

Історико-політичні проблеми сучасного світу:
Збірник наукових статей. – Чернівці:
Чернівецький національний університет,
2023. – Т. 47. – С. 279-288
DOI: 10.31861/mhpi2023.47.279-288

Modern Historical and Political Issues:
Journal in Historical & Political Sciences. – Chernivtsi:
Chernivtsi National University,
2023. – Volume. 47. – pp. 279-288
DOI: 10.31861/mhpi2023.47.279-288

УДК 324(477.85):[321.7+323.23

© Євгенія Юрійчук¹

© Єгор Гринишин²

Місцевий референдум в Україні: демократія vs. маніпулювання (case study Чернівецької громади)

У статті розглянуто інститут місцевого референдуму як ефективний інструмент безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні, покликаний вирішувати проблемні питання територіальної громади, формувати *референдну культуру* виборців та надавати *легітимність* ухваленим рішенням. Референдну легітимацію прийнятих рішень проаналізовано через *довіру до результату голосування та електоральну участь*. У Чернівецькій громаді референдуми використовували, здебільшого, як демократичні інструменти ухвалення рішень шляхом опитування думки населення, хоча й траплялися випадки блокування його ініціювання, маніпулювання громадською думкою для забезпечення явки виборців за допомогою використання технології паралелей, технології усунення супротивників, як інструменту перешкоджання діяльності громадянського суспільства щодо висловлення недовіри місцевій раді. Констатовано, що в Україні тільки розпочинає формуватися місцева референдна культура, яка потребує детальнішого ознайомлення населення з можливостями цього інституту, популяризації місцевого референдуму та проведення інформаційних кампаній щодо його ефективності.

Ключові слова: місцевий референдум, маніпулювання, референдна культура, політичні технології, місцеве самоврядування, Україна.

Local Referendum in Ukraine: Democracy vs. Manipulation (Case Study of Chernivtsi Community)

This article examines the institution of local referendums as an effective tool of direct democracy in local self-government, aimed at addressing problematic issues of the territorial community, shaping a referendum culture among voters, and providing legitimacy to adopted decisions. It is argued that local referendums have both positive and negative properties, depending on their purpose. The referendum legitimacy of adopted decisions is analyzed through trust in the voting results and electoral participation. Chernivtsi region is unique in the context of modeling voter behavior, which allows studying the national referendum process through its example. It is shown that the practice of using local referendums in Ukraine has both positive and negative aspects, from legitimizing existing legal norms, resolving conflict situations, and coordinating decisions of local authorities, to the technology of parallels for manipulating public opinion and ensuring voter turnout. In the Chernivtsi community, it was used to determine further prospects for the region's economic development, eliminate the totalitarian heritage in the name of the unit of administrative division, solve problematic situations through local taxation, and improve the administrative division of the city of Chernivtsi. They were mostly used as democratic tools for decision-making by polling public opinion, although cases of blocking their initiation, manipulating public opinion, technology to eliminate opponents, and obstructing the activities of civil society to express distrust of the local council did occur.

The motivation of voters during voting varies from emotional to rational factors, and the key role is played by the information campaign conducted before the voting. It is noted that local referendum cul-

¹ Доктор політичних наук, доцент кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Україна. E-mail: y.yuriychuk@chnu.edu.ua; <https://orcid.org/0000-0002-5288-4827>.

² Магістрант публічного управління та адміністрування кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Україна. E-mail: hrynyshyn.yehor@chnu.edu.ua.

ture is only beginning to form in Ukraine, which requires a more detailed familiarization of the population with the possibilities of this institution, popularization of the local referendum, and conducting information campaigns on its effectiveness.

Keywords: local referendum, manipulation, referendum culture, political technologies, local self-government, Ukraine.

Постановка наукової проблеми та її значення. Інститут місцевого референдуму все частіше використовують як інструмент управління територіальною громадою, механізм легітимізації рішень органів місцевого самоврядування, каталізатор розвитку громадянського суспільства, чинник формування культури залучення мешканців до місцевих справ через голосування за актуальні рішення сьогодення. Європейський і світовий досвід демонструє вдалі приклади його застосування як на локальному, так і на регіональному рівнях. Однак, в Україні поряд із випадками застосування референдуму в демократичному розумінні траплялися й відверто маніпулятивні референдні технології, або ж протидія його використанню, що потребує наукового осмислення й уникнення можливості повторення такого досвіду в майбутньому.

Аналіз останніх досліджень. Під час дослідження автори послуговувалися значною кількістю публікацій щодо референдуму загалом, проте виокремили висновкові узагальнення політологів про «максимальну легітимність» і «максимальну участь» як основну перевагу референдних практик³; про переваги та ризики референдної демократії⁴, критерії та індикатори внутрішньополітичної референдної легітимізації⁵, діалогові форми політичної участі⁶, основні підходи до визначення сутності місцевого референдуму⁷, аналіз позитивних і негативних рис місцевих референдумів⁸; узагальнений аналіз використання місцевих референдумів в Україні⁹, аналіз проекту закону про місцевий референдум¹⁰, комунікаційні проблеми органів місцевої та регіональної влад¹¹, конфліктні загрози процесу децентралізації на Буковині¹² та ін. Однак, ґрунтовних досліджень використання інституту місцевого референдуму в Україні бракує, як і чинного законодавства для його проведення.

Мета дослідження: з'ясувати легітимувальний вплив маніпулятивних технологій на при застосуванні місцевого референдуму як демократичного інституту в прийнятті рішень на Буковині. Для досягнення вказаної мети за допомогою використання низки загальнофілософських методів та спеціальних: інституційного, системного, історичного та порівняльного виконати наступні завдання:

– прослідкувати референдні процеси локального рівня на Буковині;

³ Butler, D. & Ranney, A. D. (Ed.) (1994), *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*, С: AEI Press, Washington.

