

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ
Кафедра політології та публічного управління

На правах рукопису

РОМАНЮК ЮРІЙ ІГОРОВИЧ

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

Спеціальність: 052 «Політологія»

Освітньо-професійна програма «Політологія»

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

Науковий керівник:

ПАХОЛОК ВАСИЛЬ МИКОЛАЙОВИЧ,

кандидат політичних наук, доцент

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ

Протокол № _____

засідання кафедри політології

та публічного управління

від _____ 2024 р.

Завідувач кафедри

_____ проф. В. В. Бусленко

Луцьк – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ	
1. 1. Форми партисипативної демократії на муніципальному рівні	8
1. 2. Політико-управлінський потенціал референдумів	13
РОЗДІЛ 2. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УЧАСНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ	
2. 1. Конституційні гарантії референдумної участі у демократичних державах світу	19
2. 2. Досвід європейських держав з організації та проведення місцевих референдумів	23
РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ	
3. 1. Особливості становлення інституту місцевого референдуму в Україні	32
3. 2. Трансформація моделі референдумної участі у ХХІ столітті	38
ВИСНОВКИ	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	51

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. У системі форм безпосередньої участі у місцевому самоврядуванні місцевий референдум займає особливе місце, а визначення його суті у Законі України про «Місьцеве самоврядування в Україні» подається одразу за визначенням територіальних громад. Місьцевий референдум дає можливість територіальній громаді безпосередньо вирішувати питання місцевого значення. Водночас, поняття «місьцевий референдум» не слід ототожнювати з узагальненим поняттям «референдум». Варто зауважити на тому, що запровадження референдуму як форми участі у суспільно-політичному житті було здійснено саме на місцевому рівні.

Місьцеві референдуми з'явилися на кілька століть раніше, ніж загальнодержавні. Водночас, на сучасному етапі розбудови Української державності основні складнощі застосування референдумів пов'язані саме із місцевим рівнем. Виникла ціла низка чинників, які унеможливають застосування на муніципальному рівні цієї форми прямої місцевої демократії. Ключовою проблемою, у даному контексті, є відсутність базового закону котрий регламентував би проведення місцевих референдумів в Україні. Попередньо чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 р. не відповідав суспільним запитам демократичної держави, зокрема, практично унеможлилював ініціювання місцевих референдумів членами територіальних громад. Зрештою, це призвело до втрати його чинності 28 грудня 2012 р.

Проблема місцевих референдумів додатково актуалізується внутрішньополітичним курсом України на здійснення децентралізації публічної влади. Концепція реформування місцевого самоврядування в Україні орієнтована на розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що посилює необхідність вдосконалення механізмів громадського контролю за їхньою діяльністю. Дієвим засобом такого

контролю, поруч із місцевими ініціативами, громадськими слуханнями та зборами громадян за місцем проживання, є саме місцевий референдум, який дозволяє не лише давати оцінку роботі органів місцевого самоврядування, а й приймати рішення у безпосередній спосіб.

У світовій практиці інститут місцевого референдуму є широко застосовуваною формою залучення громад до прийняття рішень, що стосуються їхнього життя. Використання інструменту місцевого референдуму в Україні, через прогалини у законодавстві, відсутність політичної волі, недостатність наукової розробки, побоювання сепаратизму, найближчим часом є неможливим. Позитивні зрушення у вирішенні окресленої проблеми вбачаються можливими лише після ґрунтовного аналізу як власного досвіду місцевої референдумної демократії так і успішних практик демократичних країн світу.

Стан наукової розробки проблеми. Окремі аспекти досліджуваної теми відображено у працях вітчизняних та зарубіжних дослідників.

Спроби комплексного теоретичного аналізу генези поняття «місцевий референдум» містять роботи О. Батанова [1], В. Погорілка [30, 31], В. Федоренка [54] та інші. Без уваги до поняття «місцевий референдум» на можливо уявити жоден підручник, навчальний посібник, енциклопедичне чи довідкове видання з політології, конституційного та виборчого права. Водночас, ступінь наукового інтересу до зазначеного поняття у різних країнах може суттєво різнитися, що зумовлено особливостями політичних систем, формою територіального устрою, правовими традиціями, політичною культурою.

Специфіку еволюції інституту місцевого референдуму в традиціях українського державотворення досліджували: В. Кравченко [20, 21], В. Єрмолаєв [10], О. Плахотнік [28, 29], О. Лук'янішин [23] та Б. Рубежов, М. Шункін [58] та інші.

Місцевий референдум як один з інструментів децентралізації державної влади в Україні досліджується в працях А. Ставнійчук [48, 49, 50].

Через призму демократії та прямого народовладдя місцевий референдум розглядається у наукових працях А. Ставніччук [48], Т. Стешенко [52], О. Ільницького [44] та інших.

Зарубіжний досвід організації та проведення референдумів досліджують І. Толкачова [53], І. Словська [47], Н. Кузьменко [22] та ін.

Європейські стандарти з питань організації та проведення місцевих референдумів досліджено А. Ставніччук [49, 50], Н. Кузьменко [22], Л. Гудзь [5] Пшивора Б. [44].

Хоча певні складові проблеми місцевого референдуму в процесі прийняття рішень вже отримали належне обґрунтування, проблема його природи як форми участі у місцевому самоврядуванні залишається недостатньо дослідженою. Процеси децентралізації державної влади в Україні та курс на посилення ролі територіальних громад у прийнятті рішень додатково актуалізують глибоке дослідження місцевого референдуму, як способу політичної участі на муніципальному рівні.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні особливостей механізмів участі у місцевому самоврядуванні через інститут місцевого референдуму та визначенні потенціалу референдумної участі для розвитку місцевої демократії в Україні.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі **дослідницькі завдання**:

- визначити місце інституту місцевого референдуму серед форм участі у місцевому самоврядуванні;
- узагальнити наукові підходи щодо інституційних меж місцевих референдумів;
- з'ясувати сутність кращих світових практик референдумної демократії на самоврядному рівні;
- виявити основні здобутки з досвіду організації та проведення місцевих референдумів в Україні;
- окреслити перспективи розвитку інституту місцевого референдуму в

умовах посилення ролі місцевого самоврядування в Україні.

Об'єкт дослідження – форми участі у місцевому самоврядуванні.

Предмет дослідження – місцевий референдум як механізм забезпечення демократії участі на муніципальному рівні.

Методологічна основа магістерської роботи охоплює систему наукових принципів, підходів та методів. Дослідження ґрунтується на міждисциплінарних зв'язках; принципах об'єктивності, історизму; підходах комплексності, системності тощо.

Зокрема, застосування неоінституційного підходу сприяло з'ясуванню сутності відмінностей інституційної структури множини форм участі у місцевому самоврядуванні. Використання системного підходу дозволило відслідкувати особливості становлення місцевого референдуму в контексті розвитку інститутів державного референдуму, парламентських та місцевих виборів. Синергетичний підхід дав можливість виявити чинники, що сприяли становленню інституту референдуму на початковому етапі державності України, коли конституційно-правова база була слабкою, позбавленою системності та чіткої перспективної візії. Проблемно-хронологічний метод дав можливість досліджувати трансформацію референдумної участі на різних етапах розвитку через призму перебігу проблемних ситуацій, і водночас виокремити етапи удосконалення основ референдумної участі в Україні. Порівняльний метод дав змогу спів ставити досвід застосування інституту референдуму у світовій практиці, виявити тенденції до його посилення, або послаблення; порівняти законодавчі розробки нової нормативної бази з проведення місцевих референдумів в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження визначається постановкою проблеми і конкретизується у таких положеннях: визначено політико-культурні передумови запровадження інституту місцевого референдуму в Україні та особливості його застосування; досліджено трансформації ідеї місцевого в контексті розвитку політичної системи України.

Практичне значення результатів магістерської роботи полягає у можливості використання зібраного фактажу та сформульованих висновків для подальшого наукового дослідження предмету дослідження та дотичних до нього політологічних інститутів. Крім того, окремі положення роботи можуть бути використані в навчальному процесі під час вивчення політологічних дисциплін: політологія, виборчі системи, політичні інститути та процеси, місцеве самоврядування тощо. Аналітичні матеріали можуть згодитися політичними партіями, при розробці своїх політичних програм та громадським активістам, при обговоренні перспектив розвитку форм участі в політичному житті на місцевому рівні.

Структура роботи зумовлена метою, завданнями та логікою дослідження. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків та списку використаних джерел, що налічує 60 позицій. Загальний обсяг роботи – 57·сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. 1. Форми партисипативної демократії на муніципальному рівні

Участь в політичному житті на рівні громади, субрегіону та регіону може мати безліч інституційних форм. Становлення ефективної моделі місцевого самоврядування неможливо без активної та безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Діяльність органів місцевого самоврядування з питань вирішення широкого спектру проблем окремих населених пунктів не може бути повноцінною без її підтримки з боку місцевих жителів. В ідеалі така підтримка має форму особистої участі в інтересах всієї громади.

