

УДК 342.34

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.23.02>

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ОДНА З ОСНОВНИХ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Нікітенко Лілія Олександрівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального права
(Донецький національний університет
імені Василя Стуса, м. Вінниця, Україна)

Бабик Максим Костянтинович,
здобувач освіти
(Донецький національний університет
імені Василя Стуса, м. Вінниця, Україна)

Стаття присвячена з'ясуванню сучасного стану та перспектив розвитку місцевого референдуму як однієї з основних форм безпосередньої демократії.

Обраний Україною курс на децентралізацію влади підвищує роль місцевого самоврядування у формуванні політико-правової системи нашої держави, а дане дослідження присвячене місцевому референдуму, за допомогою якого можуть реалізовуватись процеси децентралізації. Сьогодні українці не можуть в повній мірі користуватися своїм правом брати участь у місцевих референдумах через відсутність належного законодавчого врегулювання практичних аспектів його реалізації. Однак Україна має позитивний досвід використання даної форми безпосередньої демократії у минулому.

Акцентовано, що місцевий референдум відіграє роль базової основи демократії, оскільки безпосередньо виражає волю народу, а саме з індивіда та територіальної громади розпочинається демократія. Важливість місцевого референдуму підтверджується й тим фактом, що, беручи у ньому участь, члени територіальної громади усвідомлюють свою значущість у суспільстві, розуміють, що від їхнього рішення залежить майбутнє місцевості, на якій вони проживають.

Зроблено висновок, що місцевий референдум є поширеною формою безпосередньої демократії у світі. Форма його законодавчого закріплення може бути різною, проте мета завжди одна – реалізація права громадян на участь в управлінні справами громади. Виявлено особливості правової регламентації місцевого референдуму в деяких державах ЄС.

Розглянуто сучасний стан законодавчого регулювання місцевого референдуму в Україні та наголошено, що для вирішення існуючих проблем у цій сфері необхідно прийняти профільний закон, що позитивно вплине на сучасне українське суспільство у таких аспектах: територіальна громада буде мати не лише передбачену законом можливість, а й реальну здатність впливати на процеси, які відбуватимуться на певній території; у контексті реформи децентралізації влади підвищення ролі територіальної громади є необхідним; Україна зробить ще один крок на шляху до євроінтеграції.

Ключові слова: місцевий референдум, безпосередня демократія, територіальна громада, місцеве самоврядування, децентралізація.

LOCAL REFERENDUM AS ONE OF THE MAIN FORMS OF DIRECT DEMOCRACY: STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Nikitenko Lilia Oleksandrivna,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor at the Constitutional,
International and Criminal Law
Department
(Vasyl Stus Donetsk National University,
Vinnytsia, Ukraine)

Babyk Maxym Konstantinovich,
Applicant
(Vasyl Stus Donetsk National University,
Vinnytsia, Ukraine)

The article is devoted to the clarification of the current state and prospects for the local referendum as one of the main forms of direct democracy.

The course for decentralization of power chosen by Ukraine increases the role of local self-government in the formation of the political and legal system of our state, and this research is devoted to the local referendum, through which decentralization processes can be implemented. Today, Ukrainians cannot fully exercise their right to participate in local referenda due to the lack of proper legislative regulation of the practical aspects of its implementation. However, Ukraine has a positive experience of using this form of direct democracy in the past.

It is emphasized that the local referendum plays the role of the fundamental basis of democracy, as it directly expresses the will of the people, that is democracy begins with the individual and the territorial community. The importance of the local referendum is confirmed by the fact that through participating in it, the members of the local community are aware of their importance in society, understand that the future of the area in which they live depends on their decision.

It is concluded that a local referendum is a common form of direct democracy in the world. The form of its legislative consolidation may be different, but the goal is always the same – the realization of the right of citizens to participate in the management of community affairs. The peculiarities of the legal regulation of the local referendum in some EU countries are revealed.

