

УДК 342.8

А. П. Ставнійчук
*аспірант кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

СУТНІСТЬ, ЗМІСТ, ІСТОТНІ ОЗНАКИ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ

Постановка проблеми. Однією з проблем сучасного соціуму є відродження демократичних традицій, забутих на десятиліття, і особливого значення набуває відтворення на місцевому рівні демократії як основи широкої участі громадян у суспільних справах, її школи та бази в масштабах держави. У зв'язку з цим перед українським суспільством та країною в цілому постало завдання всебічного розвитку та вдосконалення не тільки способів безпосереднього волевиявлення всього народу щодо вирішення питань загальнодержавного масштабу (всеукраїнського референдуму, виборів народних депутатів і Президента України), а й форм локальної демократії, тобто волевиявлення громадян – членів відповідних територіальних громад – щодо питань місцевого значення.

Формування концепту досліджуваної проблематики неможливе без виявлення істотних ознак місцевого референдуму, який одночасно виступає і як форма безпосередньої демократії, і як комплексний інститут конституційного права, і як самостійний вид правовідносин. Безперечно, питання місцевого референдуму, а також проблема його законодавчого забезпечення та права реалізації також є важливими напрямками досліджень науки конституційного та муніципального права.

Виходячи з того, що сучасна наука конституційного права розглядає місцевий референдум як одну з форм безпосередньої демократії, соціальне призначення якої полягає в тому, що громадяни отримують право висловити свою точку зору з того чи іншого питання та взяти участь у вирішенні місцевих справ у сфері управління державою, можна стверджувати, що демократичний потенціал місцевого референдуму як форми народовладдя є надзвичайно великим. Завдяки підготовці та участі в місцевих референдумах підвищується рівень розвитку громадянського суспільства, формується громадянська активність та політична культура народу як єдиного джерела та носія влади. Участь у цьому виді волевиявлення сприяє розвитку правової свідомості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спроби теоретичного аналізу сутності, змісту та істотних ознак місцевого референдуму були здійснені у працях українських учених-правників, зокрема: О.В. Батанова, В.Ф. Погорілка, В.Л. Федоренка, А.О. Янчука та інших. До цих питань звертаються автори підручників з конституційного, виборчого та референдного права України та

зарубіжних держав, енциклопедичних і довідкових видань. Проте сутність досліджуваного інституту, його зміст і ознаки тлумачаться сучасними дослідниками по-різному, що зумовлено станом розробки проблем референдної демократії в теорії права, особливостями національної моделі референдуму та практикою використання цього інституту. Тому з'ясування сутності, змісту й істотних ознак місцевого референдуму в правовій науці видається науково і практично значущим.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає у з'ясуванні сутності, змісту та істотних ознак інституту місцевого референдуму.

Виклад основного матеріалу дослідження. Референдум як один із найважливіших засобів прямої, безпосередньої демократії має переваги перед представницькою демократією (такою формою, за якої волю народу виражають і втілюють у закони та інші акти обрані населенням представники – депутати парламенту, члени місцевих органів самоврядування), що найбільш вагомо проявляються на місцевому рівні, оскільки місцевий референдум надав можливість територіальній громаді як невеликій спільноті громадян, об'єднаних спільною територією проживання й інтересами щодо створення спільних умов для життєдіяльності як кожного окремого громадянина, так і спільноти в цілому, висловити свою волю безпосередньо, шляхом голосування. Однак, надаючи великого значення інституту місцевого референдуму, треба мати на увазі, що питання, які виносяться на референдум, не завжди доступні всебічній оцінці з боку рядових виборців, адже вони можуть не прорахувати всіх політичних наслідків прийнятого рішення. Проведення референдуму вимагає повної гласності, справедливої та публічної конкуренції різних думок, здійснення великого обсягу попередньої роботи з роз'яснення предмету референдуму та його наслідків.

Основними ознаками референдного процесу під час організації місцевого референдуму, в його суб'єктивному значенні, є: цілеспрямований і послідовний характер діяльності суб'єктів референдного процесу; системний характер його стадій (згідно з Конституцією України, у вигляді спеціального закону), що об'єктизовані в нормах чинного законодавства; інваріаційний характер референдного процесу, залежно від виду референдуму; свобода вибору громадян України щодо участі в референдумному процесі на будь-якій його стадії та

свобода прийняття рішення стосовно питань, винесених на місцевий референдум [1, с. 164].

