

*a mechanism for effective implementation of the constitutional provisions. In particular, it is confirmed by growing role of the Constitution within the national legal system, the state guarantees for the person concerning the principles of justice, freedom and priority of the rule of law in the field of political and economic relations, enlargement and constitutional law, and numerous violations of human rights and freedoms by authorities to perform state functions in various branches and levels of government (i. e. violations of the legislative process, «knopkodavstvo (button pressing)», absence of a MP without good reason in the session hall during voting, violations of other parliamentary procedures, omission of the president of the state and his escape from the national territory in its difficult period of time, non-enforcement of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, etc.), for which it is virtually impossible to apply traditional measures of legal liability. Constitutional and procedural responsibility has to become an important legal form of implementation of one of the most important legal constitutional principles of state responsibility before a person.*

**Key words:** *mechanism of liability, constitutional and procedural responsibility, constitutional procedures.*

*Стаття надійшла 18 березня 2015 р.*

УДК 342.573

**О. Б. Онишко**

## **МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ В УКРАЇНІ**

*Досліджено правову природу забезпечення права на проведення і участь у місцевих референдумах в Україні, закріпленого в Конституції України. Проаналізовано поняття референдуму та право громадян на виявлення однієї з форм безпосередньої демократії – місцевого референдуму. Запропоновано розробку нового законопроекту «Про місцеві референдуми в Україні» з урахуванням і норм чинного законодавства, і недоліків попереднього законопроекту № 7082 від 03.09.2010 р., який пройшов лише перше читання у парламенті.*

**Ключові слова:** *референдум, безпосередня демократія, місцеве самоврядування, законопроект, територіальна громада, громадська ініціатива, народне голосування.*

**Постановка проблеми.** Питання щодо визначення реалізації управлінської функції держави в Україні через місцеві референдуми не вирішено. Відсутність правового регулювання та правової регламентації навіть через розроблення нормативно-правових актів місцевого значення, а також неможливість вирішення питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення зумовило необхідність розробки

основних положень проекту Закону України «Про місцеві референдуми в Україні» на основі аналізу чинного ЗУ «Про Всеукраїнський референдум», розробленого Кабінетом Міністрів України, та зареєстрованого проекту ЗУ «Про місцеві референдуми», а також урахуваючи попередній досвід дії ЗУ «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», який втратив чинність.

**Мета** статті полягає в обґрунтуванні та розробленні правових норм щодо реалізації конституційного права громадян України на місцеві референдуми.

**Виклад основних положень.** Відповідно до статті 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1]. Ст.ст. 140–145 Конституції України вказують, що однією з форм участі громадян в управлінні державними справами є місцеве самоврядування – форма «локальної» демократії, яка передбачає право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування є одним із ефективних засобів обмеження центральної влади в інтересах окремого регіону, міста чи місцевості, кожен із представників яких усвідомлює себе передусім як житель певного міста, селища, села. Тому місцеві інтереси для нього можуть бути значно важливіші від загальнодержавних [2].

Референдум є прямим способом волевиявлення народу. Референдум (від лат. *referendum* – те, що треба доповісти) – у державному праві прийняття електоратом (виборцями) рішення з конституційних, законодавчих чи інших внутрішньо- чи зовнішньополітичних питань. Залежно від предмета, способу проведення і сфери застосування розрізняють: референдум конституційний (на всенародне голосування виноситься проект конституції чи конституційні поправки) і законодавчий (предмет референдуму – проект закону), загальнодержавний чи місцевий, обов'язковий референдум чи факультативний [2, с. 301].

В Україні існує два види референдумів: Всеукраїнський і місцевий. Всеукраїнський референдум – це референдум, в якому право брати участь мають усі громадяни України, що мають право голосу та проживають на території України. Мета проведення всеукраїнського референдуму – вирішення питань державного значення шляхом урахування бажань усього населення держави.

Місцевий референдум – це спосіб волевиявлення населення певної адміністративно-територіальної одиниці у вирішенні внутрішніх питань місцевого значення. Брати участь у місцевому референдумі мають право громадяни України, що мають право голосу та постійно проживають або працюють на території адміністративно-територіальної одиниці, в якій проводиться референдум.

