збори громадян з питання проведення місцевого референдуму, які відбулися 16 листопада 2007 року, порушили вимоги чинного законодавства України (не витримано десятиденний термін повідомлення представників влади про проведення зборів).<sup>5</sup> Але 22 листопада Одеський міський голова все-таки зареєстрував своїм Розпорядженням № 1322-01р іншу ініціативну групу Одеської міської ради з місцевого референдуму. Ця група не змогла протягом місяця зібрати необхідні за законом 74 тисячі підписів мешканців Одеси на підтримку проведення референдуму. В результаті, Одеський міський голова відхилив пропозицію про проведення місцевого референдуму.<sup>6</sup>

Сумський міський голова 27 грудня 2007 року зареєстрував ініціативну групу з підготовки проведення місцевого референдуму, яка була утворена 1 грудня на зборах громадян. Протягом місяця ініціативна група збирала та передала до міськвиконкому 28 635 підписів громадян.

Міськвиконком здійснив вибірккову перевірку зібраних підписів. Загалом, оглянули 7 тисяч підписів і перевірили «3536 підписів, тобто 12,3% від загальної кількості підписів. З них виявлено та заактовано 1 549 підроблених підписів, що становить 43,81%».<sup>7</sup>

І хоча, для підтримки вимоги про проведення місцевого референдуму необхідно було зібрати 24 тисячі 635 підписів громадян України – членів територіальної громади міста Суми (тобто кількості підписів вистачало), представники міськвиконкому прийняли рішення відмовити в прийнятті підписів та проведенні референдуму. Для обґрунтування цього рішення використовувався також аналіз змісту питань, що виносилися на референдум, на відповідність українському законодавству<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Ще дві ініціативні групи з проведення місцевого референдуму... // Офіційний сайт КМДА, <http://day.km.gov.ua/news.asp?IdType=1&Id=84901>.

<sup>4</sup> Детальніше про ситуацію дивися [http://hds-kharkiv.org.ua/2007\\_07\\_02/426.htm](http://hds-kharkiv.org.ua/2007_07_02/426.htm)

<sup>5</sup> Дивіться розпорядження Одеського міського голови від 03.12.2007 р. № 1364-01 <http://www.misto.odessa.ua/index.php?u=vlast/document/docod,1,12,2007,1333>

<sup>6</sup> Розпорядження Одеського міського голови № 1589-01 р. від 28.12.2007 // Газета «Одеські вісті», <http://izvestiya.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&PageID=9487>.

<sup>7</sup> Більшістю голосів депутатський корпус Сумської міської ради відхилив пропозицію ініціативної групи про проведення місцевого референдуму // Офіційний сайт Сумської міської ради, [http://www.meria.sumy.ua/ua/archive/news\\_events/2008/02/21/referendum](http://www.meria.sumy.ua/ua/archive/news_events/2008/02/21/referendum).

<sup>8</sup> Там же.

Але після вагань, Сумський міський голова Г. Мінаєв 27 лютого все ж виніс на розгляд питання щодо призначення місцевого референдуму «Про дострокове припинення повноважень Сумської міської ради V скликання та міського голови Мінаєва Г. М.» на розгляд сесії міської ради. В результаті поіменного голосування, депутати не підтримали рішення про проведення референдуму<sup>9</sup>.

Майже подібна ситуація відбулася в місті Калуш Івано-Франківської області. 16 грудня 2007 р. відбулися збори мешканців міста Калуша щодо проведення місцевого референдуму. Зареєструвалися 460 учасників зборів, з яких було утворено ініціативну групу у складі 53 осіб. За 10 днів ініціативна група збрала 7 тисяч підписів калушан (при необхідних 5,4 тис. підписів). Депутати міської ради розглянули питання щодо референдуму на позачерговій сесії 25 січня 2008 р. Під час обговорення вони знайшли невідповідності в оформленні протоколів зборів, на яких була обрана ініціативна група (у списку реєстрації в деяких учасників указані відомості про вулицю та будинок, а назва міста відсутня; у протоколах передачі підписів відсутня дата; деякі підписи осіб у списку реєстрації та в зобов'язаннях дотримуватися Закону дещо відрізняються; були знайдені й інші подібні помилки)<sup>10</sup>. Найцікавіше, що ці «невідповідності» не стали перешкодою на етапі реєстрації ініціативної групи. У результаті, більшість депутатів проголосували проти оголошення місцевого референдуму.

Ще у грудні 2007 року на Заході в селах Муроване та Сороки Львівські, які знаходяться на околиці Львова, було прийнято рішення про проведення місцевого референдуму та про дострокове припинення повноважень сільського голови й депутатів сільської ради, а також про заборону сільській раді відчужувати землі територіальної громади сіл. Сільський голова відмовив в реєстрації ініціативній групі. 28 грудня 2007 р. ініціативна група оскаржила до суду відмову зареєструвати ініціативну групу. Суд з цього питання тягнувся сім місяців. Лише 23 липня 2008 р. районний суд зобов'язав сільського голову зареєструвати ініціативну групу та видати членам ініціативної групи свідоцтво про реєстрацію.

Сільський голова оскаржив рішення суду до Львівського адміністративного апеляційного суду. Ще через дев'ять місяців, 02 квітня 2009 р., Львівський адміністративний апеляційний суд залишив рішення районного суду без змін, але сільський голова не виконав вищезазначене судове рішення. Ще через чотири місяці, 31 серпня 2009 р., Пустомитівське районне управління юстиції надіслало клопотання до Пустомитівського районного суду про порушення кримінальної справи щодо цього сільського голови за ст. 382 КК України (невиконання рішення суду). Ініціативна група також звернулася до прокуратури з цього питання. Прокуратура відмовила у відкриття карної справи, тому що від державної виконавчої служби до прокуратури не надходило заяв про порушення кримінальної справи за ст. 382 КК України. Про свою відмову прокуратура повідомила ініціативну групу ще через кілька місяців.<sup>11</sup>

Найбільш драматично розвивалися події в Чернівцях. У 2011 р. територіальна громада міста Чернівці п'ять разів намагалася ініціювати проведення місцевого референдуму. У всіх випадках місцева влада не дала можливості не тільки провести референдум, але й не дозволила навіть розпочати збір підписів на підтримку народної ініціативи. Причиною цього були нібито процедурні порушення під час проведення зборів громадян, на яких піднімалося питання про місцевий референдум. Для того, щоб відмовити у реєстрації ініціативної групи або унеможливити оскарження у суді факту відмови, застосувалися різноманітні засоби: від ретельних перевірок списків та протоколів, проведення відеозапису зборів ініціативних груп до надання неналежно оформлених відмов, що ускладнювало судові оскарження та гальмувало вирішення справи по суті.

На свій захист місцева влада наводила такі аргументи (за словами адвоката Центру громадської адвокатури Леоніда Тарасенко): «Ініціативна група місцевого референдуму не має права звертатися до суду, оскаржуючи відмову міського голови в її реєстрації, бо цю ініціативну групу не зареєстровано». При цьому ігноруються вимоги чинного законодавства, відповідно до яких ініціативна група є створеною з моменту її обрання на зборах громадян, і після цього вона подає необхідні документи міському голові для отримання права збирати підписи громадян на підтримку референдуму. Без такої реєстрації ініціативна група просто не має права збирати підписи на підтримку ініціативи, але вважатиметься створеною.

<sup>9</sup> 13 квітня місцевого референдуму не буде – вирішили депутати // Офіційний сайт Сумської міської ради, [http://www.meria.sumu.ua/ua/archive/news\\_events/2008/02/27/referendum](http://www.meria.sumu.ua/ua/archive/news_events/2008/02/27/referendum)

<sup>10</sup> Референдуму щодо розпуску Калузької міської ради не буде // Газета «Вікна», <http://vikna.if.ua/print.php?id=3672>.

<sup>11</sup> Громада сіл Муроване та Сороки Львівські відстоює право на референдум сайт Юрист НГО <http://www.lawngo.net/index.php?itemid=1372>

Можна навести безліч прикладів подібних невдалих ініціатив щодо проведення місцевих референдумів. Всі проблеми ініціаторів так чи інакше стосувалися процедури реєстрації ініціативної групи та відповідних юридичних механізмів оформлення й передачі необхідних документів. А представники місцевої влади в різних куточках України систематично порушують основні принципи народовладдя, викладені в Конституції України та Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і не дають можливості своїм громадам навіть ініціювати референдуми.

Таким чином доводиться визнати, що навіть через 20 років після ухвалення базового закону у сфері організації та проведення місцевого референдуму, цей інститут не став дієвим механізмом прийняття легітимних рішень з питань місцевого значення.

Серед низки найрізноманітніших чинників, які зумовили таку ситуацію з реаліями і перспективами проведення місцевих референдумів в Україні, можна назвати: 1) недосконалість, а іноді й архаїчний характер теоретико-методологічного забезпечення інституту місцевого референдуму, відсутність цілісних і новітніх за своєю сутністю концепцій і теорій місцевого референдуму в контексті так на сьогодні й несформованого вчення про локальну демократію в Україні; 2) застарілість законодавства про місцеві референдуми та невідповідність Конституції України положень Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який діяв понад 20 років; 3) невідповідність між задекларованими конституційними нормами і реальною конституційною правозастосовчою практикою, коли глибинна політико-правова трансформація інституту місцевого референдуму не супроводжується відповідними і своєчасними законодавчими новаціями; 4) наявність у морально і нормативно застарілому Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» потужного адміністративного чинника, який суттєво впливає на характер підготовки і проведення місцевого референдуму, результати такого референдуму та їх практичну реалізацію; 5) зволікання з проведенням анонсованої ще в 2004 році комплексної та масштабної реформи місцевого самоврядування в Україні, здатної забезпечити належний розвиток територіальних громад і задоволення їх законних прав, у тому числі й шляхом проведення місцевого референдуму; 6) недостатня взаємодія органів місцевого самоврядування і інститутів громадянського суспільства, відсутність належним чином унормованих і, головне, дієвих форм контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку територіальних громад і їх окремих членів; 7) необізнаність членів територіальних громад з можливими шляхами вирішення місцевих справ, реальними механізмами їх безпосередньої участі у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні; 8) невitreбуваність потенціалу взаємодії місцевих референдумів з іншими інститутами локальної демократії тощо<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Федоренко В. Л., Кузнецова Н. О., Черничка Л. В. Інститут місцевого референдуму в Україні: проблеми теоретико-методологічного та законодавчого забезпечення // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009. — № 2. — С. 35–51.



## ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗАКОНОПРОЕКТУ «ПРО МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ № 7082

### ВИДИ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ ТА ЇХ ЮРИДИЧНІ НАСЛІДКИ

Місцевий референдум згідно з Законом України «Про всеукраїнський та місцевий референдум» (який втратив чинність після ухвалення у другому читання Закону «Про всеукраїнський референдум від 6 листопада 2012 року»), є способом «прийняття громадянами України шляхом голосування рішень з важливих питань місцевого значення». Такі рішення автоматично набувають сили рішення або закону, прийнятого на місцевому референдумі з моменту його опублікування. Тобто, вони не потребують затвердження радою відповідного рівня і можуть бути скасовані або змінені лише через референдум.

Законом також було передбачено дорадче опитування (консультативний референдум), який проводиться з метою «виявлення волі громадян при вирішенні важливих питань місцевого значення». Результати такого референдуму не є обов'язковими до виконання, однак рада відповідного рівня може прийняти протилежне рішення лише у випадку, якщо його підтримає не менш як дві третини депутатів. Також, якщо під час проведення місцевого референдуму були допущені «грубі порушення закону», місцева рада може призначити повторний місцевий референдум.

Значною мірою ці ж положення знайшли відображення і в законопроекті «Про місцевий референдум» № 7082. Відповідно до статті другої законопроекту місцеві референдуми поділяються на 3 види: імперативний, консультативний та повторний. Результатом (рішенням) місцевого референдуму є «підзаконний нормативно-правовий акт», текст якого схвалено на імперативному місцевому референдумі. Результати імперативного референдуму мають «обов'язковий характер та вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб». Консультативний референдум ініціюють органи місцевого самоврядування, і його метою є з'ясування думки мешканців територіальної громади з того чи іншого питання, віднесеного до повноважень органів місцевого самоврядування. Результати консультативного референдуму мають враховуватись органами місцевого самоврядування при ухваленні рішень. Це положення закріплюється процесуальною нормою, відповідно до якої ухвалити рішення, яке суперечить результатам консультативного референдуму, рада відповідного рівня може лише за умови, що таке рішення підтримає більшість у дві третини депутатів від складу ради (ст. 50 законопроекту).

Імперативний референдум ініціюється громадою, а також радою або головою відповідного рівня, якщо предметом референдуму є дострокове припинення повноважень відповідно або голови, або місцевої ради.

Повторний референдум проводиться, якщо попередній імперативний референдум з означеного питання був визнаний недійсним.

Згідно з частиною першою статті 6 проведення імперативного місцевого референдуму з одного й того самого питання може відбутися лише через рік після попереднього референдуму (імперативного чи консультативного).

Не може не викликати критики закріплена в законопроекті типологізація референдумів. Так, в оцінці законопроекту експерти Директорату демократичних інститутів Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи звертають увагу на те, що консультативний референдум, який в залежності від політичної ситуації зобов'язує раду ухвалити рішення, прийняте на місцевому референдумі, є консультативним лише частково, а за великим рахунком є складовою частиною спільного з радою відповідного рівня процесу ухвалення рішення. Крім того, як європейські, так і вітчизняні експерти висловлюють сумнів щодо необхідності виокремлення повторного референдуму. Натомість пропонується процедуру повторного референдуму прописати в окремій статті на випадок недійсності імперативного референдуму з одного й того ж питання, якщо це є єдиною передбаченою формою ухвалення відповідного рішення.

Зі свого боку експерти Головного науково-експертного управління вважають, що передбачені законопроектом норми можуть призвести до ситуації, коли наслідки консультативного референдуму не будуть враховані органом місцевого самоврядування відповідного рівня. Це може статися, якщо у відповідній раді не буде більшості для ухвалення рішення, підтриманого на консультативному референдумі, і в той же час не буде кваліфікованої більшості для ухвалення протилежного рішення. Крім того, в законопроекті не прописані строки розгляду результатів консультативного референдуму відповідною радою.

Ще однією прогалиною законопроекту є те, що не передбачено врахування «негативних» результатів проведення імперативного референдуму, оскільки законодавець не обмежує у часі право органів місцевого самоврядування прийняти рішення, аналогічне за змістом тому, яке було не прийняте (відхилене) на імперативному місцевому референдумі більшістю виборців, що взяли участь у голосуванні.

Аналіз норм законодавства європейських держав про місцеві та регіональні референдуми свідчить — практика консультативного референдуму (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Швеція) є більш поширеною, ніж імперативного (Болгарія, Франція, Іспанія). Можливість проведення на місцевому або регіональному рівні як імперативного, так і консультативного референдумів, передбачена у законодавстві таких держав, як Словаччина, Чехія, Швейцарія, Австрія, Італія, Мальта та Португалія<sup>1</sup>. При цьому, в останньому випадку, як правило, має місце або розмежування предмету різних за юридичними наслідками референдумів, або їх розведення за різними рівнями адміністративно-територіального устрою. У федеральних державах може існувати відмінність між юридичними наслідками місцевих референдумів, які проводяться в різних землях. Так, в Італії утворення нових районів або зміна їх конфігурацій є предметом консультативного референдуму, а рішення щодо решти питань, які можуть бути предметом місцевого референдуму, мають імперативний порядок<sup>2</sup>.

Серед вітчизняних експертів також точаться суперечки щодо вищості юридичної сили нормативно-правових актів (рішень), прийнятих на місцевому референдумі по відношенню до актів органів місцевого самоврядування. Проблема в тому, що це значно ускладнює ієрархію нормативно-правових актів, а також може помітно завадити нормальній роботі ради відповідного рівня. З іншого боку, це положення логічно впливає з норми конституції: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Варто зазначити, що надання рішенням місцевого референдуму вищої юридичної сили по відношенню до актів органів місцевого самоврядування є певною законодавчою традицією. Фактично всі законопроекти у цій сфері, які передували проекту № 7082, передбачали цю норму. Так, проект Закону України «Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» (н.д. Р.Безсмертний № 4179 від 31.08.2000) передбачає, що «рішення, прийняті місцевими референдумами, з питань, що відповідно до закону належать до відання місцевого самоврядування, є обов'язковими для виконання і мають вищу юридичну силу, ніж рішення рад, їх виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування»<sup>3</sup>.

Ще один проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 2004 від 05.02.2008, н.д. А.Портнов, О.Лавринович, В.Пилипенко, С.Подгорний) визначає, що «рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень органів місцевого самоврядування і до рішень місцевих державних адміністрацій, на території яких він проводиться». Також зазначається, що такі рішення не потребують будь-якого затвердження органами державної влади або органами місцевого самоврядування.

Намагаючись поєднати як вищість юридичної сили рішень місцевого референдуму, так і ефективність роботи органів місцевої влади, можна звернутися до практики деяких європейських країн. **Так, рішення імперативного місцевого референдуму мають таку ж юридичну силу, як і нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, однак влада не може скасовувати або вносити зміни до відповідного акту/рішення імперативного місцевого референдуму протягом певного періоду (наприклад 4–5 років). При цьому рішення місцевого референдуму не потребують затвердження органами місцевого самоврядування, а автоматично набувають сили з моменту оголошення результатів референдуму (якщо інше не передбачено в самому рішенні).**

Серед інших пропозицій, які також були підтримані громадськими експертами, можна виділити рекомендацію **розширити визначення «рішення місцевого референдуму», передбачивши, що воно може мати форму не тільки «нормативно-правового акту», але й організаційно-розпорядчого акту.** Це пов'язано з юридичною природою тих питань, які найчастіше виносяться на місцевий референдум.

<sup>1</sup> Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. — К.: ФАДА, ЛТД, 2007. — с. 161.

<sup>2</sup> Constitution of Italy. — [http://www.servat.unibe.ch/law/icl/it00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/it00000_.html)

<sup>3</sup> Також вартим уваги є той факт, що в цьому законопроекті автори намагаються ввести новий базовий рівень суб'єкта місцевого самоврядування, а саме — «члени територіальної громади — це громадяни, які записані в акті громадського стану в відповідному населеному пункті або адміністративно-територіальній одиниці та мають власність на її території чи сплачують податки до відповідного місцевого бюджету». При тому, що у всіх діючих законах у цій сфері базовим суб'єктом є територіальна громада.

Щодо повторного місцевого референдуму, то громадські експерти схиляються до пропозиції, яка передбачає **винесення в окрему статтю загальної процедури (процесу) та принципів проведення місцевого референдуму, а не ставити повторний референдум в один ряд з імперативним та консультативним.**

Також враховуючи все вище зазначене необхідно **передбачити в законопроекті терміни розгляду радою відповідного рівня питання щодо результатів консультативного референдуму протягом 30 днів з дня оголошення результатів такого референдуму та зобов'язати раду відповідного рівня не розглядати по суті питання аналогічне тому, яке було висунуто на місцевий референдум, однак не було підтримане громадою, протягом певного терміну (1–2 роки).**

## Предмет місцевого референдуму

Ще одним ключовим елементом інституту місцевого референдуму є його предмет. Якщо відштовхуватись від власне терміну «місцевий», то очевидним предметом виступатимуть «питання місцевого значення». Таку логіку підтверджують і чинні нормативно-правові акти (частина перша статті 140, частина перша статті 143 Конституції України; абзац п'ятий статті 1, частина перша статті 2, частина друга статті 7, частина перша статті 8, частина перша статті 13, пункт 14 частина шоста статті 55, частина перша статті 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Однак, як цілком правомірно було зауважено під час Круглого столу «Місцевий референдум в Україні: теоретичні та нормативні аспекти», чинне законодавство не містить визначення поняття «питання місцевого значення»<sup>4</sup>.

З іншого боку, і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», і Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 року предметом місцевого референдуму визначає будь-яке питання, віднесене Конституцією, цими та іншими законами до відання місцевого самоврядування. Також якщо говорити про законопроекти, що передували проекту № 7082, то, незважаючи на певні протиріччя, проекти законів визначають предмет місцевого референдуму як будь-яке питання, що відноситься до відання місцевого самоврядування. Але ці визначення не можна вважати такими, що в повній мірі відповідають поняттю «питання місцевого значення», які, відповідно до частини першої статті 143 Конституції України, мають право вирішувати територіальні громади села, селища, міста.

Крім того, у 1998 році Україна приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування. Стаття 4 даного документу передбачає, що місцеві влади, в межах закону, мають повне право вільно діяти за власною ініціативою щодо будь-якого питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу<sup>5</sup>.

Однак, як і у Законі 1991 року, в усіх інших проектах про місцевий референдум зберігається це «звуження» повноважень. Так, аналогічні визначення предмету місцевого референдуму мають і проект № 4179 (н.д. Р. Безсмертний), проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 2004 від 05.02.2008, н.д. А.Портнов, О.Лавринович, В.Пилипенко, С.Подгорний).

Що стосується законопроекту № 7082, то в цьому контексті він більше відповідає приписам Європейської хартії місцевого самоврядування. Так, у абзаці другому п.1 статті 1 питання місцевого значення визначаються як «питання, віднесені Конституцією України, законами України до відання місцевого самоврядування, в тому числі питання про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів, а також інші питання, які не належать до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим, крім питань, делегованих органами виконавчої влади».

На ряду з визначенням кола питань, які *можуть* виноситись на місцевий референдум, часто передбачаються питання, з яких проведення референдуму є обов'язковим. Так, відповідно до Закону від 1991 року «виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються питання про найменування або перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах; питання про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами».

<sup>4</sup> Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормпроектні аспекти: матеріали «круглого столу», 23 липня 2009р., м. Київ // Передмов. М. В. Оніщука; Автор. кол.: Федоренко В.Л., Ляшко І.В., Базілевич Д. С., Кузнецова Н.О., Черничка Л.В.; Упоряд.: Пиняк С. І., Гарбуз Ю.П., Степанян Г.С. — К.: СПД Москаленко О.М., 2009 — с. 20.

<sup>5</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: ...//994\_036.

Якщо брати попередні законопроекти, то проект н.д. Р. Безсмертного № 4179 від 31.08.2000 передбачає такі виключні сфери:

1) про добровільне об'єднання сільських, селищних, міських громад в одну (сільський округ) та вихід зі складу об'єднаної громади (сільського округу);

2) про надання згоди на ліквідацію села, селища, іста, району у місті, як адміністративно-територіальної одиниці та виключення з Державного реєстру, перехід населеного пункту у підпорядкування до іншого району, області;

3) про порушення в установленому законом порядку перед Верховною Радою України питання (надання згоди) щодо найменування або перейменування села, селища, міста, району в місті.

Крім того, даний законопроект передбачає таку виключну сферу як «районні у місті референдуми» (вочевидь для узгодження із пунктом 4 статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), на яких може бути в обов'язковому порядку прийняте рішення про «наділення відповідної міської ради правом щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальної громади району у місті, а також про саморозпуск цієї територіальної громади і передачу прав на самоврядування відповідній міській громаді».

Інший законопроект № 2693 також передбачав визначення питання, які обов'язково вирішуються на місцевому референдумі. Так, виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах; питання про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами.

Відповідно до законопроекту № 7082 «виключно місцевим референдумом у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішується питання реорганізації або ліквідації діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами».

Деякі вітчизняні та європейські експерти вважають за потрібне взагалі вилучити норму щодо виключних повноважень місцевого референдуму, оскільки у випадку неможливості прийняти відповідне рішення на референдумі місцева влада фактично не може вплинути на ситуацію. Однак, громадські експерти наполягають не тільки на необхідності цієї норми, але й на її розширенні. Адже, як показала практика (зокрема у м. Луцьку), в багатьох випадках такі дошкільні заклади були реорганізовані без участі територіальної громади, що в принципі суперечить законодавству. І громадськість наполягає на тому, щоб це положення не тільки залишилось в законопроекті, але й було дієвим механізмом.

Крім того, для узгодження з іншими законами дане положення вимагає обов'язкового розширення. Так, відповідно до пункту 3 статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» добровільне об'єднання (а також вихід зі складу) територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Згідно з абзацом четвертим статті 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» до проекту закону з відповідного питання додаються «результати консультативного референдуму стосовно розміщення ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, якщо він проводився в адміністративно-територіальних одиницях». Також, стаття 5 Закону України «Про географічні назви» передбачає, що рішення органу державної влади щодо перейменування географічних об'єктів, а також присвоєння ним імен видатних державних або громадських діячів, представників науки, культури чи інших осіб, діяльність яких не пов'язана з відповідними об'єктами, може бути прийняте лише з урахуванням висловленої на референдумі думки більшості населення, яке проживає на відповідній території (на що також звертали увагу експерти ГНЕУ).

Тому, підтримуючи позицію громадськості та експертів Апарату ВРУ, ми пропонуємо додати до питань, які можуть бути вирішені виключно місцевим референдумом такі пункти:

- **реорганізація або ліквідація діючих комунальних закладів в яких утримуються дітисироти та діти позбавлені батьківських прав (будинків дитини);**
- **надання згідно із законодавством згоди відповідним органом місцевого самоврядування на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;**

- найменування або перейменування сіл, селищ, міст, районів, областей;
- об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр;
- зміна базового рівня міссамоврядування у сільських районах.

## Процедура ініціювання місцевого референдуму

Фактично найбільш проблемним аспектом Закону, який діяв більш, ніж 20 років, був порядок реєстрації ініціативної групи та призначення місцевого референдуму. Згідно цього закону місцеві референдуми призначаються відповідними місцевими радами «на вимогу не менш як половини їх членів, а також на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі». Ініціативні групи місцевого референдуму реєструються головами місцевих рад народних депутатів, у межах території яких пропонується провести місцевий референдум. Для реєстрації ініціативної групи голові відповідної ради подаються документ зборів громадян. Закріплення місцевих рад в якості суб'єктів призначення місцевих референдумів унеможливило на практиці реалізацію закріпленого в частині другій статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» права територіальної громади достроково припинити повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради. Очевидним є те, що жодна рада не прийме рішення про призначення місцевого референдуму про дострокове припинення своїх повноважень.

Закон, звичайно, передбачав, що відмова у реєстрації ініціативної групи або відсутність рішення про реєстрацію можуть бути оскаржені членами ініціативної групи у районний (міський) суд за місцем знаходження відповідної ради. Однак, як показала практика, суди зазвичай ставали на сторону органів місцевого самоврядування.