В умовах процесу децентралізації влади, необхідності створення належних умов для формування спроможних територіальних громад потребує детального аналізу, критичного підходу до різних форм локальної демократії. На нашу думку, ключовим завданням сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування є надання територіальній громаді як первинному суб'єкту місцевого самоврядування, реального інструментарію для реалізації свого необмеженого потенціалу, створення належних умов щодо можливості залучення громадськості до процесу підготовки та вироблення рішень представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, рішень сільських, селищних, міських голів, а також надання жителям правових, організаційних та інших умов щодо контролю за виконанням рішень органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Реалізація принципу гласності та відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ і організацій має стати запорукою створення необхідних умов для формування політично активного суспільства. Саме в такому суспільстві більшість членів територіальної громади займають активну позицію щодо вирішення актуальних питань свого будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста.

Чинне законодавство України створює нормативні основи щодо можливостей залучення членів територіальної громади до вирішення проблем місцевого значення. Прийнято виділяти такі форми реалізації територіальною громадою своїх повноважень: місцевий референдум; місцеві вибори; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання. До вищезазначених форм безпосереднього народовладдя також можна віднести колективні звернення, зокрема, електронні петиції.

Сучасні реалії українського місцевого самоврядування характеризуються домінуванням представницьких органів місцевого самоврядування в процесі реалізації його функцій і повноважень. Сучасні форми безпосередньої демократії на місцевому рівні дозволяють, по-перше, самостійно вирішувати актуальні питання місцевого значення, по-друге, ініціювати розгляд окремих питань відповідними органами і посадовими особами місцевого самоврядування, по-третє, здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, комунальних підприємств.

Єдиною формою безпосереднього вирішення питань місцевого значення, що віднесені до компетенції місцевого самоврядування, є місцеві референдуми. Конституція України (ст. 38) та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 7) закріплюють право територіальної громади на вирішення актуальних питань місцевого значення шляхом проведення місцевого референдуму [18].

В державах з демократичним режимом, референдум є ефективним і справедливим способом вирішення важливих питань як на державному, так й на місцевому рівнях. В умовах розвиненого та змістовно наповненого місцевого самоврядування місцевий референдум є часто застосовуваною формою і дієвим інструментом розв'язання проблем громади. Застосування цієї форми діяльності територіальної громади не лише дозволяє встановити та врахувати думку місцевих жителів, а й значно підвищує авторитет

прийнятих рішень [57, с. 137].

Варто зазначити, що в референдному законі, має бути закріплена процедура ініціювання і призначення місцевого референдуму як за ініціативою представницьких органів місцевого самоврядування, голови громади, так й за народною ініціативою. На жаль, маємо констатувати, що на сьогоднішній час в Україні відсутній правовий механізм проведення місцевого референдуму. А серед вимог наших європейських партнерів, на шляху посилення євроінтеграційних процесів, немає вимоги негайного ухвалення закону про місцеві референдуми. Вважаємо, що ухвалення відповідного закону є важливим кроком на шляху становлення ефективного місцевого самоврядування і розвиненого громадянського суспільства. Такий закон має закріпити демократичні процедури, що дозволять громаді ініціювати і контролювати призначення референдуму, встановити позапартійний і позарадовий процес реєстрації ініціативних груп, створити умови громадського контролю на всіх етапах референдумного процесу.

Не менш актуальним є й процес удосконалення виборчого законодавства України в контексті місцевих виборів, оскільки вибори є другою з важливих форм участі в локальній демократії. Принциповим є питання визначення оптимальної виборчої системи місцевих виборів. В Україні підірвана довіра до інституту виборів як чесного і прозорого способу формування представницьких органів публічної влади. Як правило, багато громадян України ще до виборів вважають, що в будь-якому випадку їх волевиявлення не буде вирішальним, або може бути спотворено під час виборчого процесу. Головним стратегічним завданням у цій площині має стати системна робота щодо створення умов для повернення довіри до виборів як політичного інституту. Поширеною є думка щодо доцільності обмеження можливості мати представницький мандат одного й того ж представницького органу державної влади і місцевого самоврядування не більше як два строки підряд. Ймовірно, це сприятиме оновленню представницьких органів публічної влади, створенню умов для партійних і

соціальних ліфтів. Нових підходів потребує й процес формування виборчих комісій. Практика останніх виборів засвідчила тенденцію до низького рівня підготовки персонального складу таких комісій. На нашу думку, головною причиною такої ситуації є пріоритетність партійної складової при формуванні персонального складу виборчих комісій. Йдеться про необхідність створення цілісної і комплексної системи підготовки професійних позапартійних членів виборчих комісій, потребу закріпити професійні вимоги до членів виборчих комісій. У зарубіжних країнах на місцевих виборах домінує тенденція до поширення мажоритарної системи [20], що є виправданим.

Серед інших форм безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення виокремимо громадські слухання, загальні збори громадян і місцеві ініціативи. Правовою основою їхньої реалізації є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», статuti територіальної громади. Аналіз численних статутів територіальних громад свідчить про те, що для більшості з них характерні загальні недоліки, які ускладнюють механізм проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, місцевих ініціатив.

З точки зору правового та організаційного аспектів вони мають вельми складну процедуру реалізації; по-друге, юридичні наслідки ухвалених рішень, через ці форми, є суто рекомендаційними для органів місцевого самоврядування і часто ігноруються; по-третє, загальні збори громадян і місцеві ініціативи не часто використовуються.

Муніципальна влада має бути зацікавлена проводити консультації з громадськістю з актуальних питань місцевого значення шляхом взаємодії через консультативні ради, робочі групи та інші форми. Консультативні ради можуть діяти як дорадчі органи та включати представників громадських організацій, органів самоорганізації населення, національно-культурних, творчих спілок, релігійних громад та об'єднань, місцевих організацій політичних партій, об'єднань підприємців, професійних спілок, наукових та вищих навчальних закладів, які діють на території міста, окремих фахівців,

інших зацікавлених осіб.

На рівні статутів територіальної громади варто закріпити випадки коли рішення прийняті за участі громадськості підлягатимуть обов'язковому розгляду. Серед експертів є думка, що «участь у місцевому самоврядуванні переважної більшості населення зводиться лише до участі у виборах органів і посадових осіб місцевого самоврядування [24, с. 187]».

Законодавством України встановлено право громадян звернутися до органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована. Електронна петиція є різновидом колективного звернення громадян до органу місцевого самоврядування, а також формою участі жителів територіальної громади в місцевому самоврядуванні, в контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування, його посадових осіб і комунальних підприємств.

Електронна петиція є сучасним і досить дієвим способом акцентування уваги на необхідності вирішення актуальних проблем місцевого значення; вона надає реальні можливості жителям впливати на органи місцевого самоврядування щодо здійснення конкретних дій; сприяє залученню до участі в безпосередньому самоврядуванні широкого кола членів територіальної громади; носить публічний характер в умовах скороченого цифрового розриву; порядок подання і розгляду є відкритим і прозорим.

Порядок реалізації права громадян на подання електронної петиції встановлюють Закон України «Про звернення громадян» і статuti територіальних громад [40].

Органи місцевого самоврядування визначають вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів. До прикладу, статут територіальної громади міста Луцька визначає можливість збору голосів в підтримку петиції протягом 15 днів від дня її опублікування. Петиція вважається підтриманою якщо в її підтримку проголосувало не менш як 300 осіб. Загалом, формам безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого

значення в Статуті присвячено окремий розділ. У статті 13 перераховано всі можливі форми участі: «місцеві вибори; місцевий референдум; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі у формі електронної петиції; консультації з громадськістю; участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування; участь у роботі наглядових рад, або інших контрольно-наглядових органів юридичних осіб, засновниками яких є міська рада; участь у розподілі коштів місцевого бюджету та бюджет участі; участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення [52]».

Отже, можемо стверджувати, що обґрунтовано виникла необхідність змінити акценти в діалозі між органами і посадовими особами місцевого самоврядування й членами відповідних територіальних громад. Така взаємодія має бути максимально гласною, відкритою і прозорою. Актуальною залишається проблема стабілізації виборчого законодавства України, скасування партійної монополії на організацію муніципальних виборчих процесів. Потребує вдосконалення механізм залучення членів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення.

1. 2. Політико-управлінський потенціал референдумів

Однією з пріоритетних форм місцевої демократії на муніципальному рівні законодавство визначає місцеві референдуми. У політичному житті України місцеві референдуми були запроваджені у рік проголошення незалежності, та одразу зайняли своє місце в системі форм безпосередньої демократії. Залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення дає можливість впливу на процеси прийняття рішень, що мінімалізує ймовірність виникнення конфліктів. Безпосереднє волевиявлення територіальної громади через референдум вимагає належного законодавчого забезпечення відповідного інституту. Це дасть змогу запобігти виникненню сумнівів у легітимності рішень місцевих референдумів.