⁴ Вінникова, Н. (2019), *Парадокси політичних рішень в епоху постдемократії*, ХНУ імені В. Н. Каразіна, Харків.

⁵ Юрійчук, Є. (2012), *Електоральна та референдна легітимізація влади на пострадянському просторі: зовнішньополітичні аспекти*, Чернівецький нац. ун-т, Чернівці.

⁶ Ротар, Н. (2007), «Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні», *Політичний менеджмент*, 1, сс. 75-92.

⁷ Шумляєва, І. & Кириченко, В. (2022), «Інституціоналізація місцевого референдуму в умовах демократизації публічного управління», *Аспекти публічного управління*, 10(1), сс. 43-49, доступно за: <https://doi.org/10.15421/152275> (дата звернення – 13.03.2023).

⁸ Толкованов, В. В. (Ред.) (2011), *Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні*, Крамар, Київ.

⁹ Лабораторія законодавчих ініціатив (2016) *Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії*. Громадська експертна доповідь, Київ, доступно за: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/pdfjoiner.pdf> (дата звернення – 29.01.2022).

¹⁰ Гринишин, Є. С. (2022), «Проблема відповідності проекту закону України Про місцевий референдум сучасним європейським стандартам», *Медіафорум : аналітика, прогнози, інформаційний менеджмент* : зб. наук. праць, 10, сс. 233-246, доступно за: <https://drive.google.com/file/d/17xr4TJWjPyWfQzES6KBq49Oxf8Y6sT/view?usp=sharing> (дата звернення – 2.31.2023).

¹¹ Цікул, І. (2018), «Оптимізація комунікативної політики органів місцевого самоврядування (на прикладі Чернівецької міської ради)», *Влада та управління*, 5, сс. 251-263, доступно за: <http://cpprk.cv.ua/367.php> (дата звернення – 26.04.2023).

¹² Гакман, С. Круглашов, А. Нечаєва-Юрійчук, Н. (2022), «Досвід децентралізації в Чернівецькій області», *Влада та управління*, 9, сс. 105-121, доступно за: <http://cpprk.cv.ua/406.php> (дата звернення – 26.04.2023).

- виявити застосування маніпулятивних технологій та їх легітимізаційний потенціал на місцевих референдумах;
- показати можливості урегулювання конфліктних ситуацій через місцевий референдум.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Самоврядування імпонує ментальності українців, хоча за радянських часів традиції самоврядування майже остаточно були знищені. Сам термін повернули у правовий обіг лише на початку 90-х років ХХ ст., хоча широкому загалу, як і науковцям його зміст як недержавного, автономного від державного інституту самоорганізації населення був невідомий. В Українській РСР органи самоврядування відносили до державних органів. Його значущість як важливої ланки в системі децентралізації та демократизації влади в сучасних умовах невинно зростає, оскільки розвинуте самоврядування стимулює політичну й економічну активність громадян, яка виявляється й через референдум. Насамперед місцеве самоврядування розуміють як прояв самоорганізації населення, яке здійснює над собою самостійну владу в ім'я спільних інтересів та цілей, що забезпечує життєдіяльність громади на певній території. Для вирішення питань місцевого значення, які віднесені до компетенції місцевого самоврядування, все частіше використовують інститут місцевого референдуму – пряме волевиявлення громадян, що мешкають у межах самоврядного територіального утворення.

В Україні практика використання місцевих референдумів тривала до 2012 року, здебільшого за ініціативи органів місцевого самоврядування, допоки була наявна законодавча база його проведення. Загалом проведення місцевих референдумів застосовували в Україні як ефективний інструмент легітимізації рішень щодо проблем територіальної громади, проте їх подекуди використовували з маніпулятивною метою або ініціювали з питань, які не могли бути предметом референдуму. Предметом референдумів найчастіше виступали: 1) вирішення актуальних питань громади або надання легітимності іноді дуже сумнівним рішенням більшості депутатського корпусу; 2) відставка або міських та сільських голів, або депутатів місцевих рад. Серед них: питання щодо об'єднання громад (68), перейменування населених пунктів (42) і висловлення недовіри місцевому голові (19), благоустрою територій (12); земельних питань¹³. Із втратою чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» від 3 липня 1991 року ініціювання та проведення місцевого референдуму стало неможливим до сьогодні.

Чернівецька область, хоча й найменша в Україні, але вона унікальна для політиків як модель електоральної поведінки виборців. Донедавна буковинці голосували в різних районах приблизно так, як голосують виборці в різних регіонах України, а мешканці Чернівців – Києва¹⁴. Тому вивчення електорального досвіду було важливим із можливістю екстраполяції на всю територію держави. З початком війни ситуація змінилася, однак проведення місцевих референдумів для Буковини на сьогодні є нагальною необхідністю.

Вперше, інститут місцевого референдуму у Чернівецькій області було застосовано 1 грудня 1991 р. одночасно з проведенням всеукраїнського референдуму та виборами Президента України. Таку *технологію паралелей* нерідко застосовують задля забезпечення явки виборців. Але явка залежить здебільшого від того, наскільки виборці обізнані щодо суті обговорення, та наскільки якісною була інформаційна кампанія. Паралельне голосування було використано для з'ясування ставлення мешканців Буковини до визначення напрямів її подальшого економічного розвитку через відповідь на питання: «Чи згодні Ви з тим, що Чернівецькій області потрібний статус території найбільшого сприяння зовнішньоекономічної діяльності?»¹⁵. Результати голосування свідчать про загальне схвалення такої перспективи: відповідь «так» по місту Чернівці при явці 80,5 % дали 89 % виборців, «ні» – 11 %; по області відповідно: явка – 91,1 %, «так» – 89 %, «ні» – 11 %; загалом: явка – 87,6 % «так» – 89 %, «ні» – 11 %¹⁶. Як бачимо, мешканці Буковини продемонстрували неабияку зацікавленість і одностайність щодо майбутніх можливостей економічного розвитку регіону, хоча по області населення більш активно взяло участь у опитуванні, ніж в обласному центрі, що свідчить про його більшу довіру до влади в незалежній Україні та очікування їх ефективної діяльності. Проте результати місцевого консультативного референдуму не були враховані органами влади при прийнятті рішення щодо розвитку регіону.