Розглянувши інші спроби оновлення законодавства у сфері місцевого референдуму можна стверджувати, що суб'єктом реєстрації ініціативної групи та призначення референдуму залишаються органи місцевого самоврядування. Однак, були й спроби удосконалити цю процедуру. Так, проект Закону України «Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» (н.д. Р.Безсмертний, № 4179 від 31.08.2000) передбачав реєстрацію ініціативної групи без попереднього її формування на загальних зборах громадян, що повинно було спростити цю процедуру. Ще один проект «Про місцевий референдум» (реєстр. № 2004 від 05.02.2008, н.д. А.Портнов, О.Лавринович, В.Пилипенко, С.Подгорний) зберігає норму про необхідність проведення попередніх загальних зборів громадян, але при цьому в ньому закладений механізм, який мав би не допустити затягування реєстрації ініціативної групи. Так, у разі відсутності рішення про реєстрацію ініціативної групи місцевого референдуму протягом трьох робочих днів копія заяви про реєстрацію ініціативної групи, підписана головою зборів, з відміткою про подання її до відповідної інстанції набуває сили свідоцтва про реєстрацію ініціативної групи місцевого референдуму.

Стаття дев'ята законопроекту № 7082 також встановлює процедуру ініціювання місцевого референдуму на загальних зборах громадян, кількість яких варіюється в залежності від розміру громади. Ініціатори загальних зборів повинні письмово повідомити мера і територіальну виборчу комісію принаймні за 5 днів до заходу. На загальних зборах має також бути обрана ініціативна група, включаючи особу, уповноважену діяти від імені ініціативної групи, та особу, уповноважену розпоряджатися фінансами групи. Ініціативну групу реєструє територіальна виборча комісія (яка діє на постійній основі, відповідно до виборчого законодавства), і така група з одного питання може бути тільки одна при тому, що кількість питань, які виносяться на місцевий референдум, не обмежується.

Відповідно до абзацу другого частини другої статті 9 проекту встановлюється право сільського, селищного, міського голови та депутатів відповідних місцевих рад (включаючи голову районної у місті ради) бути присутніми на загальних зборах громадян.

Частина четверта статті 10 законопроекту визначає підстави для відмови у реєстрації ініціативної групи: 1) відсутність встановлених законом підстав дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів; 2) неповідомлення територіальної комісії, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб про час, місце і мету проведення загальних зборів громадян з ініціювання проведення місцевого референдуму; 3) невідповідність питання, що виносяться на референдум, повноваженням відповідного органу місцевого самоврядування *тощо*.

Частиною четвертою статті 20 органам місцевого самоврядування надається право на загальних підставах брати участь у формуванні персонального складу дільничної комісії місцевого референдуму.

Отже, в принципі, процедура ініціювання місцевого референдуму так і залишається «дворівневою». Спочатку повинні бути проведені загальні збори громадян (у відповідності до зазначених в законі норм), а на другому етапі на підставі поданих документів група реєструється територіальною виборчою комісією. В експертній оцінці законопроекту «Про всеукраїнський референдум» (№ 1374 від 18 січня 2008 року) Венеціанська комісія негативно оцінила такий механізм. Ця модель може мати наслідком виникнення штучних процесуальних перепон на шляху реалізації територіальною громадою її конституційного права на безпосереднє вирішення питань місцевого значення.

В українських реаліях ця модель викликає найбільше проблем, оскільки на підставі невідповідності поданих документів суб'єкт реєстрацію (в законі 1991 р. — рада відповідного рівня) може відмовити в реєстрації ініціативної групи. З цим зіткнулися кілька ініціативних груп, яким було відмовлено на підставі неповідомлення відповідних органів про проведення загальних зборів громадян (хоча такі листи навіть просто не реєструвалися), або через наявність технічних помилок у оформленні документів за результатами загальних зборів.

Ще більше ускладнює ситуацію те, що процедура загальних зборів громадян (у відповідності до закону Про місцеве самоврядування в Україні) повинна бути прописана в статутах територіальних громад. Однак далеко не в усіх громадах (містах) є статuti, а якщо вони є, то не обов'язково містять відповідні приписи.

Крім того, експерти ГНЕУ цілком правомірно вважають, що положення статті 9-ї законопроекту передбачають надмірний адміністративний контроль з боку органів місцевого самоврядування в процесі ініціювання місцевого референдуму та утворення відповідної ініціативної групи. Передбачені законопроектом норми не вирішують і проблеми безпідставної відмови у реєстрації ініціативної групи, адже не цілком зрозумілими є наслідки невідповідності положенням законопроекту лише одного з кількох питань, які пропонується одночасно винести на місцевий референдум.

**Враховуючи вище зазначене ми переконані, що у законі повинен бути чітко визначений перелік підстав для відмови у реєстрації ініціативної групи (і вилучити слово «тощо»). Також потрібно вилучити з переліку підстав для відмови «відсутність встановлених законом підстав дострокового припинення повноважень сільських, селищних міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів».**

ЛЗІ дотримується позиції, що законодавчо варто закріпити можливість змінити форму запитання/проекту рішення, якщо воно не відповідає вимогам закону. Технічні описки та неточності, допущені у поданих ініціативною групою документах, не є підставою для відмови територіальної комісії в реєстрації ініціативної групи. Про виявлення таких описок і неточностей територіальна комісія невідкладно повідомляє представника ініціативної групи. Така практика існує, наприклад, в деяких європейських країнах: Австрія (зміст винесеного на референдум тексту залежить від законодавства землі та має бути узгоджений із федеральним законодавством), Естонія (муніципальна рада перевіряє змістовну відповідність винесеного на референдум тексту та може змінювати формулювання питань), Фінляндія (муніципальна рада перевіряє питання, винесені на референдум), Чехія (місцеві органи влади здійснюють перевірку чіткості питань та пропозицій, винесених на голосування)<sup>6</sup>.

Що стосується процедури утворення ініціативної групи, то в законодавстві більшості європейських країн, в яких дозволяється проведення місцевих або регіональних референдумів, не міститься вимоги щодо проведення загальних зборів громадян з цією метою. В європейських країнах найбільш поширений механізм формування ініціативної групи передбачає довільний порядок її утворення з громадян, чисельність яких перевищує встановлений законом мінімум. Відповідно, адміністративний контроль при такій процедурі є мінімальним.

Враховуючи все вище зазначене (а також з урахуванням позицій Венеціанської комісії та ГНЕУ) експерти ЛЗІ вважають за потрібне спростити механізм формування ініціативної групи. При цьому необхідно зберегти норму щодо залучення органів місцевого самоврядування відповідного рівня до процесу організації та проведення місцевого референдуму, паралельно врегулювавши питання відповідальності посадових осіб, що відповідають за організацію та проведення місцевих референдумів, за протиправні дії чи бездіяльність у процесі реєстрації ініціативної групи та організації місцевого референдуму.

<sup>6</sup> Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. — К.: ФАДА, ЛТД, 2007. — с. 164.

Також потрібно передбачити механізм консультації ініціативних груп, щоб питання, винесені на референдум, відповідали вимогам цього закону. В якості можливого «консультанта» (і професійного, і об'єктивного) може виступати ЦВК. На такому варіанті наполягають громадські експерти у регіонах, які часто скептично ставляться до місцевої влади (оскільки члени ТВК швидше за все будуть так чи інакше пов'язані з органами місцевого самоврядування). Більше того, повноваження щодо перевірки питань *всеукраїнського* референдуму вже закріплені за Центральною виборчою комісією, про що зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 15 жовтня 2008 року № 23-рп/2008.

Крім того, в якості додатку до закону необхідно включити типову форму подання для реєстрації ініціативної групи для запобігання можливим штучним перепомам під час реєстрації ініціативної групи. Також для невеликих територіальних громад слід передбачити спрощену процедуру ініціювання місцевого референдуму. Але слід чітко встановити кількісний склад таких громад (до 1000 виборців, наприклад).

У випадку, якщо загрози від маніпулятивного використання місцевого референдуму (завдяки спрощеній процедурі його реєстрації) перевищують вигоди для громади, то «дворівневу» систему ініціювання варто залишити за умови ухвалення закону про загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання, який би запровадив уніфіковані, чіткі та однозначні правила функціонування даного механізму.

Також експерти ЛЗІ вважають за потрібне обмежити кількість питань, які можна виносити на один місцевий референдум, оскільки завелика кількість актуалізованих питань у політичному дискурсі (шляхом агітації) може ускладнити процес формування позиції і, відповідно, волевиявлення членів територіальної громади. **Так, вважаємо за доцільне передбачити винесення на місцевий референдум не більше 5-ти питань/проектів рішень.**

### Кворум для визнання результатів референдуму дійсними

Одним з найбільш дискусійних виявилось питання кворуму для визнання референдуму таким, що відбувся. Так, Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 1991 року передбачається існування 50% кворуму (половина від внесених до списку голосування). У той же час в різних законопроектах по-різному підходять до цього питання. Зокрема у проекті Закону України «Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» такої вимоги не передбачається взагалі, а у проекті № 2004 від 05.02.2008 встановлюється десятивідсотковий кворум. Що стосується законопроекту № 7082, то ця норма також відображена у пункті четвертому статті 39 законопроекту (вимога явки 50% зареєстрованих виборців).

Відповідно до Кодексу належних практик щодо проведення референдумів, встановлення кворуму не рекомендується, оскільки це може призвести до викривлення результатів референдуму (опоненти рішення більш схильні не відвідувати референдум, аніж голосувати проти, що може призвести до ухвалення рішення мінімальною необхідною кількістю виборців, які підтримують рішення (однак, які утворюють меншість). З іншого боку, у висновках щодо законопроекту № 7082 експерти Ради Європи радять залишити цю норму, однак зменшити мінімальний поріг до 10%.

Загалом можна констатувати відсутність узгодженої позиції як серед теоретиків конституційного права щодо цього питання, так і в держаній практиці іноземних країн. Посилаючись на суспільно-політичний контекст в Україні, а також на Резолюції ПАРЄ № 1121 експерти ГНЕУ вважають за потрібне залишити норму про кворум, однак зменшити необхідний поріг явки до 30% для імперативного референдуму (а за недостатньої кількості учасників вважати результати референдуму консультативними). З одного боку, це надасть рішенню необхідної легітимності, а з іншого — не відштовхне виборців високим порогом явки.

В європейських країнах вимоги щодо кворуму на місцевих та регіональних референдумах не є досить поширеними. Тим не менш, законодавство ряду країн передбачає вимоги щодо кворуму участі та кворуму схвалення. Варто зазначити, що визначені нормативно відсотки підтримки винесеної на референдум пропозиції або явки виборців у різних країнах істотно відрізняються. Це пояснюється як неоднаковими розмірами адміністративно-територіальних одиниць, так і різною роллю референдумів у житті місцевих спільнот. Однак, аналогічний вітчизняному поріг (50%) зафіксовано і в деяких європейських країнах:

- у Франції референдум вважається дійсним, якщо в ньому взяли участь не менше 50% зареєстрованих виборців (ця норма стосується референдумів, ініційованих органами влади, а не громадянами);

- у Болгарії, Мальті, Португалії, Хорватії та Чехії муніципальний референдум вважається дійсним, якщо в ньому взяли участь 50% зареєстрованих виборців<sup>7</sup>.

Якщо говорити про українські реалії, то, враховуючи тенденції останніх років, високий поріг дійсно може зробити закон «мертвим документом». Так, наприклад, під час місцевого референдуму у Косівському районі Івано-Франківської області 4 березні 2007 р. проголосувало лише 29% виборців, а того ж року 27 травня в місті Біла Церква — 25% виборців. За багаторічними спостереженнями Комітету виборців України, подібна явка виборців є типовою для місцевих виборів та відображає рівень активності місцевих громад. Так, на місцевих виборах 2010 року явка виборців в різних регіонах коливалась від 15% до 50%. Тобто, бар'єри явки у 50% і більше стають серйозною перешкодою в умовах індивідуальності виборців до місцевих проблем.

Враховуючи всі нюанси та позиції учасників фокус-груп і експертних опитувань, експерти ЛЗІ вважають за потрібне залишити в законопроекті норму про необхідний поріг явки учасників референдуму. В той же час, ми вважаємо, що за умови вищості правової сили результатів референдуму над актами органів місцевого самоврядування, рішення, ухвалені на місцевому референдумі, має бути максимально легітимним, тобто — підтриманим більшістю зацікавлених громадян (які так чи інакше мають відношення та позицію щодо предмету референдуму). Однак, якщо будуть враховані пропозиції щодо юридичних наслідків місцевого референдуму (не вища юридична сила, а мораторій на регулювання питання органами місцевої влади протягом 4–5 років), то логічним було б наблизити поріг явки до реалій і встановити **кворум для імперативного місцевого референдуму у 40%. При цьому, якщо явка виборців не була достатньою, то у будь-якому випадку потрібно врахувати результати місцевого референдуму, а саме — вважати його консультативним.**

### Фінансування

Особливої уваги вимагає фінансова складова проведення місцевого референдуму, адже за 20 років дії Закону «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» зустрічалися непоодинокі випадки відмови органами місцевого самоврядування у призначенні референдуму через відсутність коштів у відповідному бюджеті. Адже відповідно до цього закону підготовка і проведення місцевих референдумів «здійснюється за рахунок відповідних місцевих бюджетів». Крім того, як показала практика, «брак коштів» використовується для відмови у призначенні референдуми тим більше, якщо питання, винесені на місцевий референдум не користуються популярністю серед обраних представників громади. З іншого боку, референдуми, ініційовані місцевою владою, мають всі шанси відбутися. Але очевидним є те, що реалізація конституційних прав громадян в жодному разі не повинна залежати від фінансової спроможності тієї чи іншої місцевої ради. Єдиним можливим вирішенням цієї проблеми є відповідне законодавче врегулювання питання.

Цю проблему в схожому руслі намагалися вирішити автори законопроектів, які передували проекту № 7082. Так, проекти № 4179 і № 2004 передбачають, що фінансування заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням місцевих референдумів здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів. З цією метою покриття фінансових витрат на проведення місцевого референдуму територіальна комісія з референдуму може утворювати громадські фонди, які можуть наповнюватись добровільними пожертвуваннями громадян України, політичними партіями та їх місцевими осередками, громадськими організаціями, юридичними особами, які зареєстровані в Україні, за виключенням підприємств, установ та організацій, що утримуються за рахунок державного або місцевого бюджетів. Також забороняється використовувати ці кошти для агітації «за» або «проти» питань, що виносяться на референдум. Розбіжності в цих законопроектах полягають лише в тому, що проект № 4179 передбачає, що розмір і порядок формування громадських фондів визначає відповідна рада, а проектом № 2004 визначається, що порядок утворення громадських фондів і порядок використання їх коштів встановлюється Центральною виборчою комісією.

У той же час цими документами передбачається альтернативне джерело фінансування на потреби агітації та збору підписів за вимогою про проведення референдумів. Так, проект № 4179 покладає ці витрати на ініціативні групи чи місцеві осередки політичних партій, громадських організацій. По-іншому підійшли до цього питання автори проекту № 2004, запропонувавши фінансування агітації на місцевому референдумі через спеціальні фонди агітації на референдумі (агітаційні фонди). Цей законопроект також встановлює, що Центральна виборча комісія визначає порядок відкриття рахунку агітаційного фонду та встановлює його максимальний розмір для однієї особи, яка здійснює агітацію у процесі місцевого референдуму та максимальний розмір загальної суми коштів, яка може

<sup>7</sup> Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. — К.: ФАДА, ЛТД, 2007. — с. 165.



бути внесена до агітаційних фондів в цілому по адміністративно-територіальній одиниці, в межах якої проводиться місцевий референдум.

Що стосується самого законопроекту № 7082, то статтею 11 передбачається формування фонду місцевого референдуму: «ініціативна група з місцевого референдуму має право відкрити рахунок фонду місцевого референдуму для організації збору підписів учасників місцевого референдуму на підтримку висування ініціативи щодо проведення місцевого референдуму та агітації місцевого референдуму за рахунок коштів членів ініціативної групи з місцевого референдуму та добровільних внесків». Стаття вимагає повної прозорості добровільних внесків та забороняє внески: «1) особам, які не є учасниками місцевого референдуму; 2) анонімним жертводавцям (без зазначення в платіжному документі серії, номера, дати та місця видачі документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України учасника місцевого референдуму)». Всі інші витрати на забезпечення роботи територіальних та дільничних комісій, інших організаційних витрат, здійснюються за рахунок резервного фонду місцевого бюджету.

Відповідно до статті 51 законопроекту: «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 місцевого референдуму здійснюються за рахунок коштів резервного фонду місцевого бюджету».

В принципі, ці приписи відповідають і законодавчій тенденції у цій сфері, і усталеному принципу проведення референдумів у Швейцарії: «хто ініціює, то фінансує»<sup>8</sup>. Однак, оскільки дозволяється реєстрація лише однієї ініціативної групи, то лише вона має право (і зобов'язана) відкривати фонд місцевого референдуму для збору коштів. Таким чином використання місцевими осередками об'єднань громадян та громадськими організаціями коштів для агітації референдуму та джерела їх одержання фактично позбавлене контролю. На цей факт також звертали увагу експерти ГНЕУ, посилаючись на Кодекс належних практик щодо проведення референдумів. Крім того, законопроектом не передбачається а ні ліміту фонду місцевого референдуму, а ні обмеження внесків, що також порушує принцип рівності сторін.

Щодо міжнародного досвіду, то в практиці одних європейських країн законодавчо передбачене фінансування референдумів за рахунок громадських фондів, в той час як в інших державах воно, навпаки, заборонене. Наприклад, заборонено використати громадські кошти під час агітаційної кампанії в Португалії; часткове використання громадських фондів дозволяється в Австрії; на Мальті вони можуть використовуватися лише для забезпечення функціонування інформаційної складової кампанії. У багатьох випадках адміністративні витрати компенсуються не центральною, а місцевою владою. В Чехії, наприклад, витрати на референдум та обладнання місць для голосування здійснюються муніципальною владою з власного бюджету, в той час, як витрати ініціативного комітету з муніципального бюджету не покриваються. В ряді країн законодавчо заборонено використання громадських фондів під час організації та проведення місцевих референдумів: Бельгія, Нідерланди, Польща, Португалія, Іспанія.

Варто зауважити, що експерти Директорату демократичних інститутів Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи рекомендують заборонити використання державних коштів для проведення місцевого референдуму, ініційованого органами влади в державах, де культура місцевого референдуму ще не сформувалася належним чином, і, відповідно, в яких може мати місце упередженість органів влади. Такої ж думки дотримується Венеціанська комісія, яка рекомендує при проведенні місцевих референдумів заборонити використання державних коштів на потреби агітації у випадку його ініціювання органами місцевого самоврядування<sup>9</sup>. З іншого боку, відповідно до законопроекту № 7082 кошти з резервного фонду місцевого бюджету використовуються органами місцевого самоврядування для проведення референдуму, предметом якого є дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування, що на нашу думку, не суперечить рекомендаціям Венеціанської комісії в частині дотримання неупередженості органів місцевої влади. Загалом, громадські експерти розглядають кілька варіантів вдосконалення даної частини законопроекту:

- визначити в законопроекті суб'єктів місцевого референдуму та передбачити можливість створення фонду усіма суб'єктами місцевого референдуму, а не обмежувати це право ініціативною групою;
- передбачити в законопроекті реєстрацію не тільки ініціативної групи, але й прихильників та опонентів (серед суб'єктів місцевого референдуму) винесеного на голосування питання, а також зобов'язати їх відкривати фонди для ведення агітації «за» чи «проти»;

<sup>8</sup> Direct Democracy in Switzerland, Gregory A. Fossedal / Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 2001. — p. 101

<sup>9</sup> Code of good practice on Referendums, — <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29008-e.asp>

- обмежити суму внеску до фонду місцевого референдуму, по завершенню референдуму всі суб'єкти повинні публічно прозвітувати про витрати;
- передбачити в законопроекті можливість профінансувати місцевий референдум повністю за рахунок ініціативної групи, якщо кошти, передбачені спеціальною статтею місцевого бюджету, вже повністю використані за необхідною метою.

## Інформування та агітація

Безперечно одним з найважливіших аспектів місцевого референдуму є формування громадянами позиції щодо питання, винесеного на голосування. З цією метою законодавчо необхідно забезпечити організацію інформування громадян та об'єктивне і всебічне висвітлення даного питання у засобах масової інформації.

Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 1991 р. передбачав, що «громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, масовим рухам, трудовим колективам надається право безперешкодної агітації за пропозицію про оголошення референдуму, за прийняття закону або іншого рішення, що виноситься на референдум, а також проти пропозиції про оголошення референдуму, прийняття закону чи рішення». Для забезпечення цього права передбачалося надання приміщення для зборів і «забезпечення використання засобів масової інформації». Рішення і матеріали, які стосуються місцевого референдуму, «підлягають опублікуванню засобами масової інформації». ЗМІ також висвітлюють хід підготовки і проведення референдуму.

Дані норми є надзвичайно розмиті, а закон не передбачає процедурного забезпечення їхнього виконання. Крім того, в даному законі не розмежовуються комерційні та державні (комунальні) засоби масової інформації.

У законопроекті № 7082 норми, що регулюють **інформаційний супровід** проведення місцевого референдуму, містяться в кількох статтях законопроекту, однак не становлять окремої і системної складової нормативно-правового поля місцевого референдуму, про що зазначали експерти ГНЕУ. Так, передбачено, що територіальна комісія інформує в місцевих друкованих та аудіовізуальних (електронних) ЗМІ про початок перебігу одномісячного строку для збирання підписів учасників місцевого референдуму (п. 4 ст. 12). В такий же спосіб територіальна комісія зобов'язана проінформувати громадян про рішення щодо висування ініціативи (п. 5 ст. 14), а постанова, прийнята комісією з місцевого референдуму, вивішується на стенді офіційних матеріалів комісії для загального ознайомлення (п. 5 ст. 25).

Що стосується безпосередньо **агітації**, то «кожен громадянин, місцевий осередок об'єднання громадян, громадська організація, ініціативна група з місцевого референдуму мають право розпочати агітацію місцевого референдуму у будь-якій формі і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України». На органи місцевого самоврядування покладено обов'язок вирішувати питання щодо «відведення місця, обладнання стендів, дошок в людних місцях для ознайомлення з агітаційними матеріалами, а також для повідомлень про заходи щодо підготовки і проведення місцевого референдуму». Комісії з місцевого референдуму та органи місцевого самоврядування зобов'язані «надавати приміщення та здійснювати інші заходи для забезпечення вільного та свідомого волевиявлення громадян». Для агітації можуть бути використані ЗМІ «державної та комунальної форми власності за рахунок власних коштів». При цьому, органам державної влади, а також органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам (крім випадків ініціювання місцевого референдуму згаданими органами та посадовими особами) **забороняється брати участь у проведенні агітації**.

Відповідно до положень пункту 5 частини 5-ї статті 21 обов'язок нагляду за дотриманням даного закону в частині розміщення агітаційних матеріалів покладається на дільничну комісію місцевого референдуму. При цьому, дане положення не підкріплене відповідними процесуальними приписами та нормами. Також у проекті не знайшли відображення норми, що регулюють використання прибічниками того чи іншого варіанту вирішення питання різних видів ЗМІ під час агітації місцевого референдуму. Крім того, у законопроекті відсутні норми, які б обмежували у часі оприлюднення результатів опитувань громадської думки з приводу питань, винесених на референдум. Також не забороняється розміщення агітаційних матеріалів референдуму в одному блоці з комерційною рекламою, включення відповідних агітаційних матеріалів до інформаційних програм.

Відповідно до Кодексу належної практики щодо проведення референдумів органами влади відповідного рівня повинна доноситися об'єктивна інформація щодо питань референдуму. Об'єктивність

в даному випадку досягається друком (або іншим висвітленням) не тільки тексту проекту, (або рішення, винесеного на голосування) але й пояснювальної записки (або доповіді), які відображають позиції прибічників і опонентів рішення/проекту, винесеного на голосування (підпункт «d» пункту 3.1 розділу I).

Експерти Ради Європи, оцінюючи даний законопроект, звернули увагу на той факт, що органи місцевого самоврядування виключені з агітаційної кампанії, що на їх думку є помилковим. Цілком зрозуміла логіка, що органи місцевого самоврядування повинні бути включені в агітаційний процес, оскільки саме вони в кінцевому результаті будуть впроваджувати ухвалені рішення (принаймні у раді відповідного рівня повинно відбутися слухання з питань, винесених на місцевий референдум). Однак, при цьому необхідно запобігти привілейованій позиції органів влади і внести зміни у пункт 6 статті 31 з тим, щоб рішення про виділення приміщення, стендів та дошок приймала територіальна комісія місцевого референдуму, а не органи місцевого самоврядування.

Також не можна говорити з впевненістю, що в законопроекті закріплені гарантії рівних можливостей для прихильників різних варіантів вирішення питання, а також неупередженого ставлення до них учасників місцевого референдуму. До того ж не до кінця зрозумілим є обмеження частини восьмої статті 31, які передбачають використання для агітації лише державних та комунальних ЗМІ, з чого складається враження, що агітація місцевого референдуму в ЗМІ інших форм власності забороняється.

Крім того, як зазначили у висновках до законопроекту експерти ГНЕУ, «розпорошені по всьому законопроекту норми про інформаційний супровід місцевого референдуму не складають єдиного цілісного механізму інформування учасників місцевого референдуму про перебіг процедур референдуму, що в процесі практичної реалізації відповідних норм створюватиме умови для порушення прав останніх».

В європейських країнах інформаційна складова з організації та проведення референдуму регулюється по-різному. Так, в Австрії, Польщі та Франції органи влади законодавчо зобов'язані поширювати об'єктивну інформацію. В Португалії та Угорщині органам влади взагалі заборонено брати будь-яку участь в кампанії, що супроводжує організацію та проведення референдуму. В Португалії також гарантується безкоштовний доступ до ЗМІ, а в Мальті законодавчо передбачено збалансоване висвітлення позицій прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції. В Бельгії органи влади зобов'язані розповсюджувати серед населення брошури, в яких об'єктивно висвітлюється предмет та проблема референдуму, а також висвітлювати позиції прихильників та опонентів пропозиції. В Іспанії агітація дозволяється лише партіям, коаліціям та об'єднанням, що представляють відповідні регіони або муніципалітет (при цьому парламент також має право проводити агітацію через ЗМІ). В Чехії поширюється лише інформація стосовно дати і місця проведення референдуму, а використання ЗМІ взагалі не врегульоване.

Хоча з досвіду європейських країн не можна виокремити єдиний «правильний» механізм регулювання агітації, ми вважаємо за потрібне законодавчо забезпечити рівність всіх суб'єктів місцевого референдуму на скільки це можливо. Відповідно, для цього варто **законодавчо гарантувати як прибічникам, так і опонентам (у тому числі органам місцевої влади) рівний доступ принаймні до державних/комунальних ЗМІ (однаковий обсяг ефірного часу та однакові тарифи). Також необхідно передбачити використання веб-сторінок органів місцевого самоврядування для інформування громадян про місцевий референдум (інформаційний блок має містити обґрунтування позицій у вигляді пояснювальних записок, які надаються представниками ініціативних груп).**

Для гарантування рівності умов усім суб'єктам місцевого референдуму необхідно, щоб розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення агітації встановлювалися відповідним засобом масової інформації не пізніше як протягом десяти днів з моменту проголошення місцевого референдуму. Також слід зобов'язати телерадіоорганізації усіх форм власності не пізніше ніж протягом десяти днів з моменту проголошення місцевого референдуму опублікувати в друкованих засобах масової інформації розцінки вартості однієї хвилини (секунди) ефірного часу.

