

## **Актуальні питання та перспективи вдосконалення законодавства про місцеві референдуми в Україні**

*Мотрюк А., студентка групи Ю-13*

*Науковий керівник – Ільченко О. В., викладач кафедри права СумДУ*

На сучасному етапі розвитку перед державою постало завдання вдосконалення та всебічного розвитку форм локальної демократії, що представлена безпосереднім волевиявленням громадян як представників певної адміністративно-територіальної одиниці щодо характеристики питань місцевого значення. Однією з важливих форм місцевої демократії є місцеві референдуми, що дають можливість громадянам, залученим до питань місцевого значення, впливати на процеси прийняття рішень. Місцеві референдуми зменшують ймовірність виникнення конфліктів та суперечливих протистоянь між членами територіальної громади і її представницькими органами та посадовими особами.

Місцеві референдуми в Україні були запроваджені порівняно недавно, проте зайняли своє місце та набули значного поширення. Проблеми їх становлення та розвитку були порушені вітчизняною та зарубіжною науковою літературою, зокрема у працях Шаповала О., Романюка А., Погорілко В., Дюнан А., Барабаша Ю., Рябця М., Хоменця Р. та інших. Проте питання вдосконалення та реформування цієї форми місцевої демократії залишаються відкритими й актуальними, ставлять за мету більш детально зупинитися на особливостях проведення та перспективах її існування.

Правовою основою проведення місцевого референдуму виступають: Конституція України, Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» від 3 липня 1991 року, «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року, статuti територіальних громад міст України; Кодекс належної практики щодо референдумів, ухвалений Венеціанською Комісією 16-17 березня 2007 року та інші нормативно-правові акти.

Згідно зі ст. 1 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», під місцевим референдумом слід розуміти спосіб прийняття громадянами шляхом голосування рішень з важливих питань місцевого значення. Так, місцеве самоврядування визначається як форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Місцевий референдум призначається територіальними громадами села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування для вирішення важливих питань місцевого значення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття актів, які визначають зміст рішень рад, їхніх виконавчих органів, а також сільських, селищних і міських голів; а також будь-які питання, що віднесені Конституцією, цим Законом та іншими законодавчими актами до компетенції місцевого самоврядування [ 1, с. 501 ].

На сьогодні є численними випадки відмови органами місцевого самоврядування в призначенні місцевих референдумів через відсутність належного їх фінансового забезпечення. Однак, враховуючи те, що реалізація конституційного права територіальних громад на безпосереднє волевиявлення на місцевому референдумі не може ставитись в залежність від фінансових ресурсів держави, юридичне вирішення порушеної проблеми вбачаємо в її законодавчому регламентуванні [ 2, с. 47 ].

Необхідно зазначити, що на сьогодні в Україні правові акти місцевих референдумів в Україні не мають надійних правових гарантій своєї реалізації. Водночас, місцеві референдуми в Україні зберігають свій правотворчий потенціал, а їх рішення утверджуються як джерела національного права. Це підтверджуються наступними даними Департаменту конституційного та адміністративного права Мін'юсту, зібраними, проаналізованими й систематизованими у 2009 р., з 1991 до 2009 рр. в Україні було проведено 150 місцевих референдумів: 50 – з питань адміністративно-територіального устрою; 34 – з питань зміни назви населеного пункту; 31 – з інституційних питань, включаючи дострокове припинення

повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 13 – з питань благоустрою населених пунктів; 10 – із земельних питань; 12 – з інших питань.

Матеріали про проведені в 1991–2009 рр. місцеві референдуми в Україні засвідчують, що потенціал цієї локальної форми народовладдя найбільш затребуваним виявився в Рівненській, Івано-Франківській, Закарпатській, Донецькій і Житомирській областях. Натомість, місцеві референдуми не проводилися в Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Полтавській, Харківській і Черкаських областях або ж проводилися одноразово – у Сумській, Миколаївській областях і м. Київ. Також можна стверджувати, що місцеві референдуми є найбільш ефективними для невеликих територіальних громад сіл і міст. Саме там ця форма дає змогу оперативно вирішувати найбільш значущі питання місцевого життя шляхом всенародної легітимізації відповідних рішень – правових актів місцевого референдуму [ 3, с. 165 ].

