

Конституційне право

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ:ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Кузьменко Н.М. ст. викл.

Місцевий референдум – це форма волевиявлення громадян окремої адміністративно-територіальної одиниці, щодо внутрішніх питань місцевого значення, таких як соціальна підтримка, освіта, медицина, транспорт, благоустрій територій тощо. Аналізуючи європейський досвід, можна зазначити, що місцевий референдум як локальна форма демократичного волевиявлення є прямим і дієвим механізмом вирішення нагальних питань територіальної громади й використовується достатньо часто. Регулярна участь громадян у місцевих референдумах стимулює до активної соціальної позиції, формує стійку політичну культуру, дозволяє відчувати свою роль у процесі прийняття місцевих рішень. [1, с.30-31].

Щодо нормативно – правового аспекту, то регулювання місцевого референдуму може бути закріплене в Конституції країни (Франція, Бельгія, Італія, Португалія, Угорщина, Польща, Литва); в національному законодавстві (Швеція, Естонія) або в статутах автономій (Іспанія). Всесвітня Декларація місцевого самоврядування (1985) та Європейська хартія місцевого самоврядування (1985) [2] є міжнародними документами, які регулюють механізми проведення місцевого референдуму. Зокрема, вони визначають, що місцевий референдум є важливою формою народовладдя та ефективним способом реалізації політичних прав громадян. Під час підготовки референдуму необхідно дотримуватись основних засад та цінностей демократії, забезпечити прозорість та публічність процесу. Також, у 1996 році Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» [3]. Документ закріплює право громадян на пряме волевиявлення щодо місцевих питань, доступ до управління місцевими справами та залучення до процесу прийняття рішень. Місцевий референдум

забезпечує ефективну участь громадян у територіальній політиці та сприяє вирішенню конфліктних ситуацій, підвищує почуття належності до територіальної громади.

У світовій практиці виділяють референдуми імперативного характеру, які є обов'язковими до виконання владними органами (Франція, Іспанія); консультативні, що використовуються як дорадчий голос для місцевої влади (Нідерланди, Швеція, Бельгія, Данія, Естонія). У Італії, Австрії, Португалії та Чехії можуть використовуватись обидва типи місцевих референдумів. У США ще виділяють місцевий референдум за народною ініціативою, коли жителі територіального осередку звертаються зі спеціальною петицією, яка вимагає організувати референдум з проблемних питань.

Ухвалений у січні 2021 р. закон «Про народовладдя через Всеукраїнський референдум» регулює правові аспекти вирішення питань загальнодержавного значення за допомогою інструментів безпосередньої демократії [4]. Доповненням до пакету законів про народовладдя є законопроект про місцевий референдум, поданий на громадське обговорення навесні 2021 р. [5]. У процесі розробки концепції законопроекту до уваги був взятий досвід проведення місцевих референдумів до 2012 р.: в Україні було ініційовано 178 місцевих плебісцитів, з них відбулося 160 [6]. Предметом місцевих референдумів можуть бути будь які питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Функції перевірки відповідності питань встановленим вимогам будуть покладені на Центральну виборчу комісію.

Щоб провести місцевий референдум, потрібна буде ініціатива щонайменше 10% від загальної кількості громади. На вимогу громадян референдум оголошує територіальна комісія. Витрати на підготовку і проведення волевиявлення бере на себе місцевий бюджет і фонди суб'єктів процесу референдуму.

На місцевий референдум можна буде виносити одне питання, що стосується:

- висловлення недовіри місцевій владі, сільському або міському голові;

- статуту і програми розвитку територіальної громади;
- втрати чинності нормативно – правових актів органами місцевого самоврядування;
- затвердження програм розвитку територіальної громади або змін до неї;
- інші питання місцевого значення.

На місцевому рівні неможливо буде вирішити питання, які розглядаються на Всеукраїнському референдумі. Під заборону питань, що стосуються місцевих бюджетів та комунальних тарифів, а також ті, які спрямовані на ліквідацію незалежності України та її територіальної цілісності; спрямовані на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі; віднесені Конституцією та законами до компетенції інших органів публічної влади.