Крім того, не варто вилучати органи місцевого самоврядування з агітаційного процесу, оскільки громадськість часто може не володіти всією необхідною інформацією для прийняття конструктивного рішення (принаймні повинна бути передбачена можливість ухвалення радою резолюції, яка б висвітлювала колективну позицію представників громади).

Інший аспект, на який звернули увагу і закордонні, і вітчизняні експерти — **відсутність норми, яка б передбачала інформування мовами національних меншин.** Серед регіональних експертів щодо цього положення немає єдності, однак ми переконані, що таке воно повинно бути закріплене для гарантування поінформованості всієї територіальної громади.

## Оскарження

Очевидно, що за умови загострення політичного протистояння та конфліктних відносин між громадою та органами місцевого самоврядування суд відіграє надзвичайно важливу роль в житті територіальної громади. А відповідно прописані процедури оскарження мають гарантувати територіальній громаді можливість у повній мірі здійснювати свої права на участь у місцевому референдумі. Однак, і Закон 1991 року, і законопроект № 7082 про місцевий референдум не містять вичерпних приписів для оскарження (в першу чергу досудового). Відповідний розділ закону має відповідати певним критеріям, які, наприклад, встановлює Венеціанська комісія у Кодексі належних практик щодо проведення референдумі<sup>10</sup>:

1) Органами, що розглядають скарги на порушення встановленого порядку проведення референдумів, мають бути виборчі комісії або суди. У будь-якому випадку можливість судового оскарження повинна бути передбачена законодавством;

2) Процедура оскарження у випадках, передбачених законом, має бути простою та не передбачати надмірного формалізму;

3) Процедура оскарження, перелік та компетенції різних органів, пов'язаних з нею, повинні регулюватися законодавством з метою уникнення конфліктів;

4) Компетенція органу, що розглядає скарги, повинна поширюватись на такі питання:

- складання та ведення реєстру виборців;
- збір підписів та проголошення референдуму за народною ініціативою;
- процедурну та, де можливо, змістовну дійсність винесеного на референдум тексту, перевірка дійсності тексту повинна здійснюватися до голосування;
- законодавство має визначати підстави обов'язкової або необов'язкової перевірки;
- забезпечення права на вільне волевиявлення;
- визначення дійсності бюлетенів для голосування;

5) Органи, що розглядають скарги, повинні мати право скасувати результати голосування, якщо численні порушення вплинули на них. Крім того, можливо скасувати результати референдуму в цілому, по окремим виборчим дільницям або округам. У випадку визнання недійсними результатів народного голосування в цілому повинен бути проведений новий референдум;

6) Право оскарження має належати усім громадянам. Можливим є встановлення розумного кворуму для скарг на результати референдуму;

7) Часові обмеження для подання та розгляду скарг повинні бути досить короткими;

8) Право скаржника бути заслуханим має законодавчо захищатися;

9) Якщо органом, що розглядає скарги, є виборча комісія вищого рівня, вона повинна мати право перевіряти а також відмінити рішення виборчих комісій нижчого рівня.

Звичайно, Закон 1991 не відповідав не тільки частині цих приписів, але й діючим нормам у цій сфері. Так, відповідно до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» «дільнична комісія розглядає заяви і скарги на рішення і дії дільничних комісій з референдуму і приймає з цих питань остаточні рішення». Такі рішення можуть бути оскаржені до районного (міського) суду (без зазначення юрисдикції), який зобов'язаний розглянути скаргу в триденний строк. Відмова у реєстрації ініціативної групи або відсутність рішення про реєстрацію можуть бути оскаржені членами ініціативної групи у районний (міський) суд за місцем знаходження відповідної ради. Рішення і дії комісії з референдуму можуть бути оскаржені у комісії з референдуму вищого рівня, а також у суді.

Якщо розглядати інші законопроекти, то вони різній мірі передбачали регулювання цього питання. Так, проект № 4179 (н.д. Р. Безсмертний) встановлює, що рішення, дії або бездіяльність комісії з референдуму, окремих осіб, що входять до її складу, можуть бути оскаржені членом територіальної громади протягом 3-х днів у «відповідній територіальній комісії, яка повинна розглянути скаргу». А рішення територіальної комісії може бути оскаржене в суді, який розглядає це питання у 5-денний строк, «але не пізніше як за день до дня проведення референдуму».

Зазначений законопроект не передбачав можливості ані оскаржити результати місцевого референдуму взагалі, ані оскаржити рішення, дії або бездіяльність дільничної комісії з референдуму у день голосування.

Набагато чіткіше відповідний розділ прописаний у законопроекті № 2004 (від 05.02.2008, н.д. А.Портнов, О.Лавринович, В.Пилипенко, С.Подгорний). Цікавим є те, що суб'єктом розгляду скарг у випадку проведення місцевого референдуму з питання про дострокове припинення повноважень

<sup>10</sup> Code of good practice on Referendums, - <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29008-e.asp>

обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міських рад Києва і Севастополя, міських голів Києва і Севастополя суб'єктом розгляду скарги є: 1) Центральна виборча комісія, 2) територіальна комісія та 3) дільнична комісія. У випадку проведення референдуму з інших питань суб'єктом скарги є або територіальна, або дільнична комісії.

Також даний законопроект встановлював можливість оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці. Такі скарги можна подавати до комісії з проведення референдуму вищого рівня у дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або бездіяльності.

На відміну від попередніх законів та законопроектів, проект №7082 передбачає можливість оскарження в адміністративному суді результатів місцевого референдуму (частина 11 статті 39).

У статтях 43–48 описується процедура «оскарження рішень, дій та бездіяльності, що стосуються призначення, підготовки та проведення місцевого референдуму». Відповідно до пункту 1 статті 43 учасники референдуму та інші суб'єкти можуть звертатися зі скаргами, що стосуються «призначення, підготовки і проведення місцевого референдуму, в тому числі підрахунку голосів учасників місцевого референдуму, встановлення результатів місцевого референдуму» як до комісії з місцевого референдуму, так і до суду.

В експертній оцінці проекту закону про місцевий референдум експерти Директорату демократичних інститутів вважають недоцільною норму, згідно з якою передбачається можливість подання скарги до комісії з референдуму, яка водночас відповідає за процедуру організації та проведення місцевого референдуму. Надумку експертів скарги варто поділити за суб'єктом та предметом звернення. Так, скарги, що стосуються рішень та дій щодо голосування (які стосуються процедури підготовки референдуму, проведення агітації тощо), мають адресуватися комісії з референдуму (з можливістю повторного розгляду у суді); а позови, що стосуються результатів референдуму, мають бути адресовані виключно суду.

Як свідчить досвід європейських країн, питання скарг та перегляду результатів є предметом розгляду у адміністративних (Бельгія, Польща, Франція) або звичайних судах (Болгарія, Чехія, Угорщина). В Італії питання змісту та форми є предметом розгляду Конституційного суду, а адміністративні суди мають справу зі скаргами стосовно результатів. Крім того, скарги та позови щодо проведення або результатів референдуму можуть не підпадати під судову юрисдикцію (Ірландія) або розглядатися місцевими органами влади (так, в Австрії відповідальні за розгляд скарг органи визначаються на рівні земель і кантонів).

В цілому можна стверджувати, що цей розділ законопроекту прописаний досить детально, відповідає вищезазначеним стандартам, та не суперечить європейським практикам. Однак, громадські експерти під час обговорення положень законопроекту в цій частині погодилися з необхідністю **розділити інстанції оскарження за предметом** з метою запобігання виникненню суперечностей юрисдикцій під час розгляду скарг та позовів. **При цьому необхідно зберегти можливість вирішувати всі суперечки у порядку адміністративного судочинства.**

## Можливість одночасного проведення місцевих референдумів та виборів

Ще одним проблемним аспектом законопроекту №7082 є відсутність норм, які б врегульовували можливість (або не можливість) проведення місцевого референдуму одночасно з місцевими/загальнонаціональними виборами народних депутатів та виборами Президента України. Ця ситуація не може не викликати критики, оскільки навіть у законі 1991 року передбачалося, що у випадку, коли «референдум проводиться одночасно з виборами народних депутатів або Президента України, може бути утворено спільні комісії з референдуму та виборів».

Крім того, аналогічна норма була присутня і у попередніх законопроектах у цій сфері. Так, проект Закону України «Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» фактично дублював цю статтю, а законопроект №2004 передбачав, що «для підготовки і проведення голосування та підрахунку голосів у процесі проведення місцевого референдуму у випадку, якщо такий референдум відбувається одночасно з виборами Президента України чи народних депутатів України, використовуються звичайні, а також спеціальні виборчі дільниці, утворені для проведення виборів відповідно Президента України чи народних депутатів України».

На підтримку цієї норми виступає логіка економії коштів, оскільки в місцевих бюджетах може не вистачати ресурсів на проведення місцевих референдумів (принаймні, таку аргументацію неодноразово використовували органи місцевої влади). Таким чином, це положення може надати територіальній громаді більше шансів безпосередньо брати участь в урядуванні.

Крім того, у висновках на законопроект «Про всеукраїнський референдум» (н.д. О. Лавринович) у грудні 2008 року експерти Венеціанської комісії критично поставилися до обмеження проведення всеукраїнського референдуму одночасно з виборами будь-якого рівня (хоча варто враховувати при цьому різну правову природу загально-національного та місцевого референдумів). На їх думку, ці обмеження цілком логічні, але тільки в теорії. На практиці ж європейських країн такі збіги відбуваються досить часто. Адже якщо вся організація референдуму (складання та уточнення списків виборців, формування виборчих дільниць і комісій) є спільною з організацією виборів, то процес його проведення стає значно легшим і дешевшим<sup>11</sup>. До того ж, як свідчить досвід багатьох країн, таке поєднання значно підвищує явку виборців<sup>12</sup>.

Однак, на думку громадських експертів, одночасне проведення виборів і референдуму має більше недоліків, ніж переваг, оскільки може суттєво ускладнити процес свідомого волевиявлення громадян. У ситуації накладання місцевого референдуму і виборів, місцеві проблеми територіальної громади можуть стати заручниками платформ різних політичних сил. До того ж, порядок одночасного проведення подібних за характером процедур з підготовки та проведення виборів і референдумів визначений далеко не у всіх випадках. Наприклад, постає питання щодо одночасного проведення агітації референдуму та передвиборної агітації. У ситуації накладання місцевого референдуму і виборів, місцеві проблеми територіальної громади можуть стати заручниками платформ різних політичних сил. Тому, ми більше схиляємося до пропозиції обмежити можливість проведення місцевих референдумів одночасно з виборами будь-якого рівня. Таким чином, ми пропонуємо **не проводити місцеві референдуми за 3 місяці до виборів всіх рівнів і протягом 3 місяців потому.**

### Спостереження за проведенням місцевого референдуму

Неабияку увагу експерти Венеціанської комісії приділили статусу спостерігачів, встановивши у Кодексі належних практик щодо проведення референдумів основні критерії, яким повинне відповідати законодавство у цій сфері.

1. Національним та міжнародним спостерігачам повинен бути наданий широкий спектр можливостей для спостереження за процесом організації та проведення референдуму;
2. Процес спостереження не повинен обмежуватися виключно днем голосування, а повинен включати кампанію з організації та проведення референдуму, періоду реєстрації громадян, збору підписів та підрахунку голосів. Це необхідно для встановлення того, коли були вчинені порушення законодавства — до, під час або після голосування;
3. Спостерігачі повинні мати можливість перебувати в усіх місцях, пов'язаних з проведенням референдуму (наприклад підрахунку голосів та встановлення результатів). Місця, де спостерігачам перебувати заборонено, повинні бути визначені законом із вказівкою причин такої заборони;
4. Спостерігачі повинні здійснювати свої функції з дотриманням вимог нейтральності.

Згідно з Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 1991 р. «на засіданнях комісій з референдуму при підрахунку голосів і визначенні результатів голосування мають право бути присутніми представники трудових колективів, громадських організацій, політичних партій, масових рухів, колективів професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборів громадян за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах, органів державної влади». Також представникам ЗМІ гарантується безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з проведенням референдумів, а комісії з референдуму та органи місцевого самоврядування надають інформацію щодо проведенням референдуму.

Вочевидь незадовільними є і положення інших законопроектів. Наприклад проект № 4179 (н.д. Р. Безсмертний № 4179 від 31.08.2000) передбачав, що «офіційні спостерігачі мають право приймати участь у всіх заходах по підготовці та проведенню місцевих референдумів, бути присутніми на дільницях під час голосування та підрахунку голосів, отримувати копію протоколу після його підписання членами комісії, приймати участь в супроводженні бюлетенів та протоколів».

Що стосується власне законопроекту № 7082, то діяльність офіційних спостерігачів регулюється статтею 24, зокрема — пунктом шостим зазначеної статті. Передбачені такі основні права офіційних спостерігачів: а) у день референдуму перебувати в приміщенні дільниці і спостерігати

<sup>11</sup> Comments on the Draft Law on the All-Ukrainian Referendum by Mr O. Lavrynovych (Member of Parliament of Ukraine) endorsed by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://www.venice.coe.int>

<sup>12</sup> Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. — К.: ФАДА, ЛТД, 2007. — с 61.

за діями членів дільничної комісії (зокрема, під час видачі бюлетенів та під час підрахунку голосів), б) робити фото-, відео-, та аудіо записи, в) бути присутнім на засіданнях комісії з місцевого референдуму, г) отримувати копію протоколу підрахунку голосів, та д) скласти акт про виявлення порушень Закону.

Відповідно до підпункту «б» пункту 3.2 розділу II вище наведеного Кодексу належної практики щодо референдумів спостереження не повинно обмежуватись виключно днем голосування, а повинно охоплювати агітацію референдуму та, у разі можливості, реєстрацію виборців і збір підписів. Повинна забезпечуватись можливість виявлення порушень незалежно від того, трапились вони до, під час, або після голосування. Однак з тексту законопроекту не можна зрозуміти, чи є така можливість у спостерігачів. Перш за все, підставою для таких висновків є відсутність у проекті поняття «процес місцевого референдуму». З іншого боку, також не визначені «суб'єкти місцевого референдуму», що в тій чи іншій мірі може обмежити права різних груп населення на спостереження.

Враховуючи рекомендації Венеціанської комісії, а також український досвід спостереження за виборами, в законопроекті варто визначити **суб'єкти місцевого референдуму та процес місцевого референдуму**. **Передбачити право надавати спостерігачів усім суб'єктам місцевого референдуму (ініціативній групі, органам місцевого самоврядування, політичним партіям, громадським організаціям, ЗМІ а також посольствам інших країн та міжнародним організаціям) під час всього процесу місцевого референдуму.**

Насамкінець тут варто зазначити, що у всіх регіонах, де відбувалися обговорення законопроекту № 7082, громадські експерти (які мають значний досвід спостереження на виборах усіх рівнів) запропонували уніфікувати норми законодавства про вибори та про референдуми у частині спостереження, оскільки вони суттєво нічим не відрізняються з юридичної точки зору. Неодноразово акцентувалася необхідність ухвалення Виборчого кодексу, який би уніфікував всі процедури, пов'язані з волевиявленням громадян.

# ЧОМУ ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ» № 7082 ПОТРЕБУЄ СУТТЄВОГО ДООПРАЦЬОВУВАННЯ?

## ПОЗИЦІЯ ГОЛОВНОГО НАУКОВО-ЕКСПЕРТНОГО УПРАВЛІННЯ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Аналізуючи законопроект № 7082 Головне науково-експертне управління (далі — ГНЕУ) в першу чергу звертає увагу на те, що визначення предмету правового регулювання запропонованого законопроекту (в контексті закладеного у його концепцію значення терміну «місцевий референдум») і, як наслідок, місця останнього в системі законодавства України про референдуми викликають суттєві сумніви. Так, відповідно до пункту 1 частини першої статті 1 проекту закону під «місцевим референдумом» розуміється форма безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади села (добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл), селища, міста, району у місті щодо вирішення питань місцевого значення. Саме в такому значенні наведений термін вживається в подальшому тексті проекту. У цьому зв'язку варто зауважити, що вищезазначеним терміном охоплюються не тільки референдуми з питань місцевого значення, які проводяться на рівні територіальної громади, але і референдуми на території Автономної Республіки Крим з питань, що належать до відання автономії. Останнє безпосередньо впливає з пункту 2 частини першої статті 138 Конституції України.

Конституція та законодавчі акти України в єдиному контексті використовують формулювання «всеукраїнський та місцеві референдуми», яким охоплюються референдуми в Україні взагалі. Зокрема, у статті 38 Основного Закону передбачено право громадян України брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах (тобто, у референдумах всіх рівнів, що проводяться на території України). На відміну від законодавства деяких іноземних держав, у Конституції та законах України поряд із цитованими термінами не вживається термін «регіональний референдум». Більш того, Конституція України не закладає основи для системного виокремлення республіканських в АРК референдумів у самостійний рівень референдумів в Україні<sup>1</sup>.

Таким чином, закладене в концепцію проекту значення терміну «місцевий референдум» не співпадає з конституційним, що може спровокувати виникнення суттєвої плутанини в українському законодавстві. Адже положення багатьох законодавчих актів України (і, передусім, названих вище законів у сфері організації та проведення виборів і референдумів) викладені виходячи із того значення терміну «місцевий референдум», в якому він вживається у Конституції України.

За результатами розгляду проекту слід зазначити, що в його тексті використовуються досить сумнівні (застарілі та недемократичні за своєю природою) підходи до правового регулювання порядку організації і проведення місцевого референдуму. Під час підготовки проекту не було належним чином враховано новітні європейські стандарти законодавства про референдуми, сформульовані у Кодексі належної практики щодо референдумів, схваленому Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії<sup>2</sup>. Більш того, текст проекту в цілому поступається (за змістом, редакцією та рівнем правової деталізації) положенням Модельного Закону «Про місцевий референдум», прийнятого на 14-му пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (постанова № 14–15 від 16 жовтня 1999 року<sup>3</sup>), навіть попри те, що останній наразі вже не повною мірою відображає сучасні реалії у відповідній сфері суспільних відносин.

Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції № 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» (далі — Резолюція 1121 (1997)) закликала держави-члени Ради Європи «вдосконалити 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 підризу впевненості у представницькій

<sup>1</sup> Термін «республіканський (місцевий) референдум» наразі вживається в Конституції АРК, затвердженій Законом України від 23 грудня 1998 року № 350-XIV (частина друга статті 7; частина перша та пункт 3 частини другої статті 26; частина друга статті 48 тощо) та Законі України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» (пункт 15 частини четвертої статті 9). Однак, по-перше, у наведеному терміні наявна характеристика «місцевий», і, по-друге, він використовується лише з метою уточнення компетенції АРК і, зокрема, її представницького органу щодо призначення референдуму на всій території автономії та предмету останнього (адже призначення інших місцевих референдумів відповідно до Конституції України не належить до відання АРК).

<sup>2</sup> Тут і далі, див. текст Кодексу (англійською мовою) на офіційному веб-сайті Венеціанської комісії: <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29008rev-e.asp>

<sup>3</sup> Тут і далі, див. текст Модельного Закону (російською мовою) на офіційному веб-сайті Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=103&nid=1>



системі, так і непередбаченому використанню частих референдумів, яке робитиме проведення будь-якої довготривалої політики, заснованої на фундаментальних питаннях дискусії, безсистемним, не-ефективним, або, навіть, неможливим» (підпункт «і» пункту 15<sup>4</sup>).

У тексті проекту такого балансу не забезпечено. з одного боку, положення проекту передбачають велику кількість не обумовлених фактичною потребою процесуальних перепон на шляху реалізації права громадян України на участь у місцевому референдумі та надмірний адміністративний контроль з боку органів місцевого самоврядування за конкретними процедурами організації та проведення референдуму (наприклад, щодо утворення ініціативної групи, висунення ініціативи референдуму членами територіальної громади, реєстрації ініціативної групи тощо). з іншого — проект встановлює абстрактні за змістом правила щодо ведення агітації референдуму та її фінансування, не містить належних процесуальних механізмів контролю за здійсненням відповідних процедур, не передбачає ведення обліку суб'єктів місцевого референдуму.

Згідно із проектом місцевий референдум може бути як «імперативним», так і консультативним (стаття 2). Перший, за винятком кількох спеціально визначених випадків, проводиться за ініціативою не менш як однієї десятої частини «учасників референдуму» — виборців, що є членами відповідної територіальної громади (стаття 8), а другий — виключно за ініціативою сільської, селищної, міської, районної у місті ради (стаття 49). На «імперативний» місцевий референдум виносяться проекти рішень, а на консультативний — «запитання з метою з'ясування думки стосовно пропозиції вирішення питання місцевого значення» (частина четверта статті 5). Рішення «імперативного» місцевого референдуму є обов'язковими до виконання (частина третя статті 42), а результати консультативного — розглядаються і враховуються при вирішенні відповідного питання органами місцевого самоврядування. При цьому рішення, яке не відповідає результатам консультативного референдуму, може бути прийняте лише не менш як двома третинами голосів від загального складу відповідної ради або її виконавчого комітету (стаття 50). Предметом як імперативного, так і консультативного місцевого референдуму є питання місцевого значення з врахуванням встановлених законом обмежень (статті 5 і 6). На консультативний референдум не можуть виноситись питання, які відповідно до закону вирішуються виключно місцевим референдумом, а також питання щодо дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів і відповідних місцевих рад (частина третя статті 5).

На наш погляд, запропонована модель є диспропорційною і внаслідок цього має більше недоліків, ніж переваг. У цілому не заперечуючи необхідності запровадження (поряд з «імперативним») консультативного місцевого референдуму, вважаємо, що положення проекту, які визначають правові наслідки «імперативного» та консультативного референдумів, містять певні недоліки. Зокрема, за змістом частини першої статті 6 проекту проведення «імперативного» місцевого референдуму з питання<sup>5</sup>, по якому проводився консультативний референдум, дозволяється лише через рік після проведення останнього. При цьому місцева рада або її виконавчий комітет може не погодитись (нехай і кваліфікованою більшістю від свого складу) з результатами консультативного референдуму або взагалі не розглядати відповідне питання (вимог щодо строків розгляду результатів консультативного референдуму та прийняття органом місцевого самоврядування відповідного рішення не містять ні чинне законодавство, ні сам проект). Врешті-решт, може скластися ситуація, за якої більшість в місцевій раді не матиме двох третин голосів від її складу, щоб прийняти протилежне результатам консультативного референдуму рішення, а меншості не вистачатиме голосів, щоб його підтримати.

Порівняльний аналіз законодавства іноземних держав про місцеві/регіональні референдуми свідчить, що запропонована у проекті модель співіснування на одному рівні «імперативних» і консультативних місцевих референдумів без розмежування їх предмету не співпадає із сучасними тенденціями розвитку законодавства про референдуми. У більшості держав у відповідності до особливостей їх правової системи місцеві референдуми є або виключно обов'язковими за юридичними наслідками (Болгарія, Вірменія, Польща, Словенія, Угорщина, Хорватія тощо), або виключно консультативними (Бельгія, Данія, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Швеція тощо). Можливість проведення на місцевому/регіональному рівні як перших, так і других передбачена у законодавстві лише кількох держав світу (Словаччина, Чехія, Швейцарія). При цьому в останньому випадку, як правило, має місце або розмежування предмету різних за юридичними наслідками референдумів,

<sup>4</sup> Тут і далі див. текст Резолюції (англійською мовою) на офіційному веб-сайті ПАРЄ: <http://assembly.coe.int//main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/TA97/ERES1121.HTM>

<sup>5</sup> Звертаємо увагу на те, що під «питанням» у проекті мається на увазі питання місцевого значення, яке може або не може виноситись на місцевий референдум. Відтак, частина перша статті 6, серед іншого, обмежує можливість проведення «імперативного» референдуму протягом року після проведення консультативного референдуму з цього ж питання (не дивлячись на те, що відповідно до частини четвертої статті 5 відповідне питання виноситись на «імперативний» референдум у формі проекту рішення, а на консультативний — у формі запитання).

або їх розведення по різних рівнях адміністративно-територіального устрою. У федеральних державах може існувати відмінність між юридичними наслідками місцевих референдумів, які проводяться в різних землях (якщо вирішення відповідного питання у той чи інший спосіб віднесене федеральним законом до відання земель і вирішується останніми на рівні «регіонального» законодавства).

Також слід передбачити можливість проведення на рівні сіл, селищ, міст, районів у містах консультативних референдумів з конкретно визначених законом питань, які не належать до компетенції територіальних громад, однак суттєво зачіпають їх інтереси. Такими питаннями, наприклад, є питання територіального устрою (зміна меж відповідного населеного пункту<sup>6</sup>, його перейменування тощо). При цьому, протилежно результатам вищезазначеного консультативного референдуму рішення органу державної влади не може і не повинно прийматись кваліфікованою більшістю голосів від його складу (як це пропонується у проекті для прийняття відповідних рішень органів місцевого самоврядування). Однак процедура розгляду зазначених питань повинна передбачати доведення названих результатів до відома усього складу відповідного органу. Звертаємо увагу на те, що принаймні три питання загальнодержавного значення, які є предметом місцевого референдуму, вже передбачено чинним законодавством (див. абзац четвертий статті 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», частини шостої та одинадцятої статті 5 Закону України «Про географічні назви»).

Поза межами правового регулювання проекту залишився інститут суб'єкта місцевого референдуму. Спеціально визначається лише статус суб'єкта права на участь у місцевому референдумі — учасника місцевого референдуму (стаття 3). На належному рівні регламентована також участь у процесі місцевого референдуму ініціативної групи, яка підлягає спеціальній реєстрації (стаття 10) і має право відкрити власний рахунок фонду місцевого референдуму (стаття 11)<sup>7</sup>.

Натомість, за текстом проекту фактичними суб'єктами місцевого референдуму також є «місцеві осередки об'єднань громадян» та громадські організації. Вони мають право брати участь у формуванні персонального складу дільничних комісій місцевого референдуму (частина четверта статті 20), мати офіційних спостерігачів (частина друга статті 24) та вести агітацію місцевого референдуму (частина третя статті 31). Тим не менш, у проекті не вимагається не тільки їх реєстрації для участі у процесі місцевого референдуму, але навіть обов'язкового повідомлення ТКМР про намір брати участь у зазначеному процесі із декларуванням власної позиції стосовно питання, винесеного на референдум («за» або «проти»)<sup>8</sup>. Відсутність відповідних механізмів фактично унеможливує ведення належного обліку суб'єктів конкретного місцевого референдуму та дотримання принципу їх рівних прав і можливостей (у тому числі, щодо забезпечення хоча б відносної рівності між прихильниками та опонентами винесеного на референдум питання під час формування персонального складу дільничних комісій та проведення агітації місцевого референдуму).

