

## Місцевий референдум та законодавче забезпечення народовладдя

*8 квітня 2021 року за участі Першого заступника Голови Верховної Ради України, академіка НАПрН України Руслана Стефанчука Інститут законодавства Верховної Ради України провів науково-експертне обговорення проекту закону «Про місцевий референдум».*

Розроблений «представниками громадянського суспільства» та запропонований громадськості після схвалення Робочою групою Верховної Ради України з розробки проектів законів з питань народовладдя, законопроект містить модель місцевого референдуму, який може стати інструментом реалізації народовладдя на місцях.

Перший заступник Голови Верховної Ради України відзначив особливу актуальність законопроекту «Про місцевий референдум» у контексті відповідальності парламенту дев'ятого скликання за удосконалення правових механізмів народовладдя та інститутів прямої демократії. Вироблення ефективної моделі місцевого референдуму, на думку *Руслана Стефанчука*, є одним із пріоритетів утвердження України як демократичної, правової держави. По своїй суті, місцевий референдум є правовим механізмом розв'язання спірних питань, конфліктних ситуацій на рівні територіальних громад, за відсутності якого їхні мешканці вимушені вдаватися до інших форм висловлення власної позиції: мітингів, демонстрацій, протестних рухів тощо, що може нести ризики дестабілізації правопорядку.

*Руслан Стефанчук* окремо зупинився на питанні проведення місцевого референдуму в населених пунктах, які знаходяться на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим, у тому числі у межах міста Севастополя, та в окремих районах Донецької та Луганської областей. На його думку, про реальне місцеве самоврядування тут може йтися не раніше як через три роки після повернення цих територій під юрисдикцію України — із відновленням конституційного ладу і правопорядку.

Запровадження дієвих інструментів здійснення влади народом на місцях у формі референдуму є пріоритетним завданням держави, а представники громадськості, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, асоціацій органів місцевого самоврядування мають бути не реципієнтами законодавчого продукту, а учасниками його творення.

Народний депутат України, академік НАН України *Олександр Копиленко* підкреслив важливість прийняття закону «Про місцевий референдум» — на розвиток конституційно закріпленого концепту народовладдя та поглиблення партисипативної демократії в Україні. Водночас, промовець звернув увагу на наявність різноплановості підходів і фрагментарність регулювання інституту місцевого референдуму в чинному законодавстві України. Майбутній закон методологічно має врахувати сутність місцевого референдуму, яка полягає у вирішенні питань місцевого значення безпосередньо територіальною громадою. На думку О. Копиленка, у визначенні правових засад місцевого референдуму не варто «калькувати» положення, застосовувані до інституту загальнонаціонального, з огляду на

відмінності у їхній правовій природі. Унормування моделі місцевого референдуму має ґрунтуватися на положеннях Конституції України щодо місцевого самоврядування та відповідних міжнародних стандартах.

Виконавач обов'язків директора Інституту законодавства, член-кореспондент НАН України **Євген Бершеда** привернув увагу до забезпечення стабільного економічного розвитку України та важливості місцевого референдуму для вирішення питань майнової самостійності територіальних громад, їх правомочності розпоряджатися об'єктами комунальної власності. Конституція України визначає належність права управляти майном комунальної власності територіальним громадам або утворюваним ними органам. У зв'язку із реформою децентралізації влади та укрупненням територіальних громад відбулося, з одного боку, зростання їхнього економічного потенціалу, а з іншого, — відповідальності за забезпечення соціально-економічного розвитку територій. На думку промовця, це загострює актуальність питання ефективного управління комунальною власністю, зміцнення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, а отже, вирішення пов'язаних із цим питань із використанням інституту місцевого референдуму.

Завідувач відділу Інституту законодавства, доктор юридичних наук, професор **Оксана Клименко** акцентувала увагу на питаннях визначення предмета місцевого референдуму. Вочевидь, це має вирішуватися, виходячи із сутності місцевого самоврядування. Тому на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, які належать до відання органів державної влади або суперечать Конституції та законам України. Для забезпечення інституційної легітимності муніципальної влади до предмета місцевого референдуму логічно віднести відкликання виборних посадових осіб місцевого самоврядування, дострокове припинення повноважень відповідного органу чи висловлення недовіри посадовій особі місцевої влади.

Водночас, неоднозначно сприймається можливість винесення на місцевий референдум питання втрати чинності нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування або окремих його положень. Адже визначений у законодавстві механізм прийняття рішень місцевими радами в цілому є достатньо демократичним і дозволяє узгоджувати різноманітні інтереси. Це ж стосується регуляторних актів. У разі ж невідповідності Конституції або законам України, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування можуть бути визнані незаконними у судовому порядку.

