

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА МУНІЦИПАЛЬНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ: ДОСВІД КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ

LOCAL REFERENDUM AS A FORM OF MUNICIPAL RULE-MAKING: EXPERIENCE OF THE VISEGRAD

Чиркін А.С., к.ю.н.,

асистент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено вивченню інституту місцевих референдумів як форми муніципальної нормотворчості в Польщі, Словаччині, Угорщині і Чехії і потенційного використання відповідного досвіду в українських реаліях.

Нині чинне законодавство України має невизначеність та неврегульованість щодо питання нормативного забезпечення реалізації конституційного права жителів територіальної громади на прийняття рішень із найважливіших питань місцевого значення. Де-юре і де-факто після 2012 року присутня чимала прогалина основної форми муніципальної демократії. виправлення відповідного факту є очевидним завданням українського законодавця. При цьому вивчення і застосування зарубіжного досвіду стосовно організації проведення найбільш популярних засобів локальної демократії в розвинутих країнах є досить перспективним і корисним для України. У цій роботі ми актуалізуємо питання нормативної регламентації й особливостей проведення місцевих референдумів у країнах Вишеградської четвірки.

Окремо звертаємо увагу на конституційну основу регламентації місцевих референдумів у досліджуваних країнах, при цьому визначаючи, що в Чехії безпосередньо в Конституції норм стосовно форм прямої демократії не передбачено. Проте відповідне закріплення міститься в Хартії основних прав і свобод. Крім того, досліджуємо загалом правову базу і процедурні аспекти організації і проведення місцевих референдумів у вказаних країнах. Визначаємо, що крім Словаччини усі країни мають спеціальні закони про місцеві референдуми, які детально врегульовують відповідні питання. При цьому в Словаччині місцеві референдуми регулюються законом про місцеве самоврядування. Наводимо певні статистичні дані щодо результатів і наслідків місцевих референдумів, при цьому зазначаємо про деякі проблемні моменти голосування на місцевих референдумах через низьку явку жителів муніципалітетів.

Ключові слова: місцеві референдуми, пряма демократія, муніципальна нормотворчість, Польща, Словаччина, Угорщина, Чехія.

The article is devoted to the study of the institute of local referendums as a form of municipal rule-making in Poland, Slovakia, Hungary and the Czech Republic, and the potential use of relevant experience in Ukrainian realities. At present, the current legislation of Ukraine is uncertain on the issue of normative support for the implementation of the constitutional right of residents of the territorial community to make decisions on the most important issues of local importance. De jure after 2012, there is a significant gap in basic municipal democracy. Correction of the relevant fact is an obvious task of the Ukrainian legislator. At the same time, the study and application of foreign experience in organizing the most popular form of local democracy, in particular, in developed countries are quite promising and useful for Ukraine. In this paper, we update the issue of regulations and features of local referendums in the Visegrad. We pay special attention to the constitutional basis for the regulation of local referendums in the studied countries, while in the Constitution of Czech Republic there are no norms on forms of direct democracy. However, the relevant enshrinement is contained in the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. In addition, we examine in general the legal framework and procedural aspects of the organization and conduct of local referendums in these countries. We determine that except for Slovakia, all countries have special laws on local referendums, which regulate the relevant issues in detail. In Slovakia, local referendums are regulated by the law on local self-government. Here are some statistics on the results and consequences of local referendums, while there are some problematic aspects of voting in local referendums due to low turnout of municipal residents.

Key words: local referendums, direct democracy, municipal rule-making, Poland, Slovakia, Hungary, the Czech Republic.

В Україні вже досить тривалий час немає реальної правової основи локальної демократії. Місцева громада позбавлена можливості безпосередньо впливати на вирішення питань місцевого значення, оскільки чинним законодавством не передбачена процедура проведення місцевих референдумів. Станом на березень 2021 року Проект Закону про місцевий референдум № 1221 повернуто на доопрацювання [4].

При цьому, за словами першого віце-спікера Верховної Ради України Руслана Стефанчука, у найближчий час планується підготовка первинного тексту нового законопроекту про місцевий референдум і винесення його на громадське обговорення [5].