До міжнародних актів, що вказують на можливість проведення всенародних референдумів узагалі та локальних зокрема, належать: Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 1985 р., Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 р., Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасницях Співдружності 1994 року.

Поряд із поняттям про місцеві (локальні) референдуми існують й інші види ініціативи громадськості на місцях, процедура яких є відмінною від проведення референдумів, проте їх вплив на здійснення місцевої політики є не меншим. До таких інструментів впливу на місцях належать локальні ініціативи (так часто називають місцеві референдуми, що проводяться за ініціативою громади, з поданням петиції у місцеві органи влади), громадські слухання та «town hall meetings» (поширена практика у США) [3, с. 49].

Досвід країн Європи свідчить про регулювання місцевих референдумів на різних законодавчих рівнях. Конституційне закріплення є у Бельгії, Болгарії, Франції, Угорщині, Італії, Люксембурзі, Польщі, Португалії. Конституційне регулювання може полягати у визначенні загальних принципів, спільних для референдумів усіх рівнів (наприклад, Греція, Латвія, Литва), або містити конкретні положення, що стосуються виключно місцевого голосування (наприклад, в Італії Конституція регулює питання регіонального референдуму). Набуло поширення законодавче закріплення можливості проведення референдуму на місцевому рівні (Естонія, Ірландія, Мальта, Швеція); у Бельгії положення Конституції стосуються виключно місцевого референдуму; в Іспанії положення стосовно референдуму містяться в Статутах автономії, також існує спеціальний закон, що передбачає проведення місцевих референдумів; у Нідерландах до 2004-го року існував Тимчасовий закон про референдум). Можливе непряме закріплення проведення місцевого референдуму в Основному Законі (наприклад, у Чехії глава Конституції «Про основні права та свободи» містить непрямі вказівки на наявність інституту народного голосування на місцевому рівні) [3, с. 88].

В Україні наявні такі форми партисипативної демократії на місцевому рівні, що законодавчо закріплені: місцеві референдуми, місцеві

вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян, тощо [4, с. 55]. Проте одним із найефективніших способів вирішення проблем територіальної громади, із залученням всіх її членів до вирішення питання, є місцевий референдум.

З 1991 до 2009 рр. у 19 регіонах України проведено 151 місцевий референдум, 135 із них були успішними; 102 референдуми відбулися у селах. Проте прийняті рішення не завжди були реалізовані (у 9 областях кожне четверте рішення залишилось невиконаним). Більшість референдумів стосувались питань адміністративно-територіального устрою (31,8%), назв населених пунктів (25,7%) та організаційних питань (20,4%) [5, с. 18].

Слід зазначити, що ЗУ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 виявився застарілим і не відповідав суспільним, політичним та економічним реаліям сучасності. Прийняттям нового Закону «Про Всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 встановлено оновлений порядок здійснення народовладдя та введення громадської ініціативи у життя, враховуючи демократичні принципи життєдіяльності суспільства та європейські стандарти реалізації права людини на управління державними справами. Однак на загальнодержавному рівні вказаний закон створив можливості для українського народу вирішувати важливі питання загальнодержавного значення шляхом референдуму, але на регіональному рівні у вирішенні важливих питань місцевого значення громадяни не мають такої можливості. Законопроектів про місцевий референдум було кілька, поданих на розгляд до Верховної Ради як громадськими організаціями, так і депутатськими групами, і лише законопроект № 7082 від 03.09.2010 р. за ініціювання экс-прем'єр-міністра України М. Азарова пройшов перше читання у 2012 році і був спрямований на доопрацювання. Нині його удосконалення триває, однак на розгляд у Верховну Раду нового скликання доопрацьований проект представлений не був. Водночас законопроект є недосконалим, потребує значних змін, не відповідає Закону України «Про Всеукраїнський референдум» та Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Тому вважаємо, що необхідні доопрацювання у цій галузі права, або створення нового законопроекту, який би повною мірою відповідав нормам Конституції України та законам України, більш досконало регулював процедуру проведення місцевого референдуму відповідно до реалій сьогодення та європейських стандартів.

