

**Ірина ШУМЛЯЄВА**

*к.держ.упр., доц.,*

*доцент кафедри державного*

*управління і місцевого самоврядування*

*НТУ «Дніпровська політехніка»,*

**Віталій КИРИЧЕНКО**

*аспірант кафедри державного управління*

*і місцевого самоврядування*

*НТУ «Дніпровська політехніка»*

## **РОЗВИТОК МІСЦЕВОЇ РЕФЕРЕНДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Розвиток місцевого самоврядування в Україні актуалізує необхідність більш активного залучення до вирішення питань місцевого значення членів територіальної громади. На конституційному рівні передбачено, що народне волевиявлення здійснюється через різні форми безпосередньої демократії, зокрема, місцевий референдум. Водночас в Україні не забезпечено належну реалізацію цього права, оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить лише норми загального характеру стосовно можливості проведення місцевих референдумів (визначення та предмет місцевого референдуму), закріплюючи у ч. 5 ст. 7 положення про те, що порядок призначення і проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. Відсутність такого закону унеможлиблює реалізацію права громадян України на народне волевиявлення через місцевий референдум, що суперечить сталій практиці та сучасним тенденціям розвитку місцевої референдної демократії в країнах Європейського Союзу.

Інститут місцевого референдуму, як пріоритетна форма безпосередньої демократії, в деяких країнах ЄС має більш давні традиції (з початку XX ст. – Бельгія, Данія, Ліхтенштейн, Нідерланди, ФРН, Франція, Італія, Болгарія тощо), а для інших є порівняно молодим політичним і публічно-управлінським феноменом (з кінця XX ст. – країни Балтії, Чехія, Польща, Румунія, Угорщина, Словенія, Словаччина та ін.). Водночас у таких країнах Західної Європи, як Італія, Франція та ФРН, оновлення інструментів підвищення рівня участі населення у місцевій політиці шляхом використання інститутів місцевої демократії, відбулося лише у 1980-1990-х рр., зокрема через централістичну адміністративну традицію, яка стримувала розвиток місцевого самоврядування [3, с. 65]. Крім цього, якщо у Франції право на ініціювання місцевого референдуму громадянами було надано тільки у 2003 р., поряд із нормою стосовно його призначення мером і місцевою радою, то в Італії з самого початку мав місце розвиток форм прямої демократії переважно на місцевому та регіональному рівні [3, с. 67].

Зважаючи на зміни, що вносяться останнім часом до нормативно-правових актів на рівні Ради Європи в частині розвитку інституту місцевих референдумів, цей процес в країнах ЄС ще не закінчений і продовжується, про що також свідчить постійна динаміка сучасних перетворень й модифікація локальних референдних процедур в різних країнах, які проходять в контексті еволюціонування прямої демократії та партисипативних процесів в публічному управлінні. Основною метою цих процесів є підвищення рівня прозорості прийняття публічно-управлінських рішень, доступ мешканців територіальних громад, у тому числі й іноземців, до інформації, а також краще розуміння питань, цінностей та інтересів, пов'язаних з конкретним рішенням публічної влади, надання можливості громадянам на місцевому рівні вирішувати практичні питання місцевого значення, які впливають на їх повсякденне життя та/або сприяють виникненню політичних розбіжностей.

Зростання кількості громадянських ініціатив, розвиток прямої демократії в країнах ЄС також безпосередньо стосується і місцевого референдного процесу, який пов'язаний, як правило, з розвитком референдних процедур на національному рівні. Наприклад, це стосується Фінляндії, де було оновлено положення щодо громадянських ініціатив на національному рівні у 2012 р., а у 2015 р. на муніципальному рівні. Ці кроки стали прикладом для Данії, яка прийняла подібні норми на початку 2018 р., й обидві країни їх широко застосовують. На сучасному етапі змінюється референдне законодавство Чехії з метою полегшення громадянам організації референдумів, а також Австрії, де в законодавство були внесені зміни у 2018 р. з метою сприяння більш широкому використанню інструментів громадянської ініціативи [5], що різко контрастує зі зниженням рівня громадянської ініціативи на рівні Євросоюзу.