Наразі чинного закону про місцевий референдум в Україні нема, а тому для відображення логіки законодавця (вона може залишатися незмінною в кількох «поколіннях» законодавства) ми спробуємо керуватися окремими положеннями попереднього. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» не містить чіткого визначення поняття місцевого референдуму. Аналіз статті першої Закону дає підстави стверджувати, що під місцевим референдумом законодавець розуміє спосіб прийняття громадянами шляхом голосування рішень з важливих питань місцевого значення. Більш повне визначення місцевого референдуму міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який у статті сьомій визначає місцевий референдум як форму вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення [42].

Переважає більшість вітчизняних дослідників визначають місцевий референдум на основі нормативного визначення цього поняття, що міститься саме в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [28, 29, 30, 1, 55]. Місцевий референдум розглядають як безпосереднє волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад. Водночас, часто місцевий референдум характеризують, як важливу форму безпосередньої демократії шляхом якої приймаються рішення з найважливіших питань місцевого значення та які є обов'язковими для виконання органами, організаціями і громадянами, щодо яких це рішення має імперативний характер.

Отже, місцевий референдум – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад.

Якщо всеукраїнський референдум є формою безпосереднього волевиявлення всього або більшості українського народу як політичної нації, формою безпосередньої демократії загальнонаціонального характеру, загального народовладдя, то місцеві референдуми є волевиявленням певних спільнот, зокрема територіальних, тобто проявом безпосередньої демократії

місцевого характеру, місцевого народовладдя, зокрема місцевого самоврядування. Місцеві референдуми є однією з форм діяльності територіальних громад, вищою формою місцевого самоврядування як права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Голосування на місцевих референдумах, як і на всеукраїнському, є таємним і вільним. Воно відбувається на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Таким чином, за своєю організаційно-правовою формою місцеві референдуми співпадають з місцевими виборами, які проводяться за Конституцією і відповідними законами України [32, с. 34].

Місцеві референдуми типологізують за місцем, і часом проведення, за підставами і наслідками їх проведення та іншими ознаками. За місцем (територією) проведення місцеві референдуми поділяються на сільські, селищні й міські референдуми. За часом проведення місцеві референдуми поділяються на звичайні та повторні. За підставами проведення місцеві референдуми поділяються на обов'язкові та факультативні, ініціативні та імперативні. Місцеві референдуми є прерогативою територіальних громад. Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів. Стосовно ж районних та обласних референдумів, то про них в Конституції не згадується. Однак такі референдуми теж можливі їх доцільність обмежується контролем за діяльністю районних та обласних рад, можливо деякими іншими питаннями місцевого значення. Водночас, як показав досвід 1991-1992·рр, у ряді регіонів України (Закарпаття, Крим) обласні референдуми містять небезпеку бути втягнутими у боротьбу з центральною владою. Втраті контролю на території Криму і окремих частин Донбасу теж передували місцеві референдуми, хоча їхні результати не можуть бути визнаними, оскільки підготовка та проведення відбувались по за правовим полем України.

З більшості питань, які перебувають у віданні місцевого

самоврядування, можливе проведення факультативних (необов'язкових) референдумів з ініціативи місцевої ради, на вимогу її депутатів, або на вимогу передбаченої Законом кількості громадян, що постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Закон «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» передбачав проведення і обов'язкових місцевих референдумів. Зокрема, виключно місцевими референдумами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць вирішувалися питання про найменування або перейменування сілрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну із зазначених адміністративно-територіальних одиниць із спільним адміністративним центром. У даному контексті ми можемо лише припускати як проходили б процеси створення об'єднаних територіальних громад та перейменування населених пунктів (у рамках деколонізації і деколонізації) якби Закон «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» не втратив чинності. Ряд із положень згаданого Закону нині втратили своє значення, але в цілому обов'язковість винесення певних питань на місцеві референдуми, а відповідно і можливість обов'язкових місцевих референдумів збереглися.

Більшість місцевих референдумів є ініціативними. Вони призначалися місцевими радами за власною ініціативою або за пропозицією тих суб'єктів, які мають право вносити до відповідної ради пропозиції про прийняття відповідних рішень [14, с. 289]. Разом з тим можливим було проведення місцевих референдумів на вимогу депутатів або громадян України. Зокрема, передбачалося, що місцева рада також призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Поділ місцевих референдумів на звичайні та повторні зумовлений можливістю порушення законодавства про відповідні референдуми і

необхідністю відновлення справедливості шляхом проведення референдуму повторно на тих самих підставах і з тих самих питань.

Класифікація місцевих референдумів за критерієм обов'язковості рішень на імперативні та консультативні базується на визначенні ролі інституту народного голосування у системі прийняття публічно-владних рішень на місцях.

Слід підтримати думку В. Погорілка та В. Федоренка, що в перспективі місцеві референдуми за своїм змістом мають поділятися на статутні та звичайні [31, с. 162]. А статтю 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» слід доповнити приписом, що статут територіальної громади приймається виключно на місцевому референдумі. Статутні місцеві референдуми – такі, щодо проведення яких зазначається в статутах територіальної громади. Питання, що можуть бути винесені на обговорення місцевого референдуму, визначаються в локальному нормативно-правовому документі, яким є статут територіальної громади. Звичайні місцеві референдуми – питання, що виносяться на місцевий референдум, віднесені законодавством України до відання територіальної громади [6, с. 24].

Необхідно зазначити, що сьогодні для поділу на статутні та звичайні референдуми наявної законодавчої бази ще не достатньо, бо статuti територіальних громад прийняті далеко не в кожній сільській, селищній, міській громаді.

Характер кожного виду місцевих референдумів знаходить свій вияв у їхньому предметі. В Україні предметом місцевого референдуму, як зазначається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» могло бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, або самим Законом та іншими законами України до компетенції місцевого самоврядування. Водночас, референдумне законодавство України визначало ряд питань, що не могли бути винесені на розгляд місцевого референдуму, зокрема: 1) про скасування законних рішень органів державної влади; 2) пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб.

Не до кінця узгодженими залишалися положення Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» із конституцією, що була прийнята пізніше. Зокрема це стосувалося повноважень що до утворення й ліквідації районів, установлення та зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування та перейменування населених пунктів і районів, що віднесено пунктом 29 статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України.

Отже, при розробці та прийнятті нового закону про місцевий референдум слід врахувати уже наявний вітчизняний досвід, теоретичні положення та успішні світові практики щодо визначення видів та окреслення предмету місцевих референдумів. Хоча тут нема єдиної концепції, в різних країнах одні і ті ж питання можуть бути віднесені до прерогатив місцевих референдумів, або заборонені для ініціювання референдумів щодо їхнього вирішення.

РОЗДІЛ 2

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УЧАСНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

2. 1. Конституційні гарантії референдумної участі у демократичних державах світу

Проведення місцевих референдумів, як пріоритетної форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні передбачено законодавством багатьох країн світу. У деяких державах, зокрема, в США референдуми застосовуються виключно на рівні штатів та місцевих територіальних спільнот, а проведення референдумів у загальнонаціональному масштабі взагалі не передбачене.

З моменту перших референдумних практик і до початку XIX ст. референдуми переважно застосовувалися на локальному рівні. Перший достовірно відомий факт проведення референдуму, 1439 р. швейцарський кантон Берн, теж не мав загальнонаціонального характеру [48]. Саме Швейцарію прийнято вважати батьківщиною сучасних референдумів вказуючи на Бернський референдум через який приймалося рішення запровадження додаткового податку для погашення військової заборгованості кантону. Поступово досвід проведення референдуму поширився на інші кантони, і лише на початку XIX ст. Швейцарія вперше провела загальнодержавний референдум. Згодом він виходить за межі конфедерації, і в XX ст. референдум стає загальновизнаним політичним інститутом, передбаченим переважною більшістю національних законодавств [55, с. 60].

Вагомість інституту референдуму в політичних системах держав світу об'єктивізує потребу його закріплення на конституційному рівні, відповідними розділами конституції, або конституційними законами. Звернення до конституційних моделей референдумної участі успішних держав світу сприяє глибшому розумінню потенціалу їхнього досвіду для

України.

Множина питань конституційного регулювання референдумів у країнах світу є різною і, зазвичай, визначається особливостями національних традицій залучення громадськості до прямої демократії. Правові межі застосування місцевих референдумів конкретизуються законами окремих національних держав, і такі прийняті у більшості європейських держав. При цьому єдиної рекомендованої моделі референдумної участі в Євросоюзі не вироблено, конкретних рекомендацій ми не знаходимо ні конституційних розробка Євросоюзу, ні Лісабонський договір від 13 грудня 2007 року.

Дослідження конституційних основ референдумного права зарубіжних країн дало змогу виокремити ряд ключових рис.

По-перше, референдуми передбачені законодавством більшості держав світу, хоча в ряді держав (Китайська Народна Республіка, Королівство Бельгія, Чеська Республіка й ін.) проведення таких форм плебісциту не передбачено.

По-друге, в окремих державах (Канада, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Сполучені Штати Америки) кожен конкретний випадок проведення референдуму регламентувався спеціально прийнятими законодавчими актами.

По-третє, в більшості держав світу, де референдум на участь є передбаченою, референдуми можуть ініціюватися безпосередньо громадянами через збір визначеної кількості підписів.