Більш детально положення про місцеві референдуми повинно бути закріплене в місцевих статутах. Так, у Полтавському статуті (ст. 32), зазначається, що референдум не проводиться, якщо відповідна місцева рада сама приймає рішення, запропоноване у вимозі про призначення референдуму. Дуже мало уваги місцевому референдумові відведено у Рівненському статуті (ст. 23), а в Луганському – про нього взагалі не згадується.

Проте наразі в Україні потенціал місцевих референдумів є нереалізованим через застарілість Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року. Зокрема, Верховна Рада України не змогла подолати вето Президента України на Закон України «Про всеукраїнський референдум» (від 18 січня 2008 року, реєстр. № 1374), внесений народним депутатом України О. В. Лавриновичем. На думку Президента України, прийнятий Парламентом закон не узгоджувався з нормами Конституції України, не створював належних правових гарантій для здійснення народного волевиявлення, реалізації конституційного права громадян на участь у всеукраїнських референдумах [ 4, с. 682 ].

19 квітня 2011 року Верховна Рада України прийняла в першому читанні проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 7082 03.09.2010), розроблений М. Я. Азаровим. Його основним завданням є забезпечення ефективного регулювання правовідносин, які виникають в процесі ініціювання та проведення місцевого референдуму, унормування права громадян ініціювати місцевий референдум, унеможливлення адміністративного тиску на суб'єктів цього процесу.

Однак у тексті законопроекту використовуються досить застарілі та недемократичні за своєю природою підходи до правового регулювання порядку організації і проведення місцевого референдуму. Автори не врахували сучасні європейські стандарти законодавства про референдуми сформульовані у Кодексі належної практики щодо референдумів від 2007 року. Більш того, текст проекту в цілому поступається (за змістом, редакцією та рівнем правової деталізації) положенням Модельного Закону «Про місцевий референдум» 1999 року. Наразі законопроект готується до другого читання.

Необхідно визначити положення майбутнього закону про місцевий референдум, що створять правові передумови для реалізації народом України конституційних прав участі у ньому: предмет місцевого референдуму та питання, які на місцевий референдум не виносяться; чітка процедура визначення питань, які виносяться на місцевий референдум, та прийняття рішення про призначення місцевого референдуму; види місцевих референдумів та їх правові наслідки для органів місцевого самоврядування та органів державної влади тощо; суб'єкти права призначати місцевий референдум або ініціювати його проведення; порядок та строки підготовки і проведення місцевого референдуму [ 5, с. 425 ].

Таким чином, прийняття нового закону про місцевий референдум дасть можливість вдосконалити механізм реалізації та участі громадян України в цій формі безпосередньої демократії, забезпечення реальних можливостей для впровадження рішень, прийнятих на місцевих референдумах. Його затвердження сприятиме покращенню двостороннього зв'язку влади і громадян задля досягнення прогресу та подальшого розвитку громадянського суспільства.

#### **Список використаної літератури**

1. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. - К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 672 с.
2. Федоренко В. Л., Кузнецова Н. О., Чернична Л. В. Інститут місцевого референдуму в Україні: проблеми теоретико-методологічного та законодавчого забезпечення / В. Л. Федоренко, Н. О. Кузнецова, Л. В. Чернична // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. - № 2 (88). – С. 35-49.
3. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко — К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. — 248 с.
4. Масич В. В. Референдум як інструмент зворотнього зв'язку: світові тенденції та Україна / В. В. Масич // Держава і право. – Випуск № 52. – С. 680 - 684.
5. Свида Т. О. Про реформування місцевого самоврядування в Україні / Т. О. Свида // Митна справа. – 2011. - № 4 (76). – ч. 2. – С. 420- 427.