

І. А. Толкачова,

кандидат юридичних наук

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3545-1496>

Б. С. Літвінчук,

студентка

МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Національний авіаційний університет
проспект Любомира Гузара, 1, 03680, Київ, Україна
E-mail: sharm05@ukr.net

Мета: здійснення порівняльно-правового аналізу місцевих референдумів у системі місцевого самоврядування України та зарубіжних країн. **Методи дослідження:** основа дослідження складається із методів пізнання (аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія, порівняння), загальнонаукових методів (емпіричні дослідження, методи теоретичного пізнання) та порівняльно-правового методу. **Результати:** здійснено порівняльний аналіз місцевих референдумів у системі місцевого самоврядування України та зарубіжних країн, виокремлено найбільш актуальні проблеми інституту референдуму в Україні. **Обговорення:** роль та значення місцевих референдумів; стан законодавства щодо місцевих референдумів в Україні.

Ключові слова: місцеві референдуми; місцеве самоврядування; волевиявлення; демократія; легітимність.

Постановка проблеми та її актуальність.

Утвердження основних демократичних засад системи органів місцевого самоврядування передбачає значне розширення участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції та законів України. Можна стверджувати, що місцевий референдум є ґрунтовним способом вирішення найважливіших, найнеобхідніших питань, що стосуються місцевого значення, оскільки народ шляхом голосування здатен реалізувати свою владу. Завдяки місцевому референдуму народ, певна територіальна громада можуть вирішувати важливі питання розвитку, удосконалення та належного функціонування своєї громади. Окрім місцевого референдуму в Україні, який лише починає частково укорінюватися, варто розглянути місцеві референдуми в системі місцевого самоврядування зарубіжних країн з метою вив-

чення особливостей їх проведення та процесу функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Одними із найперших українських науковців, які досліджували питання референдумів у політичному та суспільному житті України були В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко. В Україні дослідження місцевих референдумів також займалися вчені-конституціоналісти, серед яких Ю.М. Тодика, О.В. Батанов, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. Що стосується європейських дослідників референдуму, окремо виділимо М. Квортрапа, який сьогодні є найвідомішим фаховим спеціалістом та науковцем із референдумної проблематики.

Завданням дослідження є аналіз підстав функціонування однієї з форм безпосередньої демократії на місцевому рівні – місцевого референдуму, отримання досвіду проведення місце-

вих референдумів у інших провідних країнах світу, здійснення правового аналізу поняття та основних умов проведення місцевого референдуму в Україні та зарубіжних країнах.

Метою статті є здійснення порівняльно-правового аналізу місцевих референдумів у системі місцевого самоврядування України та зарубіжних країн, виявлення характерних ознак та позитивних організаційних аспектів місцевих референдумів з метою втілення їх у законодавство України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 38 Конституції України, усі громадяни мають право на те, щоб брати участь в управлінні державними справами та у місцевому референдумі [1]. В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко особливу увагу інституту референдумів приділили у роботі «Референдуми в Україні: історія та сучасність». Науковці розглядали місцевий референдум як універсальний інструмент безпосереднього залучення громадян до нормотворчої діяльності, що надає величезну можливість трансформувати волю народу в державну волю [2, с. 162]. Як відзначають В.А. Толстик і Н.А. Трусов, референдум є базовим початком демократії, безпосереднім вираженням волі народу і саме референдум, як ніякий інший інститут безпосереднього волевиявлення, реалізує ідею участі народу в здійсненні влади і управління [3, с. 9]. Окрім того, є ряд досліджень щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Референдум справедливо вважають важливим інститутом безпосередньої демократії. Визначаючи юридичну природу місцевого референдуму, слід вказати, що саме він дає можливість мешканцям відповідної території виражати свою волю щодо вирішення основних питань місцевого значення. У нашій державі більшість із ініціатив щодо проведення місцевого референдуму були проведені, а рішення, які виносили на голосування на місцевому референдумі, були підтримані. Основними ідеями, які повинні знайти своє відображення у практичному наповненні законодавства України, що стосується місцевого референдуму, є максимальне спрощення процедур ініціювання та організації місцевих референдумів [4, с. 218]. Необхідно

