
О. СКРИПНЮК

начальник відділу зв'язків з державними
органами та міжнародними організаціями
НАПрН України, доктор юридичних наук,
професор, академік НАПрН України



УДК 342.573(477)

Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя

У статті розкриваються питання місцевого референдуму за народною ініціативою як форми реалізації повновладдя народу та перспективи подальшого розвитку й удосконалення референдної демократії в Україні.

Ключові слова: місцевий референдум, народна ініціатива, повновладдя, референдна демократія, механізми реалізації, принципи реалізації народного суверенітету.

Однією з найбільш важливих ознак існування та дієвості сучасного зрілого громадянського суспільства та розвиненої правової держави є забезпечення принципу народовладдя та визначення безпосередніх юридичних механізмів його реалізації. Більшість держав світу не лише визнають народний суверенітет джерелом усієї влади у країні, а й визначають основи референдумів невід'ємною формою реалізації повновладдя народу, важливим способом реалізації політичних прав своїх громадян. Разом із тим далеко не всі з таких держав здатні піти у своїй конституційній правотворчій

і правозастосовній практиці у сфері прямого народовладдя далі задекларованих конституційних принципів. Непоодинокими були і залишаються випадки, коли референдуми є лише декларативною формою, яка практично не може бути реалізована на практиці.

Досить часто причиною такої неоднозначної конституційної практики було спотворення чи незнання основ безпосередньої демократії, її сутності, змісту та основних форм правового буття. Відповідно до Конституції України належність влади народу, її здійснення та захист, охорона влади народом – основні елементи демокра-

тії, народовладдя, але вони, звичайно, повністю не вичерпують її змісту і форм.

Згідно з Конституцією України народ має право користуватися владою, наприклад, у вигляді вияву референдної ініціативи (ст. 72), застосовувати владу, зокрема, у вигляді обов'язкових референдумів (щодо питань про внесення змін до Конституції України та зміну території України), надавати владу органам державної влади та органам місцевого самоврядування тощо. Основний Закон передбачив і можливість реалізації влади народом як у цілому, на загальнонаціональному рівні, так і в особі його територіальних спільностей – територіальних громад як пріоритетних суб'єктів системи місцевого самоврядування. При цьому йдеться не лише про місцеві вибори, а й про місцеві референдуми, громадські слухання, зібрання та інші форми локальної демократії. Всі ці форми безпосереднього народовладдя покликані забезпечити ефективний вплив народу на управління державними і суспільними справами на всіх рівнях від місцевого до загальнонаціонального.

Демократія загалом і основні її форми відрізняються своєю багатоманітністю, оскільки народовладдя є, у першу чергу, нескінченним процесом розвитку. Окремі приклади унормування класифікації прямого народовладдя властиві й конституційному законодавству. Так, Конституція України традиційно поділяє демократію (народовладдя) на безпосередню й представницьку, визнаючи при цьому пріоритет першої з названих форм народовладдя.

Окрім того, Конституція України визначає не лише місце безпосередньої демократії у системі демократії, тобто в системі політичної влади народу, а й її суть, зміст і форми. Так, за своєю суттю безпосереднє народовладдя відповідно до положень Конституції (статті 5, 36, 69 та ін.) є передусім прямим волевиявленням українського народу, спрямованим на вираження політичної волі громадян щодо найважливіших питань суспільного та державного життя.

Беззаперечним є висновок щодо доцільності удосконалення всіх передбачених Конституцією та законами України форм і видів безпосередньої демократії. Перспективи такого удосконалення національної демократії є багатофакторними, але серед них заслуговують на увагу ті, що лежать у конституційно-правовій площині.

Убачається, що перспективи подальшого розвитку й удосконалення референдної демократії в Україні мають розглядатися в аспекті удосконалення нормативно-правових (удосконалення конституційного та законодавчого унормування основних інститутів прямого народовладдя та посилення їх конституційно-процесуальної складової) і організаційно-правових (оптимізація конституційної правосуб'єктності учасників виборчого та референдного процесів) механізмів реалізації та гарантування цієї форми безпосереднього народовладдя. При цьому особливої уваги заслуговує інститут місцевого референдуму, адже, насправді, демократія завжди починається не згори, а з територіальної громади. Власне, саме з індивіда і територіальної громади починається і громадянське суспільство.

