



Громадська експертна доповідь у форматі

Shadow Report

ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ ЯК СКЛАДОВОЇ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Доповідь підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID “РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво”, що виконується Фондом Східна Європа

Київ, 2016

ВСТУП

Як відомо, стаття 38 Конституції України гарантує право громадян «брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах», однак із втратою чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 та набуттям чинності Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 року зникає законодавчо закріплений механізм ініціювання та проведення місцевих референдумів. З іншого боку, сьогоденний курс регіональної політики держави спрямований на децентралізацію та дерегуляцію влади, що передбачає розширення прав громадян на вирішення питань місцевого значення, в тому числі шляхом ініціювання та проведення місцевих референдумів. Зокрема, в рамках здійснення реформи було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання громад», де місцевий референдум є необхідною складовою цього процесу. Однак, досі бракує законодавчої бази врегулювання механізму проведення місцевих референдумів. На сьогоднішній день зареєстровано 4 законопроекти, якими має регулюватися цей механізм: проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 2145а від 23.06.2015, «Про місцевий референдум» (№ 2145а-1 від 03.07.2015, 2145а-2 від 06.07.2015, 2145а-3 від 08.07.2015).

Коректне унормування механізму місцевого референдуму має ґрунтуватися на аналізі досвіду фактичного використання цього механізму, та на врахуванні проблемних аспектів і ризиків з ним пов'язаних. Проте, статистичної інформації щодо практики проведення місцевих референдумів бракує для комплексної оцінки політики, оскільки, по-перше, відсутня статистика по ініціативних групах місцевих референдумів, які так і не відбулися, по-друге, бракує відповідної інформації за роки 2010 – 2012.

Врегулювання механізму місцевого референдуму неодноразово ставало предметом як державної політики, так і експертних зусиль громадянського суспільства. Застарілий закон 1991 року, прийнятий ще Верховною Радою УРСР вже на початку 2000-них не відповідав українському соціально-політичному контексту, внесення змін до нього пропонувалися законопроектами «Про місцевий референдум» (реєстр. № 2004 від 05.02.2008, н.д. А.Портнов, О.Лавринович, В.Пилипенко, С.Подгорний) та «Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» від 1 листопада 2000 року (№ 4179-Д, н.д. Р.Безсмертний; №4179-4, н.д. В.Коновалюк; р.№ 4163, КМУ), однак у розробці цих документів не було опрацьовано та враховано фактичного стану практик ініціювання та проведення місцевого референдуму в Україні.

Позитивним явищем у політичній ситуації стала розробка у 2007 році Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією) Кодексу належних практик щодо проведення референдумів. Проект Закону України № 0867 від 12.12.2012 «Про місцевий

референдум» значною мірою враховував положення цього документу, крім того, протягом 2009 року Міністерством юстиції України було зібрано статистичну інформацію стосовно кількості, тематики та стану виконання рішень, ухвалених місцевими референдумами в усіх регіонах України, які ініціювалися з 1991 по 2009 роки. Незважаючи на те, що згадана статистика не включає кількості нереалізованих ініціатив громади на проведення місцевого референдуму, це дослідження є єдиним джерелом офіційної статистичної інформації щодо цього питання. Проблема полягає в тому, що цей законопроект мав суттєві недоліки, суперечив європейським стандартам, а в деяких положеннях – і Конституції України. Проект Закону України № 0867 від 12.12.2012 «Про місцевий референдум» був ухвалений у першому читанні у квітні 2011 року, однак знятий з порядку денного роботи профільного комітету (Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування). З сесії потому, у 2015 році, був переданий Комітету з питань правової політики та правосуддя.

Право ініціювання та проведення місцевого референдуму є конституційним правом громадян України та однією з найважливіших форм безпосереднього здійснення влади народом (що декларує стаття 5 Конституції України). Таким чином, вироблення та законодавче закріплення механізму проведення місцевих референдумів є принципово важливим для України як правової держави.

Ефективне врегулювання функціонування місцевих референдумів в Україні має спиратися на аналіз проблемних моментів досвіду проведення місцевих референдумів. Відповідно, дана доповідь стосується моніторингу дотримання процедури ініціювання та проведення місцевих референдумів в Україні з 1991 по 2012 рр. Основним предметом доповіді є оцінка дотримання процедури ініціювання та проведення місцевого референдуму відповідно до Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” № 1286-12 1991 р., а також оцінка ефективності передбаченого ним механізму.

Проте, слід зазначити, що доповідь також враховує факти проведення місцевих референдумів і до ухвалення вказаного закону (на той час Кримська область УРСР, 20 січня 1991 р.).

Дослідження було проведено протягом липня-листопада 2016 року. Протягом цього часу у співпраці з Комітетом з питань правової політики і правосуддя були зібрані усі супровідні документи щодо проведення місцевих референдумів з усіх областей України:

- протоколи зборів громадян з питань місцевого референдуму із зазначенням голосувань з питань порядку;
- відомості про зареєстровані ініціативи;
- рішення відповідної місцевої ради про призначення референдуму;
- рішення відповідної місцевої ради про відхилення пропозиції про проведення референдуму;

- рішення відповідної місцевої ради, яке пропонується у вимозі про призначення референдуму, без наступного проведення референдуму;
- рішення відповідної місцевої ради, прийняті референдумом.

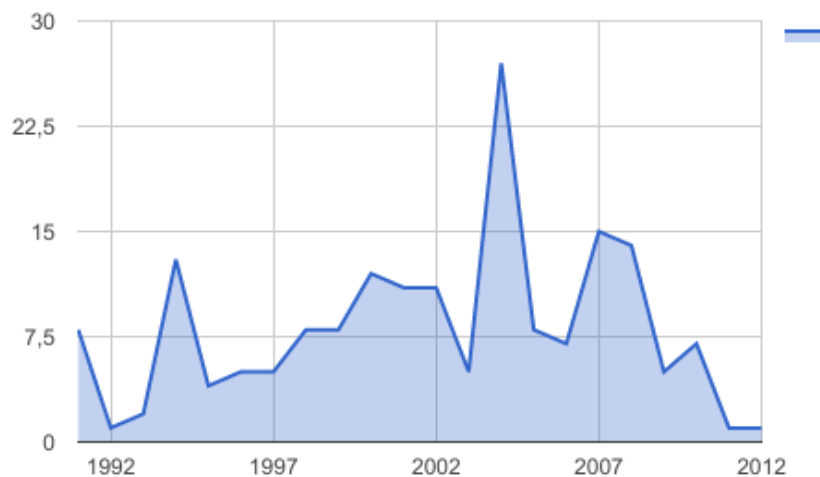
Розпорядниками згаданих документів є органи місцевого самоврядування та архівні установи при них. Відповідно, збір копій документів було виконано Державною архівною службою України та обласними радами у відповідь на запит Комітету.

