

РОЛЬ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ

Бучинська А. Й.

к.ю.н., доцент кафедри правознавства

Постановка проблеми. Процес децентралізації державного управління є одним з ключових в умовах сучасного державотворення. Даний процес повинен супроводжуватись передачею значної частини публічних завдань на вирішення місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого є територіальна громада. Саме територіальна громада має мати реальні важелі впливу на вирішення питань місцевого значення і органи місцевого самоврядування. Одним з таких дієвих механізмів може слугувати місцевий референдум. Проводячи реформи в нашій державі важливо звертатись до успішного досвіду реформування місцевого самоврядування в інших державах, однією з яких є саме Польща.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні дослідженням підстав організації і проведення місцевих референдумів займались такі вчені-конституціоналісти як В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, Ю. М. Тодика, М.І. Корнієнко, М.О. Баймуратов, П.М. Любченко. Серед польських вчених питання функціонування місцевих референдумів досліджували такі вчені як А. Бородо, З. Буковський, Б. Дольницький, Х. Іздебський, З. Леонський, П. Рончка. Необхідно констатувати той факт, що останнім часом, в Україні практично не проводяться дослідження такої важливої форми прямої демократії як місцевий референдум, що в свою чергу зумовлено відсутністю відповідної нормативно-правової бази, а саме профільного закону, який би закріплював механізм реалізації територіальними громадами їх права на місцевий референдум.

Мета, завдання та методика досліджень. *Метою дослідження є здійснення порівняльного аналізу законодавства України і Польщі щодо правових підстав проведення місцевого референдуму.*

Завданнями дослідження є проаналізувати нормативно-правове закріплення підстав функціонування однієї з форм безпосередньої демократії на місцевому рівні у вигляді місцевого референдуму, розкрити зміст поняття та умов проведення місцевого референдуму, з'ясувати відмінності регулювання цього інституту в українському і польському законодавстві і надати рекомендації вітчизняному законодавцю.

Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання: порівняльно-правовий (компаративістський), діалектичний, формально-юридичний, формально-логічний, функціональний, історичний, системного аналізу, моделювання та прогнозування

Результати досліджень. Одним з основних принципів представницької демократії є принцип прямої демократії, що реалізується шляхом прийняття рішень в найбільш значущих питаннях самими виборцями. Референдум як один з видів представницької демократії забезпечує право громадян на участь у суспільному житті, яке гарантується ст. 38 Конституції України, а саме: «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]. Інакше кажучи, суспільство може вирішувати як про справи державні на центральному, так і на місцевому або регіональному рівні.

Поняття місцевого референдуму безпосередньо пов'язане з діяльністю місцевого самоврядування. На сьогоднішній день, основною нормативно-правою базою з питань проведення місцевого референдуму в Україні є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» і, як відомо, в зв'язку з прийняттям окремого закону, який регулює питання проведення всеукраїнського референдуму, втратили чинність положення Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 року, який регулював питання організації і проведення місцевого референдуму. Така ситуація

призводить до того, що право на місцевий референдум закріплене, але відсутній правовий механізм реалізації цього права жителями територіальних громад.

Аналіз Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» показує, що так насправді скористатись своїм правом на проведення місцевого референдуму жителі територіальних громад навряд чи зможуть, оскільки в цьому Законі маємо лише в ст. 1 визначення поняття місцевого референдуму під яким слід розуміти форму прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування та ст. 7, відповідно до якої місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування, однак на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади [2].

По-своїй суті, як зазначається в науковій літературі, місцевий референдум являє собою безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом голосування членів цих громад [3, с. 296], а також є найвищою нормативною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення, а також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати участь в управлінні місцевими справами [4, с. 279].

Відповідно до існуючої до недавнього часу, законодавчої бази, предметом місцевого референдуму могло бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування; прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад та їх виконавчих органів. На місцеві референдуми могли виноситися питання, які належали згідно з законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної місцевої ради та її голови. Виключно місцевими референдумами мали вирішуватись питання про найменування або перейменування сілрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр.