Зміст першої ознаки полягає в тому, що потреба в референдумі виникає після настання проблеми на місцевому рівні в регулюванні суспільних відносин, що є важливими для певної групи членів територіальної громади або в цілому для громади. Її представники створюють ініціативну групу, яка цілеспрямовано та послідовно займається організаційними питаннями з ініціювання та здійснення місцевого референдуму.

Друга ознака полягає в тому, що стадії ініціювання та організації проведення місцевого референдуму мають бути взаємопов'язаними та доповнювати одна одну. Об'єктивізація референдного процесу на рівні спеціального законодавчого акту України зумовлена вимогою Основного Закону України. Складність і комплексність проблеми організації та здійснення місцевого референдуму, необхідність і гарантованість реалізації прав громадян України під час проведення місцевого референдуму, а також принципи реалізації його результатів, гарантії захисту прав громадян, у тому числі й судового, зумовлює комплексний характер системи законодавчих актів, що мають врегулювати референдні правовідносини.

Зміст ознаки інваріаційного характеру референдного процесу полягає в тому, що організація всеукраїнського або місцевого референдуму має різні за значенням масштаби організаційних питань. Щодо місцевого референдуму: відсутність відповідного правового регулювання лише загострює та створює у тому числі і правові конфлікти, що можуть призводити до проблем не тільки місцевого, а й загальнодержавного значення, наприклад, забезпечення територіальної цілісності країни.

Свобода вибору громадян України щодо участі в референдумі процесі та свобода прийняття рішення стосовно питань, які виносяться на місцевий референдум, характеризують інститут референдуму саме як демократичну складову суспільства в цілому, основою якої є філософський принцип свободи волі, що формалізується як установча влада народу та може бути фактично реалізована.

Ще однією важливою ознакою визначення референдуму є його об'єкт. Об'єкт референдуму становлять питання, що вирішуються завдяки процедурі голосування та становлять предмет референдуму. В.В. Маклаков вважає предметом референдуму будь-який законопроект, міжнародну угоду або адміністративний акт [2, с. 58]. Така думка не виправдано звужує межі референдуму, оскільки не враховує можливість його проведення щодо питань, не оформлених у вигляді одного з перелічених документів, але вирішення яких народ вважає за необхідне. Визнання предметом референдуму «того чи іншого державного рішення» або «найважливішого питання державного життя» [2, с. 59] також не можна визнати переконливим.

Світова практика застосування референдуму свідчить про наявність заборони стосовно окремих питань, що виносяться на голосування. На перший погляд, наявність у законодавстві питань, які не можуть бути предметом референдуму, вказує на антидемократичний характер подібних правових норм. Більш глибокий аналіз дає можливість зрозуміти, що стосовно деяких питань заборона їх розв'язання шляхом референдуму має об'єктивний правовий, а також політичний і соціальний ґрунт. До них, як правило, належать питання оподаткування, амністії та помилування, висловлення недовіри призначеним посадовим особам, скасування законних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування тощо. Подібна практика обґрунтована й у ст. 74 Основного Закону. Зокрема, Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на референдумі будь-яким органам влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень. Тому винесення на референдум питання щодо недовіри органам влади, за відсутності названого інституту в Основному Законі України, є порушенням такого конституційного принципу щодо здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, принципів правової держави, якою проголошено Україну та не відповідають Основному Закону повністю (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 року № 3-рп / 2000) [3]. Такі обмеження стосуються, на нашу думку, як загальнонаціонального, так і місцевого референдуму.

Відзначимо, що ефективність референдуму як способу реалізації народовладдя може бути досягнута тільки за умови високої правової культури та правосвідомості громадян. Водночас, на цьому етапі розвитку людства, навіть у демократично розвинутих країнах, суспільство – це сукупність людей, різних за своїми поглядами, рівнем правової освіти та громадської правосвідомості. Тому неважко уявити, що під час вирішення шляхом референдуму, наприклад, питання про оподаткування, підвищення розміру пенсій або введення гарантованого основного доходу значна кількість людей керуватиметься виключно суб'єктивними міркуваннями (наприклад, референдуми, проведені у Швейцарії 5 червня та 25 вересня 2016 року, мали відповідний результат – 76,9 % громадян проголосували проти гарантованого основного доходу та 66,5 % висловились проти підвищення розміру пенсій на 10 %, оскільки вважають, що така новація послабить економіку країни) [4]. До того