Не були зібрані лише документи по референдумах у АРК Крим, Донецькій та Луганській областях з огляду на політичну ситуацію в цих регіонах. У цій доповіді посилання на референдуми, проведені в АРК Крим та Донецькій області, взято з дослідження 2009 року¹.

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ У ПРАКТИЦІ ІНІЦІЮВАННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

З 1991 по 2012 роки було зареєстровано 178 ініціатив щодо проведення місцевих референдумів.

Кількість ініційованих місцевих референдумів за роками, 1991 – 2012 рр.



¹ 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. – No 2. – 60 с.

Загалом, кількість ініціатив по роках є доволі нерівномірною. Єдиним проміжком часу, коли ми можемо зафіксувати відносно стабільну тенденцію (до зростання кількості ініціатив) – з 1995 по 2002 роки. З 2003 по 2012 спостерігаємо значну нерівномірність у кількості ініційованих місцевих референдумів. Найбільшу кількість місцевих референдумів було зафіксовано у 2004 році, 28 ініціатив. Найменше референдумів зафіксовано у 1992, 2011-2012 роках, коли в Україні пройшло по 1 референдуму за рік.

Географія проведення місцевих референдумів

Кількість ініційованих референдумів по регіонах України

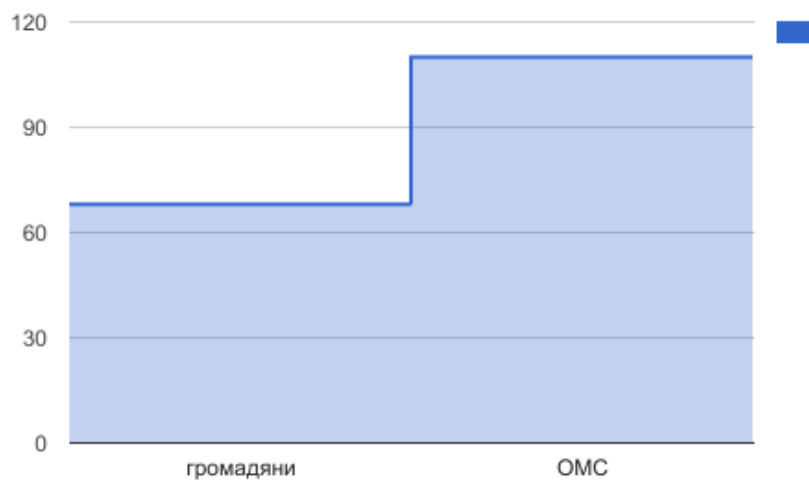


Як бачимо, найбільшу кількість місцевих референдумів було ініційовано у Рівненській, Закарпатській та Івано-Франківській областях. Загалом, на Заході України відбулося значно більше референдумів, ніж на Сході. Однак, як це ілюструє карта, кількість ініціатив як по східних, так і по західних областях України не є рівномірною. Скажімо, у Тернопільській, Волинській та Чернівецькій областях було ініційовано 4, або менше народних голосувань. У той час як у Харківській та Донецькій областях їх нараховується більше 10, що по кількості ініціатив наближає її до Львівської та Житомирської областей. Варто також зауважити, що Донецька область виразно контрастує з рештою східних та південно-східних областей.

Найменшу кількість референдумів було ініційовано в південних областях України. Жодної ініціативи не було зафіксовано у Полтавській, Дніпропетровській, Запорізькій та Луганській областях.

Як бачимо, у Херсонській області місцеві референдуми неодноразово ініціювалися (відомо 7 ініціатив), однак жодна з них не відбулася. 6 ініціатив із 7 йшли від громадян та були проігноровані місцевою радою, причому у 4 випадках міська рада приймала рішення про відмову у реєстрації ініціативної групи у зв'язку з невідповідністю поданих документів. Лише 1 ініціатива проведення місцевого референдуму на території Херсонської області належала ОМС.

Кількість ініційованих та проведених місцевих референдумів відповідно до суб'єктів ініціювання



На графіку ми бачимо, що більшість місцевих референдумів були ініційовані органами місцевого самоврядування, ініціатив громадян зафіксовано майже вдвічі менше.

Тематика та статус запропонованих до голосування рішень

Таблиця 2. Кількість ініційованих референдумів за тематикою та суб'єктами ініціювання

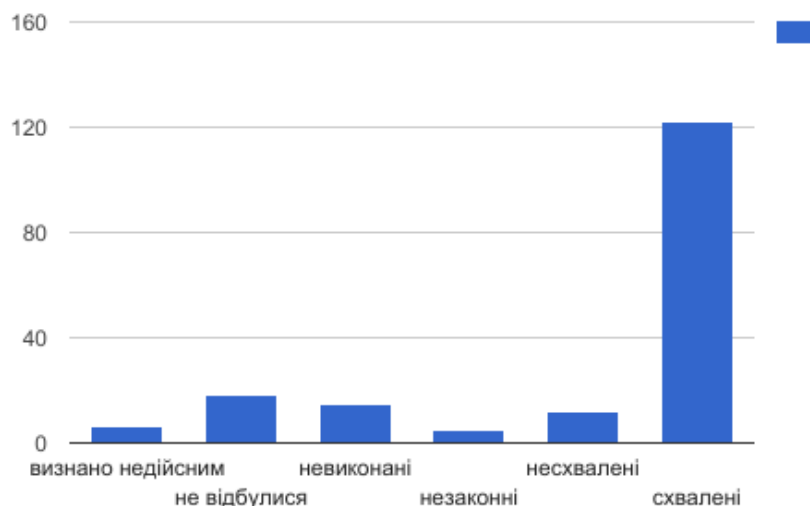
Сфера питань	Громадяни	ОМС	Загальна кількість
Адміністративно-територіальні	18	27	45
Благоустрій територій	9	9	18
Земельні питання	6	9	15
Зміна базового рівня місцевого самоврядування	14	13	27

Найменування населених пунктів	11	34	45
Припинення повноважень голови ОМС	9	15	24
Інше	1	3	4

Як бачимо, більшість питань була присвячена змінам адміністративно-територіального поділу та перейменуванню населених пунктів – по 45 референдумів. Також доволі часто порушувалися питання зміни базового рівня місцевого самоврядування та припинення повноважень голови ОМС. Рідше місцеві референдуми стосувалися благоустрою територій та земельних питань.