Не можна погодитись також із тим, що приписами проекту «місцевим осередкам об'єднань громадян» та громадським організаціям фактично дозволяється проводити агітацію місцевого референдуму без відкриття рахунку відповідного фонду. Вищезазначене обумовлює відсутність у тексті проекту механізму належного контролю за використанням вказаними фактичними суб'єктами місцевого референдуму коштів для агітації референдуму та джерелами їх одержання<sup>9</sup>. Принагідно зазначимо, що у підпункті «g» пункту 2.2 розділу і Кодексу належної практики щодо референдумів містяться вимоги щодо прозорості фінансування політичних партій та агітації референдуму. Однак, у проекті такої прозорості не забезпечується.

Іншим суттєвим недоліком проекту є надання органам місцевого самоврядування надмірного обсягу повноважень у процесі підготовки та проведення місцевого референдуму. Зокрема, їм надається

<sup>6</sup> Слід зазначити, що зміна меж адміністративно-територіальної одиниці є одним з найпоширеніших питань місцевого/регіонального референдуму в практиці іноземних держав. Відповідне питання (в різному обсязі та на різних рівнях) є предметом різних за юридичними наслідками та порядком проведення місцевих/регіональних референдумів в Албанії, Австрії (в окремих землях), Естонії, Італії, Нідерландах, Португалії, Росії, Угорщині, Хорватії, Швейцарії тощо.

<sup>7</sup> Вбачається, що у наведеному контексті має бути передбачений обов'язок щодо відкриття фонду референдуму, а не відповідне право. У разі, якщо в окремих випадках допускатимуться виключення з цього загального правила, останні мають бути детально урегульовані на законодавчому рівні.

<sup>8</sup> Участь політичних партій та інших суб'єктів у процесі референдуму в повідомному порядку передбачена у законодавстві ряду держав. За прикладом може слугувати законодавство Великобританії, яке передбачає відповідний порядок, серед іншого, для регіональних референдумів (див. статті 105-107 глави і частини VII Акту «Про політичні партії, вибори і референдуми» 2000 року).

<sup>9</sup> Наведені зауваження є особливо актуальними в контексті їх розповсюдження на місцеві громадські організації, легалізовані через повідомлення про заснування. Останні, як відомо, не є юридичними особами, що (за відсутності належних законодавчих правил їх участі в процесі агітації місцевого референдуму) відкриває широкі можливості для зловживань, особливо у випадку одночасного проведення місцевого референдуму із виборами (передусім, місцевими).

право на загальних підставах брати участь у формуванні персонального складу ДКМР<sup>10</sup> (частина четверта статті 20), тим самим створюючи конкуренцію для «місцевих осередків об'єднань громадян», громадських організацій та інших суб'єктів. При цьому зазначене право не обмежується випадком проведення місцевого референдуму з ініціативи сільського, селищного, міського голови або відповідної місцевої ради.

Головне управління послідовно дотримується позиції щодо необхідності зведення до мінімуму участі представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процесі організації та проведення виборів і референдумів в Україні з метою зменшення їх можливості впливати на відповідний процес і результати волевиявлення громадян. Принагідно зазначимо, що наділення органів місцевого самоврядування відповідним правом не узгоджується із нормальною європейською практикою проведення місцевих референдумів.

За результатами розгляду проекту неможливо встановити максимальну кількість питань, які можуть бути одночасно винесені на місцевий референдум. Чітких обмежень з цього приводу у проекті не встановлено. Натомість, за змістом частини п'ятої статті 5 та абзацу другої частини четвертої статті 32, на місцевий референдум можуть виноситись «один або кілька варіантів проектів рішень місцевого референдуму (запитань)». В абзаці третьої частини четвертої статті 32 допускається винесення на місцевий консультативний референдум «запитання чи кількох запитань стосовно пропозиції вирішення питання місцевого значення», а в абзаці четвертої цієї ж частини вказаної статті йдеться про можливість винесення на місцевий референдум «кількох запитань». Різні за редакцією положення такого роду містяться також у частині дванадцятій статті 34. У наведеному контексті до тексту проекту виникає низка зауважень.

За змістом цитованих вище положень проекту допускається винесення на «імперативний» місцевий референдум кількох варіантів проекту одного рішення, однак відповідна новела не дістала належного процесуального забезпечення. Зокрема, у проекті не передбачено, який суб'єкт, в які строки і в якому порядку може запропонувати альтернативний варіант проекту рішення, винесеного на місцевий референдум. Відповідний місцевій раді такого права не надається ні в тексті проекту, ні в пропонуваному у розділі VIII («Прикінцеві положення») змін до чинного законодавства. Водночас, положення частини восьмої статті 10 проекту не допускають реєстрації кількох ініціативних груп з одних і тих же питань, які пропонується винести на місцевий референдум (що, серед іншого, виключає можливість внесення у відповідний спосіб альтернативного варіанту проекту рішення місцевого референдуму). Можливість утворення після реєстрації ініціативної групи інших груп учасників місцевого референдуму в проекті також не передбачена.

Крім того, одночасне винесення на референдум великої кількості питань ускладнює свідоме волевиявлення громадян і створює передумови для недобросовісної агітації. ПАРЄ у Резолюції № 1121 (1997) закликала держави-члени Ради Європи «обмежити кількість питань референдуму, що виносяться на голосування в один і той самий день, з метою виведення дискусії щодо документів, які є предметом голосування, на більш зрозумілий рівень і сприяння громадянам у прийнятті рішення» (підпункт «vi» пункту 15). Виходячи з цього вважаємо, що у проекті варто встановити розумні однозначні за змістом обмеження щодо кількості відповідних питань (використання у даному контексті формувань на кшталт «кілька запитань» або «кілька варіантів проектів рішень» не обумовлене ustalеними вимогами законодавчої техніки і може спричинити проблеми під час практичної реалізації відповідних норм).

У випадку, якщо на «імперативний» місцевий референдум допустиметься одночасне винесення більш ніж одного питання (проекту рішення), на наш погляд, у проекті слід передбачити вимоги щодо збору підписів під кожним з цих питань. Встановлення відповідного механізму забезпечуватиме належне дотримання прав та законних інтересів тих учасників референдуму, які підтримують ініціативу щодо проведення місцевого референдуму з одного питання, однак не вважають за необхідне надавати підтримку іншому, винесеному на референдум одночасно. Зазначений механізм також є додатковим законодавчим запобіжником для спроб штучного викривлення волевиявлення територіальної громади. Адже до важливих питань, що виносяться на місцевий референдум і мають великий суспільний резонанс, можуть штучно додаватись питання, які є малоцікавими для територіальної громади, однак становлять великий інтерес для тієї чи іншої політичної сили. За таких умов учасники референдуму, віддаючи свої підписи за проведення місцевого референдуму, матимуть на увазі проведення голосування з суспільно важливих питань, але «автоматично» підтриму-

<sup>10</sup> Оскільки у проекті не уточнюється, які саме органи місцевого самоврядування мають право пропонувати своїх представників до складу зазначених комісій, складається враження, що відповідним правом в процесі практичної реалізації цитованої норми зможуть скористатись всі органи місцевого самоврядування, утворені на відповідній території.

ватимуть винесення на референдум також і інших питань. У свою чергу саме суспільно важливі резонансні питання стануть основним предметом дискусії і темою для агітації, на тлі яких «додаткові» питання можуть загубитись. В результаті у день проведення голосування переважна більшість учасників референдуму може не визначитись з приводу відповіді на них і голосуватиме стихійно, у тому числі за аналогією до власного голосування по суспільно важливих резонансних питаннях.

Також за наслідками розгляду проекту важко встановити порядок організації і проведення «імперативних» місцевих референдумів у випадку, якщо кілька ініціативних груп одночасно або майже одночасно (наприклад, в один день або протягом одного тижня) висунули різні за змістом ініціативи місцевого референдуму. Зокрема, постає питання щодо проведення у цьому випадку одного або кількох розведених у часі місцевих референдумів (звичайно, у разі успішного збору підписів під усіма цими ініціативами). Відсутність у проекті однозначних обмежень щодо кількості питань, які дозволяється одночасно виносити на місцевий референдум, додатково ускладнює вирішення цього питання.

Доволі дискусійними є окремі положення проекту щодо форми та змісту рішень «імперативного» місцевого референдуму. Звертає на себе увагу і проблемність практичної реалізації деяких процесуальних норм проекту у зв'язку із можливим обсягом проектів вищезазначених рішень, винесених на голосування.

Так, неможливо погодитись із використаним у проекті підходом, відповідно до якого рішення місцевого референдуму в безальтернативному порядку є підзаконними нормативно-правовими актами місцевого самоврядування (пункт 4 частини першої статті 1; частина третя статті 42). У більшості випадків проекти рішень, що виноситимуться на «імперативний» місцевий референдум, якраз не матимуть нормативно-правового характеру (не міститимуть норм права). 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 тощо.

Згідно з проектом рішення місцевого референдуму є правовим актом місцевого самоврядування (фактично — територіальної громади), який має вищу юридичну силу по відношенню до актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб на відповідній території (частини третя та п'ята статті 42). Внесення змін до рішення місцевого референдуму та його скасування в безальтернативному порядку відбуваються виключно шляхом прийняття відповідного рішення на місцевому референдумі (частина четверта статті 42).

У цілому використання пропонованої моделі не викликає заперечень, однак її беззастережне поширення на нормативно-правові акти, які ухвалюються на місцевому референдумі, може призвести до виникнення суттєвих труднощів у процесі здійснення місцевого самоврядування на відповідній території. Адже за текстом проекту внаслідок ухвалення нормативно-правового акту на місцевому референдумі орган місцевого самоврядування, до компетенції якого *законом* віднесені повноваження щодо нормативно-правового регулювання відповідних питань, *на необмежений строк* втрачає реальну можливість виконувати вказані повноваження в частині внесення змін до вищезазначеного акту. У наведеному контексті звертаємо увагу на те, що територіальна громада з огляду на ряд об'єктивних обставин не здатна самотійно (шляхом проведення місцевих референдумів, до того ж, як передбачено у проекті, виключно за народною ініціативою) здійснювати оперативний перегляд положень ухваленого на місцевому референдумі нормативно-правового акту в усіх необхідних випадках<sup>11</sup>.

Виходячи з цього у проекті, на наш погляд, слід передбачити, що після спливу розумного строку (наприклад, чотирирічного) зміни до нормативно-правового акту, ухваленого на місцевому референдумі, можуть вноситись відповідними актами органу місцевого самоврядування, до компетенції якого *законом* віднесені нормативно-правове регулювання відповідних питань, у звичайному порядку, встановленому для прийняття правових актів цього органу<sup>12</sup>.

Викликає заперечення віднесення повноважень щодо встановлення форми рішення місцевого референдуму до повноважень ЦВК (абзац другий частини першої статті 42 проекту). Рішення місцевого референдуму не є «технічним» документом з питань здійснення тієї чи іншої процедури референдуму. Воно є актом місцевого самоврядування, який (як вже зазначалось вище) може носити нормативно-правовий характер, і має вищу юридичну силу по відношенню до актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб на відповідній території. Встановлення форми актів місцевого самоврядування об'єктивно не належить до компетенції ЦВК як спеціального державного органу,

<sup>11</sup> Наприклад, у разі необхідності приведення положень вказаного нормативно-правового акту у відповідність із вимогами нового законодавчого акту, який щойно набрав чинності.

<sup>12</sup> Подібний механізм внесення змін до ухвалених на місцевому референдумі нормативно-правових актів використовується, наприклад, у частині шостій статті 73 Федерального Закону Російської Федерації «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» від 12 липня 2002 року № 67-ФЗ.

що забезпечує підготовку, організацію та проведення виборів і референдумів в Україні. Виходячи з цього, а також керуючись вимогами частини третьої статті 140 та статті 146 Конституції України вважаємо, що вимоги до форми та змісту рішення «імперативного» місцевого референдуму повинні найбільш повно встановлюватись на законодавчому рівні (наприклад, у Законі, проект якого розглядається<sup>13</sup>, та Законі України «Про нормативно-правові акти»).

За текстом проекту один або кілька варіантів проекту рішення, винесеного на «імперативний» місцевий референдум, є невід'ємною частиною бюлетеня для голосування (частини перша та четверта статті 32; частина дванадцята статті 34). Не заперечуючи обґрунтованості такої вимоги, звертаємо увагу на проблемність її практичної реалізації у випадку винесення на місцевий референдум великого за обсягом проекту рішення. За приклад може слугувати статут територіальної громади (обсяг якого, як показує практика, коливається, в середньому, від десяти до двадцяти п'яти сторінок). Очевидно, що розміщення проекту рішення такого обсягу (чи, тим більше, «кількох варіантів» цього проекту або відповідного проекту одночасно з іншими проектами рішень) в тексті бюлетеня є важко втілюваним на практиці та створюватиме незручності для учасників місцевого референдуму в процесі голосування.

Спеціального законодавчого регулювання потребує порядок поводження (зберігання, використання) з оригіналами рішень місцевих референдумів. Відповідно до частини сьомої статті 39 один з оригіналів («примірників») рішення місцевого референдуму зберігається у секретаря ТКМР. Однак за змістом статті 53 проекту в системному зв'язку її положень із цитованими вище приписами складається враження, що названий оригінал рішення місцевого референдуму передається до місцевої державної архівної установи, де зберігається п'ять років. Застосування такого підходу не може вважатись задовільним, адже мова йде про оригінали правових актів.

Викликає низку зауважень і предмет місцевого референдуму. Так, відповідно до частини першої статті 5 проекту, на місцевий референдум можуть виноситись питання місцевого значення. Згідно із змістом до пункту 2 частини першої статті 1 дефініцією «питань місцевого значення» під останніми у проекті розуміються питання, віднесені до відання місцевого самоврядування Конституцією та законами України, «а також інші питання, які не віднесені до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим, крім питань, делегованих органами виконавчої влади». Наведена дефініція є невдалою як за змістом, так і за редакцією, внаслідок чого містить ознаки безпідставного розширення обсягу конституційної компетенції територіальних громад.

По-перше, у частині першій статті 143 Конституції України встановлюється перелік основних повноважень територіальних громад, а також зазначається, що територіальні громади (як безпосередньо, так і через утворені ними органи місцевого самоврядування) вирішують «інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції». Таким чином, Основний Закон виключає можливість вирішення територіальними громадами питань, не віднесених Конституцією та законами України до їх відання (в тому числі, на місцевому референдумі) навіть у випадку, якщо ці питання не віднесені до компетенції органів державної влади та органів влади АРК. У цьому контексті цитовані положення проекту також не узгоджуються із вимогами щодо предмету місцевого референдуму, сформульованими у частині другій статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

По-друге, в контексті концепції проекту у наведеній дефініції мова може йти виключно про питання, віднесені Конституцією та законами України до відання територіальної громади, а не про «питання, віднесені до відання місцевого самоврядування» (цим формулюванням охоплюються питання, віднесені до компетенції районних та обласних рад, які не є предметом сільського, селищного, міського, районного у місті референдуму). Недоречною є і згадка про «питання, делеговані органами виконавчої влади», оскільки відповідно до частини третьої статті 143 Конституції України окремі повноваження органів виконавчої влади можуть *надаватись* органам місцевого самоврядування законом (отже, суб'єктом надання відповідних повноважень є парламент, а не органи виконавчої влади).

У наведеному контексті також варто звернути увагу на неузгодженість положень проекту із вимогами абзацу четвертого статті 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», частин шостої та одинадцятої статті 5 Закону України «Про географічні назви». За змістом першого з цитованих приписів до проекту закону з відповідного питання додаються «результати консультативного референдуму стосовно розміщення ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, якщо він проводиться в адміністративно-територіальних одиницях». Згідно із другим та третім — рішення органу державної влади щодо перейменування географічних об'єктів, а також присвоєння

<sup>13</sup> У вказаному випадку форма відповідного акту може встановлюватись або в тексті проекту (у вигляді опису), або у додатку до нього (у вигляді зразка).

ним імен видатних державних або громадських діячів, представників науки, культури чи інших осіб, діяльність яких не пов'язана з відповідними об'єктами, може бути прийняте лише з урахуванням висловленої на референдумі думки більшості населення, яке проживає на відповідній території.

Викликають заперечення положення частини другої статті 5 проекту щодо вирішення виключно місцевим референдумом питань реорганізації або ліквідації діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами. За змістом вже цитованої вище частини першої статті 143 Основного Закону питання утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, організацій та установ можуть вирішуватись територіальною громадою не лише безпосередньо, але і через відповідні органи місцевого самоврядування. Крім того, зазначені положення проекту не узгоджуються із абзацом другим пункту 30 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та абзацом другим частини шостої статті 16 Закону України «Про дошкільну освіту», за змістом яких відповідне рішення може прийматись не тільки місцевим референдумом, але і сільською, селищною, міською радою за згодою територіальної громади (загальних зборів).

Всупереч вимогам частини п'ятої статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у проекті не встановлюється вичерпного переліку питань, які вирішуються виключно місцевим референдумом, внаслідок чого (серед іншого) виникає неузгодженість положень проекту із частинами третьою та четвертою статті 6 вказаного Закону, які наразі визначають два таких питання.

Одним з найважливіших нововведень у законопроект є те, що відповідно до статті 7 суб'єктом призначення місцевого референдуму у всіх без виключення випадках є ТКМР. За змістом статті 19 функції ТКМР покладаються на відповідні територіальні виборчі комісії, утворені згідно із Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

У цілому позитивно оцінюючи запропоновану модель, звертаємо увагу на те, що її впровадження недостатньою мірою забезпечується у розділі VIII проекту («Прикінцеві положення») внесенням необхідних змін до чинних законодавчих актів. Зокрема, поза увагою розробників проекту залишились вимоги частини четвертої статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за якими суб'єктом призначення (а не ініціювання) місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (як за власною ініціативою, так і на вимогу не менш як однієї десятої частини членів територіальної громади, що мають виборче право) є відповідна місцева рада.

Процесуально громіздкою та недемократичною за своєю природою є запропонована у проекті модель висунення ініціативи «імперативного» місцевого референдуму та утворення відповідної ініціативної групи членами територіальної громади. Згідно зі статтею 9 проекту право на вчинення названих дій мають лише загальні збори громадян, участь у яких має взяти певна кількість учасників референдуму. Проведення загальних зборів громадян обумовлює необхідність дотримання багатьох процедурних формальностей, частина з яких впливає з положень Конституції та законів України, а інша частина є запропонованими у проекті новелами. Зокрема, у частині другій статті 9 проекту (в розвиток вимог частини першої статті 39 Конституції України) встановлюється обов'язок ініціаторів проведення загальних зборів громадян завчасно сповістити у письмовій формі про час, місце і мету проведення вказаних зборів не тільки ТКМР, але і сільського, селищного, міського голови. У випадку, якщо на референдум пропонується винести питання щодо дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради, ініціатори також зобов'язані завчасно повідомити про проведення вищезазначених зборів і відповідну місцеву раду<sup>14</sup>. Неповідомлення хоча б одного з перелічених суб'єктів у встановлений строк є підставою для відмови у реєстрації ініціативної групи (пункт 4 частини четвертої статті 10).

Крім того, у розвиток положень пункту 2 частини першої статті 11 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» у контексті їх змістовного зв'язку із вимогами частини п'ятої статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в абзаці другому частини другої статті 9 проекту встановлюється право сільського, селищного, міського голови та депутатів відповідних місцевих рад (включаючи голову районної у місті ради) бути присутніми на вищезазначених загальних зборах громадян<sup>15</sup> (де-факто для здійснення додаткового контролю за їх законністю). Аналогічне право

<sup>14</sup> Остання вимога є диспропорційною, особливо беручи до уваги передбачені у проекті санкції за її порушення. Будь-які повідомлення такого роду (у разі, якщо в них взагалі є необхідність), на наш погляд, повинні робитись ТКМР, а не ініціаторами проведення референдуму.

<sup>15</sup> Між цитованими положеннями наявна редакційна неузгодженість — Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає право відповідних осіб брати участь (з правом дорадчого голосу) в загальних зборах громадян, у той час як у проекті встановлюється лише право присутності на відповідних загальних зборах.

надається члену ТКМР. За результатами розгляду цих та інших положень статті 9 проекту слід значити, що порядок висунення ініціативи референдуму та утворення відповідної ініціативної групи, в цілому, знайшов у ній необґрунтовану фактичною потребою деталізацію та супроводжується надмірним адміністративним контролем з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Законодавство більшості тих держав Європи, які дозволили на конституційному та/або законодавчому рівні проведення місцевих/регіональних референдумів за народною ініціативою, не пов'язує утворення ініціативної групи та висунення ініціативи відповідного референдуму з необхідністю проведення з цією метою загальних зборів громадян. За однією з найбільш розповсюджених моделей, фактична можливість скористатися правом на утворення ініціативної групи надається групі громадян, не меншій за чисельністю, ніж встановлена законом кількість членів ініціативної групи<sup>16</sup>. Порядок її утворення є довільним, спеціального підтвердження факту утворення ініціативної групи не вимагається. Адміністративний контроль за проведенням відповідних зборів є мінімальним. Документом, що підтверджує висунення ініціативи референдуму, є протокол відповідних зборів ініціативної групи, який подається разом з питанням (або проектом рішення) референдуму та передбаченими законом даними про членів ініціативної групи до відповідної комісії референдуму для реєстрації зазначеної ініціативної групи.

Лібералізм іноземного законодавства у цьому випадку пов'язаний із тим, що збір встановленої законом кількості підписів під ініціативою референдуму сам по собі є важко втілюваною на практиці процедурою, а його перебіг і результати підлягають суворому контролю. Зазначена модель була запозичена з законодавства європейських держав і у загальному вигляді використана у статті 7 Модельного Закону «Про місцевий референдум» Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД. Протягом останніх десяти років вищезазначена модель (із певними відмінностями та більшою деталізацією) знайшла відображення у законодавстві деяких пострадянських держав<sup>17</sup>.

Натомість, використана у проекті «дворівнева» модель (відповідно до якої ініціатива референдуму висувається загальними зборами громадян, а ініціативна група є лише виразником та інструментом практичного втілення їх волі) є очевидним юридичним анахронізмом, який не відповідає ні виробленим в межах сучасної доктрини конституційного права підходам, ні новітнім європейським тенденціям розвитку законодавства про референдуми, ні сьогодишньому рівню розвитку суспільних відносин у відповідній сфері. Запровадження зазначеної моделі, на наш погляд, не обумовлене реальною потребою і матиме наслідком виникнення штучних процесуальних перепон на шляху реалізації територіальною громадою її конституційного права на безпосереднє вирішення питань місцевого значення. Подібна до встановленої у проекті модель утворення ініціативної групи (включно на загальних зборах громадян) у вищенаведеному аспекті була піддана обґрунтованій критиці з боку експертів Венеціанської комісії — див. пункт 18 розділу IV коментарів до проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» за реєстр. № 1374 від 18 січня 2008 року, схвалених Венеціанською Комісією на 77-й пленарній сесії 12–13 грудня 2008 року (CDL-AD(2009)004).

Суттєві зауваження викликають положення частини четвертої статті 10 проекту, які регулюють порядок і підстави прийняття ТКМР рішення про відмову у реєстрації ініціативної групи з місцевого референдуму. Зокрема, з тексту частини четвертої статті 10 (і, зокрема, досить загальних за змістом пунктів 3 і 8) важко встановити дії ТКМР у разі, якщо лише одне з кількох питань (або один з кількох варіантів проекту рішення), які пропонується одночасно винести на місцевий референдум, не відповідає сформульованим у проекті вимогам до форми і змісту питання референдуму. Така правова невизначеність у процесі практичної реалізації відповідних норм може бути використана для спроб прийняття рішень про відмову у реєстрації ініціативної групи навіть у вищезазначеному випадку (хоча у даній ситуації мова повинна йти лише про заборону винесення на референдум конкретного питання або варіанту проекту рішення).

Також за змістом частини четвертої статті 10 проекту важко встановити, чи є підставою для відмови у реєстрації ініціативної групи редакційні недоліки питання, яке виноситься на референдум

<sup>16</sup> При цьому, формальне право на утворення ініціативної групи може закріплюватись за «громадянами», або навіть «громадянином чи групою громадян».

<sup>17</sup> Див., наприклад, статтю 7 Закону Республіки Вірменія «Про місцевий референдум» від 7 березня 2002 року № ЗР-304; статтю 36 Федерального Закону Російської Федерації «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» від 12 липня 2002 року № 67-ФЗ та запроваджені у її розвиток правила у законодавстві суб'єктів федерації (статті 6 і 7 Закону Московської області «Про місцевий референдум в Московській області» від 19 листопада 2003 року № 148/2003-ОЗ; статті 5 і 6 Закону Рязанської області «Про референдуми в Рязанській області» від 9 червня 2006 року № 65-ОЗ; статті 6 і 8 Закону Челябінської області «Про місцевий референдум в Челябінській області» від 25 вересня 2003 року № 180-ЗО) тощо. Принагідно зазначимо, що у Російській Федерації вищезазначена модель замінила собою нормативні конструкції, дуже подібні до передбачених у проекті (серед іншого, з російського законодавства були виключені вимоги про проведення у відповідних випадках зборів муніципального утворення та необхідність завчасного сповіщення про їх проведення).

(наприклад, якщо всупереч вимогам частин п'ятої та шостої статті 5 відповідне питання допускає різні тлумачення, або на нього не можливо однозначно відповісти «так» або «ні»). У пунктах 3 і 8 частини четвертої статті 10 йдеться лише про невідповідність питання предметним обмеженням, встановленим у проекті.

У проекті відсутній механізм усунення (якщо воно можливе) допущених у винесеному на місцевий референдум проекті рішення неузгодженостей із вимогами закону, реалізація якого передувала би прийняттю ТКМР рішення про відмову у реєстрації ініціативної групи з підстав такої невідповідності. Подібні механізми на рівні місцевих референдумів наразі передбачені у законодавстві Вірменії<sup>18</sup> та Швейцарії. Аналогічний механізм було використано у частині шостій статті 7 Модельного Закону «Про місцевий референдум» Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД.

Крім того, за змістом пункту 7 частини четвертої статті 10 проекту підставою для відмови у реєстрації ініціативної групи з місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови або відповідної місцевої ради є «відсутність встановлених законом підстав дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів». Аналогічна підстава для відмови у призначенні місцевого референдуму щодо вищезазначених питань з ініціативи сільського, селищного, міського голови або відповідної місцевої ради встановлюється в абзаці другому частини третьої статті 14.