На сьогодні не можна не погодитись із тим, що референдум за народною ініціативою є вищою формою здійснення українським народом або територіальними громадами установчої влади, способом прийняття Конституції України, ухвалення законів та інших актів загальнодержавного і місцевого значення, реалізації громадянами України наданого Основним Законом України права брати участь в управлінні державними та місцевими справами. Водночас місцевий референдум за народною ініціативою є вищою формою здійснення територіальною громадою (територіальними громадами) місцевого самоврядування, способом реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права самостійного вирішення питань місцевого значення.

У цьому сенсі видається, що ключовим напрямом удосконалення нормативної складової реалізації безпосередньої демократії в Україні є оновлення Конституції України та розробка законодавства, яке б гарантувало такий важливий механізм народовладдя, як місцевий референдум за народною ініціативою. Щодо цієї перспективи, то нині вітчизняні політики і державні діячі, науковці та експерти висловлюють різні думки. Зокрема, заслуговують на увагу пропозиції оновлення Конституції України, яка передбачає, що розділ Основного Закону, присвячений конституційним основам безпосередньої реалізації народного суверенітету вимагає істотних змін у частині доповнення положеннями щодо місцевих референдумів за народною ініціативою. Відповідний розділ потребує визначення принципів реалізації народного суверенітету

та права громадян України на участь у референдумі, предмета референдуму, вичерпного кола суб'єктів призначення та проголошення місцевого референдуму тощо.

Справді, право громадян на участь у місцевому референдумі закріплено насамперед у статтях 38, 69 та 70 Конституції України. Утім реалізація цього конституційного права не набула сьогодні належного законодавчого забезпечення.

Свого часу законодавство України про всеукраїнський та місцеві референдуми відіграло значну роль у реалізації громадянами України права приймати рішення з найважливіших питань місцевого значення. Однак на сьогодні чинний Закон частково не відповідає Конституції України та унеможливує ефективну реалізацію конституційного права громадян на участь у місцевих референдумах. Наразі в Україні було законодавчо урегульовано процедури проведення всеукраїнського референдуму, однак питання щодо місцевих референдумів, на жаль, поки що не вирішено. У цьому сенсі значним кроком уперед у механізмі реалізації гарантованого державою права громадян на участь у місцевому референдумі має стати прийняття закону, який би досконало врегулював процедуру проведення місцевого референдуму за місцевою ініціативою. Саме ця форма локальної демократії повинна стати в Україні ефективним засобом контролю територіальної громади за діяльністю місцевої влади, зокрема, у частині взятих нею на себе зобов'язань, кроком на шляху до побудови громадянського суспільства.

Прийняття Закону України «Про місцевий референдум» має спростити доступ громадян України до управління місцевими справами, а також забезпечить наявність демократичних та прозорих інституцій, покликаних сприяти реальному волевиявленню територіальної громади, дати реальну можливість втілювати рішення, прийняті на місцевих референдумах, у сучасне політичне й економічне життя, та сприятиме становленню в Україні такого демократичного інституту, як громадянське суспільство.

Основними ідеями, які повинні знайти своє відображення у практичному наповненні цього Закону, є максимальне спрощення процедур ініціювання, підготовки та організації місцевих референдумів; усунення осіб, щодо припинення повноважень яких оголошується референдум, від процесу організації і проведення таких референдумів; чітка регламентація процесу підготовки та проведення місцевого референдуму по строках, деталізація роботи комісій з референдуму (голосування, кворум, рішення); гласність і демократичність усіх процедур; акцентування уваги не просто на встановленні прав і обов'язків, а й на механізмах їх реалізації, введення таких інститутів, як офіційні спостерігачі за проведенням референдуму, деталізація норм щодо агітації у процесі референдуму. При цьому з метою уніфікації схожих за своєю юридичною природою процесу виборів народних депутатів України та процесу референдуму ті частини законопроекту, які стосуються процедури діяльності комісій з референдуму

і порядку голосування, доцільно максимально наблизити до відповідних положень виборчого законодавства.

Крім того, потрібно чітко передбачити коло питань, що можуть виноситися на місцевий референдуми, з урахуванням положень Конституції України і законодавства про місцеве самоврядування, а також встановити гарантії прав громадян на участь у місцевому референдумі, чітко виписати демократичні засади підготовки та проведення референдуму. При цьому вельми важливо забезпечити нормативну деталізацію порядку утворення округів та дільниць із проведення місцевого референдуму, а також визначити правовий статус комісій з референдуму та їх членів, регламентувати порядок складення списків голосуючих на референдумі.