Зазвичай, норми, що регламентують організацію та проведення референдумів прописуються в окремих розділах конституційних актів. При цьому референдуми згадуються й в інших розділах конституцій, які органічно пов'язані з прямим волевиявленням громадян на загальнодержавному та місцевому рівнях. Для безпосередньої організації референдумів конституціями більшості держав світу передбачено прийняття профільних законів з врегулювання їх проведення на загальнодержавному та місцевому рівнях. Інколи такі закони приймаються окремо для національного

і муніципального референдумів, така ж практика застосована в Україні.

Перелік питань, що можуть виноситися на референдуми теж може визначатися конституційними актами, найчастіше такий перелік питань національного рівня, як то розпуск парламенту, внесення змін до конституції, зміна адміністративного устрою.

Здійснений порівняльний аналіз правових норм ряду держав світу дозволяє стверджувати, що прерогативність чи факультативність проведення референдуму, а також поряд їхнього ініціювання, підготовки, визначення результатів та їх імплементація у загальних положеннях закріплені у конституціях. Політико-правові межі референдумної участі характеризуються значною строкатістю, що є наслідком специфіки національного державотворення, особливостей формування правової системи, відкритості до переймання інокультурного політичного досвіду. Тому звести конституційні моделі прямої демократії, тому числі на місцевому рівні, до уніфікованого варіанту видається не можливим.

Певні спільні риси у моделях прямої політичної участі можемо спостерігати у суверенних державах, що зазнали впливу правових систем колишніх держав-метрополій. Найбільш чітко це простежується у конституціях держав, що перейняли конституційну модель Франції. Основним характерним елементом французької моделі є вже послуговування самим терміном «референдум».

Дослідження новітніх конституційних актів сучасних держав дозволяє стверджувати про тотожність розуміння поняття «референдум» в українському законодавстві та правових системах більшості держав світу. Інститут референдуму гарантовано новітніми конституціями 139-ти держав-членів Організації Об'єднаних Націй. При чому, більшість цих конституцій була прийнята на референдумах, і це часто фіксується у їх текстах.

Конституції ряду держав світу, де референдум практично реалізовується, самим поняттям «референдум» не послуговуються вживаючи терміни «народне голосування», «народне волевиявлення», котрі не завжди є

тотожними за суттю. Скажімо, у Конституції Австрійської Республіки поруч із використанням поняття «народне голосування» використовується поняття «голосування народу всієї Федерації», через яке вирішується питання перегляду конституції держави. Поняттям «народне голосування» послуговується і Конституція Латвії [31, с. 43-44]. У конституції Герцогства Люксембурзького прямо зазначається «у випадках і на умовах, встановлених законом, виборці можуть бути покликані висловитись шляхом референдуму» [15]. Конституція Швейцарської Конфедерації послуговується поняттями «голосування народу» чи «схвалення народом». Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини трактує референдуму досить широко, зокрема передбачає: «заходи по новому поділу федеральної території здійснюються через федеральний закон, який потребує затвердження шляхом референдуму. Думка зацікавлених земель повинна бути врахована» [27].

Застосування референдуму у механізмі вирішення питань територіального характеру передбачено Конституцією Французької Республіки. Зокрема, статтею 53 «Про міжнародні договори і угоди» визначено: «ніяка поступка, ніякий обмін, ніяке приєднання територій не є дійсними без згоди зацікавленого населення» [31, с. 44]. Подібний спосіб вирішення територіальних питань прописано і в конституціях держав-колишніх колоній Франції чиї політичні системи, як уже зазначалось, значною мірою відтворюють систему метрополії. Порядок проведення місцевих референдумів перейняли: «Гвінейська Республіка (ст. 77), Республіки Бенін (ст. 145), Республіка Малі (ст. 115), Республіка Сенегал (ст. 77), Республіка Того, Республіка Джибуті (ст. 63), Республіка Чад (ст. 220) [49].

Конституція Японії визначає, що спеціальний закон який стосується діяльності виключно органів публічного управління може бути виданий Парламентом (ст. 95) «не інакше як із згоди більшості виборців, які проживають на території даного місцевого органу публічної влади» [19].

В конституції Королівства Іспанії як синонім слова «референдум»

використовується поняття «народні консультації», та й сама Конституція затверджена на референдумом у 1978 р. [32, с. 206]. Крім цього, Конституція Іспанії подає досить широкий спектр видів референдумів.

Серед держав світу поширеною практикою є визначення форм безпосередньої участі, у тому числі на муніципальному рівні, конституційними законами. Прямий припис про необхідність прийняття конституційних законів з врегулювання безпосередньої участі громадян містять понад 50 конституцій зарубіжних держав. Зазвичай такі закони приймаються як окремі, або у вигляді частини виборчого законодавства, і саме в них деталізується розуміння місцевих референдумів. Крім того, закони є більш динамічними у порівнянні з конституціями і можуть швидше адаптуватись до потреб часу.

Таким чином, зарубіжний досвід врегулювання референдумної участі на місцевому рівні вказує, що проведення референдумів не лише передбачається конституціями, а й деталізується окремими законами. Серед всього різноманіття конституційних підходів до проблеми референдумів сформовано розуміння під цим поняттям механізму всенародного голосування стосовно певного варіанту вирішення питання. Рівень обґрунтування та правового врегулювання проведення референдумів у державах світу повинен стати додатковою спонукою для чіткого визначення його сутності у вітчизняній законодавчій базі. Важливим є гарантування референдумної участі як на національному та к і на муніципальному рівнях.

2. 2. Досвід європейських держав з організації та проведення місцевих референдумів

Напрацювання оптимальної моделі організації прямої участі, у тому числі на муніципальному рівні, видається не можливим без врахування практичного аспекту. Вивчення зарубіжного досвіду застосування референдумів на місцевому рівні визначається одним з пріоритетних завдань в умовах реалізації реформи децентралізації влади в Україні та посилення

участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення. Попередньо з'ясовано, що конституційні закони з врегулювання референдумної участі в інших державах мають багато спільного, і водночас містять досить суттєві відмінності. Зазвичай такі відмінності зумовлені досвідом національних процесів державотворення.

З моменту свого зародження і до реалій нашого часу референдуми у демократичних державах світу залишаються дієвим механізмом вирішенням спірних питань. Підтвердженням такої тези є сучасний досвід, і зокрема окремий приклад – проведення місцевого референдуму у швейцарському кантоні Вале. Столиця кантону м. Сьон було запропоноване локацією зимових Олімпійських ігор 2026 року. Попередньо Сьон ніколи не приймав Олімпіаду та не мав достатньої інфраструктури, хоча подавав себе як співорганізатора тричі: 1976, 2002, 2006 роках. Якби місто стало базою прийняття Олімпійських ігор, то це потребувало б значних бюджетних витрат на тендерну пропозицію «Сьон як місто Олімпійських ігор 2026», на підготовку інфраструктури, на безпеку. За результатами місцевого референдуму в кантоні Вале заявку міста Сьон було відхилено.

Подібність політико-правових підстав ініціювання організації та проведення референдумів на муніципальному рівні у зарубіжних є менш очевидною, порівняно з їхньою регламентацією на національному рівні. Ряд держав світу (Кіпр, Латвія, Литва) взагалі не передбачають можливості проведення референдумів на муніципальному рівні. Формою залучення всієї територіальної громади до вирішення питань місцевого значення у Литві є народні опитування. Натомість в інших країнах, наприклад Дані, місцевий референдум можливий, але він може мати лише консультативний характер і потребує прийняття спеціального закону [50].

Загальна декларація прав людини, пунктом 1 статті 21, визначає «Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільнообраних представників» [12]. Таке положення документу дає підстави стверджувати, що право на участь у референдумах є

одним із засадничих політичних прав громадян і потребує гарантування конституційними актами національних держав, як це зроблено і в Україні.

Варто зауважити, що для держав утворених на теренах колишньої соціалістичної визначення референдуму є типовим і подається, як спосіб безпосереднього здійснення влади народом громадянами держави.

Сучасні практики держав-членів Європейського Союзу дають змогу зауважити, що місцеві референдуми можуть врегульовуватися на різних рівнях законодавства. Так, конституційно закріпленими місцеві референдуми є у Франції, Угорщині, Італії, Польщі, Люксембурзі. Конституційне встановлення отримав місцевий референдум і у Чехії, зокрема у главі «Про основні права та свободи» [25, с. 59].

В останні десятиліття законодавче закріплення референдумів на місцевому рівні відбулося в Естонії, Ірландії.

Своєрідним є сучасний досвід застосування інституту місцевого референдуму в Ісландії. Жителів певних територіальних спільнот наділено правом впливати на місцеву владу через онлайн-референдум. Зокрема, вони можуть ініціювати проведення референдуму з приводу конкретних питань місцевого значення, при цьому органи місцевого самоврядування теж можуть приймати рішення про ініціювання проведення місцевого референдуму.

У Сполучених Штатах Америки проведення місцевих референдумів законодавчо передбачено на рівні більшості із штатів. Місцеві референдуми у США є невід'ємним елементом прямої участі у суспільно-політичному житті, поруч із виборами.