Цитовані приписи, на нашу думку, містять ознаки звуження існуючого обсягу права територіальної громади на місцеве самоврядування та не узгоджуються із частиною другою статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка наразі не встановлює підстав для дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради за рішенням місцевого референдуму<sup>19</sup>. Конституційний Суд України у рішенні від 9 лютого 2000 року № 1-рп/2000 визнав неконституційними положення частини третьої статті 79 вищезазначеного Закону щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови «в інших випадках» (тобто, з підстав, не передбачених частиною другою цієї статті) лише в разі прийняття такого рішення відповідною місцевою радою (див. пункт 3.2 мотивувальної та пункт 1 резолютивної частини вказаного рішення). Конституційність прийняття вказаного рішення місцевим референдумом не була поставлена під сумнів, що, на наш погляд, є підставою для доповнення цитованих положень Закону приписами відповідного змісту.

За своєю юридичною природою дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови та відповідної місцевої ради за рішенням місцевого референдуму є формою відповідальності зазначених органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, яка їх обрала. Оскільки відповідне рішення територіальної громади по суті носить оціночний характер (при цьому оцінюється не стільки законність, скільки ефективність роботи вказаних органів і посадових осіб, дотримання ними інтересів територіальної громади, передвиборних обіцянок тощо), жорстке законодавче обмеження підстав для проведення місцевого референдуму з цього питання не є пропорційним його меті. У тих іноземних державах, законодавство яких допускає дострокове припинення повноважень органів та/або посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму, підстави прийняття такого рішення, як правило, сформульовані більш загально, ніж у проекті, і в той чи інший спосіб допускають проведення відповідного референдуму з підстав звичайного невдоволення територіальної громади роботою останніх<sup>20</sup>.

У проекті на належному рівні не регулюється порядок ініціювання та призначення консультативного місцевого референдуму (згідно із частиною другою статті 49 проекту вимоги статей 8–14 у повному обсязі не застосовуються до консультативних місцевих референдумів). Хоча у частинах першій, п'ятій, шостій та сьомій статті 5 містяться вимоги до змісту та форми питань, які виносяться (у тому числі) на консультативний місцевий референдум, процесуальні механізми забезпечення цих вимог у проекті відсутні. Зокрема, не передбачається проведення перевірки зазначених питань на предмет їх відповідності вимогам закону та права ТКМР відмовити у призначенні консультативного референдуму з підстав невідповідності запропонованого для винесення на референдум питання цим

18 Зокрема, відповідно до частини п'ятої статті 7 Закону Республіки Вірменія «Про місцевий референдум» від 7 березня 2002 року № ЗР-304, «якщо проект рішення, запропонований для винесення на референдум, не відповідає вимогам цього Закону, то обласна комісія референдуму до прийняття рішення щодо реєстрації ініціативної групи, за пропозицією або за погодженням із ініціативною групою, може змінити формулювання даного проекту, зберігши його основний зміст».

19 Згідно із цитованим положенням, повноваження відповідної ради можуть бути достроково припинені «за наявності підстав, передбачених частиною першою цієї статті, та в інших випадках».

20 За приклад можуть слугувати положення частини другої статті 177 Кодексу про вибори Республіки Молдова від 21 листопада 1997 року № 1381-ХІІІ, відповідно до якої підставами відкликання примара за рішенням місцевого референдуму є недотримання ним інтересів місцевого співтовариства, неналежне виконання передбачених законом обов'язків або порушення моральних та етичних норм, підтверджене в установленому порядку.



вимогам<sup>21</sup>. Не встановлено також строків вирішення ТКМР питання щодо призначення консультативного референдуму.

Ще одним важливим недоліком в проекті є те, що не вирішується питання щодо можливості (або неможливості) одночасного проведення місцевого референдуму і виборів будь-якого рівня. з одного боку, відповідні обмеження у тексті проекту відсутні (див., зокрема, статтю 6), з іншого — жодних особливостей одночасного проведення процесу місцевого референдуму із виборчим процесом у проекті також не встановлюються. Остаточна відповідь на це питання не може бути отримана і за наслідками системного аналізу чинного виборчого законодавства. Закон України «Про вибори Президента України» не забороняє, але і не дозволяє проведення референдумів будь-якого рівня одночасно із відповідними виборами. Закон України «Про вибори народних депутатів України» (діючий станом на 2010 р.) містить кілька спеціальних правил щодо проведення референдумів (у тому числі, місцевих) одночасно з парламентськими виборами (частина друга статті 26; частина друга статті 85; частина третя статті 91), однак їх явно недостатньо для ефективного законодавчого забезпечення такої можливості. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», опосередковано допускаючи можливість проведення місцевих референдумів одночасно із місцевими виборами (частина друга статті 21), тим не менш встановлює лише правила щодо одночасного проведення місцевих виборів із всеукраїнським референдумом (частина десята статті 18; частина дев'ята статті 23; пункти 6 і 11 частини четвертої статті 29; частина восьма статті 30; частина друга статті 31; частина сімнадцята статті 34; частина сімнадцята статті 54; пункт 1 частини дванадцятої статті 71).

У вищевказаному контексті зазначимо, що одночасне проведення виборів і референдумів у силу об'єктивних обставин може створювати перешкоди для адекватного волевиявлення громадян і, як наслідок, призводити до зниження ефективності обох зазначених форм безпосереднього народовладдя. з огляду на це законодавець, на наш погляд, повинен обмежити можливість одночасного проведення місцевих референдумів принаймні із місцевими виборами. Адже у разі їх одночасного проведення будь-які винесені на місцевий референдум питання будуть розглядатись, передусім, через призму місцевої передвиборної риторики.

Встановлені у частині шостій статті 24 проекту повноваження офіційних спостерігачів (як іноземних, так і внутрішніх) переважно зводяться до спостереження за процедурами місцевого референдуму у день голосування та підрахунком голосів, що, на наш погляд, є недостатнім з точки зору дотримання сучасних європейських стандартів. Відповідно до підпункту «b» пункту 3.2 розділу II Кодексу належної практики щодо референдумів «спостереження не повинно обмежуватись виключно днем голосування, однак повинно охоплювати агітацію референдуму та, у разі можливості, реєстрацію виборців і збір підписів. Повинна забезпечуватись можливість виявлення порушень незалежно від того, трапились вони до, під час, або після голосування». з огляду на це, було б доцільно передбачити принаймні спостереження за проведенням агітації референдуму (із правом на відвідання відповідних мирних зібрань, дискусій, круглих столів тощо).

Недостатнє і не завжди вдале відображення знайшли у проекті питання інформаційного забезпечення місцевого референдуму. Так, у проекті відсутня спеціальна стаття, яка б визначала загальні засади інформаційного забезпечення місцевого референдуму (встановлювала б основні гарантії права учасника місцевого референдуму на отримання інформації про перебіг підготовки та проведення місцевого референдуму, містила б вимоги до змісту офіційних інформаційних матеріалів ТКМР та органів місцевого самоврядування тощо). Натомість, поодинокі спеціальні приписи з цього приводу розпорошені по всьому тексту проекту (частина четверта статті 12; частина п'ята статті 14; частина четверта статті 25 тощо). При цьому, вказані приписи у контексті їх системного зв'язку не складають єдиного цілісного механізму інформування учасників місцевого референдуму про перебіг процедур референдуму, що в процесі практичної реалізації відповідних норм створюватиме умови для порушення прав останніх.

Також звертає на себе увагу фактична відсутність у тексті проекту розмежування між офіційним інформаційним забезпеченням та агітацією місцевого референдуму (що є особливо недоречним у випадку, коли його ініціатором є місцева рада або сільський, селищний, міський голова).

<sup>21</sup> У наведеному контексті варта уваги хоча б доволі поширена в останні роки практика прийняття місцевими радами «політичних» рішень з питань, які не належать до відання місцевого самоврядування (за яскравий приклад можуть слугувати неодноразові спроби оголошення певних адміністративно-територіальних одиниць «територіями вільними від НАТО»). Цілком очевидно, що для надання відповідним рішенням більшої суспільної ваги можуть мати місце спроби винесення відповідних питань на місцевий консультативний референдум (що обумовлює необхідність перевірки питань, які виносяться на консультативний референдум, на відповідність законодавчим вимогам).

Крім того, у проекті не встановлюється обов'язку ТКМР забезпечити виборців інформаційними матеріалами щодо запитання або проекту рішення, яке виноситься на місцевий референдум<sup>22</sup>. У цьому зв'язку зазначимо, що згідно із закріпленими у Кодексі належної практики щодо референдумів стандартами, від органів влади відповідного рівня вимагається забезпечення учасників референдуму об'єктивною інформацією щодо питань референдуму (підпункт «d» пункту 3.1 розділу I). Зокрема, Кодекс вимагає доведення до відома учасників референдуму (шляхом публікації в державних або комунальних друкованих ЗМІ та/або безпосереднього надіслання поштою) не тільки тексту, який виноситься на референдум, але і пояснювальної записки до нього або збалансованого резюме<sup>23</sup> з агітаційних матеріалів як прихильників, так і опонентів питання референдуму. При цьому, пояснювальна записка має відображати не тільки позицію представницьких та виконавчих органів відповідного рівня (та осіб, які поділяють її), але і протилежну їй точку зору.

На наш погляд, вищезазначений механізм повинен обов'язково знайти втілення у тексті проекту. Особливо актуальним він видається щодо питань, винесених на референдум з ініціативи місцевої ради або сільського, селищного, міського голови. Адже у цьому випадку донесення до територіальної громади офіційної позиції більшості та меншості у відповідній раді (або сільського, селищного, міського голови — у випадку, якщо він є ініціатором референдуму) видається особливо необхідним.

У проекті не міститься застережень щодо інформаційного забезпечення місцевого референдуму мовами національних меншин в адміністративно-територіальних одиницях, де останні компактно проживають. Зазначена прогалина у законодавчому регулюванні також не узгоджується із нормальною європейською практикою та положеннями підпункту «e» пункту 3.1 розділу I Кодексу належної практики щодо референдумів.

Незадовільними за змістом, обсягом і техніко-юридичним виконанням є положення проекту і щодо агітації місцевого референдуму. У першу чергу, звертаємо увагу на те, що регламентований у проекті порядок проведення агітації референдуму є необґрунтовано загальним за змістом і стилем за обсягом, внаслідок чого він умістився в межах однієї статті (стаття 31). У наведеному контексті положення проекту значно поступаються навіть не завжди вдалому правовому регулюванню порядку проведення передвиборної агітації на місцевих виборах (див. розділ VII відповідного виборчого Закону). Очевидно, пропонований обсяг правового регулювання агітації місцевого референдуму пов'язаний із прогнозованою відсутністю масштабних агітаційних кампаній на рівні села, селища, міста, району у місті, із чим навряд чи можна погодись у повній мірі (зважаючи хоча б на те, що відповідні правила охоплюватимуть проведення агітації місцевого референдуму у Києві, Севастополі та інших великих містах із розвинутою мережею місцевих друкованих та аудіовізуальних ЗМІ, мережею носіїв зовнішньої реклами тощо).

Одним з найсуттєвіших концептуальних недоліків проекту є відсутність розмежування між правом учасників місцевого референдуму вільно обговорювати винесене на референдум питання та висловлювати власну думку щодо нього (у тому числі, шляхом участі в загальних зборах громадян, опитуваннях громадської думки, дискусіях, круглих столах тощо) та правом на проведення оплачуваної агітаційної кампанії місцевого референдуму. Внаслідок цього проект надає формально однаковий обсяг прав і можливостей щодо ведення агітації референдуму учасникам референдуму та «місцевим осередкам об'єднань громадян», громадським організаціям (див. частину третю статті 31 у контексті її змістовного зв'язку з іншими положеннями цієї ж статті).

На наш погляд, право на проведення оплачуваної агітаційної кампанії повинно надаватись лише фіксованому колу зареєстрованих (хоча б у повідомному порядку) суб'єктів місцевого референдуму (у першу чергу, місцевим організаціям політичних партій). При цьому, воно повинно забезпечуватись дотриманням принципу їх рівних прав і можливостей та супроводжуватись фактично не урегульованим у проекті контролем за веденням агітаційної кампанії.

В цьому контексті проекті на належному рівні не забезпечується принцип рівних прав і можливостей місцевих організацій партій та інших фактичних суб'єктів місцевого референдуму при прове-

22 Покладання відповідного обов'язку на комісії референдуму або органи публічної влади (на референдумах всіх рівнів) є звичайною практикою для законодавства багатьох іноземних держав. За приклад можуть слугувати положення статті 8 Акту «Про референдум» Австралійської Столичної Території 1994 року № A94-79 (в редакції Акту № A2008-13 від 21 травня 2008 року), за змістом яких комісія референдуму у встановлений строк отримує від відповідної ради викладену у письмовій формі позицію із аргументацією «за» чи «проти» питання винесеного на референдум обсягом не більш ніж дві тисячі слів. Відповідна позиція повинна бути засвідчена більшістю депутатів ради, які підтримують або не підтримують питання референдуму. Комісія референдуму у відповідності до вимог Акту забезпечує публікацію вказаної позиції у вигляді брошури та надсилає її поштою кожному виборцю або на адресу кожного житла, розташованого на Території.

23 Тут і далі під пояснювальною запискою мається на увазі документ, підготовлений органом публічної влади (як правило, представницьким) відповідного рівня, у той час як назване резюме зазвичай готує комісія з референдуму за матеріалами, які спеціально для цієї мети надаються їй суб'єктами референдуму.

денні агітації референдуму. Зокрема, не передбачається встановлення засобами масової інформації єдиних для всіх відповідних суб'єктів розцінок вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу, мінімальних гарантій дотримання рівності під час доступу до місцевих ЗМІ (передусім, державної та комунальної форми власності), отримання приміщень для проведення публічних заходів агітації референдуму тощо.

Водночас, у проекті не встановлюється жодних правил щодо забезпечення хоча б відносної рівності між прихильниками та опонентами питання, винесеного на референдум, під час проведення агітації референдуму. У Кодексі належної практики щодо референдумів пропонується забезпечувати рівність між прихильниками та опонентами винесеного на референдум питання хоча б у теле- і радіотрансляціях державних та/або комунальних ЗМІ. При цьому вимагається збалансоване висвітлення їх позицій, зокрема, у випусках новин та встановлення єдиних розцінок та інших умов розміщення агітаційних матеріалів на радіо і телебаченні (підпункти «b», «c» та «e» пункту 2.2 розділу I)<sup>24</sup>.

Відповідно до частини восьмої статті 31 проекту громадянам надається право за рахунок власних коштів користуватись ЗМІ державної та комунальної форми власності. Оскільки цитованим приписом вичерпується передбачений у проекті загальний порядок використання ЗМІ, однозначно встановити, чи поширюється відповідне правило також на громадські організації та «місцеві осередки об'єднань громадян» досить важко. Крім того, за його змістом складається враження, що агітація місцевого референдуму в ЗМІ інших форм власності забороняється, що є абсолютно неприйнятним. Він також не забезпечує рівності при використанні державних і комунальних ЗМІ, про що вже зазначалось вище.

Також суттєвої деталізації потребують положення частини сьомої статті 31 щодо особливостей проведення публічних заходів у рамках агітації референдуму. Наприклад, неможливо оцінити позитивно декларативний за змістом припис, відповідно до якого органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані «надавати у необхідних випадках приміщення» для проведення вищезазначених заходів. в процесі його практичної реалізації органи та посадові особи місцевого самоврядування матимуть можливість на власний розсуд, використовуючи суб'єктивні критерії, визначати необхідність надання відповідних приміщень у кожному конкретному випадку (із чим, звичайно ж, не можна погодитись).

Згідно із проектом сільський, селищний, міський голова або відповідна місцева рада можуть проводити агітацію місцевого референдуму у випадку, якщо вони є ініціаторами його проведення (пункт 1 частини дев'ятої статті 31). Проте, жодних особливостей ведення агітації зазначеними суб'єктами (окрім передбачених у частині першій статті 51 вимог щодо джерел її фінансування) у проекті не встановлюється.

Передбачені у частинах одинадцятій та дванадцятій статті 31 обмеження навіть при їх розгляді у зв'язку з іншими положеннями проекту виглядають переважно декларативними за змістом, оскільки за відсутності реєстрації суб'єктів місцевого референдуму, що мають право проводити агітацію, виявлення порушників відповідних вимог носитиме проблемний характер. Так, згідно з пунктом 5 частини п'ятої статті 21 контроль за дотриманням на території дільниці вимог закону щодо розміщення агітаційних матеріалів референдуму покладається на ДКМР, однак відповідна норма не знайшла подальшого процесуального забезпечення. Внаслідок цього важко однозначно встановити перелік заходів, які може вжити ДКМР щодо усунення відповідних порушень. Також очевидно, що цитованим положенням не охоплюється контроль за розміщенням агітаційних матеріалів референдуму в друкованих та аудіовізуальних ЗМІ (адже він повинен здійснюватись не на дільничному рівні). Спеціальних вимог щодо відповідного контролю проект взагалі не містить<sup>25</sup>.

Не можуть бути підтримані у повній мірі положення частин четвертої та п'ятої статті 39 проекту, які передбачають 50% «поріг явки» на місцевому референдумі та встановлюють дискусійні з точки зору правової логіки умови визнання результатів місцевого референдуму схваленими.

24 У пояснювальній записці до Кодексу належної поведінки на референдумах цілком слушно зазначається, що вимагати забезпечення всебічного балансу між прихильниками та опонентами питання, винесеного на референдум, є нереалістичним. Проте, *останні щонайменше повинні мати гарантований доступ до державних та/або комунальних ЗМІ на рівних умовах*. При цьому, може враховуватись кількість політичних партій (у даному випадку — їх місцевих організацій), які є прихильниками та опонентами вищезазначеного питання відповідно. Цілком очевидно, що виконання цитованих вимог є неможливим без запровадження обліку суб'єктів місцевого референдуму, який, як вже зазначалось, у проекті відсутній.

25 Наразі нагляд за дотриманням аудіовізуальними ЗМІ визначеного законодавством порядку мовлення під час агітації референдуму (в тому числі, інформування ЦВК та територіальних комісій про виявлені порушення) покладається на Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення та її представників у регіонах (частина сьома статті 11; стаття 13; частина четверта статті 16 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»). Однак, оскільки особливостей порядку мовлення під час агітації місцевого референдуму у проекті не встановлено, цитовані законодавчі приписи в контексті їх системного зв'язку з положеннями проекту носитимуть переважно декларативний характер.

Вимоги щодо кворуму на референдумі неоднозначно оцінюються як в доктрині конституційного права, так і в державотворчій практиці іноземних держав. Жоден з відомих на сьогоднішній день різновидів кворуму не забезпечує ідеального балансу між результативністю референдуму та належним представницьким рівнем його результатів. Не заперечуючи недоліків кворуму, Головне управління, тим не менш, вважає його повну відсутність значно більш загрозливим явищем в умовах вітчизняних політико-правових реалій (у тому числі на місцевому рівні). Принагідно зазначимо, що ПАРЄ у Резолюції № 1121 (1997) закликала держави-члени Ради Європи «з метою запобігання недобросовісному використанню референдуму встановити правила і керівні принципи, якими (...) закріпити квоту участі в голосуванні, що перешкоджала б абсентеїзму і водночас гарантувала участь в голосуванні кількості виборців, мінімально необхідної для визнання результатів референдуму представницькими та легітимними» (абзац «с» підпункту «viii» пункту 15).

Виходячи з вищенаведених міркувань, вважаємо доцільним встановлення 30% «порогу підтримки» рішення «імперативного» місцевого референдуму (рішення має вважатись прийнятим за умови його підтримки більшістю осіб, які взяли участь у голосуванні, якщо остання складає понад 30% громадян, внесених у списки учасників референдуму). Крім того, юридичним наслідком відсутності кворуму на «імперативному» місцевому референдумі замість визнання його таким, що не відбувся, у більшості випадків могло б бути надання його результатам необов'язкового (консультативного) характеру<sup>26</sup>.

Окрім вже перерахованого проект містить прогалину у регулюванні юридичних наслідків негативного результату «імперативного» місцевого референдуму. Зокрема, відповідно до частини першої статті 6 проекту «місцевий референдум не може ініціюватись та проводитись (...) протягом одного року після проведення місцевого референдуму з одного й того самого питання». Водночас, проект фактично не обмежує у часі право органів місцевого самоврядування прийняти рішення, аналогічне за змістом тому, яке було не прийняте (відхилене) на «імперативному» місцевому референдумі більшістю виборців, які взяли участь у голосуванні. Тобто, вища юридична сила безпосереднього волевиявлення територіальної громади по відношенню до актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування на відповідній території де-факто забезпечується лише у випадку, якщо зазначене волевиявлення сформульовано у позитивній манері (має форму прийняття винесеного на референдум рішення). У той же час негативне волевиявлення територіальної громади може бути проігнороване.

Окремо варте уваги питання редакційних та змістовних недоліків, прогалин у законодавчому регулюванні окремих питань, пов'язаних із організацією та проведенням місцевих референдумів, неузгодженостей із чинними законодавчими актами тощо. Так, неправильним є віднесення повторного місцевого референдуму до видів референдуму в єдиному контексті із «імперативним» та консультативним, адже повторний референдум за своєю юридичною природою є окремим випадком «імперативного» референдуму (стаття 2).

Також потребує доопрацювання використаний у проекті термінологічно-понятійний апарат. Термін «запитання» використовується у тексті проекту в різному значенні. Згідно із частиною четвертою статті 5 під «запитанням» у проекті розуміється форма, в якій питання місцевого значення виноситься на консультативний місцевий референдум. Проте, у другому реченні частини п'ятої статті 5 та в абзаці четвертому частини четвертої статті 32 він використовується у ширшому значенні, оскільки цитовані положення стосуються місцевих референдумів взагалі (не лише консультативних). У тексті проекту (частина четверта статті 5; абзац третій частини четвертої статті 32; абзаци третій і четвертий частини дванадцятої статті 34; частина п'ята статті 39) використовується термін «пропозиція вирішення питання місцевого значення», однозначний зміст якого встановити досить важко (оскільки відповідної дефініції проект не містить).

Крім того, положення проекту щодо кола суб'єктів ініціювання місцевого референдуму не узгоджуються із приписами пункту «е» частини першої статті 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», за змістом якого громадське об'єднання у відповідній сфері має право виступати з ініціативою проведення місцевих референдумів з питань, пов'язаних із охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки.

Разом з цим, уточнення та деталізації потребують положення частини одинадцятої статті 39 проекту щодо «оскарження результатів місцевого референдуму» до адміністративного суду в порядку,

<sup>26</sup> Щодо національних референдумів подібний механізм закріплений у частині третій статті 125 Конституції Республіки Польща та частині одинадцятій статті 115 Конституції Республіки Португалія. В Португалії аналогічний механізм застосовується і на місцевих референдумах.

встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Адже, за її змістом (та текстом проекту в цілому) важко однозначно встановити можливий зміст позовних вимог та обсяг повноважень судових органів у цій сфері відносин.

Насамкінець проект внесено із порушенням вимог частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. У розділі VIII («Прикінцеві положення») пропонується кілька обумовлених передбаченими у проекті новелами фрагментарних змін до законів України, які не забезпечують у повному обсязі узгодження тексту проекту із положеннями чинних законодавчих актів<sup>27</sup>. Натомість, за змістом пункту 2 вищезазначеного розділу «до приведення законодавства України у відповідність із цим Законом закони та інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону».

У зв'язку з цим, варто звернути увагу на те, що відповідно до вищезазначених вимог Регламенту «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття». Однак, названого законопроекту одночасно із даним проектом не внесено, і пояснювальна записка до останнього переліку відповідних законів також не містить.

Враховуючи всі зауваження ГНЕУ дійшло висновку, що законопроект потребує суттєвого доопрацювання із використанням викладених рекомендацій.

27 Щодо національних референдумів подібний механізм закріплений у частині третій статті 125 Конституції Республіки Польща та частині одинадцятій статті 115 Конституції Республіки Португалія. В Португалії аналогічний механізм застосовується і на місцевих референдумах.

# ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ: АНАЛІЗ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЗАКОНОПРОЕКТІВ

**Віктор КРАВЧЕНКО,**  
*завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Університету економіки та права «КРОК», кандидат юридичних наук, доцент, Заслужений юрист України*

**Артем ЯНЧУК,**  
*доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Університету економіки та права «КРОК», кандидат юридичних наук*

В системі форм безпосереднього народовладдя особливе місце належить місцевому референдуму, що являє собою голосування виборців — членів територіальної громади, шляхом якого приймаються рішення з будь-яких питань самоврядного характеру [1, с. 232]. В той же час, існує низка проблем, що стримують поширення в муніципальну практику цієї важливої форми місцевої демократії. Так, до сьогодні питання організації та проведення місцевих референдумів регламентується Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 р. [2] (тобто прийнятого ще до набуття чинності Конституцією України 1996 року та до ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування [3]) (Стаття написана до ухвалення нового Закону «Про всеукраїнський референдум» 6 листопада 2012 року, — ред.). Застарілі положення цього Закону фактично зводять нанівець можливість членів територіальної громади ініціювати проведення місцевого референдуму, оскільки вони можуть блокуватися відповідною місцевою радою чи сільським, селищним, міським головою. Свідченням наявності суттєвих проблем у законодавчому забезпеченні місцевих референдумів є той факт, що з 1991 по 2009 роки вдалося провести лише 135 місцевих референдумів [4, с. 33].

Таким чином, на порядку денному постає актуальна проблема формування такого законодавчого поля, яке б максимально сприяло розвитку «партисипаторної» місцевої демократії (демократії участі) в Україні шляхом закріплення такої важливої складової ефективної участі громадян у вирішенні питань місцевого значення як місцевий референдум. Це, в свою чергу, вимагає наукового обґрунтування концептуальних положень нового законодавства про місцеві референдуми. При цьому, дуже важливо врахувати положення європейських стандартів з цієї проблематики, в яких звертається увага на те, що партисипаторна демократія повинна доповнювати репрезентативну (представницьку) демократію, проте не може замінити її, зважаючи на те, що обидві моделі мають різні рамки легітимізації [5], а практика місцевих референдумів може мати деякі потенційні ризики, яких важливо уникнути (наприклад, складність процесу, труднощі з правильним вибором, вірогідність ухвалення суміжними органами влади суперечливих рішень з питань, що становлять спільний інтерес тощо) [6].

Ознайомлення з сучасними науковими публікаціями дозволяє зробити висновок, що багато питань проблематики місцевих референдумів ще не отримали однозначної відповіді. Зокрема, це стосується:

- предмету місцевого референдуму, в першу чергу, обов'язкового;
- підстав та порядку призначення місцевого референдуму та відповідальності за неправомірну відмову від його призначення;
- предмету законодавчого регулювання питань місцевого референдуму та ролі локальних нормативних актів (зокрема, статутів територіальних громад) у їх регулюванні;
- скасування (зупинення дії) актів, прийнятих на місцевому референдумі, співвідношення юридичної сили актів референдуму та актів органів місцевого самоврядування тощо.

Наведений вище перелік невирішених питань проблематики місцевого референдуму не може бути висвітлений в межах однієї статті, тому автори ставлять перед собою більш конкретну мету — сформулювати основні напрямки вдосконалення законодавчого регулювання питань організації та проведення місцевих референдумів, встановлення їх результатів.