The current state of legislative regulation of the local referendum in Ukraine is considered and it is emphasized that in order to solve the existing problems in this area it is necessary to adopt a profile law that will positively affect modern Ukrainian society in the following aspects: the territorial community will have not only the opportunity provided by the law but also a real capacity to influence the processes that will take place in a certain area; in the context of the decentralization reform, increasing the role of the territorial community is necessary; Ukraine will take another step towards European integration.

Key words: local referendum, direct democracy, territorial community, local self-government, decentralization.

Постановка проблеми. Україна – демократична держава, що закріплено у статті 1 нашої Конституції [1]. На підтвердження цього припису діють різні форми безпосередньої демократії. Народ може реалізувати своє правонавладу як на загальнонаціональному

рівні, так і на рівні місцевого самоврядування. Основним носієм функцій та повноважень місцевого самоврядування, відповідно до ст. 140 Конституції України та ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], є територіальна громада. На вирішення нагальних та важливих питань як політичного, так і соціально-економічного значення на рівні певної місцевості спрямований місцевий референдум, шляхом проведення якого територіальна громада може реалізовувати своє право на владу. Проте, основною перешкодою для реалізації цього права є те, що в Україні відсутній закон, який врегулював би порядок та специфіку проведення місцевих референдумів. Тому, можна констатувати, що, незважаючи на офіційне закріплення в Конституції та Законах України особливого статусу територіальної громади та її права на безпосередню демократію через місцевий референдум, система організації місцевого самоврядування в Україні має ознаки консервативності та пострадянськості. Тобто, де-юре, територіальна громада має право, але, де-факто, можливості та шляхи для його реалізації відсутні [3, с. 87]. Тому, вирішення проблеми неможливості проведення місцевих референдумів в Україні сьогодні є вкрай актуальним.

Метою статті є з'ясування сучасного стану та перспектив розвитку місцевого референдуму як однієї з основних форм безпосередньої демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання місцевих референдумів є предметом дослідження багатьох науковців вже досить довгий період часу. Одними з перших, хто досліджував дану форму безпосередньої демократії, були В. Л. Федоренко та В. Ф. Погорілко. Грунтовні дослідження у цій сфері також здійснювали О. О. Галус, С. М. Дерев'янка, Є. О. Романенко та інші.

Виклад основного матеріалу. У статті 38 Основного Закону нашої держави встановлено право громадян брати участь у місцевих референдумах. Статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що місцевий референдум є формою прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

Місцевий референдум відіграє роль базової основи демократії, оскільки безпосередньо виражає волю народу. У наукових колах затвердилась думка, що саме референдум, як ніякий інший інструмент безпосереднього волевиявлення, реалізує ідею участі народу у здійсненні влади та управління [4, с. 89]. Якщо прослідкувати процес здійснення демократичного управління, то можна зробити висновок, що демократія ніколи не бере свій початок згори. Саме з індивіда та територіальної громади розпочинається демократія [5, с. 54].

З огляду на те, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм його функцій та повноважень, саме місцевий референдум є найдієвішою формою прийняття членами громади шляхом прямого голосування рішень з питань суспільно-політичного та економічного життя громади [3, с. 88]. Завдяки даній формі безпосередньої демократії органи влади певної адміністративно-територіальної одиниці мають змогу ознайомитися із потребами громади, а сама громада користується можливістю виявляти свою волю та бачення у вирішенні проблем місцевого значення, а також безпосередньо приймати рішення.

Важливість місцевого референдуму підтверджується й тим фактом, що, беручи у ньому участь, члени територіальної громади усвідомлюють свою значущість у суспільстві, розуміють, що від їхнього рішення залежить майбутнє місцевості, на якій вони проживають. Завдяки проведенню референдумів відбувається розбудова громадянського суспільства та закріплення демократичної системи управління.

Історія проведення місцевих референдумів на території України розпочинається ще з часів Київської Русі. Прообразом того, що зараз називається референдумом,

можна вважати віче – племінний схід, на якому люди вирішували нагальні питання племені. Рішення приймалося шляхом голосування та вважалось прийнятним, якщо йому віддавала перевагу більшість [6, с. 148]. Порядок проведення віча знаходимо в багатьох літописах тих часів.

