

**ІНСТИТУТ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ****THE INSTITUTION OF THE LOCAL REFERENDUM IN UKRAINE
AT THE PRESENT STAGE OF STATE-BUILDING****Серпак О.В., студент II курсу факультету юстиції***Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена аналізу інституту місцевого референдуму. Незважаючи на те, що Конституція України гарантує громадянам нашої держави право брати участь у місцевих референдумах, вже більше 10 років на законодавчому рівні не закріплений механізм організації і проведення місцевих референдумів в Україні. У роботі досліджується правова природа зазначеного конституційно-правового інституту як однієї з форм безпосереднього народовладдя, вивчається практика його функціонування в Україні з 1991 по 2012 рр., наводиться його класифікація за різними критеріями, аналізується правове регулювання цього інституту з 1991 по 2012 рр. як на законодавчому, так і на конституційному рівнях, а також здійснюється розмежування термінів «місцевий референдум» і «плебісцит». Наукова стаття містить аналіз зарубіжного досвіду з предмета дослідження. Зокрема, наводяться приклади таких держав, як Республіка Польща, Словацька Республіка, Чеська Республіка, Швейцарська Конфедерація, Королівство Норвегія та Сполучені Штати Америки. Під час написання роботи були використані наукові праці вітчизняних вчених-юристів, нормативно-правові акти законодавства України та інтерпретаційні акти Конституційного Суду України. Також було прокоментовано окремі положення проекту Закону України «Про місцевий референдум» № 5512 від 19 травня 2021 р. У роботі наводяться статистичні дані з відповідної теми авторитетних світових організацій та порушується питання про проблеми та перспективи повернення інституту місцевого референдуму до правової системи України. Зважаючи на широкомасштабні політичні реформи, а також на тенденцію до демократичного розвитку держави, обґрунтовується необхідність запровадження у вітчизняному законодавстві механізму організації та проведення місцевих референдумів після закінчення в Україні бойових дій та скасування воєнного стану.

Ключові слова: місцевий референдум, форма безпосередньої демократії, місцеве самоврядування, законодавче реформування.

The article analyzes the institution of the local referendum. In spite of the fact that the Constitution of Ukraine guarantees citizens of our state the right to take part in local referendums, the mechanism of organizing and holding local referendums in Ukraine has not been enshrined in legislation for more than 10 years. The legal nature of the mentioned constitutional and legal institution as one of the forms of direct democracy is explored, the practice of its functioning in Ukraine from 1991 to 2012 is studied, its classification according to various criteria is given, the legal regulation of this institution from 1991 to 2012 both at legislative and constitutional levels is analyzed and terms «local referendum» and «plebiscite» are distinguished in the paper. The article contains the analysis of foreign experience on the subject of the research. In particular, the examples of such states as the Republic of Poland, the Slovak Republic, the Czech Republic, the Swiss Confederation, the Kingdom of Norway and the United States of America are given. The research of domestic legal scholars, Ukrainian legal acts and interpretative acts of the Constitutional Court of Ukraine were used in the process of writing the article. Also, certain provisions of the Draft Law of Ukraine «On Local Referendum» № 5512 of May 19, 2021 were commented. The statistical data on the relevant topic of authoritative world organizations are given and the issue of problems and prospects of returning the institution of the local referendum to the legal system of Ukraine is raised in the article. Taking into account large-scale political reforms, as well as the trend towards democratic development of the state, the need to introduce the mechanism of organizing and holding local referendums in the national legislation after the end of hostilities in Ukraine and the abolition of martial law is substantiated.

Key words: the local referendum, the form of direct democracy, local self-government, legislative reforming.

Постановка проблеми. Відповідно до частини першої статті 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [1]. Термін «місцевий референдум» згадується в Основному Законі тричі: у ч. 1 ст. 38, п. 2 ч. 1 ст. 138 та ч. 1 ст. 143. Незважаючи на це, питання існування інституту місцевого референдуму в Україні й досі залишається проблемним.

З початку незалежності організація і проведення місцевих референдумів в Україні регулювалися Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» № 1286-ХІІ від 3 липня 1991 р. Вдосконалення механізму реалізації цього інституту неодноразово ставало предметом розгляду представників влади, а також експертних зусиль громадянського суспільства. Закон в редакції 1991 р., прийнятий ще Верховною Радою УРСР, вже на початку 2000-их не відповідав українському соціально-політичному контексту [2], а тому була зроблена низка спроб внести до нього зміни, три з яких, як зазначають В. В. Кравченко та А. О. Янчук, увінчалися успіхом [3, с. 7]:

1. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 19 червня 1992 р. № 2481-ХІІ був спрямований на чітке законодавче визначення предмета республіканського і місцевих референдумів у Республіці Крим,

а також на обмеження проведення референдумів з питань, що не належать до відання Республіки Крим та органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць в Україні, встановлення відповідальності за проведення таких референдумів;

2. Зміни, внесені Законом України «Про дошкільну освіту» від 11 липня 2001 р. № 2628-ІІІ, передбачали віднесення питань про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами, до питань, що вирішуються виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях;

3. Поправки Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» від 8 липня 2010 р. № 2457-VI передбачали викладення статті 11 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» у новій редакції і були направлені на законодавче врегулювання питання фінансового забезпечення підготовки і проведення референдумів, у тому числі місцевих.

