

структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В.В. Кравченка. Науково-практичний посібник. – К.: Атіка, 2003. – 288 с.

3. Погорілко В.Ф. Муніципальне право України. : підручник / В.Ф. Погорілко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

4. Сало І.С. Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях. – К. : НІСД, 2011. – 39 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/association-cc724.pdf>

**Скробач С.Л.**

*студентка,*

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

## **РЕФЕРЕНДНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Референдум – форма безпосередньої демократії, що відображає рівень народовладдя та ступінь розвиненості громадянського суспільства в державі. Саме всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року засвідчив волю українців жити у незалежній державі. Тому значення референдумів важко переоцінити.

Провести ж сам референдум просто неможливо без чіткої регламентації процедури – як його призначити чи проголосити, як організувати голосування, хто голосуватиме, хто підраховуватиме голоси, що робити з результатами? Відповіді на всі ці запитання об'єднується в межах субінституту референдного процесу. Тому від якості закріпленого в законодавстві порядку проведення залежить можливість та ефективність проведення референдумів.

Оскільки ЗУ «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» 1991 року [2] приймався ще до прийняття Конституції України, ряд його положень були застарілими і не відповідали суспільному розвитку, а тому потребували оновлення. Це можна підтвердити тим, що після референдуму 1991 року проводився лише 1 референдум 16 квітня 2000 року, і його результати так і не втілилися у життя. Тому у 2012 році прийнято Закон України «Про всеукраїнський референдум» [1], який до цього часу викликає жваві дискусії.

Отож згідно із новим Законом України «Про всеукраїнський референдум» референдний процес включає такі стадії, як: призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму; організацію та проведення всеукраїнського референдуму, що включає складання списків учасників, агітацію; голосування та

встановлення результатів референдуму; офіційне оголошення та оприлюднення результатів всеукраїнського референдуму; оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосується процесу референдуму; втілення результатів референдуму (наприклад, набрання чинності Законом, схваленим на референдумі; набрання чинності Закону про внесення змін до Конституції України).

Спосіб призначення (проголошення) референдуму залежить від предмету такого референдуму: так, ратифікаційний референдум (щодо зміни території України за міжнародним договором) призначається Верховною Радою, конституційний референдум щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України і референдум за народною ініціативою (законодавчий, загальний) призначається Президентом України [1].

Цікавим є положення про те, що «шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України (установчу владу)» (ст.15 ЗУ «Про всеукраїнський референдум» [1]). Як би гарно не звучали такі слова, вони не сприяють розвитку демократії в країні, а навпаки стають засобом прийняття авторитарних рішень. Історія знає немало прикладів, коли за результатами референдумів приймалися рішення реакційного характеру; правлячі кола завжди мають можливість впливати на свідомість учасників референдуму [6, с. 64], згадати лише референдуми 1933 року щодо виходу з Ліги Націй і 1938 року щодо приєднання Судетської області у Німеччині. Тим більше такий спосіб зміни Конституції України не передбачений самою Конституцією [3], яка має вищу юридичну силу, ніж прийнятий закон. Тому варто виключити ці положення із закону.

Деякі зауваження є і щодо законодавчого референдуму: так, якщо питанням референдуму є скасування певного закону, то за результатами такого референдуму закон може втратити силу, тоді за допомогою чого регулюватимуть коло правовідносин, на які поширювалась сфера дії закону? [4] В такому випадку було б добре у ЗУ «Про Всеукраїнський референдум» чи у питанні, що виноситься на референдум, передбачити терміни прийняття нового закону і скасовувати чинність попереднього з прийняттям нового.

Законодавчий референдум за народною ініціативою викликає ще одне запитання: у ст.15 Закону записано, що «через всеукраїнський референдум за народною ініціативою Український народ може приймати закони України» [1]. Тобто виходить, що зібрались на збори 18-20-тирічні громадяни України, написали законопроект, утворили ініціативну групу, зібрали підписи і винесли такий законопроект на референдум? А для чого ж тоді в Україні

Верховна Рада? І для чого ж тоді положення про те, що право законодавчої ініціативи мають громадяни, якими виповнився 21 рік? [4] Варто було б змінити ч.4 ст.15 Закону і закріпити положення про те, що на референдум може вноситься питання про прийняття закону на основі законопроекту, що розглядався у парламенті України.