Сьогодні правову основу місцевого референдуму в Україні складає Конституція та Закони України «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте, незважаючи на це, громадяни України не можуть користуватися цим важливим інструментом демократії, що спричинено відсутністю спеціального закону, де визначено порядок та усі аспекти проведення місцевих референдумів.

Ця проблема існує вже давно. Документом, що до 2012 року врегульовував ці питання, був Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року. Проте, даний нормативно-правовий акт втратив чинність 6 листопада 2012 року. Саме з того часу українці обмежені у своєму законному праві на проведення місцевого референдуму.

За час існування цього закону було проведено 178 місцевих референдумів, з яких успішними були 160. Як показує практика, основною проблемою було невиконання рішень референдумів уповноваженими суб'єктами. Але за статистикою 92 % питань, що виносились на референдуми, за результатами голосування отримали схвалення, а 8 % – були відхилені. І з цих 8 % – лише 3,5 % референдумів визнані недійсними через низьку явку громадян (менше 50 % від зареєстрованих виборців) [7, с. 117]. При цьому, низьку явку виборців можна розцінювати як свідоме висловлення своєї позиції щодо запропонованих питань, а не ігнорування цього питання взагалі. В переважній більшості місцеві референдуми мали високу явку українців та демонстрували високий рівень зацікавленості у питаннях, які на них виносились [4, с. 91]. Таким чином, можна зробити висновок, що громадяни України активно користувалися своїм правом на вирішення питань місцевого значення шляхом проведення референдумів. Це підкреслює необхідність законодавчого закріплення умов проведення місцевих референдумів.

Дискусії щодо спеціального закону про місцеві референдуми ведуться з 2012 року. Кілька альтернативних законопроектів «Про місцевий референдум» було зареєстровано у 2015 році, але жоден з них так і не був розглянутий Верховною Радою України під час пленарних засідань. Ще один законопроект був зареєстрований вже у вересні 2019 року, але також не отримав підтримки парламентарів [8, с. 26].

Правові засади вирішення питань загальнодержавного значення шляхом здійснення народного волевиявлення через всеукраїнський референдум, його організацію та порядок проведення врегульовано Законом України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. Навесні цього ж 2021 року подано на громадське обговорення законопроект про місцевий референдум № 5512, який створювався з урахуванням досвіду проведення місцевих референдумів до втрати чинності Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», тобто до 2012 року. Він складається з 12 розділів, що містять 124 статті. Важливою новацією цього законопроекту є те, що в ньому передбачено та визначено правові засади електронних форм і засобів оптимізації процесу місцевого референдуму, в тому числі електронних ресурсів і носіїв, електронних документів, електронних підписів, інших засобів ідентифікації, документообігу, реєстрів, електронних сервісів тощо. Передбачається запровадження автоматизованої інформаційної системи з організації референдумів, як окремого компонента Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії [9]. Дана новела відрізняє цей законопроект від усіх інших, які раніше пропонувались.

Зараз ведеться активне його обговорення в наукових колах щодо наявних недоліків та перспектив впровадження.

Актуалізує необхідність прийняття спеціального закону про місцевий референдум й те, що Україна є підписантом Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом, активно долучається до світової політики. Тому для вітчизняного законодавця було б корисно взяти до уваги та застосувати на практиці досвід розвинутих демократичних держав з питань законодавчого врегулювання прямого залучення громадян до участі у публічному житті на місцевому рівні [3, с. 87].

В залежності від особливостей національного законодавства, нормативне регулювання місцевих референдумів в зарубіжних державах відбувається на різних рівнях. Норми про місцевий референдум можуть закріплюватись як в Конституціях, так і в спеціальних законах виключно з цього питання. Питання проведення місцевого референдуму може бути частиною інших законів або ж регулюватись актами місцевого рівня. Прийнято вважати, що порядок оголошення та організації місцевих референдумів регулюється актами центральних органів виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування [10, с. 185].