Кількість ініціатив ОМС і громадян є пропорційною у питаннях благоустрою територій та зміни базового рівня місцевого самоврядування. Натомість питання адміністративно-територіального поділу, припинення повноважень голови ОМС, найменування населених пунктів та земельні питання переважно ініціювалися ОМС.

Кількість ініційованих та проведених референдумів відповідно до статусу винесених на голосування рішень



Графік ілюструє співвідношення кількості ініціатив відповідно до статусів рішень, які були запропоновані до розгляду на місцевих референдумах. Статуси рішень було розглянуто за такою градацією:

Визнано недійсними (6) – ініційовані місцеві референдуми були фактично проведені, але явка громадян становила менше 50 % від зареєстрованих виборців, тобто була нижчою за визначений Законом кворум;

Не відбулися (18) – ініційовані місцеві референдум не проводилися.

Невиконані (15) - ініційовані місцеві референдуми були проведені, рішення схвалені, але не були виконані.

Незаконні (5) - ініційовані місцеві референдуми були проведені, але визнані незаконними через порушення процедури ініціювання та проведення референдумів, або питання, винесене на референдум не могло бути предметом місцевого референдуму згідно з Конституцією та законами України.

Несхвалені (12) - ініційовані місцеві референдуми були проведені, явка громадян відповідала визначеному Законом кворуму, але більшість зареєстрованих до голосування виборців висловилися “проти” запропонованого рішення.

Схвалені (122) - ініційовані місцеві референдуми були проведені, схвалені та виконані.

Як бачимо, переважна більшість ініційованих референдумів були реалізовані, а рішення, винесені на голосування, схвалені.

Порівняно невелика кількість ініціатив, які визнані недійсними, незаконними, або випадків, коли ухвалені рішення не виконувалися, дозволяє вважати механізм застосування місцевого референдуму в Україні достатньо дієвим.

Відношення схвалених рішень до відхилених є вкрай високим: 92 % рішень, які були винесені на референдум, були схвалені, коли лише 8 % були відхилені за результатами голосування. Варто при цьому зазначити, що лише 3,5 % (з 8 %) референдумів були визнані недійсними за результатами проведення народного голосування, з огляду на нижчу від закріпленого законом кворуму явку (становила менше 50 % від зареєстрованих виборців). Цей факт дозволяє припустити, що несхвалені рішення є свідомо висловленою позицією громадян щодо запропонованого питання, а не наслідком ігнорування ініціативи як такої. У більшості випадків українці демонстрували високий рівень солідарності та високу явку на місцевих референдумах.

При цьому більшість референдумів було проведено щодо рішень, які, відповідно до Закону, могли бути ухвалені виключно шляхом місцевого референдуму. Так, на вимогу закону було ініційовано 75 місцевих референдумів.

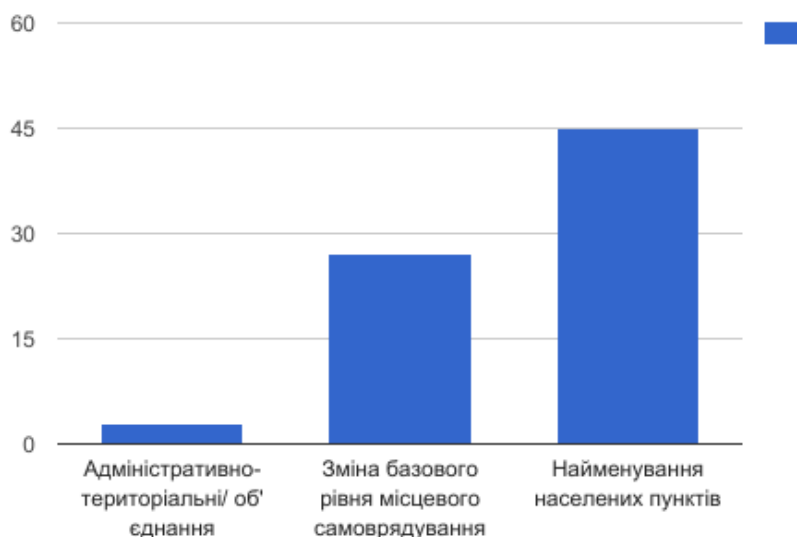
Згідно зі статтею 6 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” виключно місцевими референдумами вирішуються питання

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.

Останнє питання було внесене змінами до Закону від 11.07.2001, місцевих референдумів присвячених даному питанню зафіксовано не було. **Однак відомі випадки ліквідації навчальних закладів без винесення цього питання на місцевий референдум.** Наприклад, рішення Глухівської районної ради “Про реорганізацію Уланівської ЗОШ I-III ступенів Глухівської районної ради Сумської області шляхом перетворення у комунальний заклад «Уланівський НВК: загальноосвітня школа I-III ступенів, дошкільний навчальний заклад «Джерельце» Глухівської районної ради Сумської області” від 29.04.2011².

Якщо проаналізувати відсоткове співвідношення питань, які виносилися на місцеві референдуми, то побачимо, що 42 % – це референдуми проведені у випадках, коли цього вимагав закон, інші – решта 58 %.

Кількість місцевих референдумів, ініційованих та проведених на вимогу закону по сферах питань



Значна частка питань, винесених на народне голосування, не могла бути вирішена інакше, ніж шляхом проведення референдуму. З огляду на це, можемо говорити про таку тенденцію, що у багатьох випадках “примушував”

застосовувати механізм місцевого референдуму, ніж “дозволяв” користуватися правом на його застосування.

У цих випадках так звані “обов’язкові” референдуми були ініційовані місцевими радами, що логічно, оскільки місцева рада інакше не могла би ухвалити відповідне рішення.

З іншого боку, більше 50 % ініціатив стосувалися питань, які могли бути ухвалені і без проведення місцевого референдуму. Це свідчить про те, що місцевий референдум слугував за механізм зворотнього зв’язку між радою та громадянами, особливо з питань об’єднання громад, базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах.