¹³ Лабораторія законодавчих ініціатив.

¹⁴ Буркут, І. & Колесников О. (2009), *Виборчі технології: регіональний досвід*, Букрек, Чернівці, с. 143.

¹⁵ Державний архів Чернівецької області. Ф. 2926, оп. 1, спр. 1-4.

¹⁶ Там само.

Інститут місцевого референдуму у Чернівцях також було застосовано 16 квітня 2000 р. одночасно зі всеукраїнським референдумом. Однак, у цьому випадку паралельне голосування застосовували не тільки задля забезпечення явки, а й для заощадження коштів на його проведення. Маніпуляції з боку організаторів, які прагнули дійсності результатів, насамперед, загальноукраїнського референдуму, полягали й у поверненні до використання радянської практики голосування однієї особи за всіх членів сім'ї виборця (паспортами), що робить сумнівними їх результати. Тоді, до знакової події всеукраїнського референдуму була прикута вся увага влади та ЗМІ, в умовах адміністративного тиску був проведений інформаційний тиждень із роз'ясненням питань референдумів та опубліковані заяви лідерів громадської думки на його підтримку, тобто передреферендна агітація була проведена з чіткою установкою на явку та позитивне голосування. На одному з плакатів навіть фігурував напис: «Не гальмує – голосуй!»¹⁷. Такі комунікативні дії органів місцевого самоврядування та громадськості підтверджують висновки дослідників про тривалу тенденцію незадовільного стану взаємодії органів влади із громадськістю та підміну «комунікативної взаємодії влада-громадянин інформаційною складовою, коли громадськість є «слухняним» об'єктом споживання інформації»¹⁸. Оскільки політична опозиція національно-демократичного спрямування всеукраїнський референдум бойкотувала, то альтернативні точки зору висловлювали тільки щодо місцевого референдуму. Одночасність їх проведення була зумовлена необхідністю заощадження коштів територіальної громади, адже організувати голосування разом набагато дешевше. Завдяки всеукраїнському референдуму, місцевий обійшовся владі у 27 тисяч гривень (1 дол = 5,43 грн): 24 тисячі – друк бюлетенів, 3 тисячі – друк інформаційних матеріалів¹⁹. Однак увага місцевих ЗМІ була прикута переважно до всеукраїнського референдуму. Місцеві проблеми, які прагнули вирішити за допомогою безпосередньої демократії обговорювали на шпальтах органу міськради «Чернівці» та її офіційного видання – «Ратуша».

На голосування виносили три питання: про запровадження місцевого збору на благоустрій та впорядкування кладовищ, про перейменування Ленінського району на Шевченківський та дорадче – про ліквідацію адміністративного районного поділу міста²⁰. Ці питання демонструють можливості прийняття громадянами одночасно рішень різноманітних за змістом і метою: утилітаристського, ідеологічного та організаційно-управлінського спрямування.

Винесені на місцевий референдум питання не виникли спонтанно, а були предметом політичного дискурсу тривалий час. Практику добровільного самооподаткування мешканців Чернівців і рівномірного розподілу коштів між усіма кладовищами запозичили в Тернопільській області та вирішили збирати по 1 грн з кожного повнолітнього мешканця. На той час у Чернівцях було 16 кладовищ, з яких 7 – діючих, утримання яких потребувало значних коштів. Передбачалося отримувати за рахунок самообкладання до 170 тисяч грн²¹.

Зміна назви району, відповідно до законодавства, можлива була тільки за згодою мешканців, а не політичних партій, потім це рішення мала затверджувати обласна рада та, насамкінець, – Верховна. Попередня спроба була здійснена ще 1999 р., але тоді ЦВК не дозволила проводити голосування²².

Питання поділу міста на райони щорічно протягом багатьох років (з 1989 р.) порушувалося депутатами на сесіях міськради в різних контекстах, особливо соціальних, але не отримувало вирішення, тому звернулися до мешканців міста. Річ у тім, що поділ на райони був здійснений ще за радянських часів задля надання м. Чернівці статусу обласного центру. З цією метою до міста було приєднано с. Садгора. В результаті в складі м. Чернівці опинилися Ленінський, Першотравневий і Садгірський райони²³. Вони не були рівнозначними за територією та кількістю населення. Водночас, на думку тодішнього міського голови Миколи Федорука, існування

¹⁷ Артеменко, Л. (2000), «За крок до референдуму», *Чернівці*, 14 квітня, с. 2.

¹⁸ Цікул, І. (2018), «Оптимізація комунікативної політики органів місцевого самоврядування (на прикладі Чернівецької міської ради)», с. 253.

¹⁹ *Молодий буковинець* (2000), «У Чернівцях на референдумі запитань буде більше», 25 лютого – 2 березня.

²⁰ Том'юк, Б. (2000), «Чому треба закреслити ні в бюлетені», *Чернівці*, 14 квітня 2000, с. 2.

²¹ *Чернівці* (2000), «Ми за референдум», 31 березня 2000, с. 3.

²² Там само.

²³ *Чернівці* (2000), «Від двопалатного парламенту до самооподаткування», 10 березня, с. 1.

районів не становило проблеми²⁴. Відзначимо, що він застосовував термін референдум щодо прийняття рішень із обов'язкових питань, а щодо консультативних – опитування/плебісцит.