встановлювати чітку регламентацію процесу підготовки та проведення місцевого референдуму, який повинен відбуватися з дотриманням таких вихідних принципів як гласність і демократизм. Якщо говорити про законодавчу базу регулювання місцевих референдумів, важливим є й те, що ані Конституція України, ані Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який діяв до 2012 року, й чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містять визначення поняття «місцевий референдум». Проте, принципово важливим є сам факт конституційного закріплення «місцевого референдуму» як самостійного виду референдуму. Термін «місцевий референдум» вживається у Конституції України тричі, а саме ч. 3 ст. 38, п. 2 ч. 1 ст. 138, ч. 1 ст. 143. Отже, фактично місцевий референдум в Україні на даний момент регулюється виключно конституційними нормами та ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Слід зауважити, що місцевий референдум може бути використаний у двох формах: по-перше, як спосіб прийняття рішень, які вимагають безпосереднього волевиявлення більшості громадян, що проживають на даній території. Такий референдум проводиться по мірі необхідності і використовується для прийняття рішень, поряд із виборними органами місцевого самоврядування. По-друге, як обрана населенням форма самоврядування, яка б повністю замінила представницькі органи на даній території. Така форма самоврядування можлива в територіальних одиницях з невеликою кількістю населення [5, с. 255].

В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко сформулювали цілісне наукове визначення досліджуваного поняття. Так, місцеві референдуми – це безпосереднє, пряме волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень із питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад. Заслуговує також на увагу визначення О.В. Прієшкіної: «Місцеві референдуми в Україні – це вища, пріоритетна форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення шляхом голосування в

межах повноважень, визначених Конституцією і законами України» [6, с. 11].

Для організації, проведення й функціонування референдумів необхідно належне матеріальне та фінансове забезпечення. Тому пріоритетним завданням є закріплення в законодавстві положення про спеціальний бюджетний фонд. Доцільно, щоб відповідний бюджет був призначений тільки для організації та проведення референдумів. Загалом, аналізуючи рішення місцевих референдумів, можна зазначити те, що найбільше неутверджених питань, винесених на місцевий референдум, стосувалися питань благоустрою та покращення умов відповідної території. Так, наприклад, у 2004 р. у селі Гранітне місцевий референдум стосувався перейменування села, а саме відновлення його колишньої назви (колишня назва села – Гарань). Фактично усі мешканці села підтримали ініціативу, але на сесії ради прийняли таке рішення: «лише взяти до уваги результати цього референдуму щодо відновлення колишньої назви села». Як відомо, ніхто не збирався заявляти клопотання перед районною радою щодо зміни назви села. Як результат, назва села Гранітне так і не змінилася. Сільська рада повинна була не лише звернути увагу на результат цього референдуму, але й мусила вирішити втілення результату місцевого референдуму у життя. На жаль, можна констатувати, що досить часто саме невиконання рішень, ухвалених на референдумах, є найбільш проблемною підвалиною механізму його функціонування. Відношення схвалених рішень до відхилених є вкрай високим: 92% рішень, які були винесені на референдум, були схвалені, коли лише 8% були відхилені за результатами голосування. Варто при цьому зазначити, що лише 3,5% (з 8%) референдумів були визнані недійсними за результатами проведення народного голосування, з огляду на нижчу від закріпленого законом кворуму явку (становила менше 50% від зареєстрованих виборців) [7, с. 117]. Цей факт дозволяє припустити, що несхвалені рішення є свідомо висловленою позицією громадян щодо запропонованого питання, а не наслідком ігнорування ініціативи як такої. У більшості випадків українці демонстрували високий рівень солідарності та високу

явку на місцевих референдумах. Отже, підсумовуючи все, що стосується місцевого референдуму в Україні, доцільно зазначити, що місцеві референдуми можуть стати не лише ефективним інструментом боротьби з корупцією, оскільки громадяни можуть здійснити перетворення у сфері, що стосується місцевого значення, тим самим не даючи верхівці місцевої влади повністю розпоряджатися життям села чи селища, що зазвичай призводить до корумпованості в колі органів місцевого самоврядування. Варто й наголосити на тому, що це питання є актуальне за межами нашої держави. У ХХІ столітті суспільство зацікавлене в ліквідації корупції в системі влади. Для нашої держави місцевий референдум має важливе значення, оскільки завдяки цьому інституту кожен громадянин може змінити життя, удосконаливши певну сферу суспільних відносин, ставши однією з підвалин громадянського суспільства.