Основними критеріями, що покликані визначити рівень демократизму законодавства щодо місцевих референдумів, мають стати гарантії дотримання засад демократії та публічності в процесі підготовки та проведення місцевого референдуму. Для цього слід насамперед чітко врегулювати порядок, форми та способи здійснення агітації, засади діяльності офіційних спостерігачів, ЗМІ тощо. З метою захисту законних прав та інтересів усіх суб'єктів процесу місцевого референдуму необхідно чітко прописати процедуру оскарження неправомірних дій, бездіяльності та рішень, що можуть мати місце під час підготовки та проведення місцевого референдуму за народною ініціативою. Водночас, з урахуванням практичного досвіду референдумів, що мали місце в новітній політичній історії України, необхідно чітко розробити процедуру

підготовки до проведення місцевого референдуму в частині виготовлення та друку бюлетенів, порядку їх передачі до відповідних комісій, а також регламентувати порядок проведення голосування та підрахунку голосів і встановлення результатів місцевого референдуму, передбачити порядок набуття рішеннями місцевого референдуму юридичної сили та врегулювати окремі моменти їх виконання.

Разом з тим, на наш погляд, у демократичній правовій державі, якою прагне бути Україна, предмет місцевого консультативного референдуму не повинен обмежуватись виключно питаннями місцевого значення. Проект варто доповнити приписами щодо можливості внесення на консультативний місцевий референдум конкретно визначених питань загальнодержавного значення, які суттєво зачіпають інтереси територіальної громади. Тобто 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, наприклад, є питання територіального устрою (зміна меж відповідного населеного пункту, його перейменування тощо). При цьому протилежне результатам вищезазначеного консультативного референдуму рішення органу державної влади не може і не повинно прийматись кваліфікованою більшістю голосів від його складу. Тому процедура розгляду зазначених питань повинна передбачати доведення названих результатів до відома всього складу відповідного органу.

Справді, аналіз норм законодавства європейських держав про місцеві та регіональні референдуми свідчить, що 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. При цьому в останньому випадку, як правило, має місце або розмежування предмета 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.

Щодо цього періодичне проведення консультативних референдумів за ініціативою органів влади чи посадових осіб місцевого самоврядування було би бажаним для реального втілення влади народу, сприяло би прийняттю владою рішень принаймні щодо найрезонансніших суспільних проблем із врахуванням ставлення до них електорату. Це, у свою чергу, дозволило б зменшити розрив між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами як

об'єктами управління. До речі, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачена можливість проведення консультативних опитувань на рівні районів та областей із питань, що належать до спільних інтересів територіальних громад, розташованих на відповідній території (п. 12 ч. 1 ст. 43). За своєю суттю зазначені опитування є референдумами консультативного характеру, однак порядок їх організації і проведення не встановлюється у чинному законодавстві.

Утім, це жодною мірою не означає, що в Україні мають залишитися поза увагою такі види місцевого референдуму за народною ініціативою, як погоджувальні та контрольно-відкличні референдуми. Маються на увазі місцеві референдуми щодо питань схвалення дій органів державної влади або органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, надання дозволу на прийняття ними рішень, а також стосовно питань ратифікації чи денонсації міжнародних договорів. Цей вид місцевих референдумів можна охарактеризувати як погоджувальні. З іншого боку, ефективним механізмом народо-владдя на місцевому рівні повинні стати контрольно-відкличні референдуми щодо питань відкликання конституційного складу Верховної Ради України, сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови; прийняття резолюції про недовіру Кабінету Міністрів України, головам місцевих державних адміністрацій.

Таким чином, говорячи про подальший розвиток законодавства в Україні, необхідно визначити положення, які

мають бути покладені в основу правового регулювання місцевих референдумів за народною ініціативою.

По-перше, це відсутність бюрократизованих процедур збору підписів ініціативними групами, яка передбачала б участь посадових осіб органів місцевої влади.

По-друге, це заборона участі органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, органів управління підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності у збиранні членами ініціативної групи з місцевого референдуму підписів учасників місцевого референдуму на підтримку ініціативи щодо проведення місцевого референдуму.