Тобто, правове гарантування місцевого референдуму можливе на рівні конституції, національного законодавства, регіональних та місцевих правових документів. Надання переваги конкретному способу регламентації визначається межами розмежування повноважень між національними, регіональними та місцевими інститутами публічної влади в державі. В контексті врегулювання місцевих референдумів на рівні територіальних громад доречно виокремити проблему прийняття статутів територіальних

громад, котрі є прийнятими не в усіх громадах і часто буквально дублюють положення типового статуту, та й загалом, позбавлені можливості встановлення механізмів реферндумної участі на місцевому рівні. Особливо дана проблема загострюється в умовах децентралізації на новій територіальній основі.

Законодавчі норми більшості держав світу не передбачають обмеження питань, які можуть бути предметом місцевих референдумів. Таке врегулювання відсутнє у Франції, Литві, Польщі, проте багато інших країн досить жорстко регламентують перелік питань, які можуть розглядатися на місцевому референдумі. Так у Бельгії на місцевих референдумах не можуть розглядатися питання щодо призначень, або змін місцевих посадових осіб. В Іспанії та Італії у такий спосіб не можуть вирішуватися бюджетні, або фінансової питання. Хоча, таке розуміння повноти повноважень місцевих референдумів не є універсальним. До прикладу, в Ірландії проведення референдумів можливе лише з питань, що стосуються фінансової політики держави [47, с. 41].

Досвід проведення місцевих референдумів у Польщі показує, що вони можуть проводитися на всіх адміністративно-територіальних рівнях, це пов'язано з правовими гарантіями забезпечення діяльності територіальних громад на всіх територіальних рівнях місцевого самоврядування. Проведення місцевих референдумів у Польщі передбачено статтею четвертою є Конституції держави «Верховна влада в Республіці Польщі належить народу. Народ здійснює владу через своїх представників або безпосередньо» [54]. Статтею 170 Конституції Польщі встановлено, що територіальні громади через інститут референдуму можуть приймати рішення, які стосуються інтересів конкретної громади, включно із рішеннями дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, обраних прямими виборами.

Місцевий референдум у Польщі проводиться після збору 10 % підписів жителів території впродовж двох місяців. Після чого заява надходить до

відповідної ради, яка на її основі приймає власне рішення. Представницький орган місцевого самоврядування, який приймає рішення щодо референдуму приймає його абсолютною більшістю голосів свого повного складу.

Рішення про призначення місцевого референдуму містить такі складові:

- 1) формулювання питання/питань, що будуть розглядатися та варіанти відповідей на які пропонуються учасникам голосування для підтримки;
- 2) визначення строків проведення референдуму;
- 3) зразок бюлетеня у тому числі трафарет бюлетеня шрифтом Браеля;
- 4) календарний графік основних етапів референдуму.

Сама ініціатива жителів певної території стосовно проведення місцевого референдуму може походити від:

- 1) групи із мінімум 15 громадян, котрі володіють правом обирати відповідний орган місцевого самоврядування;
- 2) місцевий осередок політичної партії, що діє у межах відповідної територіальної спільноти;
- 3) громадська організація, яка наділена правосуб'єктністю та статутна сфера діяльності якої поширюється на відповідній території [45].

«Досить серйозний наслідок для місцевої влади має референдум, у якому бере участь понад 30 % населення гміни. Якщо рішення щодо керівництва гміни приймається одногосно, то члени відповідної ради йдуть у відставку і обираються нові органи самоврядування» [54, с. 92]. За своїми наслідками місцеві референдуми у Польщі поділяються на імперативні та факультативні. Імперативні референдуми відбуваються з приводу прийняття рішень про самооподаткування жителів на певні цілі та у випадках ініціювання дострокового припинення повноважень місцевої ради, вїта чи бурмістра. З приводу вирішення множини інших питань життя територіальних спільнот проводяться факультативні місцеві референдуми.

У Словаччині нема профільного закону про місцеві референдуми. Однак, загальні, деталі та особливості з його проведення прописані у Законі

«Про органи місцевого самоврядування» і Конституції Словаччини, стаття 67 [17]. Участь громадян Словаччини у місцевих референдумах та виборах не є надто високою. Громадяни держави надають перевагу більш легкому і простому способу вирішення проблем місцевого значення. Найчастіше таким способом вирішення спільних питань є збори за місцем проживання та громадські слухання; обговорення в комісіях; реєстрація та підписання петицій. У той же час місцеві референдуми можуть проводитися, у тому числі з ініціативи місцевих жителів, за умови підтримки такого питання не менш ніж 30 % мешканців. Варто зауважити, що «виникали випадки, коли словацьке законодавство для органів влади не визнавало обов'язковість прийняття рішень на таких голосуваннях» [48].

Конституційне встановлення інституту місцевого референдуму все ж потребує прийняття додаткових, так званих, «імплементацийних» законів. Саме такі закони визначають порядок оприлюднення рішень місцевих референдумів та процедури буття ними юридичної сили.

Федеративні держави зазвичай залишають право регламентування місцевих та регіональних референдумів за суб'єктами федерації, визначаючи на федеральному рівні лише можливість проведення таких референдумів у принципі. Австрія закріплює порядок проведення місцевих референдумів у конституції; Італія надає право регіонам приймати регіональні статuti, якими визначаються процедури референдумної участі та механізми її забезпечення. «Спеціальні положення щодо організації та проведення місцевих референдумів можуть прийматися на місцевому рівні і в унітарних державах: наприклад, в Угорщині законодавство окреслює загальні принципи, а деталі розкриваються в актах місцевого самоврядування» [5].

У більшості європейських держав, чії конституції містять норми стосовно врегулювання процедур проведення місцевих та регіональних референдумів не передбачають можливостей зміни таких процедур. Винятком є Італія, де питання про перегляд норм регулювання референдумів може переглядатися як на національному, так і на регіональних

референдумах.

Тривалість процедури голосування на місцевих референдумах у країнах Європи не має єдиної формули. Більшість держав: Іспанія, Італія, Фінляндія, Португалія, Болгарія, Бельгія, Австрія, Угорщина, Нідерланди дотримуються класичного підходу щодо термінів голосування, обмежуючи їх одним днем. А в Польщі, Данії, Греції, Латвії, Естонії, Кіпрі цей термін не є законодавчо врегульованим, проте зазвичай обмежується одним днем. У Чехії процедура волевиявлення може тривати впродовж двох днів. А в Люксембурзі проведенню кожного окремого референдуму передують визначення окремих правил, щодо його організації.

Проблема кворуму на локальних та регіональних референдумах теж не має уніфікованого вирішення, практично не врегульованою вона залишається у Франції, Фінляндії, Іспанії, Італії, Швеції. Водночас, законодавча база ряду країн містить чіткі вимоги щодо кворуму, в Угорщині мінімально визначеною є явка на голосування 25 % осіб, що мають на це право, у Польщі – 30 %, в Португалії, Чехії, Болгарії – 50 % [46].

Загальнопоширеним досвідом є покладання на визначений певною державою орган адміністрування виборів обов'язку підрахування голосів і оприлюднення результатів локальних та регіональних референдумів. Після визначення результатів місцевих референдумів відповідні органи влади здійснюють визначені повноваження відповідно до юридичної сили таких референдумів. У випадку проведення імперативного референдуму такі органи влади уповноважені вжити заходів щодо імплементації прийнятих рішень місцевим референдумом, так у Португалії «рішення референдуму має бути імплементоване протягом 60 днів з дня оголошення результату референдуму» [46]. У державах де законодавство передбачає проведення виключно консультативних референдумів місцеві органи влади наділяються повноваженнями оприлюднювати та обґрунтовувати власну позицію щодо рішення референдуму.

Стосовно процедурних питань організації та проведення місцевих

референдумів, то більшість європейських країн практикує застосування системи виборчих комісій. Вони можуть включати виборчі комісії регіонів, муніципалітетів, міст, районів, округів, дільниць. «Складна система виборчих комісій, яка включає базовий рівень виборчих комісій та органи місцевого самоврядування діє в Італії, ФРН, Чехії» [5]. Водночас, багато держав обходяться без спеціальної системи органів адміністрування місцевих референдумів, покладаючи такі завдання на уповноважених осіб в органах місцевого самоврядування. Крім того, загальнопоширеною у європейських країнах є практика покладання на органи місцевого самоврядування повноважень ведення реєстру виборців, без якого проведення будь-якого прямого волевиявлення громадян є неможливим.

Рішення прийняті на місцевому референдумі не можуть змінюватися органами місцевої, або центральної влади – такі зміни можуть бути внесені виключно через проведення іншого референдуму. При чому, законодавство держав визначає мінімально необхідний проміжок часу між такими референдумами, зазвичай це один рік. «Наприклад, в Угорщині питання може бути винесене на референдум через рік, якщо чверть виборців або підтримали або відхилили рішення» [5].

Результати місцевого референдуму можуть бути оскарженими, таким правом наділяються виборці, групи виборців, владні органи які ініціювали проведення місцевого референдуму. Процедурно перегляд результатів може бути предметом провадження у адміністративних судах, як це визначено у Польщі, Франції; розглядатися у звичайних судах, як у Чехії та Угорщині; оминати судову інстанцію – Ірландія; бути предметом відання місцевих органів влади – Австрія.