На даний час, маємо декілька законопроектів про місцевий референдум, але, на жаль, жодних перспектив на прийняття Закону про місцевий референдум, в найближчому часі не має. В існуючих законопроектах, серед іншого пропонується розглядати місцевий референдум як форму безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади села, селища, міста, району у місті, добровільного об'єднання кількох сіл щодо вирішення питань місцевого значення на території села, селища, міста, району у місті, добровільного об'єднання кількох сіл шляхом прямого голосування. До питань місцевого значення належать питання, віднесені Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування, в тому числі питання про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів, а також інші питання, які не належать до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим, крім питань, делегованих органами виконавчої влади.

Місцеві референдуми можуть бути імперативними, консультативними, повторними. Імперативний місцевий референдум це місцевий референдум, рішення якого мають мати обов'язковий характер та вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Ці рішення місцевого референдуму будуть являти собою підзаконний нормативно-правовий акт. Консультативний місцевий референдум має проводитись з метою з'ясування думки членів територіальних громад з питань місцевого значення та результати якого будуть розглядатись і враховуватись під час прийняття рішень відповідними органами місцевого самоврядування або їх посадовими особами. Повторний місцевий референдум буде мати місце у разі визнання імперативного місцевого референдуму недійсним.

Місцевий референдум може бути ініційований на вимогу не менш як однієї десятої частини учасників місцевого референдуму, які є членами відповідних територіальних громад, та на вимогу інших суб'єктів, визначених законом. Місцевий референдум щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови може призначатися також на вимогу сільської, селищної, міської ради; щодо дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради — сільського, селищного, міського голови; щодо утворення (неутворення) районних у місті рад — половини від загального складу депутатів міської ради [5].

На відміну від України, місцеве самоврядування в Польщі носить територіальний характер, оскільки діє на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу держави (гміна – повіт - воєводство), які становлять самоврядні одиниці територіального самоврядування. Місцевий референдум в Польщі може проводитись на всіх рівнях територіального поділу, що пов'язане з правовим закріпленням діяльності територіальних громад на всіх рівнях територіального самоврядування. Правовою основою проведення місцевого референдуму в Польщі є Конституція, ст. 4 якої становить: «Верховна влада в Республіці Польщі належить народу. Народ здійснює владу через своїх представників або безпосередньо. Відповідно до ст. 170 Основного Закону Польщі територіальні громади можуть вирішувати шляхом референдуму питання, що стосуються даної громади, в тому числі про дострокове припинення повноважень органів територіального самоврядування, що були обрані шляхом прямих виборів [6].

Положення Конституції щодо місцевого референдуму знайшли своє відображення в Законі «Про місцевий референдум» від 15 вересня 2000 року. Відповідно до ст. 2 цього Закону жителі самоврядної одиниці територіального самоврядування як члени територіальної громади приймають рішення з питань: 1) щодо способу вирішення питань, що стосуються даної територіальної громади віднесених до компетенції органів територіального самоврядування, 2) про дострокове припинення повноважень представницького органу цієї самоврядної одиниці, 3) в інших важливих питаннях, що стосуються соціальних, економічних чи культурних зв'язків, що об'єднують цю громаду. Предметом референдуму гміни також може бути: 1) дострокове припинення повноважень в'їта (бурмістра, президента), що є виконавчими органами територіального самоврядування, 2) самооподаткування жителів на громадські цілі, що знаходяться в межах завдань і компетенції гміни [7].

Ініціатором проведення місцевого референдуму може бути представницький орган відповідної самоврядної одиниці територіального самоврядування або з ініціативою можуть виступити не менше 10% жителів гміни чи повіту, що мають право голосу чи 5% жителів воєводства, що мають право голосу. В референдумі мають право взяти участь особи, які постійно перебувають на території даної самоврядної одиниці територіального самоврядування, і які мають активне виборче право.

У випадках дострокового припинення повноважень представницького органу (ради гміни або міста, ради повіту чи ради воєводства), як правило, референдум проводиться за ініціативи жителів. Також, діяльність ради гміни, може достроково припинити Сейм за пропозицією Прем'єр-міністра, в разі повторного порушення радою гміни Конституції або законів.

Референдум про дострокове припинення повноважень представницького органу не проводиться: 1) до спливу 10 місяців з дня виборів або з дня проведення останнього референдуму з цього питання, 2) якщо дата дострокових виборів, що мають бути проведені в результаті референдуму припадає протягом 8 місяців до закінчення терміну повноважень представницького органу [8, с. 329-330].