З моменту прийняття 3 липня 1991 року Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» до нього неодноразово пропонувалося внести зміни чи доповнення, однак, зробити це вдалося лише тричі. При цьому, всі зміни так чи інакше стосувалися актуальних питань організації і проведення місцевих референдумів, місцевого самоврядування. Вперше зміни до вказаного закону були внесені 19 червня 1992 року Законом України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [7], який ввів дві нові статті, а також змінював ряд інших положень Закону. Загалом, зміни були спрямовані на чітке законодавче визначення предмету республіканського і місцевих референдумів у Республіці Крим, а також на обмеження проведення референдумів з питань, що не відносяться до відання Республіки Крим та органів

місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць в Україні, встановлення відповідальності за проведення таких референдумів тощо.

Вдруге зміни до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» були внесені Законом України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III [8]. Вони носили незначний характер і передбачали віднесення питань про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами, до питань, що вирішуються виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

Втретє зміни до даного Закону були прийняті 2010 року — Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням Бюджетного кодексу України» [9]. Дані зміни передбачали викладення статті 11 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» у новій редакції і були направлені на законодавче врегулювання питання фінансового забезпечення підготовки і проведення референдумів, в тому числі місцевих.

У цілому, за часів незалежності було розроблено достатньо багато законопроектів та проектів законів про всеукраїнський та місцеві референдуми, про всеукраїнський референдум, про місцеві референдуми, про референдуми тощо. Наприклад, до Верховної Ради України VI скликання внесено на розгляд 2 законопроекти про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», 2 проекти законів про місцеві референдуми, 17 законопроектів, прийняття яких могло б повністю або частково замінити діючий Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Деякі із законопроектів, присвячених місцевому референдуму, були направлені на розширення законодавчої деталізації підстав дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму: Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо підстав дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму № 8509 від 16.05.2011 року, внесений суб'єктом права законодавчої ініціативи — н.д. Д.О. Ветвицьким) [10], вирішення питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр, питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах виключно на місцевих референдумах (Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (щодо найменування і перейменування населених пунктів і районів) [11] тощо.

Детальніше хотілося б проаналізувати проект Закон «Про місцевий референдум», № 7082 від 3 вересня 2009 року [12], адже цей законопроект має непогані шанси стати законом в майбутньому з огляду на його ухвалення 19 квітня 2011 року Верховною Радою України в першому читанні.

Так, Проект Закону України «Про місцевий референдум» підготовлено Міністерством юстиції на виконання пункту 170 Орієнтовного плану законопроектних робіт на 2008 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 року № 534. Суб'єктом права законодавчої ініціативи при внесенні даного законопроекту виступив Кабінет Міністрів України. Проект Закону складається з VIII розділів, які містять 54 статті.

Загалом структура законопроекту спрямована на досягнення поставленої суб'єктом права законодавчої ініціативи мети — забезпечення ефективного регулювання правовідносин, які виникають в процесі ініціювання та проведення місцевого референдуму, унормування права громадян ініціювати місцевий референдум, унеможливлення адміністративного тиску на суб'єктів цього процесу.

Значна частина положень Проекту спрямована на вдосконалення чинного законодавства про місцеві референдуми.

Так, стаття 1 Законопроекту містить визначення поняття «місцевий референдум», а стаття 2 розмежовує місцеві референдуми на види.

Доволі прогресивним як для розвитку референдумного законодавства, так і для розвитку місцевого самоврядування в цілому є спроба надати в статті 1 проекту закону визначення поняттю «питання місцевого значення», адже жоден нормативно-правовий акт України не визначає зміст даного терміну.

Важливим є закріплення у проекті закону принципів участі у місцевих референдумах (стаття 4), а також переліку і форми питань, що виносяться на місцевий референдум (стаття 5).

Доволі позитивним, на наш погляд, є зміна суб'єкта права призначення місцевого референдуму з місцевої ради (згідно з діючим законодавством) на територіальну виборчу комісію (далі — територіальна комісія), яка діє відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (стаття 7 проекту).

Прогресивним є також диференціація суб'єктів ініціювання місцевого референдуму в залежності від виду місцевого референдуму (стаття 8).

Доцільним з процесуальної точки зору є запровадження законопроектом інституту уповноваженої особи ініціативної групи (наприклад, частина четверта статті 9), а також реєстрації ініціативної групи з місцевого референдуму територіальною виборчою комісією.

Не оминув своєю увагою законопроект і певні фінансові аспекти організації та проведення референдумів. Так, зокрема, було визначено можливість створення і відкриття фонду місцевого референдуму ініціативною групою з місцевого референдуму для збору підписів учасників місцевого референдуму на підтримку висування ініціативи щодо проведення місцевого референдуму та агітації місцевого референдуму (стаття 11 проекту).

Важливим з точки зору законодавчого забезпечення організації і проведення місцевих референдумів є упорядкування питань статусу комісій з референдуму, зокрема, визначення статусу територіальної та дільничної комісії, надання їм визначень (стаття 18), окреслення кола повноважень комісій з місцевих референдумів (стаття 21) та організації їх роботи (стаття 22).

Кроком у розвитку референдумного законодавства є також визначення статусу офіційних спостерігачів та запровадження інституту офіційних спостерігачів від громадських організацій, місцевих осередків об'єднань громадян (стаття 24).

Сприятиме розвитку безпосередньої місцевої демократії і визначення переліку підстав припинення повноважень членом комісії з місцевого референдуму та підстав дострокового припинення повноважень усього складу територіальної комісії (стаття 27 проекту).

Окрема увага в межах аналізованого проекту приділяється визначенню агітації місцевого референдуму та її формам (стаття 31), фінансовому та матеріально-технічному забезпеченню підготовки та проведення місцевих референдумів (стаття 51).

Надзвичайно важливим з точки зору законодавчої деталізації конституційного принципу народного суверенітету є закріплення положення щодо вищої юридичної сили актів місцевих референдумів відносно актів органів місцевого самоврядування (частина шоста статті 42).

Доцільним, з нашої точки зору, є встановлення порогу мінімальної явки громадян для голосування на місцевому референдумі, і як наслідок — запровадження законодавчої підстави визнання територіальною виборчою комісією місцевого референдуму таким, що не відбувся, за умови, якщо кількість учасників місцевого референдуму, що отримали бюлетені, в межах територіального округу становить менше половини кількості громадян, внесених у списки учасників місцевого референдуму (частина четверта статті 39 проекту).

На нашу думку, зазначені новації суттєво удосконалять законодавче забезпечення організації та проведення місцевих референдумів, призведуть до зниження можливостей використання правових механізмів блокування референдумних процедур сільськими, селищними, міськими головами, місцевими радами, а також суттєво знизять вплив політичних обставин (чинників) на організацію та проведення місцевих референдумів.

Разом з тим, аналізований Законопроект не позбавлений певних недоліків, у зв'язку із чим вважаємо за доцільне зауважити:

- з визначень понять «місцевий референдум» та «питання місцевого значення», що містяться у статті 1 законопроекту; положень, які визначають питання, що можуть виноситися на місцевий референдум; частини першої статті 49 та інших статей впливає, що предметом місцевого референдуму можуть бути виключно питання місцевого значення, а інші питання не можуть виноситися на голосування. На нашу думку, така позиція є хибною, адже існує велика кількість питань, вирішення яких належить до сфери компетенції органів державної влади, які, однак, суттєво впливають на життєдіяльність територіальної громади, а тому, в даному випадку, зазначені питання можуть бути предметом консультативного місцевого референдуму, проведення якого в зазначених випадках є необхідним для з'ясування позиції територіальної громади щодо цих питань перед прийняттям уповноваженим суб'єктом рішення.
- не можна повністю погодитися з наведеним у статті 1 проекту визначенням поняття «рішення місцевого референдуму», яке визначається як підзаконний нормативно-правовий акт. На нашу думку, рішення місцевого референдуму можуть мати й індивідуальний характер, а в окремих випадках бути рамковими, тобто такими, що передбачають для їх реалізації ухвалення ще ряду актів уповноважених суб'єктів правотворчості.
- викликає зауваження понятійно-термінологічний апарат законопроекту. Так, не можна вважати прийнятним те, що одна частина спеціальних термінів визначається у статті 1,



а друга частина — у інших статтях законопроекту (наприклад, «Агітація місцевого референдуму» — частина перша статті 31; «імперативний місцевий референдум», «консультативний місцевий референдум»; «повторний місцевий референдум» — стаття 2).

Ми вважаємо, що визначення понять (у разі необхідності) повинно даватися у тих статтях законодавчого акту, які присвячені регулюванню відповідних суспільних відносин. Такий підхід до визначення термінології виглядає ефективнішим як з точки зору законодавчої техніки, так і з огляду на зручність користування законом, оскільки при цьому відпадає потреба щоразу звертатися до статті закону, в якій міститься визначення відповідного терміну<sup>28</sup>.

- законопроект наголошує на необхідності розгляду і врахування під час прийняття рішень відповідними органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами думки членів територіальної громади, висловленої на консультативному місцевому референдумі. Ми вважаємо, що результати консультативного місцевого референдуму мають враховуватися не тільки органами місцевого самоврядування, а всіма органами публічної влади, які ухвалюють рішення що прямо чи побічно стосуються інтересів територіальної громади. А, отже, зазначене формулювання звужує права місцевого самоврядування. Вважаємо, що необхідним є передбачення можливості проведення на рівні сіл, селищ, міст, районів у містах консультативних референдумів з орієнтовного переліку визначених законом питань, які не належать до компетенції територіальних громад, однак суттєво зачіпають їх інтереси.
- стаття 3 законопроекту визначає тільки суб'єктів права на участь у місцевому референдумі, однак не визначає інших суб'єктів місцевого референдумного процесу. На нашу думку, виходячи з логіки побудови законів, які об'єднують у собі норми як матеріального, так і процесуального права (зокрема, — виборчі), закріплення у законі переліку суб'єктів референдумного процесу підвищило б якість відповідного законодавчого регулювання. Крім того, окремі статті законопроекту, наприклад, абзац другий частини першої статті 51 Законопроекту містить дефініцію «суб'єкти місцевого референдуму», однак хто це у законопроекті не згадується.
- законопроект не містить чітко встановлених стадій та етапів місцевого референдумного процесу, що на практиці ускладнюватиме його застосування з огляду на те, що саме стадії та етапи, які у них включаються визначають його зміст, регламентують процедури ініціювання, підготовки, організації та проведення місцевих референдумів.
- не виправданим, на нашу думку, є відсутність у законопроекті визначення поняття «місцевого референдумного процесу» або ж «референдумного процесу» та його застосування у тексті (зустрічається тільки поняття «процес місцевого референдуму», яке міститься у частині п'ятій статті 21 проекту), при тому, що більша частина статей містить саме процесуальні аспекти організації та проведення місцевих референдумів.
- стаття 5 законопроекту, серед іншого, містить перелік питань, які можуть бути вирішені тільки шляхом місцевого референдуму. На нашу думку, з точки зору якості та визначеності законодавчого регулювання, зазначені питання необхідно виокремити в окрему статтю.
- положення частини другої статті 6 проекту щодо неможливості винесення на місцевий референдум питань, що стосуються місцевого бюджету, місцевих податків і зборів, а також кадрових питань не відповідають Конституції України та правовій природі місцевого самоврядування, не узгоджуються з окремими законами з огляду на наступне.

Відповідно до частини першої статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста **безпосередньо** або через утворені ними органи місцевого самоврядування ... затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону. З зазначеного випливає, що право територіальної громади ухвалювати рішення, що стосуються місцевого бюджету та місцевих податків і зборів, є невід'ємним конституційним правом територіальної громади, яке може бути нею реалізоване в тому числі безпосередньо на місцевому референдумі.

Що ж стосується конституційного припису статті 74 — «референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії», то дана норма прямо пов'язує вирішення цих питань з правотворчою діяльністю народу, що здійснюється через ухвалення законів, а отже, дані обмеження поширюються виключно на всеукраїнські референдуми.

<sup>28</sup> Прикладом можуть бути Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, які містять безліч термінів, понять, зміст яких розкривається у тих статтях кодексів, де вони безпосередньо вживаються

Таким чином, встановлення обмежень щодо винесення на місцевий референдум питань, які стосуються місцевого бюджету, місцевих податків і зборів, суперечить Конституції України та обмежує права територіальних громад.

Що ж стосується неможливості винесення на місцевий референдум кадрових питань, то необхідно зазначити, що вони вирішуються не тільки шляхом призначення відповідних посадових осіб, але й шляхом їх звільнення (в тому числі і дострокового припинення їх повноважень). Так, наприклад, відповідно до частини другої статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму, а відповідно до частини третьої статті 79 цього ж закону повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених частиною другою цієї статті, можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму.

Таким чином, положення законопроекту щодо неможливості вирішення кадрових питань на місцевих референдумах має бути узгоджене з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

- частина 11 статті 36 Законопроекту визначає випадки визнання бюлетенів недійсними. По суті, така процесуальна дія є санкцією, яка застосовується до громадян за неправильне або неточне заповнення бюлетеня, порушення при його заповненні законодавства тощо. При цьому, одна з підстав, визначених частиною одинадцятю статті 36 проекту передбачає, що бюлетень може бути визнаний недійсним, «якщо на ньому немає підпису члена дільничної комісії, який його видав». В даному випадку це може призвести до зловживання членами комісії через цілеспрямоване непроставлення підпису на бюлетенях. Крім того, за наявності зазначеної підстави – наявності протиправної бездіяльності члена комісії – непроставлення підпису на бюлетені – відповідальність буде нести громадянин, що проголосував за цим бюлетенем. Тобто, в даному випадку буде порушено конституційне право голосу громадян на референдумах (частина перша статті 70 Конституції). Крім того, не будуть дотримані конституційні приписи частини другої статті 61 Основного Закону України про те, що «юридична відповідальність особи має індивідуальний характер», адже фактично відповідальність за бездіяльність члена комісії буде нести громадянин, який голосує.
- відповідно до частини першої статті 41 проекту територіальна комісія приймає рішення про визнання місцевого референдуму недійсним у разі, коли під час проведення місцевого референдуму, підрахунку голосів учасників місцевого референдуму або встановлення результатів місцевого референдуму допущено порушення цього Закону, яке вплинуло на результати місцевого референдуму. На нашу думку, категорія «яке вплинуло на результати місцевого референдуму» є оціночною і не може застосовуватися у законодавстві. Адже, у разі практичного використання даної норми, воно може призвести до зловживань з боку територіальної комісії при вирішенні питання про визнання місцевого референдуму недійсним. Ми вважаємо, що має бути визначений вичерпний перелік підстав для визнання місцевого референдуму недійсним.
- на нашу думку, другий абзац частини першої статті 42 проекту, який уповноважує Центральну виборчу комісію встановлювати форму рішення місцевого референдуму, є положенням, що може спотворити волю територіальної громади, особливо у випадку ініціювання місцевого референдуму громадянами. На нашу думку, Центральна виборча комісія не може бути наділена такими дискреційними повноваженнями, а форму рішення місцевого референдуму має визначати суб'єкт ініціювання місцевого референдуму.
- положення, що містяться в статтях 45 (форма та зміст скарги та позовної заяви), 46 (порядок та строки розгляду скарг), 47 (докази), 48 (рішення за підсумком розгляду скарги, позовної заяви) не є предметом регулювання цього законопроекту. Дані положення стосуються здійснення повноважень судами, особливостей розгляду окремих категорій справ (в даному випадку спорів, що виникають при організації, проведенні та визначенні результатів місцевих референдумів), юрисдикційної діяльності судів, а отже, мають регулюватися не цим законом, а спеціальними процесуальними кодексами (в даному випадку мова йде про Кодекс адміністративного судочинства України).
- сумнівною є можливість набрання чинності законопроектом з 1 січня 2011 року (пункт 1 Прикінцевих положень) в контексті частини першої статті 58 Конституції України щодо заборони зворотної в часі дії нормативно-правових актів.

Крім того, Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 1-рп/1999 від 9 лютого 1999 року наголосив, що «За загальновизнаним принципом права закони та інші нормативно-правові акти не

мають зворотної дії в часі. Цей принцип закріплений у частині першій статті 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосування той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце» (абзац другий пункту другого мотивувальної частини Рішення).

- відповідно до частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті». Натомість зміни, які пропонуються законопроектом до законодавчих актів, викладаються у Прикінцевих положеннях.
- за результатами розгляду проекту неможливо встановити максимальну кількість питань, які можуть бути одночасно винесені на місцевий референдум. Чітких обмежень з цього приводу у проекті не встановлено, з чого можна зробити висновок про можливість розгляду на місцевих референдумах необмеженого кола питань.

В той же час одночасне винесення на референдум великої кількості питань ускладнює свідоме волевиявлення громадян.

Виходячи з цього вважаємо, що у проекті варто встановити домірні та пропорційні обмеження кількості питань, що виносяться на голосування, які б з одного боку не обмежували права громадян на самостійне вирішення питань місцевого значення, а з іншого боку — відповідали принципам розумності та доцільності. В зазначеному аспекті використання формувань на кшталт «кілька запитань» або «кілька варіантів проектів рішень» не може бути прийнятним і потребують вдосконалення.

Таким чином, законодавче регулювання ініціювання, організації та проведення місцевих референдумів потребує суттєвого вдосконалення законодавчого регулювання.

При вирішенні проблем розробки нового законодавства про місцеві референдуми принципового значення, на наш погляд, набувають такі аспекти:

1. Узгодження предмету та змісту законодавства про місцеві референдуми з виборчим законодавством та законопроектами, що розробляються сьогодні в Україні з питань виборчого права. Зрозуміло, що і в референдумному, і у виборчому законодавстві є спільні (за предметом регулювання) положення, які потребують такого узгодження, зокрема щодо:

- суб'єктів права на участь в місцевих референдумах (місцевих виборах);
- списків виборців (учасників місцевих референдумів);
- процедури голосування;
- утворення та повноважень виборчих комісій (комісій з проведення місцевого референдуму) тощо.

У зв'язку із зазначеним, уявляється доцільним структуру та предмет майбутнього закону про місцеві референдуми визначати з урахуванням структури та предмету чинного Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [13], а в майбутньому і Виборчого кодексу України (у разі його прийняття). Це необхідно для уніфікації правового регулювання питань, які сьогодні неоднозначно регламентуються, що, зокрема, стосується:

- 1) права голосу на місцевому референдумі та на місцевих виборах, в частині визначення належності до територіальної громади;
- 2) змісту права громадян на участь у місцевих референдумах та місцевих виборах;
- 3) принципів утворення та діяльності виборчих дільниць (дільниць референдуму) та формування складу дільничних комісій (в одному випадку дільниці утворюються за кількістю виборців, в іншому — за чисельністю населення).

2. Вирішення питання щодо суб'єкта права на проведення референдуму. Так, якщо виходити з положень статті 140 Конституції стосовно права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (однією з форм реалізації якого є місцевий референдум), то можна зробити однозначний висновок — суб'єктом права на проведення місцевого референдуму є територіальна громада. Відповідно, можна говорити про сільські, селищні, міські (з певним застереженням і районні у містах) референдуми. Відповідно до статті 6 Конституції Автономної Республіки Крим [14] подібний висновок можна зробити і стосовно громадян України, які постійно проживають в Автономній Республіці Крим — вони виступають суб'єктом права проведення місцевого референдуму в Криму.

Складніше, на наш погляд, стоїть питання про обласні, районні референдуми — чи взагалі вони можуть проводитися в регіоні (область) чи субрегіоні (район) та чи є для цього політико-правові підстави? Відповідь на це питання пов'язана, на наш погляд, з двома обставинами. Так, по-перше, Конституція України не передбачає інституту регіонального самоврядування, немає, відповідно, і суб'єкта права на регіональне самоврядування - регіонального територіального колективу. Логічно виникає питання і щодо суб'єкта права на проведення місцевого самоврядування в межах регіону (субрегіону) — якщо відсутній регіональний територіальний колектив, то у якості такого суб'єкта теоретично могли б виступати жителі області, району. Але тоді природно виникає інше запитання — чи є взагалі питання місцевого значення, які б стосувалися жителів регіону в цілому, як певної територіальної спільноти людей? Очевидно, що таких питань немає, як немає і відповідної територіальної спільноти. Конституція України містить положення лише про обласні, районні ради — як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ. При цьому, ніяких положень, щодо можливості вирішення питань, що становлять подібні спільні інтереси безпосередньо жителями області, району, Конституція України не містить.

Зазначене дозволяє зробити висновок про доцільність законодавчого закріплення лише таких видів місцевих референдумів як референдум Автономної Республіки Крим, сільський, селищний, міський, районний в місті референдум (у будь-якому разі — це стосується обов'язкових референдумів).

3. Чіткого визначення потребує предмет місцевого референдуму, тобто коло питань, з яких може бути проведений, або ж обов'язково проводиться місцевий референдум. Вихідним положенням щодо цього мають бути норми Конституції України, згідно з якими до відання місцевого самоврядування відносяться питання місцевого значення. При цьому, виникають два запитання: 1) які ж саме питання можна віднести до питань місцевого значення; 2) чи всі з питань місцевого значення можуть становити предмет місцевого референдуму (в першу чергу — обов'язкового).

Відповідь на перше запитання неоднозначно сформулювати неможливо, оскільки ні Конституція, ні чинне законодавство України чітко не визначають вичерпного переліку таких питань. В різних нормативних актах закріплюються лише питання віднесені до компетенції окремих видів органів місцевого самоврядування. Не визначено такого переліку і у відповідних законопроектах про місцеві референдуми, внесених в різні часи до Верховної Ради України, про що детальніше було зазначено вище.

Питання предмету місцевого референдуму тісно пов'язане з питанням щодо видів місцевих референдумів, оскільки на різних видах референдумів може вирішуватися різне коло питань місцевого значення. На наш погляд, принципового значення в межах поділу на види набуває такий критерій як підстава призначення місцевого референдуму. За підставою їх можна було класифікувати на: обов'язкові, консультативні та повторні.

При цьому, до предмету обов'язкового референдуму відносяться лише питання місцевого значення, що можуть бути вирішені виключно шляхом референдуму, а саме:

- входу територіальної громади до складу об'єднаної громади, зміна меж територіальної громади, участь у міжкомунальних об'єднаннях;
- дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради та сільського, селищного, міського голови у разі неналежного виконання покладених на них законом повноважень.

Цей перелік має бути вичерпним, а, відповідно, рішення обов'язкового місцевого референдуму повинні мати імперативний характер та підлягати обов'язковому виконанню на території громади. Такий підхід сприятиме відтворенню на практиці сутності та призначення місцевого референдуму — прийняття рішення територіальною громадою лише з принципового, життєво важливого для громади питання. Він завадить використанню референдуму в політичних чи корпоративних інтересах і не дозволить дестабілізувати управління територіальною громадою шляхом перманентних референдумів. в Рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи № R (96)2 від 15 лютого 1996 року «Про референдуми і місцеві ініціативи на місцевому рівні» передбачається можливість застосування також й іншого підходу до законодавчого визначення предмету місцевого референдуму — закріплення переліку питань, що не можуть бути винесені на референдум (наприклад, питання кадрового характеру) [6].

Місцеві референдуми з інших питань доцільно відносити до консультативних, а їх рішення повинні мати рекомендаційний характер.

4. Чітке розмежування процедури ініціювання консультативних та імперативних референдумів.

На жаль, сьогодні неможливо поділити референдумні процеси на імперативні та консультативні в залежності від юридичної сили рішень, що приймаються референдумом, і це створює певні складнощі в їх реалізації та застосуванні. Нагадаємо, що референдуми, в залежності від юридичної сили їх рішень, поділяються на імперативні та консультативні (на відміну від консультативного, імперативний референдум має вищу юридичну силу, його рішення є остаточними, обов'язковими для виконання на всій території України і не потребує затвердження з боку будь-якого державного органу). Відповідна класифікація також закріплена Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». При цьому, Закон не розрізняє відповідні референдумні процеси, зводячи процесуальну різницю між ними виключно до різниці у видах референдумів. Такий стан речей породжує довільне трактування необхідності виконання рішень референдуму уповноваженими органами.

Для уникнення подібних колізій ми пропонуємо або виключити статтю 46 (стосовно консультативних референдумів) із Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», або встановити на законодавчому рівні різні процедури ініціювання, організації та проведення імперативних та консультативних референдумів, що, на нашу думку, надасть змогу чітко визначати належність референдуму до одного з видів вже на перших його стадіях, а також нівелює всі суперечки стосовно необхідності виконання його рішень.

Отже, законодавче регулювання ініціювання, організації та проведення місцевих референдумів потребує суттєвого вдосконалення законодавчого регулювання. На нашу думку, на сьогодні уже напрацьовано достатньо багато законодавчих ініціатив у сфері ініціювання, організації, проведення місцевих референдумів та реалізації їх рішень. Для імплементації таких напрацювань у діюче законодавче поле необхідна узгоджена та злагоджена робота Верховної Ради України та Президента України.

На наше глибоке переконання, ухвалення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» або даного закону у новій редакції чи двох окремих законів — «Про всеукраїнський референдум» (*закон був ухвалений парламентом вже після написання статті 6 листопада 2012 р., — ред.*), «Про місцеві референдуми» уже давно назріла, а тому прийняття будь-яких законодавчих ініціатив у даному напрямку стане кроком вперед на шляху до розбудови правової, демократичної держави, в якій громадяни зможуть реалізувати належне їх право на участь в управлінні державними та місцевими справами не лише через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й безпосередньо — шляхом референдуму.

Враховання у законотворчій діяльності парламенту наведених нами напрямків вдосконалення законодавства про місцеві референдуми, а також пропозицій до ухваленого в першому читанні проекту Закону України «Про місцевий референдум» дозволить суттєво підвищити роль місцевого референдуму в механізмі вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, сприятиме створенню реальних способів безпосереднього, самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

## Література

1. Кравченко В.В. Конституційне право України / В.В. Кравченко: Навчальний посібник. — Вид. 6-те, виправл. та доповн. — К.: Атіка, 2009. — 608 с.
2. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03 липня 1991 року № 1286-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 33. — Ст. 443.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://www.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
4. Федоренко В.Л. та ін. / Автор. кол.: В.Л. Федоренко, І.В. Ляшко, Д.С. Базілевич, Н.О. Кузнецова, Л.В. Черничка; Упоряд.: С.І. Пиняк, Ю.П. Гарбуз, Г.С. Степанян: Витяг з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти». Матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ. — К.: СПД Москаленко О.М. — 2011. — 42 с.
5. Майбутнє Європи: рекомендації Європейської соціально-економічної ради (ЄСЕК) 06.07.10 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.fpsu.org.ua-templates-fpsu\\_general\\_template-imeges-flag.gf.url](http://www.fpsu.org.ua-templates-fpsu_general_template-imeges-flag.gf.url).
6. Рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи № R (96)2 від 15 лютого 1996 року «Про референдуми і місцеві ініціативи на місцевому рівні» // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні. — 1996. — № 11. — С. 25–28.
7. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»: Закон України від 19 червня 1992 року № 2481-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 35. — Ст. 515.

