

**Ірина ШУМЛЯЄВА**

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

**Віталій КИРИЧЕНКО**

*аспірант кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування  
НТУ «Дніпровська політехніка»*

## **РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВОВИХ АКТАХ**

Нові пріоритети, що встановлюються нині у контексті європейської інтеграції України, актуалізують здійснення теоретичних досліджень та реалізації практичних заходів щодо використання місцевого референдуму як важливої форми безпосередньої демократії. Практика місцевого самоврядування в європейських країнах засвідчує суттєвий вплив цього інституту на реалізацію народовладдя, що є обов'язковою ознакою демократичної держави. Інститут місцевого референдуму дозволяє органам місцевого самоврядування визначати думку громадян з певних питань місцевого значення, що набуває юридично значущості у вигляді відповідного рішення, яке має бути реалізовано публічно-владними органами.

Як відзначається у Звіті Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи CG(2021)40-11 «Проведення референдумів на місцевому рівні» від 18 травня 2021 року, в останні десятиліття референдуми все ширше використовуються як інструмент прямої демократичної участі у вирішенні питань, що мають основне значення для життя людей. Водночас, хоча національні референдуми нині й привертають значну увагу, саме місцеві референдуми є найбільш поширеними у державах-членах Ради Європи, оскільки мають важливе значення для озвучення волі громадян з конкретних питань, які безпосередньо впливають на їх повсякденне життя [4].

Країни Євросоюзу при використанні інституту місцевого референдуму мають враховувати, зокрема, норми Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.) і Додаткового протоколу до неї про право на участь у справах місцевого органу влади (2009 р.), Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992 р.), Рекомендації 1704 (2005) Парламентської асамблеї Ради Європи «Референдуми: на шляху до вироблення передової практики в Європі», Резолюції 2251 (2019) Парламентської асамблеї Ради Європи «Оновлення керівних принципів для забезпечення справедливих референдумів у державах-членах Ради Європи», Кодексу належної практики Венеціанської комісії у питаннях виборів (2002 р.), Переглянутих керівних принципів Венеціанської комісії з проведення референдумів (2020 р.).

Так, у Європейській хартії місцевого самоврядування передбачено право громадян на участь у місцевих референдумах (ст. 3, 5). Зокрема, ч. 2 ст. 3 Європейської хартії свідчить, що місцеві референдуми, як форма безпосередньої демократії, можуть бути використані для реалізації права громадян на участь у веденні державних справ на місцевому рівні, якщо це дозволено законом. У ст. 5 Європейської хартії гарантовано, що зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом референдуму, якщо це дозволяється законом [2]. Додатковим протоколом до Європейської хартії 2009 р., який набрав чинності 1 червня 2012 р., у ч. 2 ст. 2 передбачено обов'язок сторін вживати усіх заходів, які є необхідними для реалізації права на участь у справах місцевого органу влади, що передбачає також процедури залучення людей через консультаційні процеси, місцеві референдуми та звернення [1].

Переглянуті керівні принципи щодо проведення референдуму, прийняті Венеціанською комісією 8-9 жовтня 2020 р. задля вирішення деяких з найважливіших питань з точки зору міжнародних стандартів і внутрішньої практики в країнах ЄС, основну увагу приділяють національним референдумам, проте ними також передбачено, що загальні правила мають бути країнами адаптовані до місцевих і регіональних референдумів відповідно до національних конституційних традицій. Закріплені принципи електоральної європейської спадщини логічно доповнюються розділом стосовно умов їх реалізації, що має не менш важливе значення (верховенство права, повага до основних прав, регуляторні рівні та стабільність референдного законодавства, процесуальні гарантії) [5].

Також важливе значення для розвитку місцевої референдної демократії мають більш ранні європейські акти, наприклад, Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», в якій уміщено заклик до країн-членів Ради Європи розглянути питання щодо проведення місцевих референдумів як заходу із заохочення та розширення участі громадян в місцевому публічному житті, наприклад, розглянути можливість впровадження чи покращення законодавства, яке стосується обов'язкових чи консультативних референдумів стосовно справ місцевого значення, що проводяться з ініціативи органів місцевої влади чи на прохання місцевої громади [3].