Виборці схвалили усі пропонувані рішення, висловивши тим самим свою довіру місцевій владі, і вже на найближчій XIV сесії міськради 18 травня 2000 р. були прийняті рішення щодо їх реалізації: «Про підсумки місцевого референдуму та дорадчого опитування», «Про клопотання перед Чернівецькою обласною радою щодо перейменування Ленінського району у м. Чернівцях у Шевченківський», «Про самооподаткування громадян»²⁵. Зокрема, було затверджено положення про порядок самооподаткування, призначено склад ради, яка мала займатися цим питанням; подано клопотання до обласної ради, і згодом Верховна Рада України перейменувала район на Шевченківський. Однак районний поділ у м. Чернівці так і залишився, адже питання носило не обов'язковий, а консультаційний характер²⁶. Лише через п'ятнадцять років під час реформи децентралізації міська рада скасувала районний поділ міста Чернівців. Зауважимо, що в Державному архіві Чернівецької області немає даних про місцевий референдум 2000 року.

Аналіз думок мешканців перед голосуванням щодо усіх питань дозволяє зробити наступні висновки: виборці приймали суто раціональне рішення щодо добровільного самообкладання – це влаштовувало як жителів, так і чиновників. Щодо перейменування району, то лунали як схвальні оцінки, так і негативні, проте побутувала думка, що варто було не обмежуватися однією назвою, а дати громадянам право вибору серед декількох варіантів. Також були й ті, хто виступав категорично проти перейменування Ленінського району, як от депутат міської ради Павло Бажерін: «Заперечую перейменування. Я виходець зі старої гвардії, дотримуюсь принципів, якими керувався впродовж всього життя»²⁷. Це приклад ідеологічного виборця. Тобто йдеться про ідеологічні та емоційні мотиви прийняття рішення. Щодо ліквідації районів, думки «проти», здебільшого, були зумовлені низьким рівнем політичної обізнаності щодо розподілу повноважень. Зокрема, мешканці вважали, що у разі злиття окремих органів і установ вони потерпають від дуже великих черг при вирішенні окремих питань і тому прагнули збереження соціальних служб на попередніх місцях за територіальним розташуванням. Також працівники цих органів побоювалися ймовірного скорочення штату.

Наступна спроба скористатися інститутом місцевого референдуму була здійснена задля висловлення недовіри Чернівецькій міській раді, після того як 31 березня 2011 р. 42 депутати проголосували за дострокове припинення повноважень міського голови Миколи Федорука «у зв'язку з порушенням ним Конституції України, законів України та незабезпеченням здійснення наданих йому повноважень»²⁸. Зазначимо, що у 2010 році М. Федорук уп'яте переміг на виборах із результатом 62,95 %²⁹ голосів виборців, тому такі дії можуть вказувати на нехтування думкою чернівчан.

Свідомі громадяни майже одразу відреагували на рішення міської ради: 8 квітня провели збори зі створення ініціативної групи для збору підписів на підтримку місцевого референдуму про недовіру міській раді. Ініціативна група налічувала 16 осіб, координатором став викладач Чернівецького національного університету Олег Ботушанський, на зборах було 680 мешканців, а для ініціювання необхідно було зібрати 18 300 підписів³⁰.

Подальший перебіг подій свідчить про зловживання міською владою процесуальними діями та використанням маніпулятивних технологій задля унеможливлення проведення референдуму взагалі. Було враховано, що маніпулювання 1) спирається на реальні потреби, інтереси, цінності виборців, але не змінює їх, а використовує задля перемоги; 2) створює і використовує наявні стереотипи, настрої, міфи; 3) використовує односторонній, сконцентрований на окремих моментах, підхід; 4) будується на використанні низької критичності та свідомості виборців, дефіциті інформації.

²⁴ Чернівці (2000), «Микола Федорук: Хто себе поважає, той бере участь в референдумі», 7 квітня, с. 1.

²⁵ Чернівці (2000), «Оголошення пресцентру міськради про XIV сесію міської ради XXIII скликання», 12 травня, с. 2.

²⁶ «Від двопалатного парламенту до самооподаткування».

²⁷ Чернівці (2000), «Думки вголос», 17 березня, с. 2.

²⁸ Інформатор (2016), «Федорук Микола Трохимович», 30 червня, доступно за: <https://bit.ly/3gIkpHN> (дата звернення – 13.01.2022).

²⁹ Інформатор (2016), «Федорук Микола Трохимович».

³⁰ Молодий буковинець (2011), «У Чернівцях ініціювали збір підписів за референдум про недовіру міській раді», 8 квітня, доступно за: <https://bit.ly/3gLp37Q> (дата звернення – 12.01.2022).

28 квітня виконавач обов'язків міського голови Віталій Михайлішин відмовив ініціативній групі «Спільними зусиллями захистимо Чернівці» у реєстрації, оскільки він «засумнівався» у достовірності місця проживання складу ініціативної групи, хоча така підстава не передбачена законодавством, тим самим заблокував збір підписів. Ініціативній групі не надали відповіді на запит щодо недоліків. Одночасно суд не прийняв до розгляду її позов щодо вчинення В. Михайлішином протиправних дій, оскільки був нібито пропущений термін подання позову³¹. Тобто, міська влада шукала будь-яку причину, щоб не реєструвати ініціативну групу, тому що боялася негативних для себе результатів місцевого референдуму. П'ять разів ініціативна група подавала документи і п'ять разів їй відмовляли в реєстрації. Востаннє, начебто через недостатню кількість учасників зборів³². Ушосте, місцева влада зірвала збори ініціативної групи за допомогою студентів, які зайняли приміщення зборів. У той же день, ж самі студенти й представники трудових колективів під тиском проголосували «проти» проведення референдуму, позиціонуючи себе новою ініціативною групою³³. Такі дії розцінюємо не інакше як втручання в роботу ініціативної групи, перешкоджання організації місцевого референдуму. Насамкінець, «нове керівництво» міста заблокувало будь-які спроби проведення місцевого референдуму, М. Федорук припинив судові процеси, й за результатами парламентських виборів 2012 р. був обраний народним депутатом України від політичної партії «Батьківщина»³⁴. Відсутність у міській раді підтримки більшості обернулося втратою посади голови, а для міської ради – втратою довіри мешканців громади. Розцінюємо такі дії саме як маніпулювання, оскільки місцева влада, розуміючи реальні потреби, інтереси, цінності виборців, уособлені в якостях обраного міського голови, блокувала подальше ініціювання референдуму, та, застосувавши адміністративний тиск, використала частину електорату задля перемоги.