Зауважимо, що деякі риси законопроекту негативно характеризують його з точки зору дотримання чинного законодавства: хаотично відображені у законопроекті норми про інформаційний супровід

місцевого референдуму; не визначено єдиний цілісний механізм інформування учасників місцевого референдуму, а також визначено обмежене коло ініціаторів місцевого референдуму. Крім того, посилаючись на Кодекс належної практики щодо референдумів, вважаємо за необхідне включити в законопроект норми, які б зобов'язували органи влади відповідних рівнів: а) інформувати громадян про позиції стосовно поставленого на референдум питання/рішення (у формі пояснювальної записки) у місцевих засобах масової інформації, агітках, банерах, офіційних Інтернет-ресурсах; б) поширювати всебічну інформацію про референдум, зокрема мовами національних меншин, в адміністративно-територіальних одиницях, де останні компактно проживають.

У законопроекті № 7082 відсутнє і визначення територіальної громади, принципи проведення місцевого референдуму, надання можливості ініціювання місцевого референдуму громадськими об'єднаннями, місцевим політичними партіями та органами місцевого самоврядування. Він не повною мірою забезпечує дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу та процесу проведення місцевого референдуму; не повністю здійснює консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій з місцевих референдумів, не має чітко встановлених обов'язкових для використання в роботі виборчих комісій та комісій з референдумів роз'яснень і рекомендацій з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми; не містить чіткого механізму, що публікує інформацію про підготовку та проведення виборів і референдумів в Україні, матеріали про свою діяльність, а також інші матеріали, що стосуються процесу проведення місцевого референдуму.

Необхідність розроблення нового законопроекту «Про місцеві референдуми в Україні» зумовлена потребою виконання Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [6].

Якісне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики – механізму та інструменту державного управління регіональним розвитком, що сприятиме розв'язанню проблем регіонів, вимагає насамперед децентралізації державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів, удосконалення процесів стратегічного планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях, запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих

органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях.

Для досягнення цієї цілі також необхідні значні інвестиції у розвиток людського капіталу – навчальні та практичні програми підвищення кваліфікації спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які відповідають за формування і реалізацію державної регіональної політики та здійснення контролю за станом її реалізації [7, с. 10–15].

Однак ефективне функціонування регіональної політики неможливе без народного волевиявлення на місцях, яке необхідно для вирішення питань місцевого значення: щоб не лише органи влади на місцях реалізовували державну політику та приймали владні рішення, а й члени територіальної громади мали змогу долучитися та висловити власну думку з приводу вирішення тих чи інших проблем.

Значним кроком вперед у механізмі реалізації гарантованого державою права громадян на участь у місцевому референдумі могло б бути прийняття нового Закону, який би досконало врегулював процедуру проведення місцевого референдуму. Ця форма локальної демократії стала б ефективним засобом контролю територіальної громади за діяльністю місцевої влади, зокрема в частині взятих нею на себе зобов'язань, прогресом на шляху до формування громадянського суспільства та наближення до європейських стандартів захисту прав людини і громадянина у демократичній правовій державі.

Необхідність розробки проекту закону України у сфері регулювання основних положень і принципів проведення місцевих референдумів обумовлена законодавчим удосконаленням механізму безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Прийнятий нещодавно ЗУ «Про всеукраїнський референдум» успішно діє, а питання безпосередньої участі громадян у вирішенні нагальних питань на місцях через проведення місцевих референдумів неврегульовано.

Процес розробки законопроекту «Про місцеві референдуми в Україні» є складним, тривалим і потребує максимального врахування положень і ЗУ «Про всеукраїнський референдум», і низки положень інших чинних Законів України, приміром: «Про центральну виборчу комісію», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про місцеве самоврядування» та ін.

Отож, у законопроект пропонується включити шість розділів, які об'єднуюватимуть 43 статті.