Крім того, українське законодавство має ще низку неврегульованих питань муніципальної демократії, зокрема, чітко не прописані процедури громадських слухань, загальних зборів, місцевих ініціатив, консультацій тощо.

У цьому контексті з урахуванням законодавчих прогалин вважаємо доцільним вивчити досвід країн-сусідів, партнерів, які пройшли шлях становлення і розвитку місцевого народоладдя і які вже тривалий час є повноправними членами Європейського Союзу, – країн Вишеградської групи.

Серед вітчизняних науковців дослідженням місцевих референдумів у зарубіжних країнах займалися О.Р. Дашковська, А.Ю. Ключкович, М.О. Лендель, І.М. Милосердна, В.Л. Федоренко. При цьому вони зосереджували свою увагу на широкому колі форм прямої демократії.

Ми у цій роботі сконцентруємося саме на місцевих референдумах у Польщі, Словаччині, Угорщині і Чехії, проаналізуємо їх правову основу, процедурні моменти і наслідки, до яких вони привели.

Конституційна основа прямої демократії у Польщі, Словаччині, Угорщині та Чехії.

Відповідно до ст. 4 Конституції Польщі, «верховна влада в Республіці Польщі належить народу. Народ здійснює владу через своїх представників або безпосередньо» [10]. У ст. 2 Конституції Словаччини зазначено, що «державна влада виходить від громадян, які здійснюють її через обраних представників або безпосередньо» [6]. Основний Закон Угорщини визначає, що основною формою влади громадян є представницька, а безпосереднє прийняття рішень є виключенням [11]. В основному тексті Конституції Чехії норм щодо прямої демократії не міститься, однак у ст. 21 Хартії основних прав і свобод (як складової частини Конституції Чехії) гарантується громадянам право брати участь у публічному управлінні: безпосередньо або через обраних представників [9].

Правова регламентація проведення місцевих референдумів у Польщі.

Відповідно до ст. 170 Конституції Польщі територіальні громади шляхом референдуму вирішують питання місцевого значення, в тому числі щодо дострокового припинення повноважень органів територіального самоврядування, які були обрані прямими виборами [10].

Головною правовою основою місцевого референдуму в Польщі є Закон про «Про місцевий референдум» 2000 року. Відповідно до ст. 2 зазначеного Закону члени територіальної громади приймають рішення стосовно:

- способу вирішення питань, що стосуються цієї територіальної громади, віднесених до компетенції органів територіального самоврядування;
- дострокового припинення повноважень представницького органу цієї самоврядної одиниці;
- інших важливих питань, які стосуються соціальних, економічних чи культурних зв'язків, що об'єднують відповідну громаду [15].

Крім того, на базовому рівні гмін можуть вирішуватися такі питання, як дострокове припинення повноважень війта (бурмістра, президента), що є виконавчими органами територіального самоврядування; самооподаткування жителів на громадські цілі, що перебувають у межах завдань і компетенції гміни [15].

Ініціювати проведення місцевого референдуму може самостійно рада відповідної територіальної одиниці, або не менше 10% жителів гміни чи повіту, або 5% жителів воєводства, які мають право голосу. Право брати участь у місцевих референдумах мають особи, які постійно проживають на території відповідної громади і мають активне виборче право.

Заборонено проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради до спливу 10 місяців із дня виборів або з дня проведення останнього референдуму з цього питання, а також якщо дата дострокових виборів, що мають бути проведені в результаті референдуму, становить до 8 місяців до закінчення терміну повноважень представницького органу [1, с. 31–33].

Якщо ініціатором проведення референдуму є представницький орган муніципалітету, то відповідне рішення приймається абсолютною більшістю голосів від встановленого законодавством складу. Таке містить: 1) одне або декілька питань референдуму або варіанти, запропоновані жителям самоврядної одиниці на вибір, 2) термін проведення референдуму, 3) зразок бюлетеня для голосування, 4) календар дій, пов'язаних із проведенням референдуму.