Проведення місцевих референдумів передбачено у законодавстві багатьох країн світу. Зокрема країною, де референдуми становлять «стрижень політичної системи», безумовно, є Швейцарія, саме вона має найбільший досвід проведення референдумів, оскільки перший референдум там було проведено ще 1439 році в кантоні Берн. Прикладом того, що місцеві референдуми є реальним вирішенням спірних питань у Швейцарії, є референдум у кантоні Вале. Сьон, столиця кантону, був запропонованим на проведення зимових Олімпійських ігор 2026 року містом Сьон та Швейцарською олімпійською асоціацією. Раніше Сьон ніколи не приймав Олімпіаду, але подавав заявки на Олімпіаду в 1976, 2002 та 2006 рр. 10 червня 2018 року виборці в кантоні Вале спробували вирішити питання фінансування Сьона на Зимових Олімпійських іграх 2026 на місцевому референдумі. Перед ними постало питання, чи слід кантону Вале виділити 100 мільйонів швейцарських франків на тендерну пропозицію «Сьон як місто Олімпійських ігор 2026» – 60 мільйонів швейцарських франків на інфраструктуру та 40 мільйонів швейцарських франків на безпеку. За результатами голосування виборці в південному швейцарському кантоні Вале відхилили заявку на проведення містом Сьоном зимових

Олімпійських ігор 2026 року, згідно з підсумковим підрахунком голосів.

У сучасних державах законодавством закріплені різні підходи щодо організації, проведення та функціонування референдумів, як місцевих, так і всенародних. Досвід країн Європейського Союзу свідчить про регулювання місцевих референдумів на різних рівнях законодавства. Наприклад, конституційне закріплення є у таких країнах як Франція, Угорщина, Італія, Польща та Люксембург. Відносно нещодавно було законодавчо закріплене проведення референдуму на місцевому рівні в Естонії та Ірландії. В Конституції місцевий референдум закріплюється у Чехії, зокрема у главі «Про основні права та свободи» [8, с. 59]. Досить цікавим є інститут місцевого референдуму в Ісландії. Громадяни мають право впливати на муніципальну владу через онлайн-референдум. Вони мають повне право, за клопотанням, вимагати проведення референдуму про конкретні питання, але звісно й місцева влада може прийняти рішення про проведення референдуму. Законодавство багатьох країн не передбачає обмежень питань, які можуть бути винесені на обговорення на місцевий референдум. Це стосується таких країн як Франція, Литва та Польща, хоча існує ряд країн, де ці питання закріплюються. Виключеними з предмета місцевого референдуму у Бельгії можуть бути, наприклад, призначення та зміна місцевих чиновників. Щодо Іспанії та Італії, то це питання бюджету чи фінансової політики. А от в Ірландії зовсім навпаки – місцеві референдуми можуть проводитися виключно з питань, що стосуються фінансової політики держави [9, с. 41].

Якщо говорити про США, то там законодавчо закріплено проведення місцевого референдуму на рівні майже кожного штату. Місцеві референдуми в США є невід'ємною частиною виборів і мають рівне з ними значення. Щорічне звернення до інституту місцевого референдуму налічує приблизно 12–15 тисяч осіб. Пропонуємо звернути увагу також на «Транспортний» референдум Единбурга, оскільки там були досить цікаві результати голосування. Місто Единбург проводило референдум у лютому 2005 року стосовно того, чи погоджуються ви-

борці з транспортною політикою Ради Единбурга. Референдум проходив у формі поштового голосування. Політика Ради передбачала плату, що буде вимагатися з мотоциклістів при в'їзді до міста в певні години дня. На цьому референдумі 74% проголосували проти, при явці виборців 62% [10, с. 107].

Доцільно зосередити увагу на місцевому референдумі в сусідній для України державі – Польщі. Місцевий референдум у Польщі може проводитися 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 вказує, що «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. Процедура польського референдуму полягає в збиранні впродовж 60 днів 10% підписів громадян. Це достатня умова для того, щоб вважати, що такий референдум відбувся. Заява стосовно рішення, ухваленого на місцевому референдумі, подається відповідній раді, яка на підставі заяви має зробити власний висновок. Досить серйозний наслідок для місцевої влади має референдум, у якому бере участь понад 30% населення гміни. Якщо рішення щодо керівництва гміни приймається одностайно, то члени відповідної ради йдуть у відставку і обираються нові органи самоврядування. У 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 в'їта, бурмістра, президента самоврядної одиниці. При вирішенні всіх інших питань, що віднесені до завдань самоврядних територіальних одиниць, тери-

торіальні громади можуть проводити факультативні місцеві референдуми [11, с. 116].

