

Джерела:

1. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина : навч. посіб. Київ : Атіка, 2004. 464 с.
2. Слінько Т.М. Правові підстави обмеження реалізації прав і свобод людини і громадянина. *Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку* : зб. наук. ст. за матеріалами I наук. практ. конф. з європ. права, м. Харків, 24 квіт. 2018 р. Харків, 2018. С. 41–46.
3. Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 № 5-рп/2005 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>
4. Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-18#Text>
5. Козюбра М. Принципи верховенства права у конституційному правосудді. *Закон і бізнес*. 2000. №17. С. 10.

Науковий керівник – к.ю.н., доцент, в.о. завідувача кафедри цивільного права і процесу Донецького національного університету імені Василя Стуса Писарева Е. А.

Сульжик Вікторія Валеріївна

*здобувач вищої освіти факультету міжнародно-правових відносин
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРАВО НА МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ: СУЧАСНИЙ СТАН ЗАКОНОПРОЄКТНИХ РОБІТ

Право громадян на участь у референдумі є їхнім невід’ємним конституційним правом, яке закріплюється в Конституції України (ст. ст. 38, 69 тощо), а у статтях 140–145 вказується, що однією з форм участі громадян в управлінні державними справами є місцеве самоврядування – певна форма «локальної»

демократії. Натомість стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування виділяє інститут місцевого референдуму, як доповнення до основної форми організації та діяльності місцевого самоврядування [4].

3 липня 1991 року, ще до проголошення 24 серпня 1991 року Акта незалежності України, було ухвалено Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (№ 1286-XII), яким регулювалося проведення референдумів по 2012 рік. Пізніше, 6 листопада 2012 року був прийнятий Закон України «Про всеукраїнський референдум» (№ 5475-VI), у пункті 4 розділу XIII «Прикінцеві положення» кінцевої редакції якого було вказано про втрату чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (№1286-XII), що призвело до того, що інститут місцевого референдуму не був врегульований на законодавчому рівні ніяким чином впродовж багатьох років і до сьогодні. Таким чином, громадяни України не можуть належним чином скористатись своїм правом на волевиявлення шляхом проведення місцевого референдуму.

Упродовж 2010–2021 рр. було зареєстровано досить велику кількість законопроектів, які регулювали питання місцевого референдуму, проте жоден з них не було прийнято, оскільки законотворці не звертали уваги на недоліки та зауваження до попередніх проектів, подаючи до Верховної Ради України схожі проекти законів та роблячи тим самим одні й ті ж самі помилки.

Велику надію покладаємо на законопроект «Про місцевий референдум» №5512 від 19 травня 2021 р., ініціаторами якого стали народні депутати України (Стефанчук Р. О., Арахамія Д. Г. та ін.). 11 листопада 2021 року Головне науково-експертне управління (далі – *Головне управління, Управління*) надало висновок на проект цього закону, у якому загалом «позитивно оцінює його комплексний характер та детальну регламентацію процедур організації та проведення референдуму» [2, с. 2]. Тому можна виділити певні переваги цього законопроекту.

Загалом було виключено органи місцевого самоврядування із суб'єктів утворення дільничних комісій, більше уваги приділено вимогам формулювання питань референдуму, вирішено питання неможливості проведення одночасно місцевого

референдуму і виборів будь-якого рівня, враховано недоліки попередніх законопроектів та врегульовано питання інформаційного забезпечення місцевого референдуму.

Усі проекти законів щодо врегулювання питання місцевих референдумів не містили можливості міжнародних спостерігачів брати участь у спостереженні референдумів, на чому неодноразово у своїх висновках наголошувало Головне управління, посилаючись на Кодекс належної практики щодо референдумів, схвалений Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії. Натомість у законопроекті №5512 враховано це, тому стаття 78 присвячена участі офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, яких наділили досить обширним обсягом прав (ч. 6).

Присвячено значну увагу фінансуванню місцевих референдумів, що у проектах законів 2012–2020-х рр. детально не розглядалось. Комітет Верховної Ради України з питань державного бюджету у своєму висновку зазначав, що «законопроект має вплив на показники державного та місцевих бюджетів (призведе до збільшення видатків)», тому «у разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2022 року він має вводитися в дію не раніше 1 січня 2023 року, а після 15 липня 2022 року – не раніше 1 січня 2024 року (або 1 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону)». Також «рекомендував Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування при доопрацюванні законопроекту узгодити його положення із статтями 7 та 78 Бюджетного кодексу України» [3, с. 5].

Проте Головне управління все ж висловило певні зауваження.

По-перше, пропонується узгодження поняття «місцевий референдум» законопроекту та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2, с. 3]. У пропозиціях та зауваженнях до проекту Закону України «Про місцевий референдум», підготовлених кафедрою конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», було

віднайдено ще одну неузгодженість – статті 1, підпункті 2 пункту 1 розділу XII «Перехідні положення», що знову ж стосується визначення «місцевого референдуму». Також Управління пропонує додати до проєкту положення ч. 4 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки у законопроєкті не передбачено проведення референдуму з питань управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, у цих громадах.