Проте, 28 листопада 2012 р. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив чинність. І хоча у частині 5 статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» прямо зазначено, що «порядок призначення та проведення місцевого референдуму,

а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми» [4], у законодавчому регулюванні цього інституту вже більше десяти років наявна прогалина.

Мета статті. Метою цієї роботи є дослідження юридичної природи конституційно-правового інституту місцевого референдуму, визначення доцільності повернення його в Україну, а також аналіз зарубіжного досвіду з цього питання.

Виклад основного матеріалу. Надаючи дефініцію терміну «місцевий референдум», хочемо розглянути одразу декілька позицій. Частина перша статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що «місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення» [4]. Стаття 1 обговорюваного і перспективного проекту Закону України «Про місцевий референдум» № 5512 від 19 травня 2021 р. зберігає основу, але містить деякі відмінності у порівнянні із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, вона закріплює, що «місцевий референдум є формою самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого голосування» [5].

Не можемо не сказати і про теоретико-правові визначення інституту місцевого референдуму. 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. Заслугує також на увагу визначення О. В. Прієшкіної, що «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. 90].

У цих та інших визначеннях акцент робиться саме на тому, що місцевий референдум є формою прямої демократії (як і всеукраїнський референдум та вибори), за допомогою якої народ (жители територіальної громади), як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, може здійснювати свою владу безпосередньо (ч. 2 ст. 5 Конституції України), що підкріплює важливість цього конституційно-правового інституту.

Аналізуючи правову природу місцевих референдумів, доходимо до висновку, що місцеві референдуми, як і місцеві вибори, є унікальною формою безпосереднього народовладдя на локальному рівні, адже лише за допомогою них територіальна громада може вирішувати питання місцевого значення шляхом прямого волевиявлення, що не характерно для інших форм здійснення місцевого самоврядування, які здебільшого відносяться до партисипативної демократії, або демократії участі (загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи).

Порівнюючи місцеві референдуми із іншими формами громадської участі, доречно порушити питання класифікації місцевих референдумів [7, с. 421-424]:

1. За обов'язковістю реалізації рішень місцевого референдуму органами місцевого самоврядування виділяють імперативні та консультативні референдуми. Імперативні референдуми не потребують додаткових затверджень прийнятих рішень будь-якими органами влади і повинні виконуватися *a priori*, в той час як консультативні проводяться лише для того, щоб представники публічної влади прийняли відповідне рішення, почувши думки населення. Як вже було нами сказано, інститут місцевого референдуму сьогодні в Україні законодавчо не врегульований, але, проводячи паралель із всеукраїнським референдумом, можемо підкреслити, що наразі всеукраїнський референдум може бути лише імперативним. Згідно з проектом Закону України «Про місцевий референдум» № 5512 від 19 травня

2021 р., суб'єкти права законодавчої ініціативи пропонують екстраполювати обов'язковість реалізації рішень і на місцеві референдуми: «Рішення, прийняте на місцевому референдумі, є обов'язковим для виконання на території відповідної територіальної громади» (ч. 1 ст. 4) [5];

2. Залежно від значення і важливості питань, вирішення яких потребує використання інституту місцевого референдуму, можна виділити обов'язковий та факультативний місцевий референдум. До предмета обов'язкового референдуму належать лише питання місцевого значення, що можуть бути вирішені виключно шляхом референдуму [3, с. 9]. Питання ж проведення факультативного референдуму характеризується категорією доцільності. Так, досліджуючи згаданий проект Закону України «Про місцевий референдум», бачимо, що місцевий референдум, предметом якого згідно з п. 6 ч. 1 ст. 3 є питання місцевого значення, віднесене Конституцією та законами України до відання територіальної громади, її органів та посадових осіб, має характер факультативного. На противагу цьому місцевий референдум, який проводиться задля вирішення питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради (п. 3 ч. 1 ст. 3), є обов'язковим;

3. За суб'єктом ініціювання – за народною ініціативою або ініціативою органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Можливість ініціювання місцевого референдуму виборцями передбачена чинним законодавством нашої держави. Наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається сільською, селищною, міською радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу» [4]. Тобто згідно з цим положенням суб'єктом ініціювання місцевого референдуму з відповідного питання може бути як місцева рада, так і певна кількість виборців. Здійснюючи ґрунтовний аналіз законодавчих пропозицій із досліджуваної теми, хочемо зазначити, що, за умови прийняття вже згаданого нами проекту Закону України «Про місцевий референдум», ч. 4 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» буде виключена, що підтверджується порівняльною таблицею [8], поданою до законопроекту. Це пояснюється тим, що проект закону передбачає інший порядок організації і проведення місцевих референдумів. Як бачимо, суб'єктом призначення місцевого референдуму щодо вирішення питання про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови згідно з ч. 4 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є відповідна місцева рада, однак у проекті закону стаття 15 встановлює, що «місцевий референдум стосовно вирішення будь-якого питання місцевого значення призначається територіальною комісією з місцевого референдуму» [5], а, отже, передбачає створення спеціального органу.

