

ПОНЯТТЯ «МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ» У НОВІТНІЙ УКРАЇНСЬКІЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ

Аналізуються сформульовані українськими правниками і політологами визначення поняття «місцевий референдум», висловлені міркування щодо доцільності уніфікації його дефініції та запропоновано власне визначення.

Ключові слова: *безпосередня демократія, місцеве самоврядування, місцевий референдум, референдум.*

Анализируются сформулированные украинскими юристами и политологами определения понятия «местный референдум», изложены соображения о целесообразности унификации его дефиниции и предложено собственное определение.

Ключові слова: *непосредственная демократия, местное самоуправление, местный референдум, референдум.*

The definitions of the term «local referendum» given by Ukrainian lawyers and political scientists are analyzed, the ideas as to the expedience of unification of its definition are expressed and the author's own definition has been suggested.

Key words: *direct democracy, local self-government, local referendum, referendum.*

Утвердження демократичних засад системи місцевого самоврядування, що розглядається політикумом і науковцями як один із ключових аспектів його системного реформування, передбачає істотне розширення участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції та законів України, апробованою та дієвою формою якої є інститут місцевого референдуму. Слід констатувати, що поза епізодичністю та неефективністю його застосування, що об'єктивується здебільшого неоднозначністю цілей ініціаторів та учасників, прагнення конкуруючих регіональних політичних еліт використати цей інститут у власних вузькокорпоративних, часто корисливих цілях, у свідомості загалу громадян поступово утверджується розуміння місцевого референдуму як реального засобу вирішення найскладніших проблем життя територіальних громад. Їх ініціювання та проведення суттєво ускладнюється й недосконалістю чинного законодавства України про референдуми, нечіткістю його конституційної моделі, що є відображенням неоднозначного розуміння законодавцем та науковцями сутнісних ознак цієї форми прямої демократії.

Очікування ймовірного удосконалення конституційних приписів щодо референдумів у контексті системного оновлення Основного Закону держави, а також прийняття Закону України «Про місцевий референдум» спонукає до висловлення міркувань щодо розуміння самої дефініції. Адже виважене чітке її формулювання повинно відобразити природу та істотні властивості цього політико-правового явища, має принципове значення для законотворення та правового й політологічного наукового осмислення

проблем безпосереднього здійснення народом його суверенної влади. Спроби комплексного теоретичного аналізу генези поняття «місцевий референдум» вміщено в узагальнюючих працях українських учених-правників О. В. Батанова, В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренка, А. О. Янчука та інших. До нього звертаються автори підручників, навчальних посібників з політології, конституційного, виборчого і референдного права України та зарубіжних країн, енциклопедичних і довідкових видань. Проте сутність досліджуваної дефініції тлумачиться сучасними дослідниками по-різному, що зумовлено станом розробки проблем референдної демократії в теорії права і політології, особливостями національної моделі референдуму та практикою використання цього політичного інституту. Поліваріантністю відзначається закріплення референдуму у чинному законодавстві. Тому з'ясування розуміння сутності поняття «місцевий референдум» у новітній політичній і правовій науці, потреби уніфікації його дефініції для застосування у наукових дослідженнях та законотворчості видається науково і практично вагомим, що є метою даної статті.

Насамперед зауважимо, що новітнє розуміння поняття «місцевий референдум» ґрунтується на здобутках європейської й української політико-правової думки, представниками якої впродовж століть вироблені основні концептуальні підходи до референдуму. Відправним у законотворчості та дослідженнях проблем референдумів правниками, політологами та представниками інших галузей гуманітарного знання вже в часи незалежності України стало визначення референдуму, виписане у

Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року: «Референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення» [1].

Посиленню інтересу до проблем референдуму сприяли результати Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року і особливо прийняття Конституції України 28 червня 1996 року. Як наслідок, уже в 90-х роках з'явилися перші узагальнюючі публікації наукового характеру. Спільним для них є прагнення відшукати нові підходи до висвітлення історії та природи референдумів, зокрема й самої дефініції, які базуються на переосмисленні як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду.