У разі, якщо предметом референдуму гміни є самооподаткування громади на суспільні потреби, рішення ради гміни також повинно містити цілі та принципи такого самооподаткування. Відповідне рішення підлягає оголошенню у воєводському Офіційному віснику, а рішення ради гміни підлягає негайному оприлюдненню у спеціально відведених місяцях [1, с. 34].

Цікавими видаються законодавчі положення, відповідно до яких ініціаторами організації проведення місцевого референдуму можуть виступити:

- не менше 15 громадян, які мають право обиратися до ради територіальної одиниці, а щодо референдуму гміни – 5 громадян, які мають право бути обраними до представницького органу гміни;
- місцевий осередок політичної партії, який функціонує на території відповідної самоврядної одиниці;
- громадська організація, яка має статус юридичної особи і діє на території цієї самоврядної одиниці [15].

Якщо класифікувати місцеві референдуми в Польщі за юридичною силою, то доцільно звернути увагу на те, що вони мають імперативний і факультативний характер. Так, імперативний референдум проводиться стосовно питань самооподаткування жителів громади на суспільні цілі та щодо дострокового припинення повноважень ради або війта (бурмістра, президента) територіальної одиниці. Стосовно всіх інших питань, які віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування Польщі, місцеві референдуми мають факультативний характер [3, с. 403].

Таким, що відбувся, вважається місцевий референдум, якщо в ньому взяли участь не менше 30% жителів гро-

мади, які мають право голосу. Якщо проведення референдуму стосувалося дострокового припинення повноважень виборних органів територіального самоврядування, референдум вважається повноважним, якщо в ньому взяли участь не менше 3/5 кількості виборців, які брали участь у виборах органу, повноваження якого припиняються. Результати голосування на місцевому референдумі мають обов'язкове значення, якщо за питання, яке було предметом референдуму, проголосувала більшість виборців, які взяли в ньому участь. Також доцільно звернути увагу на те, що місцеві референдуми у гміні з питань самооподаткування жителів мають обов'язковий характер, якщо за таке рішення проголосувало 2/3 виборців, які взяли в ньому участь [1, с. 34].

Якщо дивитися на статистичні дані, то у період з 2014 по 2018 рік 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 [12]. У цьому контексті варто зауважити про інформацію з польських джерел, відповідно до якої практика проведення і явка на місцевих референдумах показує, що така форма місцевої демократії не є ефективною у Польщі [13].

Нормативна основа місцевих референдумів у Словаччині.

Нині Словаччина, як і Україна, не має спеціального закону про місцевий референдум. Відповідні положення зазначені у ст. 67 Конституції Словаччини і Законі «Про органи місцевого самоврядування» [6].

Ініціювати проведення локального референдуму може 30% жителів, які постійно проживають на території відповідної громади, а також місцевий представницький орган самоврядування. Проте існує декілька проблем. По-перше, словацьке законодавство чітко не визначає обов'язковості для органів влади рішень, прийнятих на місцевому референдумі, навіть у питаннях, де їх проведення є обов'язковим (межі громад, відкликання мерів за ініціати громадян). Приміром, у 2015 р. у с. Габчіково проводився референдум стосовно розміщення в селі табору біженців, про спорудження якого прийняв рішення уряд Словаччини. У референдумі взяло участь понад 58% жителів, і 97% із них проголосувало проти рішення уряду. Тим не менше, всупереч волі місцевої громади, табір був побудований. Цей приклад наглядно ілюструє правову слабкість місцевих референдумів супроти рішень органів державної влади [2].

По-друге, 50-відсоткова явка виборців необхідна для визнання референдуму дійсним. Особливо поріг мінімальної явки є актуальним для референдумів на регіональному рівні, зважаючи на те, що на виборах до представницьких органів самоврядних країв у 2001–2017 рр. явка виборців жодного разу не перевищила 30%.