Отже, аналіз норм законодавства європейських держав про місцеві та регіональні референдуми свідчить, що практика консультативного референдуму (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Нідерланди, Швеція) є більш поширеною, ніж імперативного (Болгарія, Франція). Спеціальні положення щодо організації та проведення місцевих референдумів можуть прийматися на місцевому рівні в унітарних державах. Наприклад, в Угорщині законодавство окреслює загальні принципи, а деталі розкриваються в актах місцевого самоврядування, а в Естонії та Нідерландах місцеві, провінційні та регіональні органи влади приймають положення про референдуми. Специфіка функціонування інституту місцевого референдуму в деяких державах, взагалі, та особливості його предметного поля залежить від особливостей політичної системи, зокрема – від форми правління. Яскравим прикладом у цьому контексті є Велика Британія, що об'єднує кілька територій зі специфічним статусом. Розгляд історичного досвіду британських референдумів має цінність, оскільки дозволяє відстежити еволюцію інституту, а також його роль у процесах державного будівництва.

Висновки. Отже, проаналізувавши вищезазначене, необхідно вказати, що місцевий референдум – це дієвий механізм, що покликаний забезпечувати покращення умов життя окремих громад та населення в цілому, сприятиме покращенню рівня життя в містах, селах чи селищах. Як бачимо, специфіка функціонування інституту місцевого референдуму у зарубіжних країнах залежить від демократичного спрямування влади в державі та форм її здійснення з урахуванням думки громадян.

Інститут місцевого референдуму є достатньо поширеним у країнах Європи і, відповідно, проводиться з метою вирішення найважливіших, найнеобхідніших питань місцевого значення. Зрозуміло, що лише у розвиненому громадянському суспільстві люди спроможні мирним, цивілізованим шляхом проявляти ініціативу щодо винесення питань локального значення на місцевий референдум та їх вирішувати. Як свідчить аналіз місцевого референдуму в інших

країнах, то не всі питання можуть виноситися на місцевий референдум, що ставить громадян у певні рамки щодо визначення предмету референдуму.

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, фінансування та профільного закону, який би закріплював механізм реалізації територіальними громадами їх права на місцевий референдум та положення про спеціальний бюджетний фонд. Законодавче регулювання організації та порядку проведення місцевих референдумів слід розглядати передусім як ефективний засіб державно-правового впливу на здійснення місцевого самоврядування відповідно до суспільних потреб та інтересів.

Відповідно до проведеного дослідження та аналізу наукової літератури можна виокремити і певні проблеми, пов'язані із місцевим референдумом як механізмом прямої демократії. По-перше, місцевий референдум може бути загрозою територіальній цілісності України. Також можлива ймовірність використання місцевого референдуму з метою легітимації сумнівних чи взагалі протизаконних рішень місцевої влади. На міжнародному, особливо європейському, рівні спостерігається чітка тенденція до якнайширшого впровадження референдумів у практику державного управління. 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. Тому, на нашу думку, є доречним прийняття Закону України «Про місцеві референдуми в Україні».

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: моногра-

фія. Київ: Ін-т держави і права НАН України, 2000. 248 с.

3. Толстик В.А., Трусов Н.А. Референдум в России: основы, опыт, критика. *Вестник Нижегородской академии МВД*. 2013. № 24. С. 9–14.

4. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник. 5-те вид. Київ: Ліра К, 2014. 560 с.

5. Муркович Л. Місцевий референдум як форма безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами. *Державне управління та регулювання*. 2013. Вип. 4 (19). С. 251–260.

6. Кравченко В.В., Янчук А.О. Формування законодавства про місцеві референдуми в Україні: проблеми та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2018. Том 6. № 3. С. 5–11.

7. Майданник О.О. Конституційне право України. Київ: Алерта, 2011. 379 с.

8. Онишко О.Б. Місцеві референдуми в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2015. С. 57–66.

9. Скрипнюк О. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 37–44.

10. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Грищук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; за ред. Д.С. Ковриженка. Київ: ФАДА, ЛТД, 2007. 186 с.

