



Тетяна Віталіївна Стешенко,
канд. юрид. наук, доцент;



Григорій Ігорович Салівон,
асистент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 342.573(477)

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

У статті розглядається сучасне розуміння і зміст поняття «місцевий референдум», його значення для суспільства, деякі актуальні аспекти організації і проведення місцевих референдумів в Україні. Пропонуються законодавчі шляхи вирішення існуючих проблем.

Ключові слова: місцевий референдум, місцеве самоврядування, територіальна громада, громадська ініціатива, муніципально-правові санкції.

Серед першочергових завдань, що постали сьогодні перед українською державою і суспільством, найважливішим є подальший розвиток місцевого самоврядування та місцевої демократії на основі проведення місцевих референдумів. У демократичному суспільстві референдум є основним способом забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами.

У конституційно-правовій літературі питанням місцевих референдумів приділялася увага в працях таких українських учених, як О. В. Батанов, В. М. Кампо, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький та ін.

Мета даної статті – з'ясувати сучасне розуміння й зміст поняття «місцевий референдум», окреслити проблемні питання організації та проведення місцевих референдумів, які актуальні як для України, так і для інших держав, оскільки поняття «референдум» бере початок від латинського *referendum* – те, що повинно бути повідомлено.

Референдум справедливо вважають важливим інститутом безпосередньої демократії. Визначаючи юридичну природу місцевого референдуму, слід зазначити, що саме він дає можливість населенню відповідної території більш повно виражати свою волю щодо вирішення основних питань місцевого значення.

Перш за все зауважимо, що новітнє визначення поняття «місцевий референдум» має ґрунтуватися на досягненнях європейської та української політико-правової думки, представниками якої запропоновані основні концептуальні розробки в цьому напрямку.

Цілісне наукове визначення досліджуваного поняття В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко сформулювали ще в 2000 р. у монографії «Референдум в Україні: історія та сучасність»: «Місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад. За своєю сутністю місцеві референдуми є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць» [1, с. 162].

Заслуговує також на увагу визначення О. В. Прієшкіної: «Місцеві референдуми в Україні – це вища, пріоритетна форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення шляхом голосування в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України» [2, с. 80].

Спробу підсумувати всі наявні в українській політико-правовій думці ухвали місцевого референдуму здійснив С. М. Дерев'яноко. При цьому він вказав, що місцевий референдум – це конституційний політико-правовий інститут, який є пріоритетною формою безпосереднього здійснення місцевої демократії, що полягає у прийнятті громадянами України, котрі мають право голосу і які є членами відповідної територіальної громади, шляхом таємного голосування рішень з найважливіших питань, віднесених Конституцією України і Законами України до відання місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу щодо актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб і є обов'язковими для виконання на відповідній території [3, с. 131].

Проведення місцевих референдумів передбачено законодавством багатьох країн світу. Перший референдум був проведений у 1439 р. в швейцарському

кантоні Берн. У сучасному світі законодавством різних країн закріплені різні підходи щодо організації та проведення місцевих референдумів. Наприклад, у США і Канаді передбачено проведення референдумів на регіональному та місцевому рівнях, в Білорусі – на центральному та місцевому рівнях, в Італії, Швейцарії, Росії – на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Змістовність місцевого референдуму, перш за все, обумовлена характером питань, які можуть бути предметом обговорення територіальною громадою. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, що віднесене Конституцією і законодавством України до предмета відання місцевого самоврядування. У Конституції України немає обмежень щодо змістовності предмета місцевого референдуму, тому чинне законодавство України про референдуми потребує негайного оновлення й удосконалення. Доцільно розширити коло питань, які повинні вирішуватися виключно на місцевих референдумах.

Враховуючи ту обставину, що питання організації і проведення референдумів повинні регулюватися виключно законами, в тому числі й Основним Законом, ми пропонуємо надати органам та / або посадовим особам місцевого самоврядування право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до предмету розгляду на місцевому референдумі. Наприклад, надати таке право місцевим радам або сільському, селищному, міському голові.

Сам термін «місцевий» означає, що рішення, прийняте на такому референдумі, може поширюватися лише на ту частину території, де проживає відповідна територіальна громада. Рішення місцевого референдуму, як відомо, мають вищу силу і є обов'язковими для всіх громадян та органів публічної влади на відповідній території.

Багато країн світу пропонують спростити процедуру ініціації й проведення референдуму з метою зменшення фінансових витрат для виявлення і закріплення безпосередньої волі народу. Наприклад, в Італії референдум «народне veto» може бути проведений на вимогу 1,2 % від чисельності виборчого корпусу [4, с. 172-173].

В Україні, щоб реалізувати право на місцевий референдум, необхідне рішення місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови про підтримку такого референдуму. Якщо ж питання, які виносяться на референдум, можуть привести до дострокового припинення повноважень органів або посадових осіб місцевого самоврядування, ініціювати і провести такий референдум практично неможливо. Необхідно повністю відсторонити від процесу організації та проведення референдумів органи і посадових осіб, для яких рішення місцевого референдуму може мати негативний характер, а подібну функцію покласти на незалежну організацію.