ж, вирішення низки питань потребує спеціальних знань та певної кваліфікації. Підсумовуючи сказане, можна погодитись з думкою В.В. Комарової щодо визначення предмету референдуму, яка вважає, що на референдум може бути винесене будь-яке питання, крім тих, які прямо виключені з цієї процедури чинним законодавством [5, с. 43]. Конституційна формула предмету референдуму – ст. 74 (референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії) + ст. 19 (правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) + ч. 3 ст. 22 (під час прийняття нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод) Конституції України [6] – прямо передбачає, що такий підхід має знайти своє відображення у визначенні місцевого референдуму.

Кваліфікуючою ознакою референдуму завжди є і коло його суб'єктів та учасників. У науковій літературі учасниками референдуму часто визнаються громадяни, наділені активним виборчим правом. Однак, таку позицію заперечує В.В. Комарова, яка наголошує на неможливості ототожнення виборчого корпусу з учасниками референдуму. Автор намагається довести, що коло учасників референдуму ширше, ніж учасників голосування, і визначає зміст цього процесу як «волевиявлення встановленого законом числа громадян» [5, с. 44]. Проте особи, які не мають права голосу в референдумі, але беруть участь у підготовчих та заключних стадіях його проведення, не можуть висловлювати свою волю щодо предмета референдуму, а, отже, їх правовий статус не може бути визнаний як статус учасників цього процесу. Якщо референдум визначається як волевиявлення певної кількості громадян, то воно здійснюється саме за допомогою голосування, і тожність понять «учасник референдуму» та «учасник голосування в ході референдуму» є очевидною [5, с. 43]. На нашу думку, з такою позицією не можна погодитись, оскільки визначення кола суб'єктів та учасників місцевого референдуму має відповідати вимогам Основного Закону та бути чітко визначеним у спеціальному законі. Виходячи з цього, у спеціальному законі про місцевий референдум необхідно закріпити норму наступного змісту: «Суб'єктами процесу місцевого референдуму є:

- 1) учасник місцевого референдуму;
- 2) ініціативна група з місцевого референдуму (у випадку проведення референдуму за ініціативою територіальної громади);
- 3) комісія з місцевого референдуму, утворена відповідно до цього Закону;

4) офіційний спостерігач від ініціативної групи, місцевої організації політичної партії, місцевого осередку громадського об'єднання, який зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом».

Актуальним у визначенні поняття референдуму є питання правової сили його результатів та ролі нормативних актів, затверджених у системі чинного законодавства. Імперативний характер рішень, прийнятих громадянами, надає референдуму як способу реалізації народовладдя важливого соціально-політичного значення. В умовах побудови правової демократичної держави необхідним є виховання почуття високої правосвідомості та забезпечення участі можливо ширшого кола громадян у суспільному житті країни. І тут імперативний характер рішень референдуму виступає одним із найголовніших чинників, що дає народу можливість зрозуміти свою функцію єдиного джерела влади. У традиційному розумінні змісту референдуму імперативність його результатів є обов'язковою ознакою цього інституту. Водночас, застосування в деяких країнах такої форми референдуму, як консультативний, дає можливість стверджувати, що рішення, прийняті референдумом, у деяких випадках можуть мати і дорадчий характер. Тому, визначаючи референдум як інститут безпосередньої демократії в конституційному праві України, на нашу думку, варто враховувати той факт, що Законом України «Про всеукраїнський референдум» передбачена і консультативна форма референдуму. На нашу думку, такий підхід може бути застосований і при інституюванні місцевого референдуму.

В.О. Лучин вважає, що визнання вищої юридичної сили (пріоритету) будь-яких рішень, прийнятих у результаті всенародного голосування, є обов'язковою умовою, що надає референдуму особливого значення [7, с. 80 – 81].

Подібну думку висловлює й М.М. Воронов, наголошуючи на тому, що закони, прийняті внаслідок всеукраїнського референдуму, мають вищу юридичну силу (порівняно з однаковими за змістом законами Верховної Ради України) [8, с. 17].