По-третє, необхідно чітко та однозначно зафіксувати, що рішення місцевого референдуму набирає чинності з дня його офіційного опублікування, якщо у цьому рішенні не зазначений пізніший строк набрання ним чинності. Водночас за рішеннями місцевих референдумів має бути закріплено вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

По-четверте, з огляду на можливі варіанти нормативного регулювання проведення місцевих референдумів за народною ініціативою слід чітко закріпити такі положення: а) датою прийняття рішення місцевого референдуму є дата проведення місцевого референдуму; б) рішення місцевого референдуму є нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, обов'язковим до виконання на відповідній території; в) внесення змін, доповнень до рішень

місцевого референдуму чи його скасування проводяться лише місцевим референдумом.

По-четверте, законом має бути встановлено максимальну кількість питань, які можуть одночасно виноситися на місцевий референдум.

По-п'яте, необхідно уникати запровадження складних процедур висунення ініціативи імперативного референдуму та утворення відповідної ініціативної групи від територіальної громади.

По-шосте, видається за доцільне передбачити можливість проведення одночасно місцевого референдуму та виборів до представницьких органів різного рівня.

На нинішньому етапі розвитку законодавства України вже стала очевидною потреба у його систематизації, приведенні до такого стану, за якого сукупність наявних законів буде мінімально можливою за кількістю, логічно структурованою за галузевим та тематичним принципом, позбавленою повторів, дублювань, відмінностей та суперечностей у регулюванні одних і тих самих питань, зручною для ознайомлення, використання й застосування. З цього погляду прийняття двох спеціальних законів про референдуми різних рівнів є кроком у напрямі деконсолідації віт-

чизняного законодавства про референдуми. Справді, питання підготовки, проведення та встановлення результатів всеукраїнського і місцевого референдумів є однорідними за своєю правовою природою та характером регулювання, а переважна більшість процедур при проведенні двох вищезазначених референдумів є подібними. Виходячи з цього, було б доцільно відповідні питання вирішувати в межах одного законодавчого акта.

Утім, очевидно, що, говорячи про подальші перспективи розвитку місцевих референдумів за народною ініціативою, доцільно продовжити роботу в цьому напрямі та законодавчо врегулювати проведення місцевих референдумів за народною ініціативою. Лише цей шлях забезпечить рух України до реального забезпечення народовладдя. Наразі ці питання є сьогодні актуальними для дослідження. Виникаючі дискусійні питання слід сприймати не як одну з численних розмов про демократію, а як голос загального громадського руху, який повинен забезпечити перетворення конституційних гасел про народовладдя на повсякденну реальність існування як українського народу в цілому, так і кожної окремо взятої територіальної громади.

Стаття надійшла до редакції 26.01.2015.

Скрипнюк А. Местный референдум как форма обеспечения реального народовластия

В статье раскрываются вопросы местного референдума по народной инициативе как формы реализации полновластия народа и перспективы дальнейшего развития и совершенствования референдной демократии в Украине.

Ключевые слова: местный референдум, народная инициатива, полновластие, референдная демократия, механизмы реализации, принципы реализации народного суверенитета.

Skrypnyuk O. The Local Referendum as a Form of Support of the Real Democracy

The most important feature of modern mature civil society and democracy is to ensure the principle of democracy and the existence of effective mechanisms for immediate implementation. Fundamentals of referendums in most countries recognized the integral form of implementation of full power of the people. The Constitution of Ukraine provides the opportunity to implement the power by the people on the national level and through its local communities at local government level. Prospects for further development and improvement of referendum democracy in Ukraine is closely related to the improvement of the legal and organizational-and-legal mechanisms for its implementation. In this context, special attention should be paid to the institute a local referendum, the definition of the subject, an exhaustive range of subjects to purpose, to proclaim referendum, mechanism for its implementation and so on. A local referendum is an effective means of control of local communities over local authorities. The article is devoted to the theoretical problems of implementation of local referendums in European countries, the specifics of their implementation in practice and forms of their implementation, the necessity and directions of further development of law in this area in Ukraine. The main criteria for determining the level of democracy legislation in this area should be guarantee adherence to the principles of democracy and openness in the preparation and conduct of local referendum. In particular, the legislation should regulate the procedure, forms and ways to implement the campaign, the principles of official observers, media etc., define the procedure for appealing against unlawful actions, inaction and decisions that may arise during the preparation and conduct of local referendum. The article is devoted to the different other issues related to the coverage of the subject of a local referendum.

Keywords: local referendum, people's initiative, sovereignty, referendum democracy, mechanisms of implementation, the implementation of the principles of popular sovereignty.