Таблиця 1. Кількість референдумів, ініційованих та проведених на вимогу закону, відповідно до статусу рішення

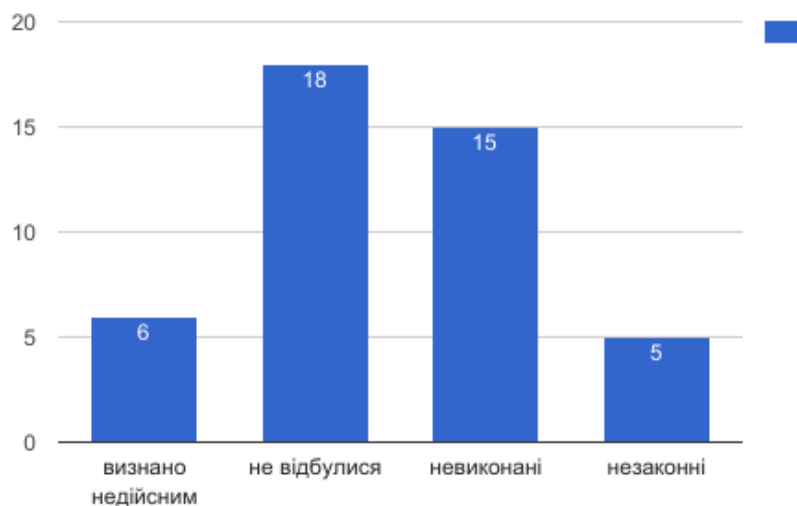
	Адміністративно-територіальні/об’єднання однойменних АТО	Зміна базового рівня місцевого самоврядування	Найменування населених пунктів
Не відбулися	1	2	-
Невиконані	-	3	4
Незаконні	-	1	-
Несхвалені	-	1	3
Схвалені	2	20	38

Як бачимо, більшість ініційованих народних голосувань щодо рішень, які мають бути ухвалені виключно шляхом місцевого референдуму, відбулися, були схвалені та виконані.

Сама наявність незаконних, невиконаних рішень свідчить про певні проблемні аспекти у функціонуванні процедури ініціювання та проведення місцевих референдумів в Україні. Наступний розділ присвячений детальному розгляду цих аспектів.

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ

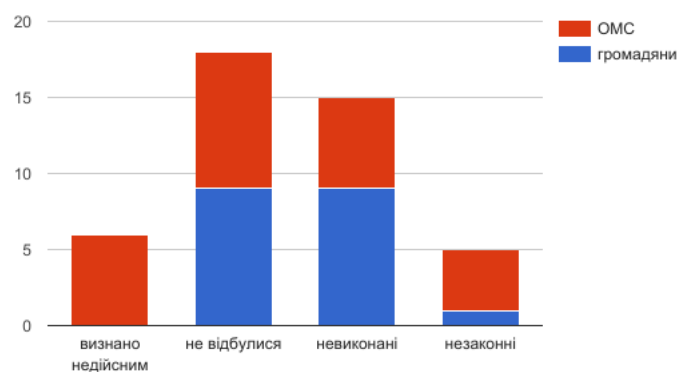
Кількість нереалізованих ініціатив місцевих референдумів відповідно до статусу рішення



Загалом, певні проблемні моменти в ініціюванні та проведенні місцевих референдумів були у 44 ініціативах. Така кількість випадків порушення сигналізує про наявність проблем у певних політичних та процедурних аспектах реалізації права громад на народне голосування.

У 6 випадках (зі 178), коли референдуми були визнані такими, що не відбулися, явка громадян була нижчою 50 % від зареєстрованих, тобто нижчою від визначеного законом кворуму.

Кількість нереалізованих ініціатив на проведення місцевих референдумів відповідно до статусу рішення та суб'єктів ініціювання



Усі референдуми, визнані недійсними, були ініційовані місцевою радою. Цей факт також сигналізує про наявність проблем у зворотному зв'язку між громадянами та їхніми представниками в органах ОМС, оскільки у цих випадках громадяни ігнорували ініціативи ОМС.

Таблиця 4. Кількість нереалізованих ініціатив на проведення місцевих референдумів відповідно до статусу рішення та сфери питання

	визнано недійсним	не відбулися	невиконані	незаконні
Адміністративно-територіальні	-	4	10	3
Благоустрій територій	3	5	-	-
Земельні питання	3	2	-	-
Найменування населених пунктів	-	-	4	-
Припинення повноважень Голови ОМС	-	5	1	1
Інше	-	1	-	2

Загалом, найбільша кількість нереалізованих місцевих референдумів стосувалися питань благоустрою територій, які, до того ж, були ініційовані громадянами. Ця тенденція також ілюструє проблеми у зворотному зв'язку громадян та їхніх представників в ОМС, але вже з боку органів ОМС, оскільки свідчить про ігнорування ініціатив громадян.

Отож, маємо 4 випадки фактів невиконання рішень про найменування та перейменування населених пунктів. Процедура найменування/перейменування населених пунктів (1991 – 2012 рр.) передбачала: проведення місцевого референдуму, звернення обласної ради з поданням до Верховної Ради України щодо перейменування того чи іншого населеного пункту та, відповідно, прийняття Верховною Радою постанови щодо перейменування населених пунктів.

Для прикладу, у 2004 році референдум у селі Гранітне (ініційований громадянами) стосувався перейменування села та відновлення старої назви – Гарань. Більшість громадян підтримали ініціативу, але на сесії Гранітненської сільської ради було прийнято рішення взяти до уваги результати референдуму та не клопотати перед районною радою про перейменування села, назва села не змінилась. Оскільки перейменування і найменування населених пунктів могло відбуватися, згідно із законом, лише шляхом місцевого референдуму, сільська рада не мала права лише “взяти до уваги” рішення громадян. Тут маємо справу з перевищенням повноважень з боку ОМС і порушенням процедури, передбаченої законом “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” 1991 року.

Інший випадок невиконання рішення місцевого референдуми щодо перейменування був пов'язаний з тим, що Верховна Рада України не підтримала ухвалене громадянами рішення. Йдеться про перейменування села Ленінське на село Тарасівка (Сквицький район, Київська область), ініційоване громадянами у 2000 році. Село Ленінське повернуло собі історичну назву лише у лютому 2016 року в рамках реформи декомунізації.

Загалом, невиконання рішень, ухвалених на референдумах, є одним з найбільш проблемних аспектів функціонування механізму місцевих референдумів. Зокрема, 16 рішень, схвалених місцевими референдумами, не були виконані, це 12 %. Слід зазначити, що відсоток є доволі високим з огляду на те, що з усіх рішень, ухвалених на місцевому референдумі, має вищу юридичну силу і набуває чинності одразу після оприлюднення результатів голосування (див. Статтю 44 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”).