Наведений вище приклад не властивий для Європи. Резолюції та рекомендації європейських структур містять пропозицію використовувати для усунення обраного посадовця інструмент відкликання – голосування виборців щодо позбавлення його посади чи мандата, однак прикладів його застосування мало. Відкликання депутатів представницьких органів здебільшого вважають шкідливим, оскільки це може стати інструментом дестабілізації їх роботи, зловживання політиків в боротьбі з конкурентами, тиску органів центральної влади на місцеві. Частіше практикують відкликання мерів на місцевому рівні у якості «захисного та запобіжного механізму від корупції та безвідповідальності носіїв політичної влади», або ж урегулювання конфліктів між міськими, сільськими головами та місцевими радами, якщо обидва обрані безпосередньо виборцями та неспроможні співпрацювати разом³⁵. Станом на сьогодні, застосування інституту відкликання в Україні можливе за народною ініціативою згідно розділу V Закону України «Про статус депутата місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV³⁶.

Аналіз попередніх виборчих процесів свідчить про велику роль ЗМІ та їх інтерпретацію подій, що відбуваються. Тому під час проведення референдних кампаній необхідно мати добре підготовлені кадри і ресурси, враховувати особливості Чернівецької громади: невелику чисельність населення, малу територію, ефект провінційності, високу громадську активність, екстравертність виборців³⁷. Також, потрібно враховувати наявність національних меншин і пам'ятати, що немає універсальних референдних технологій: вони унікальні в окремому регіоні у окремий період часу. Оскільки політичні сили Чернівецької міської ради перебувають у перманентному стані протистояння, застосування місцевого референдуму в якості *технології усунення супротивників* цілком можливе.

³¹ Молодий буковинець (2011), «Ініціатори референдуму в Чернівцях знову збиратимуть збори», 12 травня, доступно за: <https://bit.ly/3LsqMgx> (дата звернення - 12.01.2022).

³² Молодий буковинець (2011), «Суд за позовом ініціативної групи тривав 14 годин», 3 жовтня, доступно за: <https://bit.ly/3LCKWJE> (12.01.2022).

³³ Молодий буковинець (2011), «У Чернівцях провели збори проти референдуму з розпуску міськради», 29 жовтня, доступно за: <https://bit.ly/3JqSokb> (дата звернення - 12.01.2022).

³⁴ Чесно (2011), «Федорук Микола Трохимович. Характеристика політика», 25 жовтня, доступно за: <https://bit.ly/36fg4tV> (дата звернення - 13.01.2022).

³⁵ Гринишин, Є (2022).

³⁶ Верховна рада України (2002), «Про статус депутата місцевих рад»: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV, *Відомості Верховної Ради України*, ст. 290.

³⁷ Буркут, І & Колесников, О (2009).

Реформа місцевого самоврядування, коли села об'єднували з громадами, не запитавши думки мешканців, спричинила низку конфліктних ситуацій на Буковині, ретельно проаналізованих науковцями Буковини, які наголошували, що «за певних обставин вони можуть загостритися»³⁸. Це прямо суперечить Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка говорить, що «зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом»³⁹. Відсутність законодавства про місцевий референдум не дозволила його проводити, а думку населення не врахували при визначенні меж нових районів. Зокрема, в 2019 р. ОДА без згоди мешканців подала до Кабміну Перспективний план розвитку громад області, за яким с. Чорнівку, на території якої розташоване міське сміттєзвалище, об'єднали не з Чернівцями, а з с. Колінківці, що знаходиться далеко від неї, а міська рада десять разів провалювала голосування за приєднання. Мешканці Чорнівки вийшли на акцію протесту під будівлю ОДА⁴⁰, влаштували місту смітєву блокаду, не пускаючи вантажівки зі сміттям на сміттєзвалище⁴¹. В результаті, її таки приєднали до Чернівецької ОТГ завдяки зусиллям сільського голови, який переконав Міністерство розвитку громад і територій затвердити новий Перспективний план, врахувавши думку населення⁴². Невраховання міською радою інтересів мешканців під час ухвалення рішень пов'язуємо з протистоянням міського голови Олексія Каспрука та секретаря міськради Василя Продана. Якщо О. Каспрук постійно закликав колег голосувати за приєднання і розширення громади, то В. Продан блокував роботу ради.

Умови Хартії не могли бути дотримані й у випадку приєднання розташованого впритул до міста с. Коровія, мешканці якого, навпаки, не бажали приєднання, проте там проживають багато представників еліт. Сільська рада, подала позов до суду на обласну раду через «невраховання інтересів громади села»⁴³, дійшовши аж до Верховного суду України, який визнав приєднання Коровії до Чернівців незаконним⁴⁴. Крім того, мешканці на народних зборах підтвердили бажання не приєднуватися до міста й подали звернення щодо внесення змін до перспективного плану області, але їх не почули: Мінрегіон погодив раніше поданий план і Коровію приєднали до Чернівців наперекір бажанню мешканців. Звісно, у разі проведення обов'язкового місцевого референдуму з цього питання результат був би інакший.