Місцеві референдуми слабо використовуються жителями населених пунктів Словаччини для вирішення поточних проблем. За даними досліджень Асоціації міст і сіл Словаччини за період 2008–2018 рр., тільки 7% місцевих самоврядних одиниць реалізували референдуми, з яких близько 60% визнано дійсними. Більшість населених пунктів Словаччини вибирають інші форми ухвалення спільних рішень – збори жителів громади, громадські слухання, обговорення на рівні комісій, подання петицій, які є організаційно і фінансово більш доступними та швидкими механізмами прийняття рішень.

Процедурні аспекти проведення місцевого референдуму в Угорщині.

В Угорщині питання місцевого референдуму унормовані Законом «Про ініціювання референдумів, Європейську громадянську ініціативу та порядок проведення референдумів» 2013 року, відповідно до якого територіальний референдум може бути ініційований «зверху»,

тобто місцевим представницьким органом, і «знизу» – місцевими жителями, осередками партій та громадянськими організаціями [17]. Необхідна кількість підписів для проведення має бути встановлена актом місцевого самоврядування, при цьому закон лише передбачає, що число підписів повинне дорівнювати від 10 до 25% кількості місцевих жителів. Місцеві референдуми з питань місцевого бюджету, річної бухгалтерської звітності, податків, особистих або організаційних питань, а також щодо розпуску місцевого представницького органу не допускаються. Як і в Словаччині, явка на місцевому референдумі повинна становити не менше 50% виборців відповідної громади. Обов'язкові референдуми проводяться щодо питань, чітко визначених законом або статутом муніципалітету. Як правило, це є територіальні питання щодо приєднання до громади або утворення нового муніципалітету. Крім того, з 2009 по 2018 рік місцеві референдуми стосувалися будівельних проектів, екологічних і соціальних питань (створення звалищ, сміттєспалювальних підприємств та фабрик, розміщення установ соціальної допомоги незахищеним верствам населення).

Цікавим видається факт проведення місцевого референдуму у Будапешті у лютому 2018 року, яким вирішувалося питання щодо закриття кафе і барів з 24:00 до 6:00 ранку, оскільки робота закладів відпочинку у нічні години заважала місцевим жителям. Однак голосування було визнано недійсним через низьку явку виборців (5,89% від необхідних 50%). Однак зауважимо, що цей факт привернув увагу місцевої влади, яка зазначила, що вирішуватиме це питання, незважаючи на результати референдуму [7].

Законодавче закріплення організації місцевих референдумів у Чехії.

У Чеській Республіці правовою основою місцевого референдуму є відповідний Закон «Про місцеві референдуми» 2004 року [16]. Ініціатором місцевого волевиявлення може бути відповідний представницький орган самоврядування або комітет місцевих жителів, підтриманий відповідною радою муніципалітету. Зазначений комітет повинен зібрати підписи певного відсотку жителів, які володіють виборчим правом:

- у громадах із населенням до 3 тисяч осіб – не менше 30% виборців;
- до 20 тисяч – не менше 20% виборців;
- до 200 тисяч – не менше 10% виборців;
- понад 200 тисяч – не менше 6% виборців.

Відповідно до цього закону явка виборців на референдумі має становити не менше 35% від кількості жителів відповідного муніципалітету, при цьому рішення мають імперативний характер для місцевого самоврядування.

Локальний референдум може проводитися з питань, які належать до самостійних повноважень представницьких органів об'єдн. Варто зауважити, що законом не передбачено проведення референдумів на рівні країв (регіонів), це

пов'язано з адміністративно-територіальною реформою 2002 року і ліквідацією районів.

Законом чітко визначено перелік питань, із приводу яких не може проводитися місцеве волевиявлення. Наприклад, порівняно з Польщею в Чехії предметом місцевого референдуму не можуть бути: місцеві податки і питання бюджету, позачергові вибори або відкликання депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування, створення чи ліквідація існуючих самоврядних органів [3].