Консультативні референдуми

Консультативні референдуми (дорадчі опитування) ініціювалися 5 разів, при цьому дві ініціативи не відбулися.

Перший випадок нереалізованої ініціативи провести місцевий референдум належить міській раді м. Севастополь (АРК) у 2008 році. На референдум планували винести такі питання: 1. Щодо питань висловлення недовіри Севастопольській міській державній адміністрації, пов'язаної з її діями з передачі земель м. Севастополя різним суб'єктам господарювання під забудову; 2. Щодо ухвалення Севастопольською міською радою рішення про недовіру Голові Севастопольської міської державної адміністрації Куніцину С.В. у зв'язку з передачею Севастопольською міською державною адміністрацією різним суб'єктам господарювання земель м. Севастополя під забудову. Референдум не відбувся, оскільки рішення Севастопольської міської ради від 08.04.08 № 4025 “Про проведення місцевого консультативного референдуму” було оскаржено в Господарському суді Автономної Республіки Крим, який своїм рішенням зупинив дію рішення, прийнятого міською радою. Однак рішенням Севастопольської міської ради від 23.05.08 № 4371 в межах м. Севастополь було проведено опитування громадської думки мешканців територіальної громади, на яке виносились питання, які було заплановано винести на місцевий референдум. За результатами опитування, більшість громадян підтримала обидва пункти.

Іншим таким випадком була ініціатива громадян (2009 р, м. Херсон). Міський голова Володимир Сальдо відмовив у реєстрації ініціативної групи щодо проведення місцевого дорадчого опитування громадян (консультативного референдуму) у зв'язку з невідповідністю поданих для реєстрації документів Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». Оригіналу заяви на реєстрацію ініціативної групи, на жаль, віднайти не вдалося, однак за даними Управління громадських зв'язків Херсонської міської ради, міський голова Херсона Володимир Сальдо так

обґрунтував своє рішення³: “Питання стосовно форми власності підприємства стратегічного значення, яким є міськводоканал, однозначно. Воно належить і може належати виключно до власності громади міста”. 18 грудня 2009 року було підписано Розпорядження міського голови про відмову у реєстрації ініціативної групи № 850 р. Перед цим на засіданні Херсонської міської ради було вирішено не приймати за основу проект рішення з питання “Про згоду на проведення конкурсу інвестиційних проектів для подальшої передачі в оренду цілісного майнового комплексу міського комунального підприємства “Виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства м. Херсон”. Вочевидь, заінтересоні сторони у передачі підприємства в оренду мали за мету пролобіювати таке рішення міської ради шляхом ініціювання консультативного референдуму.

2 проведені дорадчі опитування населення були незаконними, про що детальніше йтиметься далі.

Незаконні

Незаконні місцеві референдуми здебільшого стосувалися питань адміністративно-територіального поділу, з рішення. З⁴ незаконні ініціативи стосувалися застосування російської мови поряд з державною (АРК, 2006; Харків, 2002; Донецька область, 1994) та 1 – припинення повноважень голови ОМС.

Особливістю порушень процедури проведення місцевих референдумів є проведення місцевих референдумів щодо зміни адміністративно-територіального підпорядкування сіл, селищ, селищ міського типу на рівні лише самих цих населених пунктів, у той час як перегляд адміністративно-територіального поділу району зачіпає інтереси також і інших громад.

Одним з таких випадків став референдум 1998 року у с. Пляшеве Рівненської області «Про адміністративно-територіальне підпорядкування сільської ради Демидівському району» (рішення місцевого референдуму позитивне). Радивилівська районна рада прийняла рішення від 23 січня 2001 року № 183 про визнання такими, що не мають законної сили, результати місцевого референдуму. Рішення не знайшло підтримки на районному та обласному рівні, оскільки стосується не лише однієї сільської громади. У рішенні також йдеться про порушення статей 22, 41, 45 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Таке рішення мало бути ухвалене на рівні району з одночасним проведенням народних голосувань у сусідських громадах.

Іншим прикладом був референдум у селі Колоденка (Рівненська область) у 1994 році стосовно створення сільської ради в цьому селі. Рішення місцевого референдуму було позитивним. Однак місцевий референдум з питань утворення Колоденської сільської ради був проведений тільки по

³ http://www.city.kherson.ua/news_detail/misto-za-tizhden-76?printable=1

⁴ У випадку місцевого референдуму у Харкові та Донецькій області ці питання були винесені поряд з іншими питаннями (у АРК та Харкові)

селу Колоденка, а не по всій території підпорядкування Корнинської сільської ради, що суперечить законодавству України. З довідок Рівненської районної ради про соціально-економічний стан Корнинської сільської ради до і після утворення Колоденської сільської ради, видатки на утримання двох сільських рад збільшилися приблизно на 12646 грн. за рахунок дотацій з бюджетів, а не за рахунок власних коштів. У зв'язку з тим, що місцевий референдум 27.03.94 в селі Колоденка проведений з порушенням балансу інтересів, його результати не стали підставою для прийняття відповідних рішень місцевими радами, оскільки це рішення могло бути прийняте також і громадянами тих населених пунктів, звідки мали йти дотації на утримання новоутвореної сільської ради. Рівненська обласна рада рекомендувала Корнинській сільській раді та Рівненській районній раді скасувати відповідні рішення від 04.12.98 № 52 та від 22.12.98 № 53.

На повторному референдумі 1998 року на території Корнинської сільської ради щодо зміни базового рівня місцевого самоврядування громадяни підтримали рішення про створення сільської ради у селі Колоденка. Однак Верховна Рада України не погодила результати референдуму.

Додатково розглянемо випадки винесення на референдум питання про статус російської мови, які проводилися у АРК та Харкові.

22 лютого 2006 року Верховна Рада Автономної Республіки Крим ухвалила постанову "Про призначення республіканського (місцевого) консультативного референдуму за ініціативою громадян України, які постійно проживають в Автономній Республіці Крим". Цим рішенням було призначено проведення 26 березня 2006 року республіканського (місцевого) консультативного референдуму за ініціативою громадян України, які постійно проживають в Автономній Республіці Крим, із винесенням на такий референдум питання: "Ви за надання російській мові статусу другої державної мови?".