Законодавчому врегулюванню підлягає і право участі у місцевих референдумах, як формі прямої політичної участі. В правових актах та науковій літературі право громадян держави, що до участі у референдумах визначається терміном «виборче право», «референдумне право», «право голосу», «право брати участь у референдумах». Загальноприйнято

виокремлювати у виборчому праві активне і пасивне, стосовно права участі у референдумах, то воно завжди визначається як активне право. При чому активне право менш жорстко регламентується ніж пасивне і не часто є предметом врегулювання на конституційному рівні. Зазвичай, правові норми європейських держав не розрізняють прав для ініціаторів і учасників референдумів.

Сумарний зарубіжний досвід проведення референдумів не слід ідеалізувати, оскільки не рідко використовуються для легалізації сумнівних ініціатив, прийняття не демократичних, проте популістських рішень, посилення авторитарних режимів. За своєю суттю референдуми передбачають голосування за підтримку, або відхилення винесеного на вирішення питання, та виключає подальшу дискусію стосовно пошуку компромісу у вирішенні посталої проблеми. Не рідко такі недоліки референдумної участі свідомо використовуються політичними елітами в авторитарних політичних режимах. Виходячи з таких міркувань «у більшості випадків законодавець дуже обережно визначає коло питань, які можуть вирішуватись виключно на загальнонаціональних та місцевих референдумах і носять імперативних характер» [5].

Отже, проведений аналіз досвіду організації та проведення місцевих референдумів у державах Європейського Союзу показує, що місцеві референдуми можуть бути імперативними і консультативними, однак найчастіше місцеві референдуми є саме консультативними. Конституційно-правове регулювання місцевих референдумів у європейських державах свідчить про потребу чіткої регламентації та гарантій місцевого референдуму в Україні, що сприяло б підвищенню залученості громадян до безпосередньої участі у місцевому самоврядуванні. Крім вирішення питань місцевого значення місцеві референдуми мають значний потенціал інструменту громадянського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

3.1. Особливості становлення інституту місцевого референдуму в Україні

Розуміння поняття «місцевий референдум» ґрунтується на здобутках європейської й української правової думки, представники якої впродовж багатьох століть напрацьовували основні концептуальні підходи до обґрунтування референдуму. Відправним пунктом у законотворчості та дослідженнях проблем референдумів правниками, політологами та представниками інших галузей гуманітарного знання вже в часи незалежності України стало визначення референдуму, що було виписане у Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. (втратив чинність): «Референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення» [37].

Інтерес до проблеми референдуму було додатково актуалізовано результатами Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р., а згодом і прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. Як наслідок, уже в 90-х роках ХХ ст. з'явилися перші узагальнюючі дослідження. Загальною рисою яких є прагнення відшукати успішні практики реалізації референдумного права та з'ясувати нормотворчий потенціал референдумів, активно дискутується й сама дефініція, переосмислюється вітчизняний та зарубіжний досвід.

В Україні вищими формами прямого здійснення народного волевиявлення визначено вибори і референдуми, на основі яких забезпечується формування інтересів суспільства, узгодження й координація цих інтересів, прояв народної волі через формування представницьких органів держави та органів самоврядування і прийняття ними відповідних рішень, передусім у формі законів, так і через прийняття рішень

безпосередньо громадянами.

Після проголошення Україною незалежності і обрання курсу на побудову громадянського суспільства і правової держави розпочався новий період в історії референдумів нашої країни. Перший референдум на теренах незалежної України було проведено, як уже зазначалося, 1 грудня 1991 р.

Конституцією України 1996 р. референдум було закріплено як одну з основ демократичного ладу. По-перше, Конституція визначила пріоритетність безпосередньої демократії, передбачивши, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії», а по-друге, встановила основні засади конституційного та законодавчого референдуму.

Отже, референдум визначено однією з форм безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) рішень питань загальнодержавного значення шляхом таємного волевиявлення та в порядку, встановленому законом.

Відшукуючи основи референдумної традиції в історії української державності частина дослідників обстоює думку про корені сучасного референдуму в Давньоруській державі, а саме у діяльності віча. Така позицію ґрунтується на твердженні, що віче та референдум мають об'єднують такі риси, як вирішення питань голосуванням, прийняття рішень більшістю, імперативність результату волевиявлення. Інші дослідники схильні розуміти віче, як і боярську раду інститутами представницької демократії у Давньоруській державі [4, 11].

Про наявність загальних зборів у слов'ян писав у VI ст. Прокопій Кесарійський. Деякі натяки на громадське рішення політичних проблем можна углядіти в часи Олега та Святослава. Але все-таки перша згадка про реальне віче у Києві відноситься до 1068 р. Слід відразу сказати, що серед найближчих наших сусідів аналогічні форми участі в суспільно-політичному житті зафіксовані лише в містах балтійського узбережжя де вони називалися «тинг» (народні збори). Характерною рисою вічової демократії була

соціальна неоднорідність учасників народних зборів. Вимагалось, щоб учасник віча був вільний і не був під батьківською опікою або в приватній залежності (закупи, холопи, раби), а також жінки [10, с. 139]. Водночас, не можна стверджувати, що народне віче насправді було органом волевиявлення всіх вільних жителів чоловічої статі. В багатьох випадках вічові збори перебували під контролем заможної міської знаті. Віче було досить добре організовано велися навіть протокольні записи, що уподібнює їх із зібраннями сучасних парламентів.

Тобто, у період розквіту Давньоруської держави закріпився особливий різновид пізньої військової демократії – так звана вічова демократія. Михайло Грушевський називав її органом громадського контролю над князем і його урядом. Проте подальший розвиток народовладдя в Давньоруській державі не отримав свого логічного завершення, оскільки був перерваний монгольською експансією.

Традиції колективного прийняття рішень мали продовження і у період козаччини. Однак, із входженням української козацької держави до складу Московської держави в XVII ст. роль безпосередньої демократії для вирішення суспільних справ зійшла нанівець. Навіть Конституція Пилипа Орлика, що вважається одним із найважливіших джерел національної конституційно-правової думки, не передбачала можливості безпосередньої демократії. Лише на кінець XIX ст. – початок XX ст. у національній політико-правовій думці поширюються передові ідеї західноєвропейського і північноамериканського парламентаризму. Втім, їхнє втілення у державне та суспільне життя України унеможлиблювалося відсутністю національної державності.

За свідченням М. Грушевського, наприкінці XIX ст. Україна була відірвана від Заходу, від Європи і обернена обличчям на північ, загнана в глухий кут великоросійської культури і життя. Україна втратила будь-яку можливість втілювати передові європейські форми безпосередньої демократії.

На початку ХХ ст. в Україні об'єктивно не існувало реальних інститутів безпосередньої та представницької демократії, які б відповідали тогочасним європейським зразкам. Можна говорити лише про прояви їхніх окремих елементів. Проведення референдуму відхилялася на користь скликання Установчих зборів.

Одним із перших українських конституційних проектів, що передбачав закріплення на загальнодержавному рівні інститутів безпосередньої демократії, був Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу українського, розроблений у 1905 р. Українською народною партією. Зокрема, ст. 32 цього проекту передбачала народну законодавчу ініціативу на вимогу не менш як 25·тис. осіб, а ст. 63 закріплювала плебісцит як вибори усім українським народом президента України. Проте, можливості проведення референдумів документом не передбачалося [26].

Конституція УНР 1918 р., визнаючи народний суверенітет єдиним джерелом державної влади, делегувала його парламентові – Українським Установчим Зборам. Можливість дострокового розпуску Зборів передбачалася за письмовою вимогою не менше як 3·млн виборців. Референдумних форм участі в політичному житті не передбачалося.

Ідея запровадження референдумів була обґрунтована у конституційному проекті С.С. Дністрянського «Конституція Західно-Української Народної Республіки». Так у Главі II було передбачено спеціальний розділ – Розділ 2 «Організація народної влади». Параграф 53 Конституції визначав, що народ визначає свою волю через представників у формі законів або безпосередньо у формі референдумів (народних рішень) [16].

Конституція СРСР 1936 р., остаточно зневаживши народний суверенітет, виключила зі свого тексту визначення народу як прямого суб'єкта влади, що за своєю сутністю виключали можливість проведення референдумів у тому числі на місцевому рівні.

У міру стабілізації суспільного життя державні та партійні органи

СРСР, прагнучи легітимізувати свої рішення через трудові колективи, закріпили в ст. 49 Конституції СРСР положення про широкі обговорення трудящими, всенародні опитування, штучно ототожнивши останні з референдумами. Ці положення вимагали ідеологічного та науково-методологічного обґрунтування.

Деякі радянські вчені доводили, що референдуми в СРСР застосовувалися як на місцевому, так і на республіканському рівнях ще з перших років встановлення радянської влади. Як приклад наводилися інструкції радянського уряду радянській делегації на Брестських мирних переговорах від, які передбачали проведення народних голосувань про визначення кордонів з Німеччиною, Туреччиною, Фінляндією, Польщею.