8. Про дошкільну освіту: Закон України від 11.07.2001 р., № 2628 – III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 49. – Ст. 259.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2457-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 48. – Ст. 564.
10. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо підстав дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму): Проект закону від 16.05.2011 року, № 8509 [суб'єкт права законодавчої ініціативи – н.д. Д.О. Ветвицький] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
11. Про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (щодо найменування і перейменування населених пунктів і районів): Проект закону № 2693 від 24.06.2008 року [суб'єкт права законодавчої ініціативи – н.д. О.С. Доній] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
12. Про місцевий референдум: Проект Закону від 03.09.2010 р., № 7082 [суб'єкт права законодавчої ініціативи – Кабінет Міністрів України] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
13. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35-36. – Ст. 49.
14. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р., № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5. – Ст. 43.

## РЕФОРМА ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ: УЧАСТЬ ГРОМАДЯН В УРЯДУВАННІ — ПОГЛЯД РЕГІОНІВ

### ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ «РЕФОРМА ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ: УЧАСТЬ ГРОМАДЯН В УРЯДУВАННІ» У ВОЛИНСЬКІЙ ТА РІВНЕНСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ

Діяльність коаліції громадських організацій об'єднаних в «Мережу підтримки реформ» в рамках проекту «Реформа інституту місцевого референдуму: участь громадян в урядуванні» засвідчила своєчасність та потрібність розробки теми. Намагання ініціаторів залучити до роботи над законодавством про місцевий референдум основних «стейкхолдерів» (місцевих політиків, керівників місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, представників експертного середовища та лідерів громадських організацій, що займаються розробкою політики у Волинській та Рівненській областях) виявились досить успішними, про що можуть свідчити результати роботи у різних формах впродовж реалізації проекту.

Проведення заходів проекту в період виборчої кампанії з виборів народних депутатів України справило певний вплив як на діяльність команди експертів, так і на участь зацікавлених сторін, з однієї сторони вибори позитивно вплинули на хід проекту, оскільки політики були готові брати участь у заходах (наприклад — міні-референдум), дослухатись до експертної думки у питанні розробки законодавства, а з іншої сторони є й певний негатив. Він виявився у тому, що активні політичні команди та їх лідери не мали достатнього часу для глибшого аналізу суті проблем, а тому інколи від них надходили досить поверхневі думки та пропозиції.

Одночасно з цим відчувалось, що піднята проблематика (законодавство про місцевий референдум) не є злободенною для місцевого політикуму, оскільки в цей самий час суспільство активно обговорювало інші політичні питання, як то підготовка до виборів, політичні репресії проти лідерів опозиції, прийняття мовного закону.

За 20 років дії закону «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» на території Волинської області відбулося лише 2 референдуми: у 1998 році стосовно перейменування міста Володимир-Волинський на Володимир (рішення референдуму не було ухвалено) та у 2007 році в межах Гіркополонської сільської ради стосовно дострокового припинення повноважень сільського голови (за результатами референдуму Синюка М.О. звільнено з посади 01.10.2007). Рівненська область відзначилася значно більшою кількістю місцевих референдумів. Так, тут було проведено 21 референдум, які в переважній більшості стосувалися перейменування населених пунктів. При цьому, у шести випадках рішення референдумів не були реалізовані.

Також нам відомо, що окремі керівники місцевих партійних організацій в 2007–2011 рр. розглядали можливість ініціювання та проведення місцевих референдумів по питаннях відкликання депутатів місцевих рад, що не виконували якісно своїх повноважень, або змінювали свою фракційну приналежність всупереч волевиявленню виборців. Проте, після оцінки законодавчої бази та власних можливостей, потенційні ініціатори таких референдумів від своїх ініціатив відмовлялись.

В ході проведених заходів вдалось з'ясувати, що активна громадськість (політики та громадські діячі) зацікавлені у тому, щоб національне законодавство дало можливість реалізовувати ініціативи територіальних громад у демократичний та дієвий спосіб. Окрім самого механізму місцевого референдуму, одним з дієвих способів залучення громадськості до вироблення рішень органами влади варто розглядати і проведення міні-референдумів у форматі «міських зборів». Щоб ця форма участі громадян набула свого поширення потрібна як воля конкретних керівників громад, так і відповідні традиції та нормативно-правова база (закріплення цієї форми консультацій з громадою хоча би у статутах самих громад). Ми вважаємо, що ряд важливих питань місцевого значення у громадах Волині та Рівненщини (розподіл бюджетних коштів, перейменування вулиць, способи використання комунального майна тощо) можна ефективно вирішити лише з допомогою громади, використовуючи можливості, які має забезпечити дієве законодавство про місцевий референдум або через використання практики проведення міні-референдумів.

Свідченням активної участі громадського середовища над законодавством про місцевий референдум можуть бути фокус-групи, експертне опитування та експериментальний міні-референдум.



*Центр політичного  
аналізу та виборчого  
консалтингу  
(м. Луцьк)*

Місцеві експерти у Луцьку та Рівному активно обговорювали ключові положення законопроекту, рекомендації Венеціанської комісії і Головного науково-експертного управління Верховної Ради України та напрацювання Лабораторії законодавчих ініціатив у форматі фокус-груп. В ході обговорень звучало ряд цікавих пропозицій до законопроекту «Про місцевий референдум» (найцікавіші пропозиції нижче).

Окрім того, «лобістом» напрацювань громадського експертного середовища у парламенті виявив бажання стати народний депутат України Віктор Матчук (який 04.07.2012 р. склав свої повноваження), який був учасником фокус-групи у місті Рівному. Проте, схоже, бажання пана Матчука та пропозиції сприяння так і лишаються нереалізованими, оскільки цей політик за результатами виборів 28 жовтня не отримав достатньої підтримки виборців.

Серед найцікавіших пропозицій, висловлених під час фокус-груп доцільно виділити таке:

*Стосовно видів та статусу місцевих референдумів* було запропоновано передбачити можливість скасування результатів референдуму місцевою радою через голосування по даному питанню 2/3 від складу ради. Доцільно розмежувати у законі, які види референдумів можуть ініціюватися громадою, а які органами місцевого самоврядування, і якщо при проведенні імперативного референдуму активність виборців склала менше від передбаченого законом кворуму, то такий референдум доцільно вважати консультативним.

З іншого боку, висловлювалися ідеї, що прописувати окремі процедури, щоб проводити імперативний чи консультативний референдум, не потрібно. При цьому такий варіант передбачає затвердження результатів місцевого референдуму радою відповідного рівня. Умовно кажучи, якщо при явці 50%+1 більшість учасників проголосувало «за», то його результати повинні виконуватися через певне рішення ради, якщо кворум склав менше 50% — то він стає консультативним.

Крім того, було підняте питання відповідальності посадових осіб за не виконання рішень місцевих референдумів. Один з варіантів механізму відповідальності виглядає так: на виконання рішення референдуму відводиться певний термін, і якщо протягом цього часу відповідні зміни імплементовані не будуть, то такий орган автоматично розпускається і призначаються нові вибори.

*Стосовно підготовки та організації місцевих референдумів* деякі експерти підтримали ідею закладання у законопроекті механізму консультації ініціативних груп, щоб питання, винесені на референдум, були чітко сформульовані. Консультувати повинен орган, що має відношення до юстиції, тобто може сформулювати питання, передбачаючи, що потім потрібно приймати рішення з цього приводу і цей орган не повинен підпорядковуватися місцевим органам влади. Наприклад, таким органом може бути Центральна виборча комісія. Такі консультації потрібні як для того, щоб унеможливити відмову у реєстрації ініціативної групи на цій підставі, так і щоб результати референдуму не були оскаржені.

Окрім того, найреволюційнішою пропозицією у цьому контексті стало проведення місцевого референдуму планово двічі/тричі на рік. Відповідно, на ці дні «прямої демократії» передбачати гарантовані кошти з місцевого бюджету. За таких умов громадяни будуть заздалегідь знати, коли будуть відбуватися референдуми. У цей день одночасно може відбутися декілька референдумів по питаннях, які накопичилися за півроку.

*Стосовно питання фінансування місцевих референдумів та їх інформаційного забезпечення* учасники фокус-груп виступили за те, щоб комунальні ЗМІ публікували лише фактичну інформацію, зокрема, час та дату проведення референдуму, а всі інші питання фінансування інформаційної кампанії з референдуму потрібно покласти на його ініціаторів. Фінансування референдумів від місцевої влади потрібно максимально обмежити.

Також було запропоновано обмежити суму внеску до виборчого фонду ініціативної групи з проведення референдуму та по завершенню референдуму усіх суб'єктів зобов'язати публічно прозвітувати про надходження та витрати коштів.

Таким чином, фокус-групи дали можливість отримати якісну характеристику ключових положень майбутнього законодавства про місцевий референдум, сформулювати узагальнену позицію місцевого експертного середовища щодо удосконалення інституту місцевого референдуму. Приємно, що думки більшості експертів практично зійшлися по ключових питаннях, що виносились на обговорення у фокус-групах. Найцікавіші та найактуальніші експертні пропозиції стали основою для експертного опитування, яке було наступним етапом реалізації проекту.

За результатами опитування отримані індивідуальні оцінки експертного середовища Волинської та Рівненської областей стосовно ключових положень законодавства, яким регулюватиметься питання проведення місцевих референдумів в майбутньому.

Для отримання зворотної реакції ширших кіл громадськості по окремих питаннях, які можуть вирішуватись на місцевих референдумах, в липні у Луцьку відбувся експериментальний міні-



референдум. Цей захід мав подвійне призначення. По-перше, отримати оцінку громадськості стосовно одного з положень майбутнього закону, а по друге — випробувати на практиці ще один з інструментів (міні-референдум у форматі «міських зборів») залучення громадськості до вироблення та прийняття рішень органами влади, який довів свою ефективність у інших країнах.

На обговорення під час міні-референдуму було винесено 2 питання та по кожному пропонувалось 3 сценарії вирішення проблеми. Перше питання стосувалось безпосередньо одного з положень законопроекту «Про місцеві референдуми» та звучало наступним чином: *«Чи підтримуєте Ви законодавче положення про те, що сільського, селищного чи міського голову, депутата місцевої ради можна усунути з посади в порядку проведення місцевого референдуму, якщо він (вона) не виконує своїх передвибірчих обіцянок»*. Передбачалось три сценарії (варіанти вирішення проблеми) з відповідним обґрунтуванням. Після обговорення учасники голосували за один з варіантів, який для них є найбільш прийнятним. В результаті голосування найбільшу кількість голосів отримав варіант №2 — *«Так, підтримую запровадження положення про те, що сільського, селищного чи міського голову, депутата місцевої ради можна усунути з посади на місцевому референдумі, якщо він (вона) не виконує своїх передвибірчих обіцянок»*.

Друге питання стосувалось злободенної для міста Луцька проблеми — відсутності достатньої кількості дошкільних навчальних закладів та звучало наступним чином: *«Чи вважаєте Ви за необхідне розширити мережу дошкільних навчальних закладів (дитячих садків) у місті Луцьку?»* Для вирішення цього питання на обговорення виносились також три сценарії. В результаті обговорення та голосування приблизно рівну частку голосів підтримки здобули варіанти №№2 і 3, відповідно: *«Так, я вважаю, що необхідно розширити мережу дитячих садків у Луцьку шляхом повернення ряду приміщень, які використовуються для інших цілей і у яких раніше працювали дитячі садки»* і *«Так, я вважаю, що необхідно розширити мережу дошкільних навчальних закладів (дитячих садків) у місті Луцьку шляхом будівництва нових приміщень для цих цілей»*. Рекомендації щодо розгляду цього питання були через ЗМІ передані Луцькому міському голові та депутатському корпусу Луцької міської ради.

Ще до проведення міні-референдуму (а потім і на основі його результатів), цим питанням активно зайнявся депутат Луцької міської ради Андрій Осіпов. Він стоїть на позиції, що ряд приміщень колишніх дитячих садків у місті Луцьку в середині 90-х років минулого століття, коли мав місце суттєвий спад народжуваності, були неправомірно тимчасово передані в користування різного роду державним установам (відділенню Пенсійного фонду, Міському центру зайнятості та іншим закладам), а тому зараз коли є потреба у використанні цих приміщень за їх первинним призначенням, міська рада має повне право вимагати повернення цих приміщень у розпорядження міського управління освіти. З цією метою депутат розпочав громадську кампанію і очевидно, що це питання ще неодноразово буде підніматись на різного роду формальних та неформальних зборах мешканців міста. Не можна виключати, що справа може завершитись міні-референдумом чи навіть повноцінним місцевим референдумом.

Ще одним з наслідків проведення міні-референдуму можна вважати те, що під час проведення агітаційної кампанії з виборів народних депутатів у місті Луцьку, один з кандидатів, який був обраний депутатом — Ігор Палиця — неодноразово заявляв, що після виборів він буде ініціювати проведення місцевого референдуму для вивчення найактуальніших проблем громади та способів їх розв'язання. Команда кандидата у депутати на той час розглядала виконавців проекту у якості партнерів з організації та проведенні такого заходу. Чи перетворяться обіцянки і заяви кандидата у реальні кроки депутата покаже час. Ми вважаємо, що доцільність проведення місцевого референдуму для вивчення проблем громади не велика. Для цього доцільніше провести розширене соціологічне опитування, а з метою залучення активних членів громади до вирішення міських проблем достатньо було б провести декілька міні-референдумів.

В результаті проведення заходів проекту у Волинській та Рівненській областях було досягнуто певних позитивних зрушень, щодо активізації громадського та політичного середовища навколо питання впровадження дієвого механізму місцевого референдуму, зокрема:

- актуалізовано питання розробки законодавства про місцеві референдуми, яке б відповідало вимогам часу та інтересам територіальних громад;
- привернуто увагу регіональних політиків, експертів, керівників органів місцевого самоврядування та органів державної влади до такого механізму вироблення та прийняття важливих рішень місцевого значення як місцеві референдуми;
- залучено одного народного депутата, уже колишнього, В. Матчука до процесу лобювання внесення змін при підготовці законопроекту до другого читання у частині, що відповідає бачення громадськості та експертного середовища.

Через проведення фокус-груп та експертного опитування привернуто увагу регіональних політиків, експертів, керівників органів місцевого самоврядування та органів державної влади до такого механізму вироблення та прийняття важливих рішень місцевого значення як місцеві референдуми. Мобілізовано політичне громадське та експертне середовище двох областей для подальшої роботи над законопроектом «Про місцеві референдуми». За умови врахування певної частини пропозицій місцевих експертів парламентарями це дасть поштовх громадянам, які володіють певними знаннями, частіше долучатись до законотворчого процесу.

Заходи проекту зацікавили місцеві ЗМІ, через це з'явилося ряд матеріалів, теле- та радіо сюжетів, в загальній кількості близько 20-ти.

Отже, в результаті реалізації проекту «Реформа інституту місцевого референдуму: участь громадян в урядуванні» було суттєво активізовано місцеве експертне, громадське та політичне середовища. Органи державної влади та місцевого самоврядування Волинської та Рівненської областей отримали додаткові механізми залучення громадськості до вироблення та прийняття складних рішень місцевого значення та стали реальними учасниками процесу розробки нового законодавства про місцевий референдум. В контексті проведення виборів народних депутатів України у 2012 році за змішаною виборчою системою значну зацікавленість у прийнятті дієвого законодавства про місцевий референдум можуть виявити і депутати, обрані у мажоритарних округах, оскільки вони взяли певну частку відповідальності за розвиток округів та територій, від яких їх було обрано до парламенту. В цьому контексті варто розглядати і проведення міні-референдумів. Для того, щоб ця форма участі громадян у вирішенні справ громади набула широкого застосування потрібна, як воля конкретних керівників громад, так і відповідні традиції та нормативно-правова база (закріплення цієї форми консультацій з громадою хоча би у статутах самих громад).

Після вступу в дію нової редакції нещодавно прийнятого Закону України «Про всеукраїнський референдум», новообраний склад Верховної Ради просто зобов'язаний прийняти і закон «Про місцевий референдум». Громадському і експертному середовищу необхідно докласти усіх зусиль, щоб цей законодавчий акт був максимально демократичним та відповідав інтересам територіальних громад, а не став черговим маніпуляційним інструментом в руках не добросовісних та безвідповідальних політиків.

## АКТУАЛІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ ТА СОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ «РЕФОРМА ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ: УЧАСТЬ ГРОМАДЯН В УРЯДУВАННІ» У ДОНЕЦЬКІЙ ТА ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ



*Донецька обласна  
організація ВГО  
«Комітет виборців  
України»*

Місцевий референдум — це якісний спосіб вирішення багатьох доцільних питань, ефективна форма залучення громадян до вирішення питань місцевого значення. Головне завдання демократичного місцевого референдуму — вирішити питання в інтересах громади шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об'єктивно можливого усвідомлення його учасниками всіх позитивів і недоліків питань, які внесені на голосування. Серед його переваг, як форми безпосередньої участі громадян в урядуванні можна виділити такі:

- відображає безпосередню думку громадян;
- процедура проведення врегульована законодавчо;
- в деяких випадках є обов'язковим щодо проведення.

Якщо говорити про сфери застосування цього механізму, то відповідно до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (який втратив чинність у зв'язку набуттям чинності нового закону «Про всеукраїнський референдум») виключно місцевим референдумом у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішується питання:

- реорганізації або ліквідації діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами;
- реорганізації або ліквідації діючих комунальних закладів, в яких утримуються діти сироти та діти, позбавлені батьківських прав (будинків дитини);
- надання згідно із законодавством згоди відповідним органом місцевого самоврядування на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких, згідно з діючими нормативами, включає відповідну територію;
- про найменування або перейменування сілрад, селищ, міст, районів, областей;
- про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр;
- про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах.

З 1991 по 2009 рр. у 19 регіонах України було проведено 151 місцевий референдум, з яких 135 були успішними. При цьому варто уваги той факт, що 102 референдуми відбулись у селах.

Більшість референдумів стосувались питань адміністративно-територіального устрою (31,8%), назв населених пунктів (25,7%) та організаційних питань (20,4%). Це приблизно 8 випадків на рік на всю країну, більше у 2004 р., менше — у 2007 і 2008 рр.

Відповідно до законодавчої бази, яка діяла понад 20 років, процедура проведення місцевого референдуму у схематичному варіанті виглядала таким чином:

1. Ініціювання проведення референдуму територіальною громадою та збір підписів на підтримку референдуму;
2. Призначення референдуму місцевою радою;
3. Створення комісій з питань проведення референдуму;
4. Складання списків громадян для участі у референдумі;
5. Проведення агітації з питань референдуму;
6. Голосування;
7. Підрахунок голосів та визначення результатів референдуму;
8. Реалізація рішень референдуму.

Прикладом успішного референдуму може слугувати досвід Кіровограду. Так, 16 квітня 2000 року, разом із Всеукраїнським референдумом було вирішено провести в місті Кіровограді місцевий референдум. У ньому взяли участь тільки ті громадяни, що мали кіровоградську прописку.

Мешканцям міста було запропоновано визначитися: залишити місту чинну назву — Кіровоград, підтримати пропозиції про присвоєння обласному центру іншої назви або підтримати пропозиції про повернення місту старої назви — Єлисаветград. До списків було внесено 205338 жителів міста, з яких 119591 (58,24%) взяли участь у місцевому референдумі. В результаті 70,88 % учасників місцевого референдуму проголосували за те, щоб залишити назву «Кіровоград».

В Донецькій області за час дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» було проведено 12 референдумів, які у більшості стосувалися змін адміністративно-територіального

устрою та уточнення назв населених пунктів. При цьому у 4-х випадках відповідні зміни не відбулися, не зважаючи на позитивні результати референдумів. У Харківській області також відбулося 10 референдумів, які, в цілому, мали таку ж тематику, як і в Донецькій.

Цей невеличкий екскурс у стан справ з місцевим референдумом в Україні свідчить з одного боку про те, що цей механізм може діяти. Однак поза увагою статистики залишаються ті випадки, коли спроби ініціювати місцевий референдум з тих чи інших причин були відхилені місцевою владою. І проблема тут полягає як раз в тому, наскільки механізм місцевого референдуму дозволяє територіальній громаді реалізувати свої конституційні права безпосередньо, а не через представників. Адже переважна більшість референдумів, які відбулися, були ініційовані саме місцевою владою і з тих питань, з яких проведення місцевого референдуму вимагає закон.

На вирішення цієї глобальної проблеми і були спрямовані зусилля коаліції громадських організацій об'єднаних в «Мережу підтримки реформ» в рамках проекту «Реформа інституту місцевого референдуму: участь громадян в урядуванні».

Під час Парламентських виборів 2012 року значно підвищилась увага суспільства і громадськості зокрема до форм впливу та безпосередньої участі громадян в процесах прийняття рішень як на національному, так і на локальному рівнях. Об'єктивно це можна пов'язати з тим, що під час виборчих компаній значна частина суспільства активізується і покладає на вибори свої сподівання змін на краще. Проте парламентська виборча компанія стала певним психологічним трампліном для розуміння та певного усвідомлення проблемних питань місцевого референдуму. І полягав цей логічний взаємозв'язок у тому, що для суспільства в цілому та громадянина зокрема не достатньо один раз на декілька років проявляти активність та робити усвідомлений вибір. Громадяни повинні бути постійно «підключені» до системи впливу на владу, контролю за владою, до системи впливу на визначення політик як на національному, так і локальному рівнях. І місцевий референдум — це є форма та можливість підтримки цього постійного взаємозв'язку. Тому можна сказати, що парламентські вибори 2012 року стали певним «вікном можливостей» для популяризації теми місцевого референдуму. Інший чинник полягає в умовах, в яких наразі доводиться працювати органам місцевого самоврядування — послідовне обмеження свободи та зростання ресурсної залежності від уряду. Доволі часто органи місцевого самоврядування самостійно шукають важелі впливу, що були б аргументами у відстоюванні інтересів територіальних громад перед центральними органами влади. І тема місцевого референдуму в цьому протистоянні органів місцевого самоврядування та центральної влади є вагомим аргументом на користь перших.

В рамках реалізації проекту можна виділити три основних напрями діяльності:

1. Напрацювання рекомендацій та експертних висновків щодо проекту Закону 7082 «Про місцевий референдум».
2. Формування експертного середовища на рівні Донецької та Харківської областей, здатного виробляти та просувати спільну позицію з питань форм безпосередньої участі громадян в процесі прийняття рішень в цілому та місцевого референдуму зокрема.
3. Популяризація ідеї місцевих референдумів на місцевому рівні.
4. Щодо першого етапу, слід зауважити, що при серйозних методологічних уніфікованих підходах щодо збору рекомендацій до законопроекту «Про місцевий референдум» (круглі столи, експертні дослідження і т.і.) результат також виявився доволі уніфікованим. Пропозиції, що надійшли з різних областей, були доволі схожі. І на наш погляд — це цілком об'єктивний результат, адже у багатьох експертів, що приймали участь в заходах проекту, цілком співпадали погляди на те, що місцевий референдум — на цей момент не є ефективною формою вирішення питань місцевого значення.

Другий етап також виявився доволі передбачуваним. Формування експертної платформи як в Донецькій, так і в Харківській областях було необхідним елементом впровадження успішної стратегії проекту, але повністю обмежувалось самою наявністю експертного поля в області. Іншими словами, експертів та і просто грамотних та досвідчених людей, здатних професійно висловити свою думку з цього питання, в кожній області не так багато і ми постійно стикаємось з цією проблемою обмеженості експертного потенціалу на регіональному рівні. Створення регіональних експертних платформ — це чудовий імпульс для формування експертного середовища як на рівні Донецької, так і Харківської областей, здатного виробляти та просувати спільну позицію з питань не тільки місцевого референдуму, а й інших форм безпосередньої участі громадян в процесі прийняття рішень, інших питань соціального чи суспільно-політичного значення. Після закінчення проекту експертів, що приймали участь в просуванні теми місцевого референдуму, планується залучати для обговорення, вироблення рекомендацій та просування інших проектів законів, що мають суспільну користь та спрямовані на підвищення громадянської активності.

Найбільш вдалим та непрогнозованим виявився третій напрям діяльності, який полягав у популяризації ідей місцевого референдуму на місцевому рівні. Проведення в Донецьку моделі місцевого референдуму за варіантом «міського зібрання» показав готовність та бажання з боку простих мешканців впливати на процес прийняття рішень щодо питань, які їх безпосередньо хвилюють. Вдало підібрані питання, що виносились на обговорення (перспектива побудови велосипедних доріжок в місті та питання покращення роботи офісу єдиного реєстратора), були не надто конфліктними для місцевої влади, в той же час доволі актуальними для територіальної громади та мали декілька варіантів позитивного вирішення, що дозволило як владі, так і учасникам міні-референдуму бути доволі гнучкими в своїх підходах та знайти конструктивний варіант вирішення проблеми, який на цьому етапі влаштовував би всіх учасників процесу. Міська влада продемонструвала адекватність ситуації та прийняла рішення про запровадження першого етапу будівництва велодоріжок біля річки Кальміус, а громадськість побачила, що до неї дослухаються, відчула сили та можливість впливати на рішення влади.

Популяризація ідей місцевого референдуму та інших форм вирішення місцевих питань — це шлях швидкого та гармонійного розвитку територіальних громад. Коли громадяни залучаються до тієї чи іншої форми управління своєю територією, в них починає формуватися почуття «господаря». Розв'язання багатьох суспільних проблем стає для влади набагато дешевшим, з'являється можливість залучення додаткових ресурсів. В органів державної влади та місцевого самоврядування з'являється можливість знайти відповідь на головне питання: «Як забезпечити необхідну кількість послуг для населення громади в умовах обмеженого бюджету?» Навіть коли місцевій владі щось не вдається це не призводить до суспільного вибуху, а навпаки може консолідувати зусилля влади та громади для спільного досягнення поставленої мети. Процес виявлення та локалізації негативних моментів при даних умовах буде відбуватись набагато швидше. Обізнаність мешканців про стан справ у громаді приводить до того, що вони перестають відрізняти та протиставляти себе владі. «Непопулярні рішення» сприймаються як необхідність, а не як примхи місцевої влади. Поступово проходить формування довіри та позитивного іміджу влади. І як наслідок всього — зменшується соціальна напруга. Що стосується теми велосипедних доріжок в місті Донецьку, то це стало темою окремої діяльності організації (ДОО КВУ). Планується провести широку адвокасі-кампанію по просуванню інтересів мешканців територіальної громади міста Донецька, що використовують велосипедний транспорт. Вже досягнута домовленість з міською радою про створення окремої робочої групи, включення цієї проблеми в план соціально-економічного розвитку Донецька на 2013 рік та розробку 10-річної стратегії міста по перетворенню Донецька на місто для велосипедистів.