Як йдеться у юридичному висновку Міністерства юстиції України щодо відповідності Конституції України і законам України постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим "Про призначення республіканського (місцевого) консультативного референдуму за ініціативою громадян України, які постійно проживають в Автономній Республіці Крим" (№ 1578-4/06): "Отже, положення статті 6 Закону України "Про всеукраїнський та місцевий референдуми" цілковито виключають юридичну основу для призначення та проведення в Автономній Республіці Крим місцевого референдуму, предметом якого було б прийняття рішення з питання надання статусу державної мови"⁵.

Аналогічний випадок маємо у 2002 році у Харкові, коли Харківською міською радою було призначено консультативний референдум щодо застосування у м. Харкові російської мови поряд з державною. У цьому

⁵ <http://old.minjust.gov.ua/news/7156>

випадку аргументація Міністерства юстиції у наведеному вище юридичному висновку, що стосовно предмету місцевих референдумів слід виходити також із наступного: з урахуванням положень статті 135 Конституції України, відповідно до яких нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України, перелік питань, що можуть бути винесені на місцеві референдуми в Криму, не може бути ширшим від того, що міститься у статті 6 Закону України "Про всеукраїнський та місцевий референдуми". Вочевидь, нормативно-правові акти Харківської місцевої ради також не можуть суперечити Конституції і законам України, а перелік питань, що можуть бути винесені на місцеві референдуми не ширшим від того, що міститься у статті 6 Закону України "Про всеукраїнський та місцевий референдуми". Отож, консультативний референдум у Харкові щодо функціонування російської мови поряд з українською є незаконним. Незважаючи на це, він відбувся, а рішення, винесене на голосування, підтримане громадянами.

За кілька років рішенням Харківської міської ради від 06.03.2006 р. № 43/06 російську мову визначено в м. Харкові регіональною мовою в означенні Європейської хартії регіональних мов або мов меншин⁶. Хартія була ратифікована 15.05.2003 та гарантує "сприяння використанню регіональних мов або мов меншин, в усній та письмовій формі, у суспільному та приватному житті і/або заохочення такого використання".

З огляду на відцентрові тенденції та випадки проведення незаконних референдумів у 2014 році та ініціювання такого референдуму у Херсонській області, основним проблемним аспектом права громади на референдум є загроза територіальній цілісності України.

Фактично, єдиним прецедентом зміни у статусі адміністративно-територіальних одиниць України був місцевий референдум, проведений 20 січня 1991 року у на той час Кримській області. За даними дослідження 2009 року, на голосування було винесене таке питання: "Стосовно відтворення Кримської АРСР як суб'єкта Союзу РСР і учасника Союзного договору". За даними дослідження, "За" проголосували 93,26 %, "Проти" – 6,74 %. За результатами проведеного референдуму, Верховною Радою УРСР був прийнятий Закон УРСР від 12 лютого 1991 року № 712-ХІІ "Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки"⁷.

Важливим пунктом лишається питання законності проведеного народного голосування. Поширеною думкою є теза про незаконність та "юридичне безсилля" даного референдуму. Прихильником такої позиції є, наприклад, кримський політолог Олександр Стариш: "Відразу зазначу, щоб було зрозуміло всім: ні в Союзі, ні в нинішній Росії, ні в сучасній Україні немає закону про місцевий референдум. Тому вони, подібного роду заходи, носять

⁶ http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_014

⁷ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/712-12>

скоріше відтінок плебіситу. Тобто своєрідного опитування громадської думки, яке не тягне за собою якихось серйозних наслідків”⁸. Пан Стариш безумовно має рацію щодо відсутності на той час спеціального закону про місцевий референдум. Однак певні нормативно-правові рамки для проведення місцевого референдуму все ж таки були. По-перше, відповідно до змін Конституції УРСР від 27.10.89⁹ стаття 131 гарантує проведення місцевих референдумів: “Місцеві Ради народних депутатів здійснюють свою діяльність у тісному зв'язку з трудовими колективами і громадськими організаціями, виносять найважливіші питання місцевого значення на обговорення громадян і ставлять їх на референдум, вживають заходів до розширення участі громадян у роботі Рад та підзвітних їм органів. (Із змінами, внесеними згідно з Законом № 8303-11 від 27.10.89)”. Крім того, Верховна Рада УРСР в кінці 1990 року ухвалила Закон № 533-XII “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 7 грудня 1990 року. Статтю 38 закон закріплював за виключною компетенцією місцевих рад “прийняття рішень про проведення місцевого референдуму”¹⁰.

Варто зауважити, що й сама необхідність спеціального закону для проведення місцевого референдуму не завжди підтверджується міжнародною практикою, він, наприклад, відсутній у таких країнах як Бельгія, Люксембург, Італія, Португалія, Фінляндія та Швеція¹¹. У цих країнах достатньо конституційного закріплення та окремих розділів у національному законодавстві щодо організації влади на місцях. З огляду на це, відсутність вичерпно вписаної процедури ініціювання та проведення місцевих референдумів за наявності конституційного закріплення та закріплення законом повноважень ради місцевих депутатів їх проводити, не може вважатися вичерпною підставою для легітимації кримського плебіситу.

Іншим моментом у даному разі є питання предмету місцевих референдумів, визначених Конституцією УРСР та Законом “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. Відповідно до статті 62 Закону “Місцевий референдум (народне голосування) проводиться в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, району в місті, селища, сільради) за рішенням відповідної Ради народних депутатів з питань, що належать до компетенції цієї Ради”¹². Відповідно до пункту 21 статті 19 цього ж Закону

8 <http://ua.krymr.com/a/27501048.html>

9 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09>

10 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207/page2>

11 Див. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чабаненко, О. Ю. Грищук, Н. В. Колодяжна, А. Євгенєва; за ред. Д. С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – с. 151. (186)

12 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207/page3>

до компетенції Рад належить “розгляд і вирішення питань адміністративно-територіального поділу в межах своєї компетенції”. Безперечно, області УРСР не були вповноважені переглядати власний статус. Однак стаття 125 Конституції УРСР закріплює: “Місцеві Ради народних депутатів ... беруть участь в обговоренні питань республіканського й загальносоюзного значення, вносять з цих питань свої пропозиції”. У даному разі варто зауважити, що результатом референдуму було не проголошення власної автономії і навіть не звернення до Кремля. Натомість 5-та сесія Кримської обласної ради народних депутатів XXI скликання 24 січня 1991 року затвердила текст Звернення до Верховної Ради УРСР: “Кримська обласна рада звертається до Верховної Ради УРСР з пропозицією розглянути і внести відповідні зміни у Конституцію УРСР, що закріплюють волевиявлення населення Криму, увійти з пропозицією до з'їзду народних депутатів СРСР з внесенням відповідних змін і доповнень в Конституцію СРСР і до прийняття Конституції Кримської АРСР визначити порядок формування державних органів республіки”¹³. Реакцією центральної влади став Закон УРСР “Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки” № 712-12 від 12.02.1991.