Одне з перших наукових визначень, за яким референдум – це «спосіб волевиявлення громадян шляхом голосування законів та інших рішень, або дорадчого опитування з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення», сформульовано В.Ф. Погорілком та М.І. Малишком [2]. Таке розуміння референдуму було сприйняте науковцями і з різними модифікаціями широко використовувалося у науковій літературі. У наступні роки науковцями запропоновано тільки декілька формулювань поняття «місцевий референдум». Назвемо найбільш відомі, висловимо міркування щодо повноти відображення ними сутності цього політико-правового інституту та запропонуємо власне визначення.

Цілісне наукове визначення досліджуваного поняття сформульоване у 2000 році В.Ф. Погорілком та В.Л. Федоренком у монографії «Референдуми в Україні: історія та сучасність»: «Місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад. За своєю сутністю місцеві референдуми є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць» [3, с. 162]. Це визначення стало загальноприйнятим і з посиланням на названу працю використовується у ряді наукових праць, підручників і навчальних посібників. При цьому власних формулювань їх автори не пропонують.

Привертає увагу визначення, сформульоване О.В. Прієшкіною: «місцеві референдуми в Україні – це вища, пріоритетна форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення шляхом голосування в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України» [4, с. 80]. Погоджуючись загалом із твердженням одеського науковця, що «місцевий референдум – вища форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення», не досить чітким вважаємо її твердження про те, що «він також є основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами» [4, с. 71].

Не викликає заперечень висновок автора навчального посібника, що «місцеві референдуми є порівняно новим інститутом конституційного й муніципального права України, одним із основних інструментів реалізації права народного суверенітету й легітимізації владних рішень». Натомість не відповідає сутності місцевого референдуму наведено далі за текстом пояснення механізму реалізації цього «інструменту», який «здійснюється як шляхом прийняття закону або рішення під час референдуму, так і шляхом підтвердження рішень органів державної влади з питань, що належать до виключної компетенції референдумів через надання вищої юридичної сили в обох випадках законам та рішенням» [4, с. 80]. Дане пояснення швидше стосується всеукраїнського референдуму, адже прийняття чи підтвердження законів може бути його предметом, оскільки є питанням загальнодержавного, а не місцевого значення.

У навчальному посібнику із референдного права В.Л. Федоренко пропонує модифіковане визначення, за яким «місцевий референдум (лат. *referendum* – те, що має бути повідомлене) – вища локальна (місцева) форма безпосередньої демократії, яка полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найважливіших рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами у межах адміністративно-територіальних одиниць» [5, с. 115]. У такому ж вигляді воно подається В.Л. Федоренком як енциклопедична стаття в академічному виданні «Великий енциклопедичний юридичний словник» [6].

У цитованому визначенні зайвим видається використання поняття «локальна» стосовно демократії в Україні, оскільки законодавство України не живе в цьому понятті, скоріш – регіональна. До того ж, поняття «локальний» й «місцевий» є синонімами, хоча часто в них науковці й політики вкладають різний зміст. Зайвим і нечітким, вважаємо, й друге речення аналізованого визначення. Адже поняття «межі адміністративно-територіальних одиниць» не завжди співпадають із означенням території, на яку поширюється влада територіальних громад. Законодавець теж розуміє це поняття по-різному (ширше чи вужче). Крім того, якщо вказувати ознаки голосування – «пряме» і «таємне», то слід додати й «рівне». Зробимо посилання на чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», де у частині четвертій-шостій статті 7 вписані такі принципи участі громадян у референдумах: «громадяни беруть участь у референдумі на рівних засадах. Кожний громадянин має один голос. Референдум є прямим: громадяни беруть участь у референдумі безпосередньо. Голосування під час референдуму є таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається» [1].