Конфліктна ситуація не отримала вирішення на користь мешканців і у випадку визначення центрів новостворених районів Буковини: за допомогою акції протесту – перекриття дороги державного значення біля с. Атаки – мешканці Хотинщини вимагали залишити центром новоствореного Дністровського району м. Хотин, а не м. Кельменці. Перевагою першого була наявність необхідної інфраструктури, другого – територіальне розташування. Відсутність належної інформаційної кампанії щодо нового статусу райцентру та скорочення робочих місць і було причиною протестів. Конфлікту можна було б уникнути, якби мешканцям вчасно роз'яснили що районний центр відіграє роль тільки у питаннях оскарження рішень органів громади, у інших випадках – ні. Тому логічний підсумок чернівецьких науковців «Практика неврахування інтересів громадян, недостатньо ефективна та злагоджена комунікація між органами державної влади, місцевого самоврядування та громад у ході реалізації адміністративно-територіальної реформи створюють потенційне джерело напруги та збільшують вірогідність загострення соціального невдоволення та конфліктності у регіоні в цілому»⁴⁵.

Отже, місцевий референдум у Чернівецькій громаді слугує, з одного боку, як ефективний інструмент безпосередньої демократії для вирішення питань місцевого значення в період 1991-

³⁸ Гакман, С. Круглашов, А. Нечаєва-Юрійчук, Н. (2022), с. 109.

³⁹ Рада Європи (1985), Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, *Офіційний вісник України*, № 24, 03.04.2015.

⁴⁰ *Молодий Буковинець* (2019), «Жителі Чорнівки вийдуть на акцію протесту під Чернівецьку ОДА», 15 грудня, доступно за: <https://bit.ly/3sCvr72> (дата звернення - 18.01.2022).

⁴¹ АСС (2019), «Протест триває: жителі Чорнівки звернуться до Прем'єр-міністра України», 21 грудня, доступно за: <https://bit.ly/36ffNiH> (дата звернення - 18.01.2022).

⁴² АСС (2020), «Чорнівку включили до складу Чернівецької ОТГ», АСС, 28 січня, доступно за: <https://bit.ly/3gMtEwF> (дата звернення - 18.01.2022).

⁴³ *Суспільне* (2020), «Рішення про приєднання Коровії до Чернівців визнали незаконним», 17 січня, доступно за: <https://bit.ly/3gMjMgo> (дата звернення - 18.01.2022).

⁴⁴ Там само.

⁴⁵ Гакман, С. Круглашов, А. Нечаєва-Юрійчук, Н. (2022), с. 116.

2000 рр., а з іншого – як засіб, за допомогою якого місцева влада намагалася маніпулювати думкою населення та блокувала його ініціювання (2011 р.). Дотримання Хартії на місцях – основа місцевого самоврядування, але поки що в Україні відсутнє законодавче регулювання місцевого референдуму та можливість його застосування при утворенні нових громад, що знижує ефективність реформи децентралізації.

Висновки

1. Інститут місцевого референдуму виступає ефективним інструментом безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні, покликаний вирішувати проблемні питання територіальної громади, формувати *референдну культуру* виборців та надавати *легітимність* ухваленим рішенням. Місцеві референдуми мають як позитивні, так і негативні властивості, в залежності від мети проведення.

2. Референдну легітимацію будь-якого прийнятого рішення доцільно аналізувати через критерії та індикатори внутрішньополітичної легітимації, основними в якій виступають *довіра до результату голосування та електоральна участь*.

3. Використання місцевих референдумів в Україні досить різноманітне, здебільшого направлене на легітимацію наявних правових норм, вирішення конфліктних ситуацій, погодження рішень місцевої влади. В Чернівецькій громаді його застосовували для визначення подальших перспектив економічного розвитку регіону, ліквідації тоталітарної спадщини в найменуваннях, вирішення проблемних ситуацій через місцеве оподаткування та удосконалення адміністративного поділу м. Чернівці. Однак констатуємо наявність негативних явищ при їх проведенні – маніпулювання громадською думкою для забезпечення явки виборців за допомогою *технології паралелей*, перешкоджання діяльності громадянського суспільства щодо висловлення недовіри місцевій раді. Поведінка виборців під час голосування визначалася різними чинниками як емоційними, так і раціональними, ключову роль для прийняття рішення відіграла інформаційна кампанія, проведена перед голосуванням.

4. В Україні тільки розпочинає формуватися місцева *референдна культура*, яка потребує детальнішого ознайомлення населення з можливостями цього інституту, популяризації місцевого референдуму та проведення інформаційних кампаній щодо його ефективності та ефективної комунікації органів влади та громадянського суспільства.

5. Місцеві референдуми у Чернівецькій громаді використовували, здебільшого, як демократичні інструменти ухвалення рішень шляхом опитування думки населення, хоча й траплялися випадки використання *технології блокування ініціювання референдуму*, маніпулювання громадською думкою та перешкоджання діяльності громадянського суспільства. На сьогодні, політичні технології дозволяють його використання для висловлення недовіри місцевому голові або раді, проте цього не відбудеться через встановлений високий кворум явки.

Список джерел

1. Артеменко, Л. (2000), «За крок до референдуму», *Чернівці*, 14 квітня 2000, с. 2.
2. АСС (2019), «Протест триває: жителі Чорнівки звернуться до Прем'єр-міністра України», 21 грудня, доступно за: <https://bit.ly/36ffNiH> (дата звернення - 18.01.2022).
3. АСС (2020), «Чорнівку включили до складу Чернівецької ОТГ», АСС, 28 січня, доступно за: <https://bit.ly/3rMtEwF> (дата звернення - 18.01.2022).
4. Буркут, І. & Колесников О. (2009), *Виборчі технології: регіональний досвід*, Букрек, Чернівці.
5. Верховна рада України (2002), «Про статус депутата місцевих рад»: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV, *Відомості Верховної Ради України*, ст. 290.
6. Вінникова, Н. (2019), *Парадокси політичних рішень в епоху постдемократії*, ХНУ імені В. Н. Каразіна, Харків.
7. Гакман, С. Круглашов, А. Нечаєва-Юрійчук, Н. (2022), «Досвід децентралізації в Чернівецькій області», *Влада та управління*, 9, сс. 105-121, доступно за: <http://crrk.cv.ua/406.php> (дата звернення – 26.04.2023).
8. Гринишин, Є. С. (2022), «Проблема відповідності проєкту закону України «Про місцевий референдум» сучасним європейським стандартам», *Медіафорум : аналітика, прогнози, інформаційний менеджмент* : зб. наук. праць, 10, сс. 233-246, доступно за: <https://drive.google.com/file/d/17xr4TWJwPyWfq0zES6KBq49Oxf8Y6sT/view?usp=sharing> (дата звернення – 2.31.2023).