Також в юридичній літературі зустрічаються пропозиції поділу референдумів за часом проведення та залежно від їх черговості [7, с. 423-424]. Класифікуючи місцеві референдуми за часом проведення, необхідно розглядати це питання крізь призму нормотворчого процесу. У цьому випадку пропонуємо виділити такі види референдумів: донормотворчі, проведення яких слугує підставою для видання актів органів місцевого самоврядування (наприклад, як зазначено у проекті Закону України «Про місцевий референдум», щодо вирішення питання місцевого значення, віднесеного Конституцією та законами України до відання територіальної громади, її органів та посадових осіб) та постнормотворчі, проведення яких здійснюється для внесенням змін до вже прийнятих актів органів місцевого самоврядування (наприклад, щодо втрати чин-

ності нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування або окремими його положеннями). Залежно ж від черговості проведення місцевих референдумів умовно можна поділити їх на звичайні, тобто такі, які проводяться вперше з певного питання, та нові, які проводяться з одного й того ж питання повторно.

Вивчаючи тему місцевих референдумів, потрібно також розглянути і поняття «плебісциту» для того, щоб уникнути плутанини між двома термінами. Взагалі маємо зазначити, що інколи поняття «плебісцит» вживають у якості синоніму до терміну «референдум». Юридичний енциклопедичний словник надає таку дефініцію терміну «плебісцит»: «плебісцит – это опрос населения, как правило, с целью определения судьбы соответствующей территории» [9, с. 322]. Прагнучи знайти співвідношення між згадуваними поняттями, О. Д. Семенюк вказав, що плебісцит відноситься до сфери міжнародних відносин. «Плебісцит позначає один із видів народного голосування з приводу відторгнення або приєднання країною певної (чужої) території. Плебісцит може проводитися за ініціативою населення будь-якої територіальної одиниці держави – республіки, краю, штату, землі тощо» [10]. На підтвердження сказаного, доречно згадати приклад Саарського плебісциту 1935 р., рішенням якого територія Саарського басейну, яка перебувала під контролем Ліги Націй, увійшла до складу Німеччини. Наразі у відповідному галузевому законодавстві України термін «плебісцит» не застосовується.

Переходячи до питання функціонування в Україні інституту місцевого референдуму, хочемо почати з розгляду регулювання зазначеного явища на конституційному рівні, адже законодавчий вже був нами прокоментований. Упродовж 1991–1996 рр. право громадян України на участь у місцевих референдумах було опосередковано закріплено у Конституції УРСР 1978 р., а саме у ч. 1 ст. 46: «Громадяни Української РСР мають право брати участь в управлінні державними і громадськими справами, в обговоренні і прийнятті законів та рішень загальнодержавного й місцевого значення» [11]. Очевидним є те, що відповідна норма після її видозмінення, була відображена у Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 р. на п'ятій сесії Верховної Ради України другого скликання. Варто сказати, що після прийняття Основного Закону незалежної України статті, які містять положення про місцеві референдуми, змін і доповнень не зазнавали.

Визначаючи ефективність функціонування аналізованого явища в Україні, можна спиратися на інформацію громадської експертної доповіді «Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складова місцевої демократії» [2], згідно з якими за часів існування цього інституту у механізмі місцевого самоврядування України з 1991 по 2012 рр., було зареєстровано 178 ініціатив щодо проведення місцевих референдумів. Найбільшу кількість місцевих референдумів було зафіксовано у 2004 році – 28 ініціатив. Найменше референдумів зафіксовано у 1992, 2011–2012 рр., коли в Україні пройшло по 1 референдуму на рік. Із зазначених 178 місцевих референдумів:

- 6 визнано недійсними (ініційовані місцеві референдуми були фактично проведені, але явка громадян становила менше 50% від зареєстрованих осіб, які мали право брати участь у місцевих референдумах, тобто була нижчою за визначений Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» кворум);

- 18 ініційованих місцевих референдумів з різних причин не були проведені;

- 15 невиконані (ініційовані місцеві референдуми були проведені, рішення схвалені, але не були виконані);

- 5 незаконні (ініційовані місцеві референдуми були проведені, але визнані незаконними через порушення процедури ініціювання та проведення референдумів; або питання, винесене на референдум, не могло бути пред-

метом місцевого референдуму згідно з Конституцією та законами України);

- 12 несхвалені (ініційовані місцеві референдуми були проведені, явка громадян відповідала визначеному Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» кворуму, але більшість зареєстрованих виборців висловилися «проти» запропонованого рішення);

- 122 схвалені та виконані (ініційовані місцеві референдуми були проведені, схвалені та виконані).

Коментуючи ці показники, можемо зазначити, що вони свідчать про те, що несхвалені рішення є свідомо висловленою позицією громадян щодо запропонованого питання, а не наслідком ігнорування ініціативи як такої, адже кількість місцевих референдумів, визнаних недійсними, є вдвічі меншою за кількість місцевих референдумів, на яких виборці висловилися «проти» запропонованого. До того ж явка на місцевих референдумах в Україні є набагато більшою навіть, ніж в деяких країнах Європи.