Того ж 2007 року, прагнучи з'ясувати науково-методологічні підходи до визначення поняття «місцевий референдум», власне його розуміння запропонував А.О. Янчук: «Місцевий референдум – це форма безпосередньої, прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних

адміністративно-територіальних одиниць, що полягає в безпосередньому вирішенні територіальними громадами питань місцевого самоврядування шляхом прямого волевиявлення, тобто питань місцевого значення, які за законодавством мають право вирішувати територіальні громади з числа жителів сіл, селищ, міст, які є адміністративно-територіальними одиницями, що має завданням реалізацію владних, імперативних велінь територіальної громади як єдиного носія та володаря влади на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, з метою задоволення колективно визначених інтересів жителів відповідного села, селища, міста та виконання життєво необхідних та основних функцій територіальної громади» [7]. Це визначення побудоване, за твердженням його автора, на основі «тріади визначальних елементів поняття місцевого референдуму – суті, змісту та завдання». Такий підхід не викликає заперечень, але прагнення вмістити всі елементи в одне визначення зробило його занадто громіздким, призвело до еkleктичного поєднання різних понять, які, до того ж, дублюють одне одного чи тільки уточнюють.

Політологічному осмисленню права громадян брати участь у референдумі присвячені лише поодинокі дослідження. У більшості ж підручників та навчальних посібників з політології референдуму як демократичному політичному інституту, вважаємо, приділено надто мало уваги, як і проблемам місцевої демократії. Говорячи про місцевий референдум, дослідники часто описують лише процесуальні та процедурні особливості застосування цієї форми локальної демократії, не пропонуючи при цьому самого визначення. Показовий приклад – словникова стаття у загальному ґрунтовному довіднику з політології за 2004 рік [8]. В інших виданнях такого типу з політології – відповідних статей не знаходимо.

Львівські фахівці з державного управління визначають місцевий референдум як «найвищу імперативну форму прийняття територіальною громадою відповідної адміністративно-територіальної одиниці рішень із питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування» [9, с. 159]. Цінність даного визначення – в акцентуванні на імперативному характері рішень місцевого референдуму, що ж до інших ознак, то краще замість поняття «із питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування», яке загалом допустиме, вживати конституційне формулювання «питання місцевого значення» (частина перша статті 140 Конституції України), котре застосовується щодо референдумів і у названих законах, або «до відання місцевого самоврядування».

Висловлюючи ці зауваження, звернемо увагу на те, що сам термін «референдум» пройшов тривалу еволюцію та й сьогодні тлумачиться неоднозначно. Тут же з'ясуємо сутність територіальної ознаки досліджуваного поняття, яка є ключовою для розуміння інституційних особливостей інституту місцевого референдуму. Насамперед, чому власне «місцевий»? Таке означення досить часто використовується в українському національному законодавстві, хоча й допускає різне тлумачення.

У пошуках його етимології звернемося до авторитетного видання «Великий тлумачний словник сучасної української мови», упорядники якого пояснюють, що «Місцевий, -а, -е. 1. Стосується до певної місцевості, краю ...; не загальний ..., який діє або має значення в межах певної території, місцевості; не загальнодержавний» [10, с. 679].

Прикметник «місцевий» використовується у Конституції України [11]. Найбільш поширеними у її тексті словосполученнями є: «місцеве самоврядування» та «місцеві державні адміністрації», а також поняття «місця проживання», «місця компактного проживання», «місцеві органи виконавчої влади», «місцеві суди», «місцеві бюджети», «місцеві податки і збори». Термін «місцевий референдум» вживається у Конституції України тричі (частина перша статті 38, пункт 2 частини першої статті 138, частина перша статті 143). Безпосереднє значення для розуміння його предмету має й термін «питання місцевого значення» (частина перша статті 140, частина перша статті 143 Конституції України) [11]. Для визначення сфери повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування застосовується вираз «на відповідній території» (абзац перший статті 119, частина перша статті 144). Таке ж смислове навантаження має й термін «відповідних адміністративно-територіальних одиниць» (частина перша статті 143). Проте, поза таким термінологічним розмаїттям та чисельним вживанням, сутність цих термінів законотворець, вважаємо, не означив. Ще більш незрозумілим є вживання термінів «регіонів» (стаття 132), «регіональних програм» (пункт 3 частини першої статті 119), оскільки територіальні межі застосування цих понять географічно і адміністративно не окреслені.