Участь у місцевому референдумі зможуть брати повнолітні громадяни України, виборча адреса яких належить до території цієї громади. Не матимуть права голосу військові строкової служби, недієздатні особи, українці, які живуть за кордоном або перебувають у місцях позбавлення волі. Рішення на референдумі буде вважатися прийнятим за наявності 50% голосів плюс один голос. Рішення є обов'язковим до виконання місцевою владою і може бути змінено не раніше, ніж через три роки. Референдум не може призначатися і проводитися у разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного чи надзвичайного стану. Разом з тим, у документі міститься низка дискусійних положень.

По перше, це стосується, переліку питань, які можуть бути предметом місцевого референдуму. Протягом тривалого часу окремі питання мови, декомунізації, геополітики тощо розділяють суспільство і мають бути віднесені до компетенції центральних органів влади, проте ініціатори місцевих референдумів можуть спробувати знайти окремі аспекти у питаннях державного рівня та провести референдум по перейменуванню населеного пункту або вулиць, або про специфіку використання мовного законодавства. Отже, законопроект доцільно доповнити відповідними застереженнями.

По друге, зазначений у законопроекті мінімальний необхідний для проведення місцевого референдуму поріг - 10% від загальної кількості виборців громади, - може бути використаний опонентами обраної влади у боротьбі за вплив на місцевому рівні та дестабілізації суспільно – політичної ситуації. У зв'язку з цим доцільно розглянути питання про підвищення згаданого порогу з 10% до 30 %.

По – третє, до того ж, до завершення реформи децентралізації у вигляді внесення відповідних змін до Конституції питання місцевих референдумів є доволі проблематичними.

Окрім, суто правових, слід розглянути політичні аспекти референдумів, як інструментів прямої демократії. Як приклад, застосування референдуму, що поглибив суспільні конфлікти, можна навести згадуваний вище референдум щодо Brexit. Більшість британців хоч і проголосували за вихід Сполученого Королівства з ЄС, проте під час голосування було незрозуміло, які наслідки це матиме [7]. Аби референдуми були ефективними в довгостроковій перспективі, кожен повинен мати можливість перед опитуванням отримати інформацію про можливі наслідки того чи іншого рішення із загально доступних джерел.

Дієвим запобіжним механізмом від загострення конфліктів, може бути Конституційний суд. Український закон передбачає можливість скасування референдуму Конституційним судом, якщо він виявить, що поставлені на голосування питання суперечать Конституції. Для цього потрібен незалежний від інших гілок влади Конституційний суд. Проте, зважаючи на конституційну кризу, яка розгорнулася в Україні після визнання неконституційними деяких положень антикорупційного законодавства, говорити про ефективний і незалежний Конституційний суд в Україні поки зарано. Загалом запровадження референдумів як інструменту прямої демократії слід розглядати як експеримент, і за необхідності – вносити зміни.

Ухвалення закону «Про місцевий референдум» дозволить закріпити інститут місцевого самоврядування в Україні, дасть змогу місцевим громадам реалізовувати свої права на самоуправління, дозволить самостійно вирішувати

проблеми місцевого значення на основі європейських засад та демократичних цінностей.

Використана література

1. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Грищук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с. – Бібліогр.: с. 179–185.

2. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування: хрестоматія упоряд. Є.А.Бородін, С.А.Квітка та ін. – Дніпро: ГРАНІ, 2019. – С. 148

3. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА до [проекту Закону України "Про місцевий референдум"](#) //Режим доступу: <https://ips.ligazakon.net/document/GI00311A?an=2>

4. Прийнято Закон "Про народовладдя через всеукраїнський референдум "Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України Опубліковано 26 січня 2021// Режим доступу: <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/202047.html>

5. На громадське обговорення винесено проект Закону «Про місцевий референдум» Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України Опубліковано 22 березня 2021// Режим доступу: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/205557.html>

6. Місцеві референдуми – реальне народовладдя чи політичний хайп?//Режим доступу: <https://samoorg.com.ua/blog/2020/06/26/misczevi-referendomy-realne-narodovladdya-chy-politychnyj-hajp/>

7. Кузьменко Н.М. Прогнозовані наслідки Brexit: виклики та можливості. //Актуальні питання всесвітньої історії та методика їх викладання. - 25-26 березня 2021 р. - Полтава