Як зазначає з цього приводу А. С. Чиркін: «Аналізуючи місцеві референдуми у Вишеградській групі як муніципальну форму нормотворчості, очевидним видається факт, що цей інститут, хоч і передбачений законодавством відповідних країн, є недостатньо ефективним, оскільки чимала кількість голосувань визнаються недійсними з причин низької явки виборців...» [12, с. 78]. Наприклад, досліджуючи інститут місцевого референдуму в Польській Республіці, автор зазначає: «Якщо дивитися на статистичні дані, то у період з 2014 по 2018 рр. більшість місцевих референдумів, а саме 46, стосувалися питання дострокового припинення повноважень польських органів і посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому всі голосування були визнані недійсними через низьку явку виборців».

Підбиваючи підсумки аналізу функціонування інституту місцевого референдуму в Україні, можемо констатувати, що навіть з урахуванням всіх проблем і складнощів цей механізм місцевого самоврядування був дієвим у нашій правовій системі.

Говорячи про інститут місцевого референдуму як форму здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування, не можна не порушити питання і про те, наскільки сьогодні громадяни України обізнані про цю форму безпосереднього народовладдя. Варто сказати, що в одній із наших робіт ми вже згадували цю тему, аналізуючи інститут народної конституційної ініціативи. «Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення Центру політико-правових реформ з 17 по 22 грудня 2021 року в усіх регіонах України за винятком Криму та частини територій Донецької та Луганської областей було проведено соціологічне опитування з відповідної проблеми. На питання «Чи брали Ви участь у місцевих референдумах (за останні 10 років)?» 21,3% українців відповіли «Так», 70,7% – «Ні», 8% – «Важко відповісти», хоча Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який регулював питання проведення місцевих референдумів, втратив чинність 28 листопада 2012 року, а це означає, що місцеві референдуми в Україні з того часу не проводилися. Отже, на жаль, маємо констатувати, що невисокий рівень правової культури, правосвідомості та правової освіченості середньостатистичних громадян є гострою проблемою нашого суспільства» [13, с. 94], що повинно бути враховано при проведенні популяризаційно-правових програм серед населення. На нашу думку, така прогалина у громадському розумінні місцевих референдумів з'явилася внаслідок довготривалого невикористання цього демократичного інституту у нашій державі. Попри те, що трохи більше ніж одна п'ята українців відповіли «Так», маємо звернути увагу і на те, що 70,7% впевнено дали заперечну відповідь на поставлене запитання, що говорить про свідоме ставлення абсолютної більшості громадян України до свого політичного життя.

Необхідно зазначити, що Україна після здобуття своєї незалежності почала впроваджувати у свою правову систему новели, характерні, з точки зору науки державного будівництва і місцевого самоврядування, для держав Західної Європи, зокрема і тих, які є членами Європейського Союзу. Розуміючи напрям, в якому рухається наша країна, та усвідомлюючи необхідність перейняття всього найкращого від наших іноземних партнерів, уважаємо за необхідне вивчити те, як працює інститут місцевого референдуму в зарубіжних країнах.

Взагалі інститут референдуму з'явився ще за часів Стародавнього Риму. Перший відомий референдум, що був проведений у Європі, датований 1439-им роком. Він відбувся у Швейцарії, кантоні Берн. Без перебільшення Швейцарію і сьогодні можна назвати країною-лідером у контексті застосування цієї форми безпосередньої демократії. Для порівняння: у період із 1970 по 1995 рр. у державах Європи було проведено 46 референдумів із 48 питань, у той час як в одній Швейцарії – 76 референдумів із 217 питань [14, с. 219]. Така велика кількість характерна не тільки для федеральних референдумів, а й для місцевих. Зокрема, дослідники зазначають, що в існуючих 26 кантонах Швейцарської Конфедерації така форма прямого волевиявлення, як референдум, застосовується навіть частіше, ніж на загальнодержавному рівні. З 1970 по 2003 рр. у кантоні Тічино було проведено 53 місцеві референдуми, у кантоні Цюрих – 457, а у кантоні Юра – 45 (сам кантон був створений в результаті референдуму в 1979 р.) [15]. Але приклад Швейцарії має слугувати нам еталоном, до якого ми прагнемо у майбутньому, адже зрозумілим є той факт, що для України, в якій ВВП на душу населення в 2021 році склав 4835,6 \$ США [16], проведення такої кількості місцевих референдумів є фінансово обтяжливим на відміну від Швейцарії, в якій ВВП на душу населення в 2021 році склав 93457,4 \$ США [17]. Варто не забувати і про політичний абсентеїзм, який не є проблемою у Швейцарській Конфедерації, але наразі має тенденцію до поглиблення в Україні.