Серед інших аспектів предмета місцевого референдуму не є беззастережним встановлення у проекті закону заборони щодо питань, які стосуються місцевих бюджетів та тарифів на житлово-комунальні послуги. Адже Конституція України у статті 143 наділяє територіальні громади правом безпосередньо або через утворювані ними органи місцевого самоврядування затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролювати їх виконання, встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 28 також закріплює як власні, самоврядні повноваження виконавчих

органів сільських, селищних міських рад, встановлення у порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні, транспортні та інші послуги тощо. Тому для розв'язання проблеми предмета місцевого референдуму та встановлення відповідних запобіжників мають враховуватися принципові засади муніципального права України щодо прийняття територіальною громадою рішень, які належать до відання місцевого самоврядування, власне, вирішення питань місцевого значення як реалізації спільних інтересів територіальної громади щодо забезпечення своєї життєдіяльності.

Завідувачка сектору Інституту законодавства, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник **Ірина Куян** зосередилася на необхідності врахування положень Конституції України і законодавства про місцеве самоврядування щодо базового рівня місцевого референдуму. Оскільки місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, принциповим завданням є визначення поняття територіальної громади, зміст якого у Конституції і законах України не є однозначним. В якості законодавчої дефініції це поняття потребує відповідного уточнення, у тому числі, у контексті прив'язки до адміністративно-територіальної одиниці, видів адміністративно-територіальних одиниць, їх статусів (об'єднаних, самостійних, не самостійних тощо). Ірина Куян звернула увагу на положення чинного законодавства України щодо визначення територіальної громади села, селища, міста як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, зокрема у контексті положень Європейської хартії місцевого самоврядування в частині з'ясування думки місцевих громад про зміну територіальних кордонів органів місцевого самоврядування. Адже, у зв'язку з впровадженням в Україні реформи децентралізації влади, законодавством передбачено можливість не лише добровільного об'єднання територіальних громад, а й право територіальної громади вийти зі складу об'єднаної територіальної громади, у порядку, визначеному законом. У подібних випадках інститут місцевого референдуму може стати ефективним правовим механізмом розв'язання спірних питань. Ірина Куян поділилася думкою про необхідність вирішення й питання статусу територіальних громад районів у містах. Так, закон відносить їх до самостійних суб'єктів (у тому числі, у контексті належного їм права комунальної власності), які можуть мати у власності рухоме і нерухоме майно, кошти, землю, природні ресурси тощо й наділені правом вирішувати на референдумі питання передачі права управління належним їм майном та фінансами відповідній міській раді. У подібному випадку може йтися про спеціального суб'єкта і предмет місцевого референдуму.

Завідувач сектору Інституту законодавства, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник **Юрій Данилюк** зосередив увагу на положеннях проекту закону про місцевий референдум, які пов'язують можливість вчинення тих чи інших дій із відповідною каденцією місцевої ради. Передбачається, що місцевий референдум може бути ініційований та призначений з того ж питання лише один раз протягом строку повноважень

місцевої ради поточного скликання, а також, що нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування або його окремі положення, які втратили чинність за результатами місцевого референдуму, не можуть бути прийняті у тій самій редакції місцевою радою поточного скликання. Проте для таких конструкцій, на думку Юрія Данилюка, доцільніше було би застосувати чітко визначені строки (один, два, три роки і т. д.), що є також більш справедливим по відношенню до відповідної територіальної громади. Торкаючись узгодження положень законопроекту про місцевий референдум із приписами Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», промовець зосередився на ключових визначеннях цього закону, якими передбачено, що на місцевий референдум може бути винесено будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

Заступник завідувача відділу Інституту законодавства, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник **Тарас Скомороха** привернув увагу до джерел фінансування місцевих референдумів. За змістом чинного законодавства, зокрема щодо спроможності й фінансової самостійності територіальних громад, логічно передбачити фінансування місцевих референдумів за рахунок коштів місцевого бюджету. Разом із тим, не варто позбавляти територіальні громади можливості в окремих випадках отримати кошти на проведення місцевого референдуму з державного бюджету. Також наголошувалося й на доцільності встановлення вимог щодо частоти проведення місцевих референдумів, кількості питань, які можуть виноситися на один референдум. З метою економії бюджетних коштів, пропонувалося передбачити можливість винесення на місцевий референдум кількох питань, що потребуватиме розробки відповідних механізмів і процедур.