З огляду на все викладене вище, відсутність вичерпно прописаної законодавчої процедури ініціювання та проведення місцевих референдумів може бути використана для різноманітних політичних спекуляцій.

На сьогоднішній день, маємо схожу ситуацію у законодавстві України. Стаття 38 Конституції України гарантує право громадян «брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах», однак із втратою чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» та набуттям чинності Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 року зникає механізм організації та проведення місцевих референдумів. Такого роду неузгодженість у законодавстві є найбільшим ризиком у даному разі і має бути вирішена шляхом ухваленням відповідного закону.

Зовсім іншою виглядає ситуація з місцевим референдумом, проведеним у Закарпатті у грудні 1991 разом зі всеукраїнським. Ухвалений у липні 1991 року Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” (від 03.07.1991 № 1286-XII) прямо не виключав проведення такого народного опитування, однак відповідно до статті 3 цього закону “Затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до Конституції

13

https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwi6l-y8yqbQAhVB3SwKHTp0Df0QFggoMAI&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbuv%2Fcgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2FVKhnuvs_2001_15_46.pdf&usg=AFQjCENhvY_WYOrdleOhwySNfqxWlUqJg&bvm=bv.138493631,d.bGg&cad=rjt

України змін і доповнень” може бути лише предметом всеукраїнського референдуму¹⁴. Відповідно до Рішення дев’ятої сесії обласної Ради народних депутатів від 24 січня 1992 року “Про звернення до Верховної Ради України” Закарпатська рада просила про внесення ряду змін і доповнень до Конституції УРСР, передбачивши “спеціальну самоврядну адміністративну територію Закарпаття”, яка є “складовою частиною України і самостійно вирішує питання, віднесені до її відання”¹⁵. Це питання могло би стати предметом всеукраїнського референдуму поряд з питанням про незалежність України, але виявити свою волю мали всі громадяни України, а не лише Закарпаття. Розглянута ініціатива аж ніяк не могла бути предметом місцевого референдуму. Таким чином, є вагомі підстави вважати цей референдум таким, що не має юридичної сили.

Аналогічна ситуація склалася і з референдумом у Донецькій області в березні 1994 року. Навіть формулювання винесених питань цілком суперечило предмету місцевого референдуму:

1. Стосовно закріплення в Конституції України функціонування російської мови як державної мови України поряд з українською мовою;
2. Стосовно закріплення в Конституції України федеративного земельного устрою України;
3. Стосовно використання на території Донецької області російської мови як мови роботи, діловодства та документації, освіти і науки поряд з українською;
4. Стосовно підписання Уставу СНД, повноправної участі України в Економічному Союзі, у Міжпарламентській Асамблеї держав СНД.

Внесення змін до Конституції, закріплення федеративного устрою, ратифікації міжнародних угод є виключною компетенцією всеукраїнського референдуму, як це закріплено у законі.

Загалом, як показує практика, проведення місцевого референдуму можливе і за відсутності механізму, і навіть за відсутності законних підстав. З огляду на те, що референдум є універсальним механізмом легітимізації рішень, навіть встановлення незаконної влади, то за певних політичних умов відсутність законного механізму не зможе завадити подібній акції. З іншого боку, наявність чіткого механізму ініціювання та проведення місцевих референдумів дає достатні підстави зупиняти незаконні рішення місцевих рад.

¹⁴ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>

¹⁵ Рішення дев’ятої сесії обласної Ради народних депутатів від 24 січня 1992 року “Про звернення до Верховної Ради України” // Новини Закарпаття. Газета обласної Ради народних депутатів. – № 12 (260), 30 січня 1992 р.

Використання місцевого референдуму з метою легітимації незаконних рішень місцевої влади або таких, що суперечать інтересам громади

Для ілюстрації даного проблемного аспекту функціонування механізму місцевого референдуму розглянемо кілька прикладів ініціатив, що не відбулися у зв'язку з низькою явкою громадян.

Така ситуація склалася на Івано-Франківщині під час проведення референдуму в межах Косівського району в 2007 році, тоді на місцевий референдум були винесені такі питання:

1. Стосовно повернення земель, покритих лісовими насадженнями, які були у приватній власності жителів району до 1939 року, їх власникам або правонаступникам;
2. Стосовно прийняття Косівською районною радою рішення про погодження надання земель лісового фонду у розмірі 32271 га НПП "Гуцульщина".

Національний парк було створено ще у 2002 році Указом Президента України від 14.05.2002 р. № 456 "Про створення національного природного парку "Гуцульщина". З того часу в межах Косівського району постійно виникають конфліктні ситуації довкола передачі землі НПП.

Проведенню референдуму передував судовий процес Господарського суду Івано-Франківської області в січні 2007 року щодо позову Косівської райради до Косівського підприємства "Райагроліс" та НПП "Гуцульщина" про визнання нечинним акту передачі 10709 га земель лісового фонду у постійне користування НПП "Гуцульщина". Суд у задоволенні позову районної ради відмовив на підставі висновку про безпідставність та необґрунтованість позовних вимог, адже "на час прийняття Указу Президента України та всіх інших правових актів щодо створення НПП "Гуцульщина" та включення "земель-лісового фонду до парку, згідно ст.6 Лісового кодексу України, що діяв на той час, всі зазначені в переліку території перебували у власності держави. Розмежування земель лісового фонду по Косівському районі не проведемо, а отже всі землі лісового фонду відносяться до державної власності" і Косівська районна рада не може ними розпоряджатися.

Всупереч судовому рішенням вже наступного дня, 17 січня 2007 року, Косівська районна рада прийняла рішення № 156-5/2006, яким вперше за роки незалежності України призначила проведення в межах Косівського району місцевого референдуму. Як свідчать офіційні листи керівництва районної ради, до бюлетеня для таємного голосування було включено запитання "Чи згодні ви, щоб Косівська районна рада прийняла рішення (надала висновок) про погодження надання земель лісового фонду 32 271 га національному природному парку "Гуцульщина". Порядок заповнення бюлетеня депутати Косівщини прояснили наступним чином: "якщо Ви згодні – викресліть слово "Ні", якщо не згодні - викресліть слово "Так".