Досліджуючи інститут місцевого референдуму у площині зарубіжного досвіду, не можемо не привести приклад ще декількох країн із Вишеградської групи. Ми вже згадували про проблеми функціонування цього інституту у Польщі, в якій така форма місцевої демократії, за висловом А. С. Чиркіна: «Не є ефективною» [12, с. 77]. Доречним також, на нашу думку, є вивчення словацької ситуації. Сьогодні в Словаччині наявна така ж проблема, як і в Україні: інститут місцевого референдуму передбачений та певним чином врегульований ч. 1 ст. 67 Конституції Словацької Республіки та Законом «Про органи місцевого самоврядування», проте спеціальний закон, який би регулював окремі питання проведення місцевих референдумів, – відсутній. Найбільшою популярністю в Словаччині користується демократія участі у таких формах, як збори жителів громади, громадські слухання, подання петицій тощо. З 2008 по 2018 рр. тільки 7% місцевих самоврядних одиниць проводили референдуми на відповідних територіях, з яких приблизно 40% були визнані недійсними [12, с. 77].

Проблеми у функціонуванні цього інституту наявні і в Норвегії. Так, під час проведення муніципальних реформ у країні декілька років тому було виявлено, що виборці на місцевих референдумах найчастіше негативно ставилися до ідеї об'єднання декількох адміністративно-територіальних одиниць. Це зумовлено тим, що на таке комплексне питання дуже складно дати просту відповідь «так» або «ні», тому виборці вважали за краще залишити все як є і відповісти «ні». Виходячи з такої ситуації, уряд Норвегії вирішив частіше проводити опитування з цього предмету, ніж місцеві референдуми, адже, як зазначає Т. А. Мурзіна: «Велика кількість муніципалітетів, в яких було проведено референдуми, заперечували центральній владі і, як наслідок, вирішили використовувати місцеві

референдуми ... для отримання заздалегідь спланованого результату ... Опитування ж громадян є більш слабким інструментом розвитку місцевої демократії з погляду легітимності (через те, що враховується лише вибірка), отже, буде простіше відмовитись від результатів, якщо вони не будуть співпадати з прогнозованими» [14, с. 220-221]. На цій підставі можемо зробити висновок, що у цього інституту, як і в його загальнодержавного різновиду, про що ми згадували в одному із наших досліджень [13], є не тільки багато *pro*, але й багато *contra*.

На протипагу низці зазначених вище негативних прикладів, хочемо розглянути і цілком позитивний досвід Чеської Республіки. У цій державі саме місцеві референдуми як одна з основних форм безпосереднього народовладдя набули широкої популярності, на відміну від місцевих ініціатив, загальних зборів громадян та інших форм партисипативної демократії. Цікавим фактом є те, що на місцевих референдумах у Чехії наявна досить висока явка у невеликих муніципалітетах із населенням до 2 тис. осіб. У той же час найменша явка спостерігається у більших муніципалітетах із населенням понад 20 тис. осіб. За статистикою із 288 місцевих референдумів 193 були проведені у найменших об'єктах [12, с. 78]. Отже, бачимо, що інститут місцевого референдуму у Чехії функціонує ефективно саме у невеликих муніципалітетах. Вважаємо, що це пов'язано із тим, що в найменших адміністративно-територіальних одиницях держави відсутній так званий «ефект масовості». Жителі малих населених пунктів не мислять з позиції того, що виборців у муніципалітеті досить багато, а, отже, все вирішиться і без них; їх погляди на місцевий референдум не мають абсентеїстичного характеру. До того ж одна й та сама кількість виборців у відсотковому співвідношенні є більшою у малих населених пунктах.

Досліджуючи іноземний досвід, варто не обмежуватися лише одним континентом. В останні роки активно розвиваються відносини нашої держави із Сполученими Штатами Америки, тож хочемо вивчити і американську практику з цього питання. У Сполучених Штатах Америки можливість проведення місцевих референдумів закріплена на законодавчому рівні майже в усіх штатах. Щорічно в діяльності інституту місцевого референдуму бере участь приблизно 12–15 тис. громадян США [6, с. 92]. Як зазначає О. Р. Дашковська, на рівні штатів, на відміну від федерального рівня, «громадяни в переважній більшості випадків висловлюють бажання і готовність безпосередньо брати участь у вирішенні політичних, соціальних та економічних питань, ніж доручати їх вирішення представницьким органам влади. Аналогічний настрій зберігається не тільки в США, а й серед населення деяких країн Західної Європи» [18, с. 239]. Успіх інституту місцевого референдуму в США передусім обумовлений розвиненою громадською свідомістю та політичною культурою. Американський синолог та фахівець з політичної психології Л. Пай, досліджуючи поведінку і політичні орієнтації населення «західних» і «незахідних» країн за критерієм «культурного коду», виділив 17 ознак для розуміння політичних процесів у «незахідних» державах. Однією з них є те, що політичний процес характеризується відсутністю інтеграції серед учасників, що є наслідком браку в суспільстві єдиної комунікаційної системи [19, с. 102-103]. На протипагу цьому можемо сказати, що «західне» суспільство, до якого відноситься і американське, характеризується високим ступенем політичної інтеграції, що також пояснює розвиток аналізованого нами інституту у Сполучених Штатах.