9. Державний архів Чернівецької області. Ф. 2926, оп. 1, спр. 1-4.
10. *Інформатор* (2016), «Федорук Микола Трохимович», 30 червня, доступно за: <https://bit.ly/3gIkpHN> (дата звернення – 13.01.2022).
11. Лабораторія законодавчих ініціатив (2016) *Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії*. Громадська експертна доповідь. Київ, доступно за: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/pdfjoinder.pdf> (дата звернення – 29.01.2022).
12. *Молодий буковинець* (2000), «У Чернівцях на референдумі запитань буде більше», 25 лютого – 2 березня.
13. *Молодий буковинець* (2011), «Ініціатори референдуму в Чернівцях знову збиратимуть збори», 12 травня, доступно за: <https://bit.ly/3LsqMgX> (дата звернення - 12.01.2022).
14. *Молодий буковинець* (2011), «Суд за позовом ініціативної групи тривав 14 годин», 3 жовтня, доступно за: <https://bit.ly/3LCKWJE> (12.01.2022).
15. *Молодий буковинець* (2011), «У Чернівцях ініціювали збір підписів за референдум про недовіру міській раді», 8 квітня, доступно за: <https://bit.ly/3gLp37Q> (дата звернення – 12.01.2022).
16. *Молодий буковинець* (2011), «У Чернівцях провели збори проти референдуму з розпуску міськради», 29 жовтня, доступно за: <https://bit.ly/3JqSokb> (дата звернення - 12.01.2022).
17. *Молодий Буковинець* (2019), «Жителі Чорнівки вийдуть на акцію протесту під Чернівецьку ОДА», 15 грудня, доступно за: <https://bit.ly/3sCvr72> (дата звернення - 18.01.2022).
18. Рада Європи (1985), Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, *Офіційний вісник України*, 24, 03.04.2015.
19. Ротар, Н. (2007), «Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні», *Політичний менеджмент*, 1, сс. 75-92.
20. *Суспільне* (2020), «Рішення про приєднання Коровії до Чернівців визнали незаконним», 17 січня, доступно за: <https://bit.ly/3gMjMgo> (дата звернення - 18.01.2022).
21. Толкованов, В. В. (Ред.) (2011), *Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні*, Крамар, Київ.
22. Том'юк, Б (2000), «Чому треба закреслити ні в бюлетені», *Чернівці*, 14 квітня 2000, с. 2.
23. Цікул, І. (2018), «Оптимізація комунікативної політики органів місцевого самоврядування (на прикладі Чернівецької міської ради)», *Влада та управління*, 5, сс. 251-263, доступно за: <http://сррк.cv.ua/367.php> (дата звернення – 26.04.2023).
24. *Чернівці* (2000), «Від двопалатного парламенту до самооподаткування», 10 березня, с. 1.
25. *Чернівці* (2000), «Думки вголос», 17 березня, с. 2.
26. *Чернівці* (2000), «Ми за референдум», 31 березня, с. 3.
27. *Чернівці* (2000), «Микола Федорук: Хто себе поважає, той бере участь в референдумі» 7 квітня, с. 1.
28. *Чернівці* (2000), «Оголошення пресцентру міськради про XIV сесію міської ради ХХІІІ скликання», 12 травня, с. 2.
29. *Чесно* (2011), «Федорук Микола Трохимович. Характеристика політика», 25 жовтня, доступно за: <https://bit.ly/36fg4tV> (дата звернення - 13.01.2022).
30. Шумляєва, І. & Кириченко, В. (2022), «Інституціоналізація місцевого референдуму в умовах демократизації публічного управління», *Аспекти публічного управління*, 10(1), сс. 43-49, доступно за: <https://doi.org/10.15421/152275> (дата звернення – 13.03.2023).
31. Юрійчук, Є. (2012), *Електоральна та референдна легітимізація влади на пострадянському просторі: зовнішньополітичні аспекти*, Чернівецький нац. ун-т, Чернівці.
32. Butler, D & Ranney, A. D (Ed.) (1994), *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*, С: AEI Press, Washington.

References

1. Artemenko L. (2000), «За krok do referendumu», *Chernivtsi*, 14 kvitnya 2000, s. 2.
2. ASS (2019), «Protest tryvaye: zhyteli Chornivky zvernut'sya do Prem"yer-ministra Ukrayiny», 21 hrudnya, dostupno za: <https://bit.ly/36ffHiH> (data zvernennya – 18.01.2022).
3. ASS (2020), «Chornivku vklyuchyly do skladu Chernivets'koyi OTH», ASS, 28 sichnya, dostupno za: <https://bit.ly/3rMtEwF> (data zvernennya - 18.01.2022).
4. Burkut, I. & Kolesnykov O. (2009), *Vyborchi tekhnolohiyi: rehional'nyy dosvid*, Bukrek, Chernivtsi.
5. Verkhovna rada Ukrayiny (2002), «Pro status deputata mistsevykh rad»: *Zakon Ukrayiny vid 11 lypnya 2002 roku № 93-IV, Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, st. 290.

