

## **ШУМЛЯЄВА ІРИНА ДАМИРІВНА**

к.держ.упр., доц., доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування НТУ «Дніпровська політехніка»

## **МАТВІЙЧУК ІННА СЕРГІЇВНА**

студентка ННІ «Державне управління» НТУ «Дніпровська політехніка»

# **ЕВОЛЮЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ АКТІВ СТОСОВНО РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ**

Нині одним з основних напрямів співробітництва України та ЄС є розвиток взаємодії у сфері зміцнення місцевої демократії. Для нашої держави важливе значення мають європейські документи щодо безпосередньої демократії та проведення місцевих референдумів. Набуття членства в Раді Європи та прагнення до європейської інтеграції зобов'язує нас реалізувати перелік зобов'язань в частині вдосконалення національного законодавства на основі низки стандартів стосовно розвитку демократичної складової в місцевому самоврядуванні, зокрема місцевої референдної демократії.

З 1980-х рр. активізувалася діяльність Ради Європи в напрямі поширення демократичних тенденцій у зв'язку з прийняттям та імплементацією Європейської хартії місцевого самоврядування, яка стосується й місцевих референдумів. У 1993 р. відбулася Постійна конференція місцевих та регіональних влад Європи (попередник Конгресу місцевих і регіональних влад Європи), на якій було прийнято резолюцію про місцеві референдуми, що у подальшому було відтворено та розвинуто в інших актах стосовно референдумів й інших ініціатив населення на локальному рівні.

Серед низки актів європейських інституцій, які стосуються місцевих референдумів, слід виділити ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи 15 лютого 1996 р. Рекомендацію № R(96)2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні», в якій референдум розглядається в якості інструменту, за допомогою якого проект або рішення місцевого представницького органу передається громаді для обговорення та винесення вердикту за ініціативою самого органу або громадян, відповідно інституціоналізація місцевого референдуму у межах правового регулювання є тим засобом, що гарантує належне використання даних інститутів безпосередньої демократії та обмежує потенційні ризики [1, с. 26]. Положення цієї Рекомендації були використані у Резолюції ПАРЄ «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» від 22 квітня 1997 р. № 1121, у п. 11 якої рекомендується віддавати перевагу регіональним та місцевим референдумам у відносно невеликих громадах з

практичних питань, встановлюючи параметри для них, щоб гарантувати максимальну відповідність найкращим практикам, зміцненню демократії і громадянського суспільства [5].

У новому столітті в документах Ради Європи спостерігається подальша тенденція до розвитку інститутів безпосередньої демократії, що ілюструє Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № 19(2001) «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 грудня 2001 р., в якій наголошено на важливості вдосконалення законодавства щодо регулювання ініціювання проведення референдумів, зменшення вікового цензу та залучення іноземців до місцевих референдумів тощо [2]. У Рекомендації № 113 (2002) «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)» відзначається, що розвиток безпосередньої демократії шляхом проведення обов'язкового або факультативного референдуму є унікальною можливістю для громадян взяти участь у формуванні місцевої політики [3], що також підтверджено у Резолюції № 1353 (2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії». Цей підхід також покладено в основу Рекомендації ПАРЕ № 1704 (2005)<sup>1</sup> від 29 квітня 2005 р. «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі» [4] та Кодексу належної практики щодо референдумів, який був схвалений європейськими інституціями протягом 2003-2007 рр., а 27 листопада 2008 р. Комітетом міністрів було прийнято Декларацію про Кодекс належної практики щодо референдумів з метою запрошення органів державної влади в країнах Ради Європи керуватися ним.

У жовтні 2016 р. Венеційська комісія розглянула проблемні питання проведення референдумів у різних країнах й ініціювала процес перегляду Кодексу належної практики щодо референдумів. У результаті опитування європейських країн щодо останніх подій стосовно референдумів та доповіді ПАРЕ «Оновлення керівних принципів для забезпечення чесних референдумів у державах-членах Ради Європи» була прийнята резолюція «Оновлення керівних принципів для забезпечення чесних референдумів у державах-членах Ради Європи» № 2251(2019) від 22 січня 2019 р. [6], а також затверджено «Переглянуті керівні принципи щодо проведення референдумів» Радою демократичних виборів 7 жовтня 2020 р. та прийнято їх Венеціанською комісією 8-9 жовтня 2020 р., які разом із Пояснювальною запискою становлять сучасний Кодекс належної практики щодо референдумів. Цей Кодекс поширюється на різні референдуми, а його загальні правила повинні бути адаптовані до реальності місцевих референдумів відповідно до національних конституційних традицій.

Кодекс 2020 р. включає переглянуті універсальні розширені принципи електоральної спадщини Європи та умови їх реалізації, додаючи ефективні норми для системи апеляції, а також конкретні правила, що застосовуються до референдумів. У цьому Кодексі передбачено, що на місцевому рівні питання, винесені на референдум, можуть мати адміністративний

характер, стосуватися (ратифікації) договору, вирішувати територіальні питання, зокрема створення або злиття субнаціональних суб'єктів, а також відокремлення, в деяких випадках, коли це дозволено національною Конституцією тощо. Цей Кодекс є надзвичайно важливим, оскільки в ньому закріплено найважливіші принципи та стандарти щодо проведення референдумів, незважаючи на те, що його норми мають рекомендаційний характер.

Таким чином, сформовані у результаті еволюційного розвитку сучасні європейські «Керівні принципи щодо проведення референдумів» мають бути обов'язково враховані під час доопрацювання вітчизняного проєкту Закону «Про місцевий референдум» в частині врегулювання питань, які виникають під час організації та проведення місцевого референдуму. Умовами для запровадження цих принципів має бути повага до основних прав людини, закріплення рівнів регулювання та стабільності референдного законодавства, процедурні гарантії, що сприятиме забезпеченню в Україні реального народовладдя з метою створення можливостей для реалізації конституційного права громадян, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на ухвалення найважливіших питань місцевого значення шляхом проведення місцевих референдумів, які визнані у світі найефективнішою формою прямою демократією.

#### **Список використаних джерел**

1. Про референдуми і народні ініціативи на місцевому рівні : рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 15 лют. 1996 р. *Бюлетень Бюро інформації Ради Європи* ; редкол. Анна Дмитрук [та ін.]. Київ : ТОВ Центр ІТ, 2005. 84 с.
2. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 груд. 2001 р. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739).
3. Рекомендація 113 (2002) «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)». URL : [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r113\(2002\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r113(2002).htm).
4. Recommendation № 1704(2005) «Referendums: towards good practices in Europe». URL : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17329 &lang=en>.
5. Resolution № 1121(1997) on instruments of citizen participation in representative democracy. URL : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16532 &lang=en>.
6. Revised guidelines on the holding of referendums : approved by the Council of Democratic Elections at its 69th online meeting (7 October 2020) and adopted by the Venice Commission at its

124th online Plenary session (8-9 October 2020). URL :  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e).