Якщо ініціатором проведення референдуму є представницький орган структурної одиниці територіального самоврядування, то дане рішення приймається абсолютною більшістю голосів від законодавчого складу. Це рішення включає в себе: 1) одне або декілька питань референдуму або варіанти, запропоновані жителям самоврядної одиниці на вибір, 2)

термін проведення референдуму, 3) зразок бюлетеня для голосування, 4) календар дій, пов'язаних з проведенням референдуму. У разі, коли предметом референдуму гміни є самооподаткування жителів на громадські потреби, рішення ради гміни також має містити цілі та принципи самооподаткування. Це рішення підлягає оголошенню у воєводському Офіційному віснику, також рішення ради гміни підлягає негайному розповсюдженню шляхом розклеювання у спеціально відведених місцях або оголошенню в інший спосіб прийнятий в цій гміні.

З ініціативою проведення референдуму на вимогу жителів самоврядної одиниці може виступити: 1) група не менше 15 громадян, яким належить пасивне виборче право до даної самоврядної одиниці, а щодо референдуму гміни також 5 громадян, які мають пасивне виборче право до ради гміни, 2) місцева структура одиниця політичної партії, що діє в даній самоврядній одиниці, 3) громадська організація, що має статус юридичної особи, яка діє принаймні на території даної самоврядної одиниці.

В Польщі місцеві референдуми можуть мати як імперативний так і факультативний характер. Імперативний референдум проводиться у випадку вирішення питання про самооподаткування жителів на громадські цілі та при достроковому припиненні повноважень представницького органу чи вїта (бурмістра, президента) самоврядної одиниці. При вирішенні всіх інших питань, що віднесені до завдань самоврядних територіальних одиниць, територіальні громади можуть проводити факультативні місцеві референдуми [9, с. 68-69].

Референдум вважається таким, що відбувся, якщо в ньому взяли участь не менше 30% осіб, що мають право голосу. У разі проведення референдуму з питання дострокового припинення повноважень виборних органів місцевого самоврядування, референдум вважається таким, що відбувся, якщо в ньому взяли участь не менше 3/5 кількості осіб, які приймали участь у виборах органу, повноваження якого припиняються. Результати референдуму мають обов'язковий характер, якщо за питання, яке було передане на референдум проголосувала більшість осіб, що взяли в ньому участь. Результати референдуму гміни з питань самооподаткування жителів на публічні цілі мають обов'язковий характер, якщо за самооподаткування проголосувала 2/3 осіб, що взяли в ньому участь.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз законодавчого закріплення місцевого референдуму, дає підстави вказати на існуючі як подібності так і розбіжності правового регулювання даного інституту в двох держав. В цілому подібність вбачається в предметі проведення місцевого референдуму, а саме це вирішення питань місцевого значення і дострокове припинення діяльності виборних органів. Розбіжності, полягають у тому, що в Україні йдеться про можливість вирішення питань місцевого самоврядування шляхом проведення місцевого референдуму лише на місцевому рівні, де сформовані територіальні громади, але можливі є питання, які стосуються жителів району і області, але на цих рівнях, на жаль, вітчизняний законодавець не закріпив відповідні територіальні громади, чим втрачається право вирішувати жителів району і області вирішувати питання відповідного рівня. До того ж, відсутність в Україні профільного закону про місцевий референдум є чинником, що негативно впливає на ефективність діяльності територіальних громад при вирішенні питань місцевого значення.

Література

1. Конституція України : із змінами, внесеними згідно із Законом від 01 лютого 2011 р. № 2952-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Конституційне право України : [підруч.]; за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського — К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. — 544 с.
4. Муніципальне право України : підруч. / [В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций та ін.] ; за заг. ред. М. О. Баймуратова – [2-е вид. доп.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.

5. Про місцевий референдум : проект закону // [Електронний ресурс]. – Режим доступу // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45074
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z dn. 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw. – 1997. – Nr 78. – Poz. 483.
7. O referendum lokalnym : ustawa z dn. 15 września 2000 r. // Dziennik Ustaw. – 2000. – Nr 88. – Poz. 985.
8. Бучинська А.Й. Нормативно-правові підстави формування представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз / А.Й. Бучинська // Публічне право. — 2013. — № 2 (10). — С. 328-335.
9. Dolnicki B. Samorząd terytorialny / B. Dolnicki. – [4 wydanie]. – Warszawa : Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009. – 418 s.