Зазначені «референдуми» на місцевому рівні організовувалися у такий спосіб: скликалися збори трудових колективів, на яких обговорювалася відповідна пропозиція, з'ясовувалася думка присутніх, і після цього пропозиція ставилася на відкрите голосування. Потрібне владі рішення приймалося в тогочасних умовах звичайною більшістю присутніх на зборах. Підсумки голосування у волості підраховувалися волосними виконками й направлялися повітовому виконкому, а останній передавав узагальнені результати опитування органу влади автономної республіки або автономної області й одночасно уряду.

Маємо підстави констатувати, що радянські «референдуми» за змістом та формою були опитуванням населення на сільських сходах і за своєю суттю не можуть вважатися референдумами. У період національно-визвольних змагань та за радянської доби референдуми в Україні не проводилися.

Вперше практика проведення місцевих референдумів була започаткована у 1991 р. Формально-юридично інститут референдуму в Радянському Союзі було запроваджено у 1977 р.: відповідно до ст. 5 і 108 Конституції СРСР найбільш важливі питання життя держави могли ставитись на всенародне голосування (референдум), рішенням Верховної Ради СРСР на референдум могли бути винесені і закони. Однак, до

практичного застосування референдумів це не призвело.

Першим досвідом проведення місцевого референдуму як форми участі у вирішенні питань місцевого значення, на теренах України, став загальнокримський референдум 20 січня 1991 р., за результатами якого Верховна Рада УРСР прийняла Закон України «Про поновлення Кримської АРСР» [28]. 12 лютого того ж року було проведено єдиний історії СРСР всесоюзний радянський референдум, на який виносилося питання про збереження Союзу РСР у формі федерації на основі нового союзного договору. В Україні цей референдум проходив 17 березня 1991 р. і залишив по собі досить тяжке та неоднозначне враження. Участь в голосуванні взяло 83,5 % жителів УРСР 70,2% з яких висловилися за збереження союзу у переформатованому вигляді. Водночас, рівень підтримки ідеї збереження союзу був найнижчим серед республік де відбулися референдуми, у шести республіках із п'ятнадцяти референдум не було проведено.

Після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. інститут референдуму відіграв доленосну роль в утвердженні суверенітету.

Таким чином, можна стверджувати, що саме віче заклало основи для формування правової свідомості наших предків та розвитку референдумної демократії. Слід також відмітити, що рішення, прийняті на вічі, відзначалися найвищою легітимністю, бо вони схвалювалися тими людьми, на яких переважно і поширювалися дані рішення. Звичайно, механізм роботи віча був дієвим тільки для того часу, тому що число жителів міста, які могли брати участь у вічових зборах, не було великим, і більшість могла висловити свою думку, на відміну від сьогодення. Ефективність вічових зборів вказує на те, що необхідно частіше дізнаватися думку населення з приводу того чи іншого питання, проводячи народні опитування та консультативні референдуми. Інститууюючи референдуми у національному законодавстві, Україна зробила значний крок у напрямку розбудови демократичної держави, яка визнає свій народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі.

3. 2. Трансформація моделі референдумної участі у XXI столітті

На межі XX та XXI століть в реаліях українського державотворення активізувалися процеси розробки дієвого механізму залучення громадськості до політичного життя, у тому числі на місцевому рівні. У плюралістичному політичному середовищі утвердилося переконання про необхідність децентралізації влади та зміцнення засад громадянського суспільства. Такі довгострокові проекти вбачаються можливими за умови розвитку безпосередніх форм демократії, у тому числі через референдумну участь.

Нормативне регулювання місцевих референдумів в Україні здійснюється на конституційному та законодавчому рівнях. Статтею 38 Конституції України громадянам гарантується право на участь в управлінських процесах через всеукраїнський та місцеві референдуми. Крім того, стаття 143 передбачає можливість територіальних громад через місцевий референдум здійснювати місцеве самоврядування в Україні. Законодавчі норми врегулювання референдумної участі прописано у Законах: «Про місцеве самоврядування в Україні» [42] і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [38].

Однак, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що процедура ініціювання, призначення, проведення місцевих референдумів та питання, які можуть через нього вирішуватися визначено окремим законом. Такий закон було прийнято ще до прийняття самої Конституції і навіть до проголошення незалежності України у липні 1991 року, проте у 2012 році з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» він втратив чинність. По суті, з того моменту місцевий референдум втратив регламентацію ініціювання та проведення.

З 1991 по 2012 рік місцеві референдуми не лише були закріплені в тоді чинному законодавстві України, а й неодноразово організовувалися, що сприяло активізації політичної участі територіальних громад. Як уже зазначалося, перший досвід референдумної участі у вирішенні справ місцевого значення Україна почала набувати із референдуму 20 січня 1991

року в Криму. До 2012 року в Україні було ініційовано 178 місцевих референдумів. При чому, кількість ініціатив у регіональному зрізі дуже різнилася. Найбільше ініціатив місцевих референдумів було зафіксовано Рівненській, Закарпатській, Івано-Франківській областях, натомість жодного місцевого референдуму не ініціювали територіальні громади Полтавської, Дніпропетровської, Запорізької, Луганської областей [7].

Із загального числа ініційованих референдумів «122 було проведено, схвалено та виконано; 12 народ не підтримав; 5 виявились незаконними; у 15 прийняті рішення не були виконані; 6 були визнані недійсними через низьку явку громадян і у 18 ініційованих референдумів процедуру не було доведено до голосування» [7].

В аналізі прийнятих рішень простежується чітка тенденція домінування схвалених рішень по відношенню до не підтриманих. У процентному співвідношенні ситуація має наступний вигляд: 92 % рішень місцевих референдумів були схвальними, а 8 % відхиляли запропонований варіант вирішення питань місцевого значення. При цьому, із 8 % відхилених пропозицій 3,5 % вважаються відхиленими через недостатню явку представників територіальних громад у день голосування, (якщо участь була меншою за 50 % від зареєстрованих учасників референдуму вважався не дійсним, тобто пропозиція вирішення питання місцевого значення не отримувала підтримки) [54]. Загалом, явка на місцеві референдуми була досить високою із значним проявом солідарності стосовно запропонованого варіанту рішення.

Аналіз рішень прийнятих через посередництво референдумів дозволяє узагальнити їх у такий спосіб:

– частка референдумів із питань адміністративно-територіального устрою становить 35,3 % від загальної кількості місцевих референдумів проведених в Україні;

– питання щодо змінення назви населеного пункту піднімалося на 24 % референдумів;

- 19,3 % стосувалися інституційних питань;
- 8 % – питання благоустрою населених пунктів;
- 7,3 % – земельні питання;
- 6 % – інші питання життя громад [29].

Інколи місцеві референдуми характеризувалися особливою гостротою винесених на голосування питань. У цьому контексті, варто вирізнити місцевий референдум в Шевченківському районі м. Києва, щодо проведення загальноміського референдуму про недовіру міському голові Л. Черновецькому, блокування підвищення тарифів на комунальні послуги [33].

Можна констатувати, що після здобуття Україною незалежності інститут місцевого референдуму як форми участі в місцевому самоврядуванні отримав реальну можливість до утвердження серед інших форм політичної участі. Розвитку даного інституту в Україні значною мірою сприяло врахування успішних європейських та світових практик застосування референдумного права. Однак, багатий та різноманітний зарубіжний досвід належним чином не було до кінця узагальнено та імплементовано у вітчизняному політико-правовому полі. Не ставши органічною нормою самоврядних практик референдум як форма участі в місцевому самоврядуванні не зумів впевнено утвердитися в правовому полі України.

Процес внесення змін та доповнень до Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» розпочався з перших місяців після проголошення незалежності України і триває постійно. За період чинності Закону до нього кілька разів вносили поправки, вперше це відбулося у червні 1992 р. Зміни стосувалися встановлення обмежень переліку питань, що можуть виноситися на референдуми в Автономній Республіці Крим та у межах інших адміністративно-територіальних одиниць; передбачалася відповідальність за проведення незаконних референдумів [35]. У 2001 році перелік предметів місцевих референдумів було доповнено питаннями реорганізації та ліквідації

комунальних дошкільних навчальних закладів [39]. У 2010 році змін зазнав фінансовий порядок організації місцевих референдумів.

Загалом, за весь період чинності Закону було підготовлено кілька десятків законодавчих розробок стосовно змін референдумного законодавства. Найбільш динамічно робота над удосконаленням правової основи місцевих референдумів проводилася у період з 2007 по 2012 роки. Серед законодавчих ініціатив були й спрямовані на законодавчу деталізацію дострокового припинення повноважень представницьких органів та голів територіальних громад; зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах виключно на місцевих референдумах [34].