Вказане рішення прокуратурою Косівського району було опротестовано як незаконне. Однак рішенням Косівської районної ради від 6 лютого 2007 року протест прокурора був відхилений. З метою скасування цього незаконного рішення прокуратурою району знову ж було заявлено судовий позов про визнання нечинним рішення Косівської районної ради №156-5/2006 від 17 січня 2007 року. На етапі проведення референдуму в березні 2007 року рішення за позовом Прокуратури з приводу визнання незаконним рішення Косівської райради від 17.01. 2007 р. не було прийняте, хоча його було призначено до розгляду ще на 26.01.2007 р.

Під час підготовки до референдуму мали місце інші спроби маніпуляції громадською думкою. Зокрема, “Коаліція демократичних сил в Косівській районній раді” (депутатські фракції “Наша Україна”, Партія промисловців та підприємців України, “Християнсько-Демократичний союз”, “ПОРА”, “Реформи і порядок”, УНП, КУН, УРП “Собор”, Народна партія), що становить у раді більшість, оприлюднила власне звернення до мешканців Косівщини наступного змісту (цитуються із збереженням стилю): “Шановні жителі району! Чи маємо право 4 березня 2007 р. на районному референдумі віддати із 43 тис. гектарів районних лісів 32 гектарів земель лісового фонду, а саме ту частину, яка становить 74 відсотки лісових площ району, Міністерству екології, якому підпорядковується НПП “Гуцульщина”. Чи згодні Ви, щоб дідівські толоки, царини, ліси та землі стали власністю Київських чиновників до яких ні сільська, ні районна, ні обласна влада не буде мати жодного відношення. Будьмо господарями на власній землі, скористайтесь нашим конституційним правом, скажімо своє вагоме слово. ТАК. НІ”.

Незважаючи на позов прокуратури щодо незаконності ініціювання референдуму, його було проведено. Однак відповідно до рішення районної комісії з місцевого референдуму від 05 березня 2007 року “референдум визнано таким, що не відбувся, оскільки у ньому взяло участь тільки 29,4% від загальної кількості громадян Косівського району, які мають право брати участь у місцевому референдумі та які були включені до списку виборців”.

Навіть після невдачі керівництво Косівської районної ради та вищезгадана “Коаліція демократичних сил” продовжують спроби інформаційної маніпуляції. Наприклад, у березні 2007 року на сайті “Майдан” було оприлюднено “Відкритий лист коаліції демократичних сил Косівського району”¹⁶: “Із 20120 жителів Косівщини, які взяли участь в голосуванні на місцевому референдумі 4 березня 2007 року з питання: “Чи згодні Ви, щоб Косівська районна рада прийняла рішення (надала висновок) про погодження надання земель лісового фонду 32 271 гектар національному природному парку “Гуцульщина” 18 190 громадян сказали “НІ” й лише 1 496 підтримали відповідне питання”.

На сьогодні загальна площа Косівського району складає 90,3 тисяч га, з яких площа лісового фонду 43,4 тисяч га.

Лісовий фонд району розділений таким чином :

- 45 % – Косівський РП “Райагроліс” – 19,7 тисяч га, в тому числі 9,9 тисяч га включені до складу національного природного парку “Гуцульщина” без вилучення
- 36,8 % – ДП «Кутське лісове господарство» – 16,1 тисяч га, в тому числі 14,8 тисяч га включені до складу національного природного парку “Гуцульщина” без вилучення
- 17,3 % – НПП “Гуцульщина” – 7,6 тисяч га з наданням в постійне користування та 24,7 тисячі га без вилучення у землекористувачів

Тобто, сумарно НПП «Гуцульщина» займає 73,7 % площі лісового фонду Косівського району¹⁷.

Як бачимо, у даному випадку керівництво районної ради намагалося використати механізм місцевого референдуму саме з метою легітимації незаконного рішення, яке суперечить як загальнонаціональним інтересам, так і інтересам етнічної групи, гуцулам.

Іншим таким випадком був референдум в селі Клевань Рівненської області 2007 року. За ініціативою місцевої ради на референдум були винесені такі питання:

1. Надання дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в оренду на 49 років ТОВ “Транспортні мережі” площею 4,96 га для обслуговування паливно-мастильного складу на території Клеванської селищної ради та поновлення експлуатації паливно-мастильного складу;
2. Стосовно надання дозволу на експлуатацію на території Клеванівської селищної ради складу світлих нафтопродуктів ДП “Оптіма-770-Р” ТОВ “Севен Севенті Петролеум”;
3. Стосовно дострокового припинення повноважень селищного голови Костевича О.С. згідно із вимогою депутатів Клеванської селищної ради.

Сам передік питань, винесених на голосування, яскраво виказує лобіювання видання вказаних вище дозволів. Референдум не відбувся у зв'язку з низькою явкою, що свідчить про те, що громадяни проігнорували ініціативу місцевої ради.

ВИСНОВКИ

З 1991 по 2012 роки було ініційовано 178 місцевих референдумів.

Косультативні референдуми (дорадчі опитування) ініціювалися 5 разів, дві ініціативи не відбулися. За результатами проведеного дослідження, можемо констатувати загалом низьку пасіонарність населення України з точки зору ініціювання та застосування місцевого референдуму як форми місцевої демократії. Значна частина місцевих референдумів була проведена щодо рішень, ухвалення яких можливе виключно шляхом місцевого референдуму.

Головними ризиками застосування даного інституту є:

- неузгодженість у законодавстві України (право на проведення місцевих референдумів гарантує Конституція України, але з 2012 року відсутній законодавчий регулювання механізму його реалізації);
- перевищення повноважень місцевої влади при винесенні на народне обговорення питань, які не належать до предметів відання ОМС, маніпуляція громадською думкою, спроби легітимізувати протизаконні рішення або рішення, які суперечать інтересам громади;
- інертність громадськості (у широкому сенсі слова) у захисті своїх інтересів.

За результатами проведеного дослідження, можемо виокремити три основні проблеми, пов'язані із місцевим референдумом як механізмом прямої демократії:

1. Загроза територіальній цілісності України.
2. Викоритання місцевого референдуму з метою легітимації сумнівних або прямо протизаконних рішень місцевої влади.
3. Порушення процедури щодо ініціювання та проведення місцевих референдумів.