6. Vinnykova, N. (2019), *Paradoksy politychnykh rishen' v epokhu postdemokratiyi*, KHNU imeni V. N. Karazina, Kharkiv.
7. Hakman, S. Kruhlashov, A. Nechayeva-Yuriychuk, N. (2022), «Dosvid detsentralizatsiyi v Chernivets'kii oblasti», *Vlada ta upravlinnya*, 9, ss. 105-121, dostupno za: <http://cppk.cv.ua/406.php> (data zvernennya – 26.04.2023).
8. Hrynyshyn, YE. S. (2022), «Problema vidpovidnosti proektu zakonu Ukrainy «Pro mistsevyy referendum» suchasnym yevropeys'kym standartam», *Mediaforum : analityka, prohnozy, informatsiynyy menedzhment* : zb. nauk. prats', 10, cs. 233-246, dostupno za: <https://drive.google.com/file/d/17xr4TWJwjPyWfq0zES6KBq49Oxf8Y6sT/view?usp=sharing> (data zvernennya – 31.2.2023).
9. Derzhavnyy arkhiv Chernivets'koyi oblasti. f. 2926, op. 1, spr. 1-4.
10. *Informator* (2016), «Fedoruk Mykola Trokhymovych», 30 chervnya, dostupno za: <https://bit.ly/3gIkpHN> (data zvernennya – 13.01.2022).
11. Laboratoriya zakonodavchykh initsiatyv (2016) *Dosvid zastosuvannya mistsevoho referendumu v Ukraini yak skladovoyi mistsevoyi demokratiyi*. Hromads'ka ekspertna dopovid'. Kyiv, dostupno za: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/pdfjoiner.pdf> (data zvernennya – 29.01.2022).
12. *Molodyy bukovynets'* (2000), «U Chernivtsyakh na referendumy zapytan' bude bil'she», 25 lyutoho – 2 bereznya.
13. *Molodyy bukovynets'* (2011), «Initsiatory referendumu v Chernivtsyakh zнову zbyrayut' zbory», 12 travnya, dostupno za: <https://bit.ly/3LsqMgx> (data zvernennya - 12.01.2022).
14. *Molodyy bukovynets'* (2011), «Sud za pozovom initsiatyvnoyi hrupy tryvav 14 hodyn», 3 zhovtnya, dostupno za: <https://bit.ly/3LCkWJE> (12.01.2022).
15. *Molodyy bukovynets'* (2011), «U Chernivtsyakh initsiyuvaly zbir pidpysiv na referendum pro nedoviru mis'koyi rady», 8 kvitnya, dostupno za: <https://bit.ly/3gLp37Q> (data zvernennya – 12.01.2022).
16. *Molodyy bukovynets'* (2011), «U Chernivtsyakh provely zbory proty referendumu z rozpusku mis'krady», 29 zhovtnya, dostupno za: <https://bit.ly/3JqSokb> (data zvernennya - 12.01.2022).
17. *Molodyy Bukovynets'* (2019), «Zhyteli Chornivky vvydut' na aktsiyu protestu pid Chernivets'ku ODA», 15 hrudnya, dostupno za: <https://bit.ly/3sCvr72> (data zvernennya - 18.01.2022).
18. Rada Yevropy (1985), Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya vid 15 zhovtnya 1985 roku, *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy*, 24, 03.04.2015.
19. Rotar N. (2007), «Dialohovi formy politychnoyi uchasti: peredumovy ta perspektyvy stanovlennya v Ukraini», *Politychnyy menedzhment*, 1, ss. 75-92.
20. Suspil'ne (2020), «Rishennya pro pryednannya Koroviyi do Chernivtsiv vyznaly nezakonnym», 17 sichnya, dostupno za: <https://bit.ly/3gMjMgo> (data zvernennya - 18.01.2022).
21. Tolkovanov V. V. (Red.) (2011), *Posibnyk z pytan' partysypatyvnoyi demokratiyi (demokratiyi uchasti) na mistsevomu rivni*, Kramar, Kyiv.
22. Tom'yuk, B (2000), «Chomu treba zakreslyty ni v byuleteni», *Chernivtsi*, 14 kvitnya 2000, s. 2.
23. Tsikul, I. (2018), «Optyimizatsiya komunikatyvnoyi polityky orhaniv mistsevoho samovryaduvannya (na prykladi Chernivets'koyi mis'koyi rady), *Vlada ta upravlinnya*, 5, ss. 251-263, dostupno za: <http://cppk.cv.ua/367.php> (data zvernennya). – 26.04.2023).
24. *Chernivtsi* (2000), «Vid dvopalatnoho parlamentu do samoopodatkuvannya», 10 bereznya, s. 1.
25. *Chernivtsi* (2000), «Dumky vholos», 17 bereznya, s. 2.
26. *Chernivtsi* (2000), «My za referendum», 31 bereznya, s. 3.
27. *Chernivtsi* (2000), «Mykola Fedoruk: Khto sebe povazhaye, toy bere uchast' u referendumi», 7 kvitnya, s. 1.
28. *Chernivtsi* (2000), «Oholoshennya prestsentru mis'krady pro KHIV sesiyyu mis'koyi rady KHKHIII sklykannya», 12 travnya, s. 2.
29. *Chesno* (2011), «Fedoruk Mykola Trokhymovych. Kharakterystyka polityky», 25 zhovtnya, dostupno za: <https://bit.ly/36fg4tB> (data zvernennya – 13.01.2022).
30. Shumlyayeva I. & Kyrychenko, V. (2022), «Instytutsionalizatsiya mistsevoho referendumu v umovakh demokratyzatsiyi publichnoho upravlinnya», *Aspekty publichnoho upravlinnya*, 10(1), ss. 43-49, dostupno za: <https://doi.org/10.15421/152275> (data zvernennya – 13.03.2023).
31. Yuriychuk, YE. (2012), *Elektoral'na ta referendna lehitymatsiya vlady na postradyans'komu prostori: zovnishn'opolitychni aspekty*, Chernivets'kyy nats. un-t, Chernivtsi.
32. Butler, D & Ranney, A. D (Ed.) (1994), *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*, C: AEI Press, Washington.