Базовим у Конституції України є термін «територія», який застосовується у всьому тексті для означення територіальних меж України. В такому ж розумінні тричі вживається термін «територіальний устрій України». Єдиним чітко виписаним терміном є «адміністративно-територіальний устрій». Перелічені у статті 133 [11] його одиниці і повинні визначати сутність поняття «місцевості», їх територією мало б обмежуватись проведення місцевих референдумів. Адже, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає, що місцеві референдуми проводяться у «межах адміністративно-територіальних одиниць» (частина друга статті 1) [1].

Очевидно, що поняття місцевості слід співвіднести у даному випадку, перш за все, із терміном «адміністративно-територіальна одиниця», визначення якого містить Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село» (абзац третій статті 1) [12]. Це визначення фактично повторює норму частини першої статті 133 Конституції України, хоча вимагає приведення у відповідність до неї. Адже з поняття адміністративно-територіальна одиниця «випала» Автономна Республіка Крим, яка є «невід'ємною складовою частиною України» (частина перша статті 134 Конституції України) [11].

Змістовне визначення знаходимо у Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 року: «Адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (абзац четвертий пункту 2 констатуючої частини) [13]. Проте, у цьому досить чіткому визначенні, вважаємо, не вистачає самого суб'єкта – громадян України, які живуть у межах конкретної адміністративної одиниці і заради яких повинні організовувати свою діяльність органи державної влади і місцевого самоврядування.

Отже, поняття «місцевий» може бути прийнятним у розумінні означення території, на яку поширюється правосуб'єктність не тільки органів державної влади та місцевого самоврядування, а й територіальних громад. Адже рішення місцевих референдумів, що, як відомо, мають вищу юридичну силу і є обов'язковими для виконання всіма громадянами та органами влади на відповідній території.

Сказане не означає можливість проведення місцевих референдумів в усіх адміністративно-територіальних одиницях. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» називає практично всі види таких одиниць. Зокрема, частиною четвертою статті 41 чітко передбачено, що «під час проведення місцевого референдуму в межах території області, району, міста, району в місті, селища, сільради результати референдуму встановлюються і заносяться до протоколу на засіданні відповідної комісії з референдуму». У частині другій статті 2 цього Закону говориться «про республіканський та місцеві референдуми Республіки Крим» [1]. Однак цей Закон не приведений у відповідність до чинної Конституції України. Сам же Основний Закон держави не визначає чітко територію проведення місцевих референдумів. Але із конституційного припису частини першої статті 143, яким «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування <...> забезпечують проведення місцевих референдумів», слідує, що територія проведення місцевого референдуму обмежується названими адміністративно-територіальними одиницями, серед яких відсутні – район і область, а також район у місті. Що ж до Автономної Республіки Крим, то Конституція України відносить до її відання «організацію і проведення місцевих референдумів» (пункт 2 частини першої статті 138) [11].

Прийнятий вже на підставі чинної Конституції України Закон України «Про місцеве самоврядування

в Україні» від 21 травня 1997 року однозначно пов'язує місцевий референдум із територіальною громадою у самому визначенні цього інституту (абзац четвертий частини першої статті 1, частина перша статті 7), а також називає «місцевий референдум відповідних територіальних громад сіл» (частина третя статті 6), «місцевий референдум відповідних районних у містах громад» (частина четверта статті 16) [12].