Якщо говорити про європейське законодавство про місцеві референдуми, то варто зазначити, що його стандарти визначені Кодексом належної практики щодо референдумів, схваленим Радою за демократичні вибори у 2006 році та Венеціанською комісією у 2007 році [11]. Кінцевому затвердженню основних принципів організації та проведення референдумів, що визначені Кодексом, слугувало прийняття Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1821 «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» від 23.11.2007 р. та Декларації Комітету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» від 27.11.2008 р. [12, с. 16].

Певною специфікою наділено законодавче регулювання місцевих референдумів в деяких державах Європейського Союзу. Так, наприклад, у Чехії питання місцевого референдуму регулюються нормами, викладеними у главі «Про основні права та свободи» Конституції. Громадяни Ісландії за законодавством мають право впливати на рішення муніципальної влади через онлайн-референдум. У Литві, Франції та Польщі коло питань, які можуть виноситись на місцевий референдум, не обмежено. У Бельгії питання призначення та зміни місцевих чиновників не можуть виноситись на референдум, а в Італії та Іспанії – питання фінансової політики та бюджету.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що місцевий референдум є поширеною формою безпосередньої демократії у світі. Форма його законодавчого закріплення може бути різною, проте мета завжди одна – реалізація права громадян на участь в управлінні справами громади. Незважаючи на фактичне закріплення такого права у вітчизняних нормативно-правових актах, українці на практиці не можуть приймати участь у місцевих референдумах через прогалини у законодавстві. Раціональним та дієвим шляхом вирішення даної проблеми є прийняття профільного закону про місцевий референдум, що може позитивно вплинути на сучасне українське суспільство у таких аспектах: територіальна громада буде мати не лише передбачену законом можливість, а й реальну здатність впливати на процеси, які відбуватимуться на певній території; у контексті реформи децентралізації влади підвищення ролі та впливу територіальної громади є необхідним; Україна зробить ще один крок на шляху до євроінтеграції, адже, як вже зазначалося, інститут місцевого референдуму є досить поширеним в державах ЄС. Отже, прийняття закону про місцевий референдум стане показником розвитку громадянського суспільства в Україні, де кожен буде відчувати свою важливість та відповідальність за своє майбутнє та майбутнє своєї громади й держави в цілому.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. *Офіційний вісник України*. 1997. № 25. Ст. 20.
3. Дерев'янка М. С. Інститут місцевого референдуму в Україні: доцільність та перспективи оновлення його конституційної моделі. *Прикарпатський вісник НТШ. Думка*. 2018. № 5 (49). С. 85–96.
4. Толкачова І. А., Літвінчук Б. С. Місцеві референдуми у системі місцевого самоврядування України та зарубіжних країн: порівняльно-правовий аспект. *Юридичний вісник*. 2020. № 4 (57). С. 89–95.
5. Галус О.О. Місцеві референдуми в Україні: проблеми правового регулювання. Укправлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави: зб.тез доп. наук. конф. м. Хмельницький, 24 березня 2018. Хмельницький. С. 54–58.
6. Григор'єва В.В. Роль місцевого референдуму у розвитку громадянського суспільства в Україні. *Стратегічний потенціал державного та територіального розвитку. Матер. III міжнар. наук.-практ. конф.* Кривий Ріг. 2019. С. 147–150.
7. Майданник О.О. Конституційне право України. Навчальний посібник. Київ: Алерта, 2011. 210 с.
8. Бойко О.П. Перспективи законодавчого забезпечення розвитку форм безпосередньої демократії. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Київ. 2019. Т. 30. № 5. С. 23–28.
9. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про місцевий референдум» від 19.05.2021 р. № 5512. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942
10. Баркова Т.С., Бутирін Є.О. Інститути місцевого референдума в зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми державного та муніципального управління: матер. другої міжнар. наук.-практ. конф.* Маріуполь. 2017. С. 180–186.
11. Кодекс належної практики щодо референдумів. *Офіційний веб-сайт Венеціанської комісії*. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282007%29008-e>.
12. Романенко Є.О. Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні. *Наукові перспективи*. Київ. 2021. С 10–22.