Херсонська обласна  
організація ВГО  
«Комітет виборців  
України»

## ОСОБЛИВІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ ТА СТАВЛЕННЯ ЕКСПЕРТІВ ДО ШЛЯХІВ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ НА ПІВДНІ УКРАЇНИ

Активізація представників місцевого експертного середовища щодо необхідності реформування законопроекту про місцевий референдум несподівано викликала широкий резонанс. Під час реалізації проекту — при проведенні зустрічей експертів, платформ для обговорення, фокус-груп, зустрічей із представниками структур громадянського суспільства, депутатами, представниками ЗМІ в Херсоні та Одесі, в районних містах, у сільській місцевості — ми зустрічали зацікавленість, живість в обговоренні та спроби пошуку оптимального варіанту запровадження місцевого референдуму, як одного з інструментів місцевої демократії.

Географія обговорення законопроекту щодо місцевого референдуму охопила Одесу, Херсон та всі районні центри Херсонської області. Цілковито вдалося поспілкуватися з багатьма людьми, що беруть участь в ухваленні рішень на місцевому рівні, та було виявлено закономірність: у тих районних центрах, де має місце складна економічна ситуація, або де відсутній досвід діалогу між громадянським та владою, чи загалом громадські організації є слабкими, де відсутня суспільна енергія — в такій місцевості негативно або байдуже ставляться до місцевих референдумів.

Позитивне ставлення до цього інструменту місцевої демократії фіксувалися в районах, де є активні громадські організації, де запроваджуються різноманітні форми суспільного діалогу. Позитивним фактором є впровадження різноманітних проектів, в першу чергу програми ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». Найбільш позитивно оцінюється саме співфінансування та спільна участь представників громадських організацій, місцевих рад та міжнародної програми. Ці форми активності стимулювали й розвиток інших форм безпосереднього народовладдя.

В цих регіонах місцевий референдум розглядався в контексті розвитку різних форм безпосереднього народовладдя (громадські слухання, загальні збори за місцем проживання, реалізація місцевих ініціатив).

У містах Херсонської області, особливо там, де спостерігається конфлікт між міською владою та місцевими контр-елітами, навпаки, місцевий референдум розглядається як виключно політичний засіб впливу на місцеву владу, інструмент політичної боротьби, навіть як форма політичного тиску.

Частина представників структур громадянського суспільства розглядає місцевий референдум як крайній засіб за відсутності діалогу між владою та громадою.

**Досвід у проведенні місцевих референдумів або негативний, або відсутній.** Визначальним у підходах до реформування інституту місцевого референдуму стало те, що досвіду проведення місцевих референдумів у наших експертів немає. В Херсонській області протягом двадцяти років було проведено усього два референдуми. Один — в середині дев'яностих у Херсоні. Тоді міська влада провела консультативний референдум щодо доцільності збереження районних рад у місті. Цей референдум проходив із різними ускладненнями та саботуванням із боку представників районної влади. Ще один референдум відбувся у Новотроїцьку Херсонської області за ініціативи місцевої влади, яка запропонувала громадянам підтримати ідею перетворення Новотроїцького із селища міського типу у місто. Тоді референдум не відбувся, бо явка виборців була замалою — прийшло менше 50% громадян, які мали права брати участь у голосуванні.

Одеська область також не відзначилася великою кількістю референдумів. Так, тут було проведено два референдуми: в місті Білгород-Дністровський у 1991 році (стосовно збереження пам'ятника Леніна і назви відповідної вулиці) та у місті Іллічівськ у 2001 році (стосовно ліквідації на території Іллічівської міської ради Бурлачобалківської, Малодолинської та Олександріївської селищної ради). Результати цих референдумів були втілені в життя.

Ще було близько десятка спроб організувати референдуми у місті Херсоні для відкриття міського голови, відміни тарифів, збереження парків, заборони незаконної приватизації та забудівлі. Всі ці спроби завершилися невдачею на різних етапах їхнього проведення.

Загалом в Україні з 1991 по червень 2012 р. було проведено 165 місцевих референдумів. З них за останні п'ять років було проведено 50: у 2006 р. було проведено 5 референдумів, у 2007 — 13 референдумів, 2008 р. — 12 референдумів, 2009 р. — 5 референдумів, 2010 р. 9 референдумів, 2011 р. — 3 референдуми, до червня 2012 р. — 3 референдуми. Більшість цих референдумів проводилися за ініціативи місцевої влади у зв'язку із змінами в адміністративному поділі, тобто тоді, коли закон імперативно вимагає проведення референдуму.

**Ми можемо зробити два спостереження.** По-перше, місцеві референдуми є екзотичним явищем для місцевих громад. У нас не сформувалася практика їхнього проведення. Як показав досвід спроб організації референдумів в нашому регіоні, причиною цього є різноманітні штучні перешкоди, у тому числі, закладені у самому законі «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

По-друге, у зв'язку з відсутністю практики, експерти під час обговорення шляхів реформування законодавства про місцевий референдум виходили зі своїх теоретичних уявлень про ідеальну демократію та відносини влади та громади, а не з практичних міркувань щодо вдосконалення тих норм, які зарекомендували себе при проведенні місцевих референдумів.

**З цієї точки зору експертів, що взяли участь у обговоренні шляхів реформування місцевого референдуму, можна розділити на три великі групи:**

**Перша група** має негативний досвід організації місцевих референдумів із питань відкликання Херсонського міського голови, вирішення актуальних для громад міста питань (заборона забудови міських парків, приватизації суспільних споруд, незаконної забудови тощо). Вони здебільшого є прихильниками лібералізації усіх норм, що стримують процес проведення місцевого референдуму, бо зіткнулися на практиці із неможливістю їхнього проведення.

**Друга група** експертів брала участь у реалізації різних форм безпосереднього народовладдя із боку громадськості, але не знає як проводити місцеві референдуми. В цій групі, особливо серед тих експертів, що мешкають у сільській місцевості, переважає думка про те, що право на місцевий референдум є обов'язковим атрибутом демократії, але ефективніше проводити інші форми безпосередньої демократії, наприклад, загальні збори чи громадські слухання.

**Третя група** експертів або є представниками діючої влади, або не мають досвіду участі у формах безпосереднього народовладдя. Представники цієї групи або не сприймають ідею проведення місцевих референдумів (у бюджеті не має коштів), або пропонують замінити її іншими формами, які є необтяжливими для місцевих бюджетів. Вони є прихильниками різних обмежень у проведенні референдуму, триманні «на контролі» процесів підготовки та проведення референдумів.

**Ми проаналізували ставлення експертів до найбільш принципових питань щодо реформування законодавства про місцевий референдум.** Більшість херсонських та одеських учасників обговорень підтримали ідею не просто реформування законодавства, а створення нового, **комплексного підходу у справі цього реформування.**

Експерти вважають, що Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдум в Україні», який був прийнятий у 1991 р. (обговорення відбувалося до ухвалення у другому читанні нового Закону «Про всеукраїнський референдум»), не просто необхідно реформувати, а *необхідно створити Закон, в якому були би вписані всі форми прямої участі громадян (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи та місцеві референдуми) та привести їх в єдину систему безпосередніх форм демократії та участі громадян в управлінні на рівні місцевих громад.* Це нарешті введе в єдину систему форми участі громадян в управлінні.

Деякі учасники регіональних платформ обговорення ще більш категоричні: необхідно пов'язувати місцевий референдум не тільки з іншими формами безпосередньої демократії, а й пристосовувати до конкретних громад, створивши закон як рамковий, а регламентувати всі процеси на рівні територіальних статутів.

**Не обійшли увагою експерти й технічний бік організації процесу голосування,** підтримавши ідею створення єдиного Виборчого кодексу, який би увібрав би в себе та уніфікував всі моменти в організації процесу підготовки та проведення голосування з усіх видів виборів та референдумів.

**Якщо загальний підхід до реформування не викликав у експертів гострих суперечок, то питання щодо імперативного та консультативного референдумів розділило їх за кількістю на майже три однакові групи.** На нашу думку, цей розподіл демонструє саме відсутність досвіду проведення референдумів.

*Перша частина* експертів вважає, що референдуми повинні бути виключно імперативними. Це – найвища форма демократії. Для консультацій із громадою є інші, більш ефективні та менш дорогі форми участі (громадські слухання, місцеві ініціативи та загальні збори).

*Друга частина* вважає за необхідне залишити імперативний та консультативний референдуми, розділивши їх за предметами проведення.

Третя частина експертів також підтримує ідею розділення референдумів на імперативний та консультативний, але в основу розподілу вважає поставити за потрібне не питання, що виноситься на обговорення, а явку виборців. У випадку, коли на референдум прийшло більше 50% виборців, експерти пропонують вважати рішення такого референдуму імперативним та обов'язковим для місцевої влади.

Але всі експерти вважають, що рішення навіть консультативного референдуму повинне бути захищеним. Пропонувалося встановити чіткі терміни розгляду рішення референдуму на засіданні ради, жорсткий порядок обговорення (від комісій до сесійної зали), ускладнити можливість відхилення депутатами рішення консультативного референдуму.

Створення та реєстрація ініціативних груп — центральне місце законодавчого регулювання, бо саме на цьому етапі була зупинена більшість ініціатив. Тому, ініціювання та проведення місцевих референдумів, створення та реєстрація ініціативних груп та збирання підписів є найбільш конфліктним моментом.

Найголовніше — експерти виступають за впровадження чіткої та прозорої процедури реєстрації ініціативних груп та збирання підписів. *По-перше*, більшість експертів висловилося за чітко визначений та закритий перелік підстав для відмов у реєстрації ініціативних груп. *По-друге*, експерти вважають за необхідність підвищити відповідальність посадових осіб за протиправні дії чи бездіяльність у процесі реєстрації ініціативної групи та організації місцевого референдуму. *Третє*, експерти підтримали заборону не реєструвати ініціативні групи на підставі невідповідностей у документах. Натомість, було запропоновано надати право ініціативній групі виправляти неточності та технічні помилки у документах, які подаються до ТВК. *Четверте*, значна кількість експертів виступила за максимальне спрощення механізму ініціювання місцевого референдуму, відсторонення влади від реєстрації, залишивши ТВК лише можливість оскаржувати реєстрацію групи у суді. *П'яте*, частина експертів вважає за необхідність передбачити автоматичну реєстрацію ініціативної групи у випадку, коли ТВК не збирається на своє засідання протягом 15 днів.

**Майже одногосно експерти підтримали пропозицію щодо створення механізму консультації ініціативних груп та уточнення формулювань, які виносяться на референдум, щоб вони відповідали вимогам закону.**

На думку експертів, до погоджувальних груп, які могли б уточнити формулювання, які виносяться на референдум (щоб ті відповідали закону), паралельно з представниками ініціативних груп повинні входити представники незалежних юридичних кампаній, громадських організацій, органів місцевої влади та територіальної виборчої комісії (саме ці чотири категорії отримали найбільшу підтримку).

**Серед найбільш полемічних також було й питання кворуму.** Як нам здалося, розподіл прихильників різної кількості виборців, які повинні прийти на референдум, щоб вважати цей референдум таким, що відбувся, пролягає між тими, хто має досвід організації референдуму або організації інших масових заходів, та тими, хто такого досвіду не має.

Серед «досвідчених» експертів переважає думка, що бар'єр явки не повинен бути дуже великим та залишатися на рівні двадцяти — тридцяти відсотків, бо «люди не прийдуть». Інші вважають, що бар'єр на референдумі повинен бути високим, бо референдум — найвища форма демократії. Якщо «люди не прийшли», то питання, що винесли на референдум, їх не цікавить. А у зв'язку із тим, що практичного досвіду проведення референдумів у нас немає, то беззаперечним для більшості експертів є ухвалення досить високого порогу явки для імперативного референдуму — на рівні 50% чи навіть 60% і більше.

**Як бачимо, «родзинкою» реалізації проекту стало проведення міні-референдуму.**

На обговорення під час «міського зібрання» ми винесли два питання. Перше стосувалося шляхів реформування законодавства про місцевий референдум. Друге — гострої для херсонської громади проблеми оплати вивезення сміття.

Справа у тому, що в контексті послуги зі збору, вивезення та утилізації твердих побутових відходів періодично ініціюються різного роду нововведення. Далеко не в останню чергу це пов'язане з усталеною думкою, що даний вид бізнесу як і переробка прийнятого сміття — досить вигідні. Це думка не далека від істини. У зв'язку з цим виникає логічне запитання — якщо на смітті можна заробляти непогані гроші, то чому сама послуга по збиранню, вивезенню та утилізації твердих побутових відходів населенню надається далеко не безкоштовно, а із зростанням технічного прогресу стає не дешевше, а дорожче. Однією з аксіом, пов'язаних з побутовими відходами населення, є незаперечний факт, що чим нижче достаток населення, тим менше побутових відходів. Всупереч даної аксіоми Херсонський виконком своїм рішенням від 21.06.2011 р. за № 298 збільшив розрахункову норму сміття на одну людину до 2,705 куб.м. в рік, хоча соціологія не безгрунтовно стверджує, що рівень життя населення за останні роки став значно нижче.

Одним з «сміттєвих» нововведень Херсонського міськвиконкому є пропозиція про винесення послуги по вивезенню побутових відходів в окрему комунальну послугу, право на надання якої



мусить виходити на конкурсній основі. Представники громадськості виступили проти цього нововведення.

На даний момент послуга по вивезенню побутових відходів є однією з обов'язкових послуг, що входять в «пул» комунальних послуг з утримання багатоквартирних будинків та прибудинкових територій, які надаються ЖЕК-ами. Згідно відповідного рішення Херсонського виконкому дана послуга оплачується власником (користувачем) квартири залежно від її площі. Виводячи «сміттеву» послугу в окрему, як варіант, розглядалася оплата залежно від кількості людей, що проживають у квартирі.

Під час обговорення на «міських зборах» було запропоновано три варіанти: витрати з вивезення побутових відходів (збирання, зберігання, перевезення, перероблення, утилізація, знешкодження та захоронення) сплачуються власником (наймачем) квартир (житлових приміщень у гуртожитках), власниками нежитлових приміщень у житлових будинках (гуртожитках) щомісяця як складова тарифу з утримання будинку та прибудинкової території (перший варіант), або оплачуються за попередній місяць як окрема послуга з розрахунку на одного мешканця квартири (другий варіант), або ж оплачуються як окрема послуга за попередній місяць із розрахунку на квадратні метри квартири (третій варіант).

Для проведення міських зборів були запрошені представники різних соціальних груп (молодь, пенсіонери, люди середнього віку), а також представники громадських організацій, журналісти, діючі місцеві депутати та керівники й представники комунальних підприємств і управління житлового господарства в місті.

Місцеві чиновники побоювалися проведення цієї зустрічі у зв'язку із заполітизованістю питання та різким спротивом зі сторони опозиційних партій. Але після кількогодинного обговорення несподівано для керівництва міського ЖКГ люди своїм голосуванням підтримали саме той проект, який пропонувала міська влада. Так, начальник управління житлового господарства Херсонського міськвиконкому Олексій Рибаків у своєму фінальному виступі відзначив конструктивний підхід учасників дискусії під час обговорення даної проблеми. Олексій Вікторович навіть підкреслив, що він не сподівався, що це питання можна обговорити «без політики».

#### **Таким чином, ми можемо зробити такі висновки.**

Практика проведення місцевих референдумів викликає тривогу серед експертів. Фактично, один із найважливіших інструментів місцевої демократії не працює в нашій країні. Причини — перешкоди, які постають перед місцевими громадами у зв'язку із побоюванням влади щодо несанкціонованої активності «низів», та застарілі норми, які не відповідають розвитку місцевого самоврядування в нашій країні.

Експерти вважають, що нам потрібна цілісна система із процедур застосування всіх форм безпосередньої демократії, де проведення місцевого референдуму було б пов'язане з іншими формами. Це допомогло б зняти політичні конфлікти та створило умови для розвитку місцевої демократії, тобто, нам потрібен, на їхню думку, не закон про місцевий референдум, а закон про застосування основних форм безпосереднього народовладдя.

Головною умовою цього закону має стати зменшення ролі місцевої влади, надання більшої самостійності ініціативним групам територіальних громад.

Також експерти погоджуються з тим, що необхідно уніфікувати технічний бік організації та проведення голосувань із всіма іншими виборами, створивши Виборчий кодекс.

Під час реалізації проекту була успішно апробована методика «міських зборів», яка продемонструвала (за умови дотримання процедури збирання та проведення обговорення) безконфліктність та конструктивність діалогу основних соціальних груп населення. Цю методику, на думку регіональної платформи, варто й в подальшому застосовувати в житті громади при прийнятті важливих рішень.



**Поліський фонд  
міжнародних  
та регіональних  
досліджень  
(м. Чернігів)**

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ «РЕФОРМА ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ: УЧАСТЬ ГРОМАДЯН В УРЯДУВАННІ» У ЧЕРНІГІВСЬКІЙ ТА СУМСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ**

Ідея використання місцевих референдумів як інструменту залучення місцевих громад до вирішення актуальних проблем територій та участі у виробленні рішень в Чернігівській і Сумській областях не отримала належного розвитку з часів набуття Україною незалежності. Так, станом на 2012 рік у Чернігівській області відбулося 5 референдумів, які стосувалися створення сільської ради у селі Бобруйки, а також уточнення назв кількох населених пунктів. У Сумській області відбувся лише один референдум у 1996 році у м. Шостка стосовно дострокового припинення повноважень міського голови. Результати всіх цих референдумів були втілені в життя. Головними чинниками, що стримували активне впровадження цього інституту, можна назвати:

- відсутність ефективних нормативно-організаційних механізмів ініціювання та проведення місцевих референдумів;
- відсутність чітко визначених та проблемно-орієнтованих процедур імплементації результатів місцевих референдумів;
- непоінформованість та пасивність суб'єктів, що здатні виступити в ролі ініціаторів місцевих референдумів.

Початок реалізації проекту «Рейформа інституту місцевого референдуму: участь громадян в урядуванні» показав, передусім, відчутний брак інформації не тільки щодо організаційно-правових засад проведення місцевих референдумів, але і брак розуміння кола проблем, вирішення яких можливе шляхом проведення місцевих референдумів. Станом на 2012 рік у Чернігівській області відбулося 5 референдумів, які стосувалися створення сільської ради у селі Бобруйки, а також уточнення назв кількох населених пунктів. У Сумській області відбувся лише один референдум у 1996 році у м. Шостка стосовно дострокового припинення повноважень міського голови. Результати всіх цих референдумів були втілені в життя.

Потужна інформаційна кампанія, проведена в рамках проекту, засвідчила готовність і «третього сектору», і політичних сил, і місцевих органів влади використовувати інструмент місцевого референдуму. в регіональному експертному середовищі сформовано думку про те, що згаданий механізм прямої демократії (за умови врахування в остаточній редакції законопроекту № 7082 запропонованих рекомендацій) є найбільш ефективним та легітимним при розв'язанні навіть конфліктних питань розвитку територіальних громад. Так, зокрема, до переліку питань, вирішення яких можливе шляхом винесення на місцеві референдуми, можна віднести:

- визначення статусів спірних територій, наприклад, рекреаційно-ландшафтних територій, парків;
- прийняття рішення щодо забудови зелених та рекреаційних зон, облаштування або перепрофілювання земельних ділянок, що знаходяться у комунальній власності;
- визначення пріоритетних напрямків фінансування в рамках цільових програм розвитку;
- контроль за структурою комунальних платежів та визначення джерел покриття витрат на поточний ремонт житлового фонду і т.д.

Про затребуваність на регіональному рівні процедур місцевого референдуму може свідчити той факт, що, наприклад, в Чернігові ще до завершення проекту одна з політичних організацій за підтримки коаліції регіональних громадських структур заявила про готовність провести референдум як єдиний можливий спосіб вирішення доволі гострого для громади міста питання. З цього випливає, що врахування рекомендацій до законопроекту «Про місцевий референдум» та його прийняття дозволить, по-перше, територіальним громадам активніше залучатися до вирішення питань та вироблення політики на місцевому рівні; по-друге, підвищить якість управлінських рішень органів місцевого самоврядування.

Отже, найважливішими наслідками реалізації даного проекту в Чернігівській та Сумській областях стала актуалізація тематики застосування цього інструменту прямої демократії для вирішення проблем окремих територіальних громад та привернення уваги експертних й професійних кіл регіонів до інструменту місцевого референдуму.

Важливою особливістю, що визначала зміст та спрямованість проектних заходів, слід назвати фактично повну відсутність на момент започаткування проекту в інформаційно-новинному полі двох областей теми місцевих референдумів. Єдиним обговорюваним інструментом залучення представників територіальної громади до вирішення поточних проблем та напрацювання рішень були *громадські слухання*. Однак, існуючі приклади проведення слухань сформували негативне ставлення до них та низьку оцінку ефективності. Через це одним з визначальних напрямків діяльності в рам-

ках проекту стала широка інформаційно-просвітницька кампанія, спрямована на популяризацію інструменту місцевого референдуму.

Першим кроком стало привертання до теми проекту уваги регіональних експертних кіл. Проведення досліджень у фокус-групах та експертного опитування дозволило не тільки актуалізувати тематику місцевих референдумів в середовищі громадських діячів, державних службовців, партійних активістів та представників ЗМІ, але й напрацювати низку дієвих рекомендацій до законопроекту №7082 «Про місцевий референдум». Так, зокрема, визначено доцільність імперативного статусу місцевих референдумів та необхідність визначення чітких процедур імплементації результатів місцевою владою; окреслено коло суб'єктів щодо ініціалізації референдуму та надано рекомендації з приводу визначення обсягу їх прав; сформульовано бачення процедур фінансування та проведення міні-референдумів.

Поширення інформаційно-аналітичних матеріалів з цієї тематики розпочалося з популяризації результатів експертного етапу проекту та мало на меті донести до широкого кола представників місцевих громад відомостей як про переваги та ефективність інструментів прямої демократії, так і про мету діяльності коаліції. Загалом в регіональних ЗМІ було розміщено понад 30 публікацій на тему місцевих референдумів.

Першим великим публічним заходом, спрямованим на формування в регіоні кола прихильників інструменту місцевого референдуму, який ознаменував завершення аналітичного етапу проекту, стало проведення в м. Чернігові міні-референдуму. Надзвичайний резонанс цієї події підкреслив наявність низки питань щодо розв'язання яких може бути застосований механізм місцевого референдуму. На обговорення виносилося питання про визначення статусу лісопаркової зони «Ялівщина», яка розташована в межах Чернігова, з метою унеможливлення її забудови та збереження рекреаційного призначення. Під час обговорення всі бажаючі незалежно від політичних вподобань мали змогу ознайомити присутніх зі своїм баченням вирішення проблеми та оцінки ефективності діяльності влади. Слід відзначити, що на момент проведення міні-референдуму питання статусу «Ялівщини» було конфліктним та використовувалося для ведення передвиборчої боротьби різних кандидатів у народні депутати. Кожна зі сторін конфлікту відстоювала свою точку зору, проводячи на їх підтримку різного роду масові та експертні заходи. Проте, вирішити питання тим чи іншим чином не було можливим, по-перше, через політичну складову дискусії, по-друге, через відсутність легітимних механізмів пошуку консенсусу. Винесення питання статусу «Ялівщини» на обговорення під час міні-референдуму перевело дискусію в конструктивне русло. За підсумками промо-заходу один з кандидатів в народні депутати України за підтримки коаліції громадських організацій виступив з ініціативою проведення референдуму із зазначеного проблемного питання. Реалізація даної пропозиції через відсутність чіткої нормативної бази була під сумнівом, проте переведення дискусії в нове русло змусило опонентів дійти спільного рішення — ще на початку осені започатковано процедуру надання «Ялівщині» статусу регіонального ландшафтного парку. Отже, актуалізація самої теми місцевого референдуму вже опосередковано сприяло вирішенню однієї з проблем м. Чернігова.

Таким чином, реалізація проектних заходів показала, що на рівні окремих територіальних громад наразі існують проблеми, розв'язання яких потребує застосування інструменту місцевого референдуму. Більше того, конфлікт навколо «Ялівщини» засвідчив, що представники «третього сектору» готові створювати ініціативні групи та у співпраці, зокрема, з політичними силами виступати ініціаторами місцевих референдумів. Водночас, за оцінками громадських експертів, необхідно продовжити інформаційно-пропагандистську кампанію щодо популяризації інструментів прямої демократії, що дозволить більш широко застосовувати механізм місцевого референдуму при вирішенні проблем конкретних територій, створить передумови для формування ініціативних груп.

Наразі відкритими залишаються питання щодо нормативного закріплення в законопроекті «Про місцевий референдум» таких позицій, які б дозволили на рівні окремих територіальних громад ефективно застосовувати цей інструмент прямої демократії.

Так, на думку експертів, залучених до реалізації проекту, наразі потребує нормативного визначення та закріплення наступне:

1. Безумовне визнання результатів місцевого референдуму без додаткового затвердження рішенням місцевих органів влади. Такий підхід відповідає самому духу народовладдя та дозволить територіальній громаді розширити інструментарій впливу як на рішення, що приймаються на місцевому рівні, так і на склад представницьких органів влади. При цьому має бути передбачений механізм, що унеможливує зміну результатів референдуму через прийняття рішень місцевими радами.

2. Спрощення процедури реєстрації ініціативних груп, що має передбачати уникнення дворівневої моделі створення таких груп та їх реєстрацію не в органі місцевого самоврядування відповідного рівня, а в територіальній виборчій комісії. Як показує практика проведення місцевих референдумів в інших областях, саме складність процедур реєстрації інколи стає найбільшою перешкодою для проведення місцевого референдуму. Водночас необхідно зберегти норму щодо залучення органів місцевого самоврядування відповідного рівня до процесу організації та проведення місцевого референдуму, паралельно врегулювавши питання відповідальності посадових осіб, що відповідають за організацію та проведення місцевих референдумів, за протиправні дії чи бездіяльність у процесі реєстрації ініціативної групи та організації місцевого референдуму.
3. Закріплення норми щодо розподілу фінансового навантаження між ініціативною групою та органами місцевого самоврядування. Так, вбачається за доцільне проводити збір підписів і агітацію за рахунок коштів ініціативної групи, а з місцевого бюджету фінансувати витрати, пов'язані з організаційним забезпеченням проведення місцевого референдуму.
4. Розширення кола питань, рішення щодо яких можуть прийматися виключно під час місцевого референдуму. Зокрема, доцільно виключно місцевим референдумом вирішувати питання будівництва об'єктів для розміщення відходів, про найменування або перейменування населених пунктів тощо.
5. Виділити в окрему статтю питання інформаційного забезпечення місцевого референдуму як важливої складової підготовки до голосування. Основними принципами має бути визначено об'єктивність, неупередженість, збалансованість, достовірність, повноту і точність інформації, рівність позицій суб'єктів процесу місцевого референдуму.
6. Стосовно результатів консультативного референдуму передбачити терміни розгляду радою відповідного рівня питання щодо результатів протягом 15 днів з дня оголошення результатів.