Цікавою особливістю чеських місцевих референдумів є їх величезна кількість щодо питань навколишнього середовища, з 2008 р. по 2017 р. 91 із 151 референдумів були проведені саме з екологічних питань. Крім того, розповсюдженими були волевиявлення стосовно видобутку або розроблення кар'єрів (10), утилізації ядерних відходів (24), заборони будівництва заводів або промислових зон (10), транспортних питань (11), вітрових електростанцій (8), будівництва доріг і громадського транспорту (12).

Ще однією відмінністю чеських місцевих референдумів є досить велика явка (66,6%) у муніципалітетах із населенням виборців до 2 тис. Так, із 288 місцевих референдумів 193 були проведені у найменших об'єдн. І навпаки, найменша участь спостерігалася в муніципалітетах, де проживає понад 20 тис. жителів (середня 23,35%) [7].

Варто зазначити, що в Чехії саме місцеві референдуми набули найбільшого поширення, інші форми залучення місцевого населення, такі як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві петиції, Законом «Про об'єдн.» передбачені, але майже не застосовуються.

Висновки. Конституції всіх країн Вишеградської групи передбачають положення про безпосередню можливість населення брати участь в управлінні державою, хоча Угорщина регламентує це право як виключення. Законодавство Польщі, Угорщини і Чехії містить спеціальні закони про місцеві референдуми, які детально регламентують процедури їх проведення. Хоча в Словаччині, як і в Україні, немає відповідного закону, який регулює алгоритм проведення місцевого референдуму, однак відповідні норми містяться в Законі «Про органи місцевого самоврядування».

Аналізуючи місцеві референдуми у Вишеграді 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, хоча чеський приклад невеликих муніципалітетів це спростовує. На нашу думку, сам факт законної можливості у місцевих жителів проведення місцевого референдуму вже є чималим демократичним інструментом вирішення питань місцевого значення. Навіть якщо голосування, можливо, і буде визнано недійсним або ще з якихось причин не відбудеться, сам факт актуалізації певної проблеми на місцевому чи регіональному рівні повинен звертати увагу влади і громадськості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бучинська А.Й. Роль місцевого референдуму в діяльності територіальних громад України та Польщі. *Наукові читання*. 2017 : наук.-теорет. зб. ЖНАЕУ, 2017. С. 31–35
2. Ключкович А.Ю. Прямая демократия в Словаччині: інституційні та політичні аспекти функціонування. ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. 2018. Право. Вип. 2 (38). С. 18–22.
3. Лендьял М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи: монографія. Ужгород: Мистецька лінія, 2011. 688 с.
4. Проект Закону про місцевий референдум від 02.09.2019 № 1221. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66590
5. Текст законопроекту про місцевий референдум планується підготувати найближчим часом – Стефанчук. <https://ua.interfax.com.ua/news/political/729872.html>
6. Constitution of the Slovak Republic 3 September 1992. <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>
7. Hampl. F. Local referendum as a tool of direct participation of citizens in the decision-making of municipalities in the Czech Republic. <https://munispace.muni.cz/library/catalog/view/1632/4537/2256-1/0#preview>
7. Local referendum on 'Budapest party district' opening hours not valid. URL: <https://dailynewshungary.com/local-referendum-budapest-party-district-opening-hours-not-valid/>
8. The Constitution of the Czech Republic No. 1/1993 Coll. adopted on 16 December 1992. <https://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>
9. The Constitution of the Republic of Poland Of 2nd april, 1997. As published in Dziennik Ustaw No. 78, item 483. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

10. The Fundamental Law of Hungary (25 April 2011). https://www.kormany.hu/download/f/3e/61000/TheFundamentalLawofHungary_20180629_FIN.pdf
11. Referenda odwoławcze w kadencji 2014–2018. URL: <http://referendumlokalne.pl/referenda-w-kadencji-2014-2018/>
12. Referendum w Polsce. Blaski i cienie demokracji bezpośredniej. <https://ideologia.pl/referendum-w-polsce/>
13. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity). *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1591.
14. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20000880985/U/D20000985Lj.pdf>
15. Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22>
16. 2013. évi CCXXXVIII. Törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300238.tv>