Нові пріоритети, які передбачені ЄС на строк до 2026 р., включають заходи щодо сприяння активній участі громадян у місцевому та регіональному житті з метою покращення місцевої демократії в країнах ЄС. До факторів, які зумовлюють таку тенденцію нині, відносяться: розширення муніципальної інфраструктури та соціальних служб на територіях громад, а також виникнення супутніх питань стосовно реалізації відповідних питань місцевого значення в нових умовах найбільш ефективним способом і близьким до населення; збільшення розмірів муніципальних одиниць, що часто приводить до конфліктів в частині укрупнення громад; розвиток політичної участі на місцях й активізація діяльності громадян та їх інститутів через форми прямої демократії (як прямих виборів мерів та можливостей відкликання обраних місцевих політиків, так і місцевих ініціатив та

референдумів); збільшення участі негромадян країн у місцевих референдумах, що розглядається як засіб сприяння їх довгостроковій інтеграції.

З урахуванням цього, практика країн ЄС засвідчує, що завдяки інституту місцевого референдуму стає можливим використання додаткових можливостей для прийняття публічних рішень на локальному рівні відповідно до принципу політичної рівності, сприяючи більш відкритій структурі публічної влади завдяки процедурі безпосередньої участі й відповідної прозорості прийняття публічно-управлінських рішень, а також доступу до публічної інформації. З боку органів місцевої влади це дозволяє найкращим чином визначити цінності та інтереси, пов'язані з конкретним публічним рішенням, що стосується відповідного питання місцевого значення. Зі сторони територіальних громад референдні інструменти забезпечують більше інституційних каналів для розвитку прямої демократії. Крім цього, місцеві референдуми надають мешканцям громад можливість вирішувати нагальні практичні питання місцевого значення, які стосуються їх повсякденного життя та дозволяють долати існуючі розбіжності, у тому числі й через підвищення рівня поінформованості громадян і покращення дорадчої якості їх участі в публічних кампаніях.

Водночас досвід використання інституту місцевого референдуму підтверджує існування одночасного ризику популізму, коли референдуми можуть бути використані місцевою владою для досягнення потрібних їй результатів. Тому важливим є прийняття базових актів, які містять чіткі керівні критерії та принципи проведення місцевих референдумів, для подальшого формування та реалізації законодавства на національному рівні на основі загальних вимог, а також окремих аспектів, які стосуються змісту, форми та ієрархії питань референдуму.

В Україні місцевий референдум визнано найвищою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Нормативне регулювання місцевих референдумів в Україні характеризується дворівневим закріпленням, за якого проведення референдумів в Україні регулюється на конституційному (визначає загальні принципи) та законодавчому (конкретизує положення Конституції України та містить процедурні питання) рівнях. Водночас в Україні місцевий референдум, як теоретична конструкція, знаходиться на досить низькому рівні розробленості. Незважаючи на те, що місцевий референдум виступає найефективнішою, дієвою і наближеною до територіальної громади формою реалізації безпосередньої демократії, сьогодні цей інститут не використовується в Україні взагалі через відсутність спеціального закону щодо його проведення. Тому актуальним залишається питання прийняття Закону України «Про місцевий референдум», який має умістити не тільки сучасні європейські принципи місцевої референдної демократії, але й особливості вітчизняного попереднього досвіду проведення місцевих референдумів, визначаючи сутність і правові засади організації й проведення цього важливого інституту участі членів територіальної громади в місцевому політичному житті.

## Список використаних джерел

1. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 лист. 2009 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#n2).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
3. 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#top](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#top).
4. Holding referendums at local level : Report 40th SESSION Second part The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe № CG(2021)40-11 18 May 2021. URL : <https://rm.coe.int/holding-referendums-at-local-level-monitoring-committee-rapporteur-vla/1680a287be>.
5. 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).

*Отримано редакційною колегією: 28.03.2022.*