Отже, підбиваючи підсумки порівняльно-правового дослідження, можемо зробити висновок про те, що не варто абсолютизувати та ідеалізувати інститут місцевого референдуму. Статистичні дані доводять, що навіть у країнах, які за рівнем демократичного розвитку випереджають Україну, цей конституційно-правовий інститут має значні недоліки, а проблеми, які характерні для нашої держави,

знайомі і нашим зарубіжним партнерам. Вважаємо за необхідне обов'язкове врахування усіх потенційних переваг від повернення до нашої правової системи аналізованого явища, а також усіх проблем, із якими зіткнулися західні колеги, та які б могли вплинути на ефективність функціонування місцевих референдумів в Україні.

При визначенні перспектив і проблем повторного введення в нашої державі інституту місцевого референдуму, варто розглянути законодавчі пропозиції з цього питання. Ще за часів, коли Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» був чинним, було досить багато законодавчих ініціатив щодо внесення змін до нього, а також щодо прийняття нового закону. Наприклад, до Верховної Ради України VI скликання внесено на розгляд 2 законопроекти про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», 2 проекти законів про місцеві референдуми, 17 законопроектів, прийняття яких могло б повністю або частково замінити чинний на той час Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [3, с. 7-8].

На сьогодні найбільш перспективним законопроектом у цій сфері є проект Закону України «Про місцевий референдум» № 5512 від 19 травня 2021 р., ініційований групою народних депутатів України. Законопроект було направлено на оцінку до Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії). 10 лютого 2022 р. відбулася прес-конференція, на якій Ф. В. Веніславський, як один із ініціаторів законопроекту, повідомив: «... є інформація, що висновок загалом для України є позитивним» [20]. Коментуючи ціль прийняття законопроекту, він зазначив: «Законопроект про місцевий референдум є другим після вже Закону «Про всеукраїнський референдум» законопроектом спрямованим на забезпечення народодовладдя. Фактично ми хочемо виправити несправедливе блокування з 2012 року конституційного права громадян вирішувати самостійно питання місцевого значення» [21]. Необхідно сказати, що 24 жовтня 2022 р. Венеціанська комісія надала ще один свій висновок з цього питання [22]. У ньому також загалом говориться про необхідність прийняття закону, який би регулював проведення в Україні місцевих референдумів, а також надається позитивна оцінка розробленому проекту нормативно-правового акта.

Хочемо зазначити, що досліджуваний проект закону з юридичної точки зору є досить якісним, однак, незважаючи на це, не можемо оминути і теми змістовних проблем цього законопроекту. Основні коментарі щодо недоліків законопроекту були надані у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 11 листопада 2021 р. Проаналізувавши його пункт шостий («Відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 3 проекту не можуть бути предметом місцевого референдуму питання, «які стосуються прийняття рішення щодо затвердження, зміни місцевих бюджетів, тарифів на житлово-комунальні послуги, втрати чинності такими рішеннями»). З огляду на зміст ст. 74 Конституції України вважаємо доцільним також виключити з предмету місцевого референдуму питання щодо встановлення місцевих податків та зборів, які належать до повноважень сільських, селищних, міських рад (п. 24 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України) і потенційно можуть бути предметом місцевого референдуму за ініціативою виборців» [23]), хочемо висловити протилежну позицію з цього питання.

Згідно з ч. 1 ст. 143 Конституції України: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування ... встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону ...» [1]. Тут необхідно визначити, як територіальні громади сіл, селищ та міст можуть безпосередньо реалізовувати певні функції, закріплені Основним Законом. На жаль, офіційне тлумачення того, що мається на увазі

під словом «безпосередньо», яке б міг надати Конституційний Суд України, – наразі відсутнє. Проте, виходячи із самої суті того, що територіальна громада – це сукупність жителів певних адміністративно-територіальних одиниць, доходимо до висновку, що ця сукупність може безпосередньо вирішувати певні питання (при чому такі рішення матимуть юридичну силу) тільки за допомогою проведення місцевих виборів або місцевих референдумів.

Зрозуміло, що встановлення місцевих податків і зборів може бути здійснено шляхом проведення саме місцевого референдуму. Отже, під словом «безпосередньо» у Конституції України мається на увазі «шляхом проведення місцевих референдумів». Також у Конституції щодо встановлення місцевих податків і зборів згадується «відповідно до закону». Дійсно, як зазначено у висновку Головного науково-експертного управління, встановлення місцевих податків та зборів належить до повноважень сільських, селищних, міських рад згідно з п. 24 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України. Але, на нашу думку, це не суперечить тому, що порядок вирішення цього питання на місцевому референдумі безпосередньо територіальною громадою також може бути закріплений у законі. Натомість Головне науково-експертне управління у своєму висновку пропонує виключити з предмету місцевого референдуму відповідне питання. Вважаємо, що це стане грубим порушенням права територіальної громади, закріпленого у Конституції. До того ж, як видно з формулювання у висновку, основою, на яку спираються фахівці з управління, є стаття 74 Конституції України, відповідно до якої: «Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії» [1]. Ключовим словом у цій статті є слово «законопроектів», яке говорить нам про те, що мається на увазі саме всеукраїнський референдум, а не місцеві. Тобто стаття 74 Основного Закону у цьому випадку не підлягає застосуванню. Отже, пропонуємо не виключати з предмета місцевого референдуму питання про встановлення місцевих податків та зборів.