Незважаючи на деякі спільні риси сучасного розвитку місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу, інститут локального референдуму відрізняється за нормативно-правовим регулюванням, формами (обов'язкові чи консультативні, повторні референдуми), процедурними особливостями (предметною складовою, внесенням ініціативи та збиранням підписів, формуванням комісій з референдуму, датами та порядком голосування, реалізацією результатів, роллю та місцем органів публічної влади в місцевому референдному процесі). Як відзначено у Доповіді КМРВС CG(2021)40-11 «Проведення референдумів на місцевому рівні» від 18 травня 2021 р., правила проведення місцевих референдумів залежать від організації та структури конкретної країни, тому їх «вбудованість» може відповідно варіюватися шляхом закріплення інституту місцевого референдуму у конституції держави (Бельгія, Болгарія, Франція, Італія, Португалія, Угорщина, Польща), статутних законах країни на центральному рівні (Фінляндія, Ірландія, Мальта, Хорватія, Естонія), законодавстві регіонів (Австрія, ФРН, Італія, Іспанія) або конкретизуватися у положеннях, які приймаються на місцевому рівні (Нідерланди, Хорватія, Естонія) [2].

Крім цього, проведення місцевих референдумів відрізняється за інтенсивністю використання цієї форми прямої демократії. Якщо у Польщі, де існують усі нормативні передумови для широкого застосування цього інституту, він використовується не часто, а є допоміжним у здійсненні місцевого самоврядування [1, с. 12], то останнім часом у Болгарії було організовано низку місцевих референдумів.

Незважаючи на те, що місцеві референдуми у більшості країн Європейського Союзу є консультативними, а їх рішення не мають обов'язкової сили, органи публічної влади не можуть ігнорувати рішення місцевого референдуму, прийнятого членами місцевої громади. Наприклад, в Угорщині, Чехії, Словаччині, ФРН позитивний результат референдуму є еквівалентним остаточному рішення місцевих органів влади, спонукаючи їх скасувати попереднє рішення або втілити в життя новий проєкт [4, с. 208 – 209].

Таким чином, інституціоналізація місцевої референдної демократії у національному законодавстві передбачає і дозволяє країнам ЄС встановлювати засадничі умови, фундаментальні уніфіковані правила, які гарантують належне використання цієї форми безпосередньої демократії для вирішення найважливіших питань місцевого значення. Зважаючи на те, що місцеві референдуми потенційно мають ризик популізму, а також можуть викликати розбіжності й суперечності через характер їх предмету та відповідних референдних процесуальних проблем, вони мають бути належним чином законодавчо врегульовані з урахуванням європейських принципів референдної демократії для відновлення можливості реалізації конституційного права громадян на народне волевиявлення на місцевому рівні в Україні.

### Список використаних джерел

1. Пшивора Б., Ільницький О., Ільків Н. Місцеві референдуми в Україні і Республіці Польща: проблемні питання правового регулювання. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 1. С. 3–15.
2. Holding referendums at local level : Report CG(2021)40-11 18 May 2021 40th session Second part Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee)/. URL : <https://rm.coe.int/holding-referendums-at-local-level-monitoring-committee-rapporteur-vla/1680a287be>.
3. Schiller T. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice. *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy* : Authored by: Laurence Morel, Matt Qvortrup. С. 60–80. URL : <https://www.routledgehandbooks.com/pdf/doi/10.4324/9780203713181-4>.
4. Usvat L. F. Local Referendum – mechanism of the participative democracy. *European Journal of Social Sciences. Education and Research*. 2017. Vol.11. №. 2. С. 206–218.
5. Youngs R. Getting Europe's Direct Democracy Right. URL : <https://carnegieeurope.eu/2018/11/15/getting-europe-s-direct-democracy-right-pub-77750>.