Для організації та проведення місцевого референдуму необхідно належне матеріально-фінансове забезпечення. Тому варто закріпити в законодавстві положення про спеціальний фонд, який буде призначений виключно для організації та проведення таких заходів.

Актуальним на сьогодні залишається питання щодо законності рішень, що приймаються на місцевих референдумах. Це питання лежить у першу чергу в площині законності, правової культури та правосвідомості членів територіальної громади як частини українського суспільства.

Також потребує вдосконалення питання оголошення результатів референдуму. Ми пропонуємо доводити до відома громадян, членів територіальної громади, результати місцевого референдуму не тільки шляхом офіційного їх опублікування в ЗМІ та / або на дошці оголошень органів місцевого самоврядування, а також будь-яким доступним способом, у тому числі й за допомогою всесвітньої мережі Internet, що зробить інформацію про результати місцевих референдумів більш доступною для членів територіальних громад.

Діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування повинна здійснюватися від імені та в інтересах територіальної громади, яка наділила їх повноваженнями. Однак не завжди рішення цих суб'єктів муніципального права здійснюються саме з цією метою. Тому місцевий референдум як форма безпосередньої демократії може і повинен стати ефективною протипоагою такій діяльності публічної влади на місцях; з його допомогою можуть бути скасовані рішення органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які не відповідають волі територіальної громади.

Референдум може стати ефективним інструментом боротьби з корупцією. Шляхом голосування на референдумі суспільство може приймати рішення про відкликання депутата місцевої ради або дострокове припинення повноважень сільського, селищного чи міського голови. Це питання актуальне не тільки для України, але і для інших країн світу, оскільки саме суспільство зацікавлене в ліквідації корупції в системі публічної влади.

Дострокове припинення повноважень органів або посадових осіб місцевого самоврядування повинно справді відповідати волі територіальної громади. А для цього необхідні певні гарантії. Якщо для територіальної громади такою гарантією є можливість застосування муніципально-правових санкцій, чіткий і зрозумілий порядок їх реалізації, то для органів і посадових осіб, до яких будуть застосовуватися муніципально-правові санкції, такою гарантією є певні правові механізми, які запобігатимуть зловживанням з боку політичних сил, що підбурюють територіальну громаду до негативних дій.

Однією з таких гарантій може бути, наприклад, умова, що дострокове припинення повноважень місцевої ради або відповідної сільської, селищної, міського голови визнається не легітимним, якщо в місцевому референдумі взяло участь менше 2/3 від загальної кількості громадян, унесених до списків для голосування.

Так само необхідно посилити юридичну відповідальність за наклеп і неаргументовані наговори на посадових осіб і членів органів публічної влади, щоб таким чином не допустити поширення неправдивої інформації, яка вплине на прийняття рішення на референдумі.

Закріплення на законодавчому рівні чіткої й зрозумілої процедури застосування всіх муніципально-правових санкцій територіальною громадою дасть

реальну можливість первинному суб'єктові місцевого самоврядування контролювати діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, направити їх діяльність у русло інтересів територіальної громади.

Ми згодні з думкою П. М. Любченка про те, що недосконалість правової регламентації організації та проведення місцевих референдумів перешкоджає широкій участі населення в місцевому самоврядуванні, стримує розвиток громадської ініціативи, зростання соціальної активності членів територіальних громад. Спрощення процедури ініціювання місцевих референдумів, широке застосування нових форм вивчення громадської думки щодо важливих питань місцевого значення будуть сприяти активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні, удосконаленню зворотного зв'язку органів місцевого самоврядування з населенням [4, с. 175].

Отже, все викладене свідчить про необхідність закріплення у законодавстві розглянутих питань, зокрема у Кодексі України про вибори і референдуми або ж у Муніципальному кодексі України.

Список літератури: 1. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність : монографія / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с. 2. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посіб. / О. В. Прієшкіна. – К. : Кондор, 2004. – 336 с. 3. Дерев'янка С. М. Поняття «місцевий референдум» у новітній українській політико-правовій думці / С. М. Дерев'янка // Наукові праці. Науково-методичний журнал Чорноморського державного гуманітарного університету ім. П. Могили. – Серія : Політичні науки. – Вип. 170. – Том 182. – С. 128–132. 4. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2012. – 496 с.

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МЕСТНЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ В УКРАИНЕ

Стешенко Т. В., Саливон Г. И.

В статье рассматривается современное понимание и содержание понятия «местный референдум», его значение для общества, некоторые актуальные аспекты организации и проведения местных референдумов в Украине. Предлагаются законодательные пути решения существующих проблем.

Ключевые слова: местный референдум, местное самоуправление, территориальная громада, общественная инициатива, муниципально-правовые санкции.

CURRENT ISSUES OF IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATION AND CONDUCTING LOCAL REFERENDUMS IN UKRAINE

Steshenko T. V., Salivon H. I.

The article discusses the modern understanding and maintenance of concept «local referendum», his value for society, some actual aspects of organization and leadthrough of local referendums in Ukraine, the legislative ways of decision of existent problems are offered.

Key words: local referendum, local government, territorial mass, public initiative, municipal-legal approvals.

Надійшла до редколегії 11.09.2014 р.