На наш погляд, вирішення цього питання впливає з принципу народного суверенітету, який найбільш ефективно реалізується саме за допомогою референдуму. Якщо народ визнається єдиним джерелом влади, носієм державного суверенітету, то діяльність органів держави виступає і як засіб здійснення верховної влади народу, механізмом реалізації державного суверенітету. Тому твердження про однакову юридичну силу правових актів, схвалених референдумом, та актів парламенту може призвести до втрати первісної суті референдуму як способу реалізації прямого народовладдя. На підставі цього можна зробити висновок, що важливою кваліфікуючою озна-

кою референдуму є те, що його рішення мають вищу юридичну силу, посідають особливе місце в системі чинного законодавства, не потребуючи будь-якого затвердження з боку органів державної влади, крім випадків, коли проводиться консультативний місцевий референдум.

Висновки. Таким чином, серед істотних ознак місцевого референдуму як конституційно-правового інституту необхідно виокремити такі:

– за завданнями та призначенням у механізмі правового регулювання місцевий референдум є пріоритетним інститутом безпосередньої демократії на місцевому (локальному) рівні та важливим інститутом у системі конституційного права України, об'єднує у своєму складі інші, більш дрібні інститути та норми права, що визначають порядок конституційних основ місцевого референдуму;

– за своєю сутністю місцевий референдум є легітимним, встановленим ч. 2 ст. 140 Основного Закону, способом безпосередньої реалізації повновладдя територіальних громад, які виступають одним із важливих джерел публічної влади в суспільстві та державі у контексті відомої тріади «народ України – Українська держава – територіальні громади». По суті, місцеві референдуми є формою безпосередньої правотворчості територіальних громад в Україні;

– за своїм змістом місцевий референдум є механізмом реалізації конституційного права громадян на участь у місцевому референдумі (ч. 1 ст. 38 Конституції України) для вирішення найважливіших питань місцевого значення, віднесених Конституцією та законами України до сфери 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, не віднесені до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим (крім питань, делегованих органами виконавчої влади);

– за своєю юридичною силою місцеві референдуми мають насамперед імперативний характер, оскільки рішення, прийняті на них, є обов'язковими до виконання всіма членами територіальної громади на відповідній території. Це не заперечує можливість проведення консультативних референдумів із питань місцевого значення, крім питань, які варто вирішувати виключно місцевим референдумом (обов'язкові місцеві референдуми).

Література

1. Погорілко В.Ф. Референдне право України: навч. посіб. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К.: Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.

2. Маклаков В.В. Референдум в странах-членах Европейского Союза / В.В. Маклаков. – М., 1997. – 98 с.

3. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп / 2000 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ccu.gov.ua>

4. У Швейцарії пройде референдум про щомісячні виплати всім громадянам // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/02/1/7097400/>

5. Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации / В.В. Комарова. – М., 2004. – С. 43, 47.

6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 // Остання редакція від 02. 06. 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

7. Лучин В.О. К вопросу о процедуре референдума в социалистическом государстве // Проблемы процессуальной формы в юридической науке и практике. – Ярославль: Изд-во Ярославл. Ун-та, 1972. – Вып. 4. – С. 79.

8. Воронов М.М. Правові аспекти законодавчої влади в Україні // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1997. – С. 17.

Анотація

Ставнийчук А. П. Сутність, зміст, істотні ознаки місцевого референдуму. – Стаття.

У статті досліджено теоретичні та практичні проблеми з'ясування сутності, змісту й істотних ознак інституту місцевого референдуму. Здійснено аналіз законодавства із зазначеного питання. Сформульовані рекомендації щодо вирішення практичних проблем у цій сфері.

Ключові слова: місцеві референдуми, ознаки місцевого референдуму, сутність місцевого референдуму, предмет місцевого референдуму.

Аннотация

Ставнийчук А. П. Сущность, содержание, существенные признаки местного референдума. – Статья.

В статье исследованы теоретические и практические проблемы сущности, содержания и признаков института местного референдума. Проведен анализ законодательства Украины в сфере регулирования этого института конституционного права. Сформулированы рекомендации относительно решения практических проблем в указанной сфере.

Ключевые слова: местные референдумы, признаки местного референдума, сущность местного референдума, предмет местного референдума.

Summary

Stavniychuk A. P. The essence of the content, the essential features of a local referendum. – Article.

In the article the theoretical and practical problems of the essence, content and features local referendum Institute. Spend analysis of Ukrainian legislation in the sphere of regulation of the institution of constitutional law. Recommendations regarding the solution of practical problems in this area.

Key words: local referendums, signs of a local referendum, essence of the local referendum, local referendum subject.