У першому розділі вбачаємо за необхідне: визначити такі основні поняття, як місцеві референдуми, територіальна громада, результати місцевого референдуму; учасники місцевого референдуму, охарактеризувати коло питань, винесених на місцеві референдуми, основні принципи їх проведення; вказати предмет і види місцевих референдумів, за чіткі ініціативи можуть проводитися місцеві референдуми; визначити умови та обмеження, за наявності яких проведення місцевих референдумів є неможливим.

У другому розділі законопроекту вважаємо за доцільне визначити органи, які приймають рішення про проведення місцевих референдумів та строки оприлюднення такого рішення, а також встановлення конкретної дати щодо проведення місцевих референдумів, наприклад: «Місцевий референдум проводиться у вихідний день не пізніше 30 днів з дня офіційного оголошення про дату його проведення».

У третьому розділі законопроекту пропонується визначити ініціаторів проведення місцевих референдумів, а оскільки місцеві референдуми – це безпосередній вияв демократії на місцях, тобто територіальними громадами, то проведення референдуму на прохання мешканців місцевої територіальної громади може здійснюватися за ініціативи:

- 1) групи не менше 15 громадян, які володіють активним виборчим правом;
- 2) зареєстрованої політичної партії або громадської організації, які беруть активну участь у розвитку місцевого самоврядування;
- 3) некомерційної організації, яка є юридичною особою, зареєстрованою в адміністративно-територіальній одиниці, де планується проведення місцевого референдуму. Усі вказані особи називаються ініціаторами місцевого референдуму. Також у цьому розділі потрібно вказати, як здійснюватиметься повідомлення місцевого населення про ініціативу проведення місцевих референдумів, збір підписів від населення ініціатором проведення місцевого референдуму, підрахунок голосів щодо реалізації такої ініціативи, можливість оскарження такої ініціативи, а також призначення місцевого референдуму після проходження усіх зазначених процедур.

У четвертому розділі законопроекту пропонуємо визначити норми щодо оголошення про початок процесу місцевого референдуму, формування округів і дільниць для голосування, порядок формування складу територіальних комісій з проведення місцевого референдуму, права, обов'язки і повноваження територіальних комісій, склад і порядок їх формування, порядок формування складу, повноваження, права та обов'язки дільничих комісій з проведення місцевого референдуму,

а також передбачити можливість проведення місцевого референдуму без утворення дільничих комісій (в межах одного чи кількох сіл, районів у містах, чисельність яких не перевищує 100 осіб, обов'язки дільничих комісій може виконувати територіальна комісія) тощо.

П'ятий розділ повинен регулювати питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення підготовки і проведення місцевого референдуму.

Шостий розділ має визначати порядок голосування та встановлення результатів проведення місцевих референдумів, що охоплює характеристику виборчих бюлетенів, приміщення для голосування, порядок підрахунку голосів учасників референдуму, можливість визнання дільничною комісією голосування на дільниці недійсним, підведення підсумків голосування, офіційне оприлюднення результатів місцевого референдуму, правові наслідки проведення місцевих референдумів та встановлення інших норм, необхідних для встановлення правового підґрунтя місцевих референдумів.

**Висновки.** Розроблення нового законопроекту «Про місцеві референдуми в Україні» дасть змогу місцевим громадам шляхом безпосереднього демократичного волевиявлення реалізовувати своє право на владу, самостійно вирішувати питання місцевого значення на основі європейських принципів функціонування України у світовому співтоваристві.

Законопроект «Про місцеві референдуми в Україні» стосується питання розвитку адміністративно-територіальних одиниць, у зв'язку з чим представники органів місцевого самоврядування та представники місцевих громад повинні запрошуватися до участі в обговореннях питань місцевого значення, які в подальшому виноситимуться на голосування на місцевих референдумах.

Для участі в обговоренні потрібно запросити і провідних науковців та правників у сфері конституційного права, і представників державних адміністрацій, депутатів місцевих рад і громадських об'єднань.