Окрім цього хочемо звернути увагу, що відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 3 проекту Закону України «Про місцевий референдум» предметом місцевого референдуму не можуть бути питання: «Які стосуються прийняття рішення щодо затвердження, зміни місцевих бюджетів ..., втрати чинності такими рішеннями» [5]. Однак ч. 1 ст. 143 Конституції України містить положення про те, що: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування ... затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання ...» [1]. Як вже було нами з'ясовано безпосередньо вирішувати певні питання (при чому такі рішення матимуть юридичну силу) територіальні громади сіл, селищ, міст можуть тільки за допомогою проведення місцевих виборів або місцевих референдумів. Як і минулого разу тут можливо застосувати лише інститут місцевого референдуму, а тому вважаємо недоцільним виключати питання про затвердження місцевих бюджетів із тих, що можуть виноситися на місцевий референдум. Функція ж контролю виконання місцевих бюджетів може бути реалізована територіальними громадами тільки через органи місцевого самоврядування. Отже, пропонуємо врахувати ці зауваження задля того, щоб положення проекту Закону України «Про місцевий референдум», за умови його прийняття, не суперечили Конституції України, а також не порушували одні з базових прав територіальної громади.

У науковій статті «Місцеві референдуми у системі місцевого самоврядування України та зарубіжних країн: порівняльно-правовий аспект» [6] І. А. Толкачова та Б. С. Літвінчук розглянули можливі ризики від повер-

нення інституту місцевого референдуму до правової системи України. У ході нашого дослідження хочемо проаналізувати відповідні загрози та надати їм свою оцінку.

Однією з можливих небезпек, які містять місцеві референдуми, є те, що вони можуть бути загрозою територіальній цілісності України [6, с. 93]. Одразу згадується місцевий референдум про незалежність Каталонії від Королівства Іспанія [24], проведений 1 жовтня 2017 р. Ми хочемо розглянути цей досить неоднозначний випадок детальніше. За інформацією Каталонського уряду «за» незалежність проголосувало 90,18% виборців, проти – 7,83%. Після проведення цього референдуму уряд Іспанії одразу заявив, що не визнаватиме його результатів, зокрема, через наявні сумніви щодо їх достовірності. До того ж Конституційний Суд Іспанії ще перед проведенням референдуму визнав неконституційним закон про референдум, що був прийнятий Каталонським парламентом. У Міністерстві закордонних справ України також вважають нелегітимним референдум про незалежність Каталонії, а деякі юристи-науковці, говорячи про нього, додають до слова «референдум» такі приставки, як «псевдо» або «квазі». Щодо України: у нас присутній запобіжник для уникнення подібних ситуацій. Стаття 73 Конституції України передбачає, що: «Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України» [1], тобто *de jure* інститут місцевого референдуму не становитиме загрози для територіальної цілісності нашої держави. Дійсно, якщо виникне ситуація, за якої політична кон'юнктура буде поставлена вище закону, то наявність цього інституту в конституційно-правовій моделі України може створити реальну проблему, але, чи варто нам, орієнтуючись на уявну небезпеку в майбутньому, втрачати реальну можливість запровадження демократичного механізму прямого народовладдя сьогодні?

Вивчаючи дискусійні питання повернення інституту місцевого референдуму в Україну, автори вищезгаданої праці зазначили ще одну потенційну загрозу від цього – можливість використання місцевого референдуму з метою легітимації сумнівних чи взагалі протизаконних рішень місцевої влади [6, с. 93]. Безперечно, можливість маніпуляції народними масами – головний недолік інституту референдуму як такого. Він характерний як для місцевих референдумів, так і для загальнодержавних. Питання того, яка ймовірність використання цього інституту у власних цілях, залежить від ступеня демократичності суспільства та політичної свідомості громадян. Але не варто забувати і те, що ми говоримо саме про місцеві референдуми, витрати на підготовку і проведення яких відповідно до ч. 1 ст. 57 проекту Закону України «Про місцевий референдум» здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів та коштів фондів суб'єктів процесу місцевого референдуму, передбачених частиною другою цієї ж статті (ініціативна група (у разі проведення місцевого референдуму

за ініціативою територіальної громади), організація партії, громадська організація, що зареєстровані як прихильники чи опоненти питання місцевого референдуму) [5]. Розуміємо, що через місцевий рівень такі фінансові ресурси не є безлімітними, а, отже, це може стати однією з основних опор інституту місцевого референдуму в Україні упродовж проходження нею шляху до підвищення рівня правосвідомості громадян і політичної незалежності територіальних громад.

Висновки. У роботі детально проаналізований інститут місцевого референдуму, визначена його правова природа та досліджена практика його функціонування у зарубіжних країнах. Були розкриті переваги та недоліки його повернення до конституційно-правової моделі України, наданий коментар до законодавчих ініціатив з цього питання, а також до потенційних загроз, які може спричинити повернення цього інституту.