11. Грабильніков А.В. Участь громадян України у виборчому і референдумному процесі як форма управління державними справами. *Держава і право: зб. наук. пр. юрид. і політ. науки*. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. Вип. 13. С. 116–121.

References

1. Konstytucija Ukrai'ny: pryjnjata na p'jatij sesii' Verhovnoi' Rady Ukrai'ny 28 cherv. 1996 r.

Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny. 1996. № 30. St. 141.

2. Pogorilko V.F., Fedorenko V.L. Referendумы v Ukrajinі: istorija ta suchasnist': monografija. Kyiv: In-t derzhavy i prava NAN Ukrajinы, 2000. 248 s.

3. Tolstik V.A. Trusov N.A. Referendum v Rosii: osnovy, opyt, kritika. *Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD*. 2013. № 24. S. 9–14.

4. Pogorilko V.F., Fedorenko V.L. Konstytucijne pravo Ukrajinы: pidruchnyk. 5-te vyd. Kyiv: Lira K, 2014. 560 s.

5. Murkovich L. Miscevyj referendum jak forma bezposeredn'oji uchasti naseleennja v upravlinni miscevyj spravamy. *Derzhavne upravlinnja ta reguljuvannja*. 2013. Vyp. 4 (19). S. 251–260.

6. Kravchenko V.V., Janchuk A.O. Formuvannja zakonodavstva pro miscevi referendумы v Ukrajinі: problemy ta perspektyvy. *Aspekty publichnogo upravlinnja*. 2018. Tom 6. № 3. S. 5–11.

7. Majdannik O.O. Konstytucijne pravo Ukrajinы. Kyiv: Alerta, 2011. 379 s.

8. Onyshko O.B. Miscevi referendумы v Ukrajinі. *Naukovyj visnyk L'viv's'kogo derzhavnogo universytetu vnutrishnih sprav*. 2015. S. 57–66.

9. Skrypnyuk O. Miscevyj referendum jak forma zabezpechennja real'nogo narodovlannja. *Visnyk Nacional'noji akademiji pravovyh nauk Ukrajinы*. 2015. № 1 (80). 2015. S. 37–44.

10. Referendумы v Jevropejs'komu Sojuzi / O.D. Chebanenko, O.Ju. Gryschuk, N.V. Kolodjazhna, A. Jevgen'jeva; za red. D.S. Kovryzhenka. Kyiv: FADA, LTD, 2007. 186 s.

11. Grabyl'nikov A.V. Uchast' gromadjan Ukrajinы u vyborchomu i referendumnomu procesah jak forma upravlinnja derzhavnymy spravamy. *Derzhava i pravo: zb. nauk. pr. juryd. i polit. nauky*. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V.M. Korec'kogo NAN Ukrajinы, 2001. Vyp. 13. S. 116–121.

LOCAL REFERENDA IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES: COMPARATIVE AND LEGAL ASPECT

National Aviation University
Liubomyra Huzara Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mail: sharm05@ukr.net

Purpose: performance of comparative and legal analysis of local referenda in the system of local self-government of Ukraine and foreign countries. **Methods of research:** the basis of research consists of methods of cognition (analysis, synthesis, induction, deduction, analogy, comparison), general scientific methods (empirical research, methods of theoretical cognition) and comparative and legal method. **Results:** the institution of local referendum is quite common in the countries of Europe and, accordingly, is held in order to solve the most important issues of local significance. It is clear that only in a developed civil society, people are able to take the initiative to put issues of local importance to local referendum in a peaceful, civilized way and to resolve them. According to the analysis of local referendum in other countries, not all issues can be put to local referendum, that puts citizens in a certain framework as to determination of the subject of referendum. In compliance with the research and analysis of the scientific literature, certain problems, related to the local referendum as a mechanism of direct democracy, can be identified. First, local referendum can be a threat to Ukraine's territorial integrity. It is also possible to use local referendum to legitimize questionable or even illegal decisions of local authorities. At the international, especially European, level, there is a clear trend towards the widest implementation of referenda in public administration. In addition, the lack of a relevant law on local referendum in Ukraine is a factor that negatively affects the effectiveness of territorial communities in solving issues of local importance. Therefore, in our opinion, it is appropriate to adopt the Law of Ukraine «On Local Referenda in Ukraine». **Discussion:** the role and significance of local referenda; the state of legislation on local referenda in Ukraine.

Keywords: local referenda; local self-government; expression of will; democracy; legitimacy.