Таким чином, саме територіальна ознака є одним із визначальних критеріїв формування дефініції «місцевий референдум», передбачає їх поділ за місцем проведення – на сільські, селищні та міські референдуми (районні та обласні референдуми законодавством не передбачені). В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко звертають увагу на те, що загальний характер місцевих референдумів набагато складніший за своєю правовою природою, ніж всеукраїнських: «з одного боку, це, як правило, питання місцевого значення, а з іншого – предмет локального референдуму може мати специфічний характер і обумовлюватися особливостями місцевого самоврядування в кожному конкретно взятому регіоні» [5, с. 108].

Виходячи з цього, зробимо спробу запропонувати власне визначення цього поняття: **«Місцевий референдум (від лат. *referendum* – те, що має бути повідомлене) – конституційний політико-правовий інститут, одна із пріоритетних форм безпосереднього здійснення місцевої демократії, котра полягає у прийнятті громадянами України, які мають право голосу і є членами відповідної територіальної громади, шляхом таємного голосування рішень із найважливіших питань, що віднесені Конституцією України і Законами України до відання місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб і є обов'язковими для виконання на відповідній території».**

Очікуваний розгляд у Верховній Раді України «Проекту Закону про місцевий референдум» (поданий до парламенту Кабінетом Міністрів України 3 вересня 2010 року (реєстраційний № 7082) прийнято у першому читанні 19 квітня 2011 року і внесено до порядку денного поточної десятої сесії Верховної Ради України шостого скликання), повинен викликати широку дискусію з цих проблем, оскільки, вважаємо, проект не відзначається досконалістю. Це об'єктивно повинно сприяти пошуку й виробленню нових підходів до розуміння сутності самого поняття «місцевий референдум».

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»: [Прийнятий 03 липня 1991 року № 1286-XII] // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
2. Погорілко В. Ф. Від референдуму – до Конституції / В. Ф. Погорілко, М. І. Малишко // Голос України. – 1993. – 18 серпня. – С. 3.
3. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність: [монографія] / Віктор Федорович Погорілко, Владислав Леонідович Федоренко. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.
4. Прішкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: [навч. посіб.] / О. В. Прішкіна. – К.: Кондор, 2004. – 336 с.
5. Погорілко В. Ф. Референдне право України: [навч. посіб.] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К.: Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.
6. Федоренко В. Л. Місцевий референдум / В. Л. Федоренко // Великий енциклопедичний юридичний словник; [за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2007. – С. 479.

7. Янчук А. О. Науково-методологічні підходи до визначення поняття місцевого референдуму / А. О. Янчук // *Правова держава : напрямки та тенденції її розбудови в Україні : Матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф.* (Тернопіль, 25 лютого 2007 р.). – Тернопіль, 2007. – Ч. 1. – С. 74-77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=97.
8. Референдум місцевий // *Політологія : [довідник]* / М. І. Обушний, А. А. Коваленко, О. І. Ткач ; [за ред. М. І. Обушного]. – К. : Довіра, 2004. – С. 532.
9. Лазор О. Д. Місцеве управління : поняття, терміни, визначення : *Словник-довідник.* [навч. посіб.] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – 2-е вид., перероб. та доп. – К. : Дакор, 2006. – 352 с.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., доповн. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с. : іл.
11. Конституція України : [Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року] // *Відомості Верховної Ради України.* – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : [Прийнятий 21 травня 1997 року № 280/97-ВР] // *Відомості Верховної Ради України.* – 1997. – № 24. – Ст. 170; остання версія від 01.01. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. 13 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) № 11-рп/2001 [від 13 липня 2001 року. Справа № 1-39/2001 2001] // *Офіц. вісник України.* – 2001. – № 29. – Ст. 1327.

Рецензенти: **Іванов М. С.**, д. політ.н., професор;
Євтушенко О. Н., д.політ.н., професор.

© Дерев'янку С. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 02.03.2012 р.

ДЕРЕВ'ЯНКО Сергій Миронович – кандидат історичних наук, професор кафедри історіографії та джерелознавства Інституту історії і політології, доцент кафедри конституційного, міжнародного і адміністративного права Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника.

Коло наукових інтересів: конституційно-правові засади безпосередньої демократії.