Прийняття Закону України «Про місцевий референдуми в Україні» з урахуванням усіх недоліків у цій сфері, з огляду на попередній законопроект, дозволить удосконалити механізм забезпечення реалізації громадянами України такої форми безпосередньої демократії, як місцевий референдум, створить належні можливості для реалізації рішень місцевого значення, а також сприятиме подальшому розвитку демократичного громадянського суспільства в Україні.

Крім того, реалізація законопроекту позитивно вплине на розвиток адміністративно-територіальних одиниць, зокрема сприятиме



зростанню соціальної активності кожного мешканця, залученню населення до самоврядного процесу, а відтак – становленню повноцінного місцевого самоврядування у адміністративно-територіальних одиницях.

---

1. Конституція України. Науково-практичний коментар [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yport.inf.ua/konstitutsiya-ukrajini-naukovo-praktichnij.html>

2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 5: П-С. – 2003. – 736 с.

3. Референдуми в Європейському Союзі / О. Чебаненко, О. Гришук, Н. Колодяжна, А. Євгенєва; за ред. Д. С. Ковриженка. – К.: ФАДА; ЛТД, 2007. – 186 с.

4. Толкованова В. В посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2011. – 199 с.

5. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормо-проектні аспекти: матеріали «круглого столу» (2009, м. Київ) / автор. кол.: В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, Д. С. Базілевич, Н. О. Кузнецова, Л. В. Черничка; упоряд.: С. І. Пиняк, Ю. П. Гарбуз, Г. С. Степанян. – К.: СПД Москаленко О. М., 2009. – С. 27–55.

6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

7. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмі та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.

### **Онышко О. Б. Местные референдумы в Украине**

*Исследована правовая природа обеспечения права человека на проведение и участие в местных референдумах в Украине, закрепленного в Конституции Украины.*

*Проанализированы понятие референдума и право граждан на проявление одной из форм непосредственной демократии – местного референдума.*

*Предложено разработать новый законопроект «О местных референдумах в Украине» с учетом норм действующего законодательства и недостатков предыдущего законопроекта № 7082 от 03.09.2010, прошедшего в парламенте только первое чтение.*

**Ключевые слова:** референдум, непосредственная демократия, местное самоуправление, законопроект, территориальная община, общественная инициатива, народное голосование.

**Onyshko O. B. Local referendums in Ukraine**

*The legal nature of the right to hold and participate in local referendums in Ukraine, enshrined in the Constitution of Ukraine is examined in the article. The article deals with the concepts of referendum and citizens right to identify a form of direct democracy – a local referendum. It is proposed to develop a new draft law «Local referendums in Ukraine» with the current legislation as well as all the shortcomings of the previous bill number 7082 from 03.09.2010 which has passed only the first reading in Parliament.*

*Development of a new law project «Local referendums in Ukraine» will enable local communities for solve local issues will realise their right the way of direct democratic based on European principles of Ukraine in the world community.*

*The process of developing the law project «On local referendum in Ukraine» is complex, lengthy and requires maximum consideration of the provisions of the existing Law «On All-Ukrainian referendum», and other applicable laws of Ukraine, such as: «On Central Election Commission», «On election of Deputies of the Autonomous Republic of Crimea, local councils and village, town and city burgomaster's», «On Local Government» and others. Six chapters that will unite 43 articles are proposed to be included in this law project. Create of a new law project will improve the mechanism of ensuring implementation of Ukraine this form of direct democracy as a local referendum, provide adequate opportunities for the implementation of decisions of local importance, and will facilitate the development of democratic society in Ukraine. In addition, the implementation of the draft law will positively affect the development of administrative units, in particular, to increase social activity of each resident, attracting people to self-process, and thus becoming a full-fledged local government in the administrative-territorial units.*

**Key words:** referendum, direct democracy, local government, law, local community, public initiative, popular vote.

Стаття надійшла 19 травня 2015 р.

УДК 342.7

**А. Й. Француз**

## **УТВЕРЖДЕННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНА ДЕТЕРМІНАНТА РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано закріплені в Конституції України основні принципи прав людини та їх гарантії. В Україні найвищою соціальною цінністю вважається людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. А гарантії прав і свобод людини є змістом і спрямованістю діяльності Української держави.*