З урахуванням проведеної роботи, хочемо дати відповідь на ключове питання цієї теми: «Чи необхідний сьогодні інститут місцевого референдуму в Україні?» Зважаючи на те, що наша держава йде шляхом демократичного розвитку, що виявляється, зокрема, у реформуванні її політичної системи, а також у наданні народу більше інструментів для вираження своєї суверенної волі, та на результати нашого дослідження, вважаємо необхідним повернення цього інституту до нашої правової системи. Так, вивчення зарубіжного досвіду показує, що інститут місцевого референдуму не є ідеальним, проте, навіть враховуючи всі винятки, на міжнародному, особливо європейському, рівні спостерігається чітка тенденція до якнайширшого впровадження референдумів у практику державного управління [6, с. 93].

Маємо уточнити, що відновлення цього інституту у конституційно-правовій практиці нашої держави повинно стати визначною подією у сфері забезпечення права громадян на управління місцевими справами та права територіальної громади на місцеве самоврядування. Через це повернення має відбутися після скасування в Україні воєнного стану, адже інакше можуть виникнути зайві проблеми, пов'язані з поспіхом, та й під час збройного конфлікту це нововведення буде виглядати дивним і недоречним.

Також хочемо зазначити, що не потрібно переоцінювати роль місцевого референдуму як однієї з форм прямого народовладдя та нівелювати інші шляхи здійснення влади в адміністративно-територіальних одиницях. Як зазначив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008: «Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними ...» [25]. Вважаємо, що цю юридичну позицію необхідно застосувати і до питання належного функціонування інституту місцевого референдуму в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 р.: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.12.2022).
2. Громадська експертна доповідь у форматі Shadow Report «Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії». Київ, 2016. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/pdfjoiner.pdf> (дата звернення: 12.12.2022).
3. Кравченко В.В., Янчук А.О. Формування законодавства про місцеві референдуми в Україні: проблеми та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 3. С. 5–11.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.12.2022).
5. Про місцевий референдум: проект Закону України від 19 травня 2021 р. № 5512. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/721313> (дата звернення: 12.12.2022).
6. Толкачова І.А., Літвінчук Б.С. Місцеві референдуми у системі місцевого самоврядування України та зарубіжних країн: порівняльно-правовий аспект. *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. Київ: НАУ, 2020. № 4(57). С. 89–94.
7. Конституційне право України: підручник / Т.М. Слінько, Л.І. Летнянчин, Ф.В. Веніславський та ін.; за заг. ред. Т.М. Слінько. Харків: Право, 2020. 592 с.
8. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про місцевий референдум» від 19 травня 2021 р. № 5512. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/721216> (дата звернення: 12.12.2022).

9. Юридический энциклопедический словарь. 2-е дополненное изд. / гл. ред. А.Я. Сухарев. Москва: Советская энциклопедия, 1987.
10. Семенюк О.Д. Плебісцит – референдум. *Культура слова*. 2002. № 43. С. 102–107.
11. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420#Text> (дата звернення: 12.12.2022).
12. Чиркін А.С. Місцевий референдум як форма муніципальної нормотворчості: досвід країн Вишеградської групи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 76–79.
13. Серпак О.В. Питання запровадження інституту народної конституційної ініціативи в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 93–97.
14. Мурзіна Т.А. Місцевий референдум як інструмент співпраці органів влади та громадськості: досвід європейських країн. *Науково-виробничий журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління»*. 2018. № 4(64). С. 218–224.
15. Швейцарская прямая демократия. URL: https://aceproject.org/ace-ru/topics/es/esy/esy_ch02 (дата звернення: 12.12.2022).
16. The World Bank. Data. Ukraine. URL: <https://data.worldbank.org/country/ukraine> (дата звернення: 12.12.2022).
17. The World Bank. Data. Switzerland. URL: <https://data.worldbank.org/country/switzerland?view=chart> (дата звернення: 12.12.2022).
18. Дашковська О. Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн. *Вісник Академії правових наук України*. Харків: Право, 2010. № 1(60). С. 235–240.
19. Соціально-політичні студії: посіб. для підгот. до іспиту / М.П. Требін. Харків: Право, 2019. 138 с.
20. Венеціанська комісія дала загалом позитивний висновок щодо законопроекту про місцевий референдум – Веніславський. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/797421.html> (дата звернення: 12.12.2022).
21. Законопроект про місцевий референдум: перспективи ухвалення та оцінка Венеційської комісії. URL: <https://www.oporaua.org/news/vybory/referendum/23902-zakonoproiekt-pro-mistsevii-referendum-perspektivi-ukhvalennia-ta-otsinka-venetsiiskoyi-komisiyi> (дата звернення: 12.12.2022).
22. CDL-AD(2022)038-e. Ukraine – Urgent joint opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the draft law on local referendum, issued on 10 February 2022 pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Rules of Procedure and endorsed by the Venice Commission at its 132nd Plenary Session (Venice, 21–22 October 2022). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)038-e) (дата звернення: 12.12.2022).
23. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про місцевий референдум» від 19 травня 2021 р. № 5512. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1030158> (дата звернення: 12.12.2022).
24. Референдуми в світі: незаконні, невизнані, фейкові. URL: <https://www.oporaua.org/blog/vybory/referendum/22909-referendumi-v-sviti-nezakonni-neviznani-feikovi> (дата звернення: 12.12.2022).
25. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-пр/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text> (дата звернення: 12.12.2022).