Щодо організації та проведення референдуму, то, в принципі детально врегульовано питання встановлення дільниць та округів, формування списків учасників, інформування учасників референдуму про час та місце його проведення, питання агітації, матеріально-технічного забезпечення. Проте, і ці статті закону потребують доопрацювання, якщо для нормального функціонування закону має якийсь значення законодавча техніка [3]. Наприклад, у законі вживають формулювання «ініціативна група із всеукраїнського референдуму», «ініціативна група всеукраїнського референдуму», «ініціативна група із проведення всеукраїнського референдуму». У всіх подібних випадках потрібно вибирати одне словосполучення, яке буде вживатись у законі.

Неоднозначним є ставлення науковців щодо формування окружних і дільничних комісій референдуму, адже їх склад залежить в принципі лише від місцевих органів влади: окружні комісії референдуму утворюються Центральною виборчою комісією за поданням Голови ВР АРК, голів обласних рад, м. Києва та м. Севастополя; дільничні – окружними виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, а у разі відсутності таких органів – за пропозицією відповідно сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах рад або посадових осіб [1]. Такий спосіб формування комісій можна вважати демократичним лише за умови, що місцева влада дійсно захищає інтереси народу, а не прагне догодити центральній владі [3].

Щодо голосування і встановлення результатів референдуму також є зауваження: закон передбачає лише визнання голосування референдуму недійсним на дільниці, а якщо під час проведення референдуму відбулись суттєві порушення, які можуть впливати на об'єктивність результатів в цілому, то що робити в такому випадку? Варто було б все ж закріпити положення, яке містилось у ЗУ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» щодо визнання референдуму таким, що не відбувся через грубі порушення закону та призначення повторного референдуму [2].

Потрібно також зазначити, що всі попередньо розглянуті питання стосуються лише всеукраїнського референдуму, і хоча Конституція України передбачає проведення місцевих референдумів, порядок їх проведення законодавчо не врегульований. Взагалі на референдум повинні вноситься питання,

які безпосередньо стосуються повсякденного життя людей. Так, наприклад, у м. Единбург, що знаходиться у Великобританії, у 2005 році проводився референдум щодо необхідності введення плати з мотоциклістів при в'їзді у місто в певні години дня (74% – проти, явка – 62%) [5, с. 163]. Отож починати впроваджувати таку форму безпосередньої демократії як референдум у життя громадянського суспільства необхідно з місць, а для цього перш за все необхідно прийняти ЗУ «Про місцеві референдуми».

Отже, з одного боку, референдум дає можливість громадянам прийняти рішення з тих питань, які не може узгодити влада, також дає можливість вплинути на окремі аспекти діяльності органів влади та змінити їх, але, з іншого боку, референдум може бути засобом прийняття авторитарних рішень. Тому закон повинен бути викладений таким чином, щоб референдум не протиставлявся представницькій демократії, а навпаки, сприяв парламенту у здійсненні його функцій. І ще потрібно зважити на те, що, якщо ми хочемо дійсно використовувати референдум для вирішення важливих питань і прагнемо, щоб це був демократичний і правовий інститут, то потрібно починати з малого – і в першу чергу вирішувати за допомогою референдумів питання місцевого значення.

### Список використаних джерел:

1. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012// [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>.
2. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 // Відомості Верховної Ради УРСР . – 1991. – №33. – Ст. 443. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1286-12> (втратив чинність).
3. Ковальський В., Тимошук О. Шаповал Володимир: «Той, хто сьогодні ініціюватиме загальнонаціональний референдум, діятиме як політичний провокатор»// Юридичний вісник України. – 2013. – №9. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://smi.liga.net/articles/2013-03-05/8547893\\_volodimir\\_shapoval\\_toy\\_khto\\_sogodn\\_n\\_ts\\_yuvatime\\_zagalnonats\\_onalniy\\_refere\\_ndum\\_d\\_yatime\\_yak\\_pol\\_tich.htm](http://smi.liga.net/articles/2013-03-05/8547893_volodimir_shapoval_toy_khto_sogodn_n_ts_yuvatime_zagalnonats_onalniy_refere_ndum_d_yatime_yak_pol_tich.htm).
4. Коментар О. Мороза (до Закону України «Про всеукраїнський референдум») [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://politiko.ua/groups/talk\\_topic?id=2859](http://politiko.ua/groups/talk_topic?id=2859).
5. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В.Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с. – Бібліогр.: с. 179–185.
6. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – Артек, Вища шк., 1997. – 264 с.