По-друге, постає проблема затвердження статуту територіальної громади, оскільки існують різні думки щодо доцільності винесення на референдум питань щодо затвердження складних за змістом та значних за обсягом правових актів; вказується на певну неузгодженість у викладенні тексту статуту, оскільки він є частиною питання референдуму (ч. 3 ст. 17), але до тексту бюлетеню не вноситься (ч. 5 ст. 94).

По-третє, Управління вважає доцільним викласти систематизований перелік суб'єктів, які мають право ініціювати призначення референдуму, «з чіткою кореляцією між ними та питаннями, які можуть бути винесені на місцевий референдум» [2, с. 2], оскільки у проєкті наведені різні підходи визначення (форма питання референдуму (ч. 1 ст. 26); питання, які можуть бути предметом референдуму (ч. ч. 2, 3, 4 ст. 26)). По-четверте, наголошується на необхідності виключення відповідно до ст. 74 Конституції України з предмету місцевого референдуму питання щодо «встановлення місцевих податків та зборів, які належать до повноважень сільських, селищних, міських рад і потенційно можуть бути предметом місцевого референдуму за ініціативою виборців» [2, с. 4].

По-п'яте, ч. 5 ст. 6 законопроєкту надає право брати участь у проведенні агітації «громадянам України, які мають право голосу на виборах і референдумах», що вважається недоречним, оскільки цим положенням надається право брати участь в агітації громадянам, незалежно від того, чи належать вони до територіальної громади, у якій проводиться референдум, що може призвести в подальшому до маніпуляції думкою громади. По-шосте, статтею 20 законопроєкту на ЦВК покладається

надання висновку про відповідність «питання місцевого референдуму вимогам ст. ст. 3, 17 та 18» проєкту, натомість Закон України «Про Центральну виборчу комісію» не передбачає прийняття ЦВК такого документу, як висновок.

Цікавими є частини 3 та 4 статті 26 проєкту, якими передбачено, що на підставі відповідного рішення сільської, селищної, міської ради призначається територіальною комісією місцевий референдум щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови з одночасним винесенням другого питання про дострокове припинення повноважень відповідної сільської, селищної, міської ради. Логічно, що задля уникнення «винесення на місцевий референдум питання про дострокове припинення власних повноважень місцева рада не буде ініціювати розгляд на місцевому референдумі питання про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови навіть у випадку систематичного допущення останнім відповідних порушень у своїй діяльності». Тому є ймовірність того, що дані положення не діятимуть [2, с. 6].

Частиною 4 статті 17 проєкту встановлюється винесення на місцевий референдум лише одного питання. Доцільність цього є сумнівною. Симона Гранати-Менгні, заступник секретаря Венеціанської комісії Ради Європи, у своєму виступі 2018-го року не виключала можливості винесення на референдум кількох питань, проте наголошувала на єдності змісту – має існувати внутрішній зв'язок між різними частинами кожного питання, що виноситься на голосування [1]. З-поміж інших недоліків можна виокремити також відсутність суб'єктів, строків та порядку пропозицій альтернативного варіанту проєкту рішення, винесеного на місцевий референдум.

Можна також запропонувати деякі перспективи розвитку проєкту: запровадити можливість проведення місцевих референдумів не лише на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст, а й районів, областей; впровадити інформаційне забезпечення місцевого референдуму в адміністративно-територіальних одиницях мовами національних меншин; за аналогією Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня

2021 року зробити можливість членів територіальної громади голосувати через автоматизовану інформаційно-телекомунікаційну систему, тобто провести так званий «електронний референдум».

Таким чином з усього вищезазначеного можна дійти висновку, що робота над урегулюванням місцевих референдумів підходить до кінця. Проєкт Закону «Про місцевий референдум» №5512 від 19 травня 2021 р. має усі шанси бути прийнятим, якщо будуть враховані зауваження та пропозиції Головного науково-експертного управління. Тому сподіватимось, що громадяни України зможуть скористатись своїм правом на волевиявлення через місцевий референдум з 2012-го року.

Джерела:

1. Speech by Simona Granata-Menghini, Deputy Secretary, Council of Europe's Venice Commission. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168079ab3a> (accessed: 06.12.2021).

2. Висновок Головного науково-експертного управління від 11.11.2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71942&pf35401=555582> (дата звернення: 07.12.2021).

3. Висновок Комітету з питань бюджету від 22.09.2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71942&pf35401=553232> (дата звернення: 07.12.2021).

4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.11.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 07.12.2021).

5. Проєкт Закону «Про місцевий референдум» від 19.05.2021 № 5512. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71942&pf35401=547636> (дата звернення: 07.12.2021).

Науковий керівник – к.ю.н., асистент кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія» Батан Ю. Д