У 2008 р. було розроблено Проект Закону «Про місцевий референдум» № 2004. Проект передбачав новацію щодо ініціювання місцевих референдумів виключно з ініціативи громадськості; визначалася нова процедура створення ініціативної груп з організації референдуму; передбачався порядок оскарження відмови у реєстрації такої групи; встановлювалися різні процедури місцевих референдумів з питань дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування та з приводу інших питань місцевого значення; визначалися основні строки етапів підготовки, проведення, імплементації референдумів [21]. Поряд з позитивними новаціями Проект містив ряд недоліків і у березні 2010 був відкликаний.

Особливої уваги заслуговує проект Закону України «Про місцевий референдум», № 7082 зареєстрований у 2009 році [43] та схвалений у першому читанні в квітні 2011 року. Цей цілісний документ передбачав законодавче визначення поняття «питання місцевого значення», оскільки жодним іншим нормативно-правовим актом держави його суть не визначалася, хоча саме поняття не було новаційним та вже використовувалося як у Конституції України так і в законах, зокрема й профільному «Про місцеве самоврядування в Україні». Новацією документу було визначення можливості створення ініціативною групою фонду

місцевого референдуму, кошти з якого могли використовуватися й на референдумну агітацію. Важливим було й положення про вищу юридичну силу рішень місцевого референдуму стосовно актів органів місцевого самоврядування [20]. Серед недоліків законопроекту фахівці [21] виокремлюють передбачену можливість виносити на референдум лише питання місцевого значення, а інші питання не можуть виноситися на голосування. Певною мірою, така позиція є хибною, адже існує велика кількість питань, що належать до переліку повноважень органів державної влади, які, однак, суттєво впливають на життєдіяльність територіальної громади, а тому, в даному випадку, зазначені питання можуть бути предметом консультативного місцевого референдуму, проведення якого в зазначених випадках є необхідним для з'ясування позиції територіальної громади.

Деякі законопроекти серед обмежень на проведення місцевих референдумів визначали неможливість проведення референдуму під час воєнного чи надзвичайного стану.

Значні розбіжності у баченні референдумного законодавства стосуються питання про дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування. Окремими законопроектами передбачалася заборона винесення на місцевий референдум цих питань, у той же час інші розробки навпаки відносили такі питання до пріоритетних.

Були й розробки у яких пропонувалося об'єднати в одному законодавчому акті усі можливі форми безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення: місцевий референдум, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Положення більшості із проаналізованих законодавчих розробок не втратили свого значення на поточний момент і мають бути врахованими у новому законі про місцевий референдум. Загалом узгодженості потребують такі групи положень:

– узгодженість законодавства про місцеві референдуми з Виборчим Кодексом України, оскільки в цих обох сферах є моменти: суб'єктності учасників волевиявлення, діяльності комісій з організації голосування та визначення його результатів;

– врегулювання проблеми наділення суб'єктністю для ініціювання місцевого референдуму, оскільки положення статті 140 Конституції України вказує виключно на територіальну громаду як суб'єкта самостійного вирішувати питання місцевого значення, що ставить під сумнів референдумну суб'єктність жителів адміністративно-територіальних одиниць регіонального та субрегіонального рівня;

– конкретизація предмету місцевого референдуму, оскільки залишається не зрозумілим по-перше – які питання варто віднести до питань місцевого значення, по-друге – чи всі з питань місцевого значення можна вирішувати через референдум;

– чітке розмежування процедур ініціювання консультативних та імперативних референдумів, оскільки вони мають різну юридичну силу, остаточність та обов'язковість. Попередньо-чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» не передбачав процесуальної різниці в лініюванні та імплементації результатів різних видів референдумів, що могло спричинити невиконання рішень референдумів відповідними органами.

Спробою встановити законодавче визначення питань місцевого значення був Проект Закону «Про місцевий референдум» №7082 внесений Кабінетом Міністрів України у вересні 2010 р., яким пропонується під такими питаннями розуміти «питання, віднесені Конституцією України, законами України до відання місцевого самоврядування, в тому числі питання про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів, а також інші питання, які не належать до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим, крім питань, делегованих

органами виконавчої влади» [43]. Однак, на думку фахівців з референдумного права таке формулювання порушує принцип законності, оскільки нема законодавчо визначених підстав вважати, що до сфери місцевого самоврядування відносяться питання, які не належать органам державної влади.

Питання повноти предмету місцевого референдуму безпосередньо зумовлюється виокремленням його видів, і якщо мова йде про імперативний місцевий референдум, то перелік питань має бути вичерпним, а рішення не має проходити додаткову процедуру імплементації з участі органів місцевого самоврядування. За такого підходу референдум є можливим виключно з життєвоважливих для громади питань та унеможлиблює його застосування у дестабілізаційних цілях.

Таким чином, навіть на рівні законодавчих розробок практично не врегульованими залишалися проблеми ініціювання, організації та проведення місцевих референдумів.

Станом на 2024 рік, найновішою законодавчою розробкою є Проект Закону «Про місцевий референдум», який був зареєстрований 19 травня 2021 року (№ 5512). Законопроект пройшов громадські та національні публічні обговорення і у лютому 2022 року отримав висновок Європейської комісії за демократію через право. Законопроектом визначено, що місцевий референдум може проводитися виключно в межах територіальної громади, до переліку питань, що можуть на ньому розглядатися включено:

- затвердження/зміни статуту територіальної громади;
- затвердження/зміни програм розвитку територіальних громад;
- дострокове припинення представницького органу територіальної громади;
- відкликання голови територіальної громади;
- скасування нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування;
- інші питання місцевого значення, передбачені Конституцією та

законами України.

У жодному разі не можуть виноситися на місцевий референдум питання: неконституційні; антиконституційні; загальнонаціональні; бюджету і тарифів та ін.

Проект передбачає внесення тільки одного питання, хоча фахівці з Венеційської комісії не виключають можливості розгляду одночасно кількох пов'язаних за змістом питань, які мають внутрішній зв'язок [23]. Одночасне винесення на референдум кількох питань є своєрідним заощадженням фінансових ресурсів та залученням жителів громади до вирішення більшого обсягу питань місцевого значення.

Суб'єктом ініціювання місцевого референдуму може бути територіальна громада (зібравши понад 10 % підписів, незалежно від чисельності громади), голова громади, представницький орган територіальної громади. А суб'єктом призначення референдуму визначено територіальну комісію з місцевого референдуму.

Стосовно дати проведення референдуму, законопроектом заборонено його призначати на «день проведення чергових, позачергових, перших місцевих виборів». Такий механізм покликаний мінімалізувати кон'юнктурний чинник при одночасному обранні органів місцевого самоврядування та волевиявленні на місцевому референдумі з приводу популярних серед жителів громади питань, котрі можуть ініціюватися потенційними кандидатами.

З метою унеможливлення винесення на місцевий референдум питань, які можуть становити загрозу національній безпеці, автори законопроекту передбачили процедуру узгодження відповідності питання із законодавчою базою України. Для цього територіальна комісія з місцевого референдуму звертається до Центральної виборчої комісії для одержання відповідного висновку. З цього приводу, дослідники зазначають, що «логічним є питання чому саме на ЦВК покладено обов'язок із контролю щодо відповідності закону питання місцевого референдуму, а не на Конституційний Суд України

за аналогією з всеукраїнським референдумом за народною ініціативою» [23]. Особливість місцевого самоврядування полягає у тому, що воно є владою підзаконною, а тому звернення до Конституційного Суду є не логічним, оскільки він спеціалізується на тлумаченні положень конституції, а не законів. Якщо предметом референдуму є питання прийняття/змін статуту територіальної громади, то висновок повинне надати Міністерство юстиції України, оскільки саме воно реєструватиме вже затверджений документ.

Проект Закону унеможливує ігнорування результатів волевиявлення органами місцевого самоврядування. Для цього, не пізніше п'ятого дня з часу визначення результатів місцевого референдуму вони офіційно оприлюднюються територіальною комісією. А відповідний представницький орган місцевого самоврядування їх розглядає не пізніше п'ятнадцятого дня після оприлюднення, та обов'язково враховує через прийняття необхідного рішення. Якщо ж на місцевому референдумі було прийнято рішення про дострокове припинення представницького органу місцевого самоврядування, або голови територіальної громади, то їхні повноваження припиняються з дня офіційного оприлюднення результатів волевиявлення [44].

Дев'ятого вересня 2024 р. Проект Закону «Про місцевий референдум» з реєстраційним номером № 5512 було включено до порядку денного дванадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, котра триватиме до лютого 2025 р., що підвищує ймовірність його прийняття уже у визначеному майбутньому. Прийняття Закону уможливить реалізацію конституційного права членів територіальних громад на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення та сприятиме демократизаційним перетворенням в Україні.

Отже, слід зазначити, що проаналізовані проекти законів України про місцеві референдуми мають як спільні риси, так і відмінності, котрі іноді виявляють діаметрально протилежні точки зору на одне і те ж саме питання. Усі законопроекти є ідентичні, що до погляду на визначення суб'єкта права участі у місцевому референдумі. Так, цим правом користуються тільки

громадяни України, що досягли 18 років та постійно проживають на відповідній території. Говорячи про протиріччя, зазначимо, що вони здебільшого виникають у визначенні предмету місцевого референдуму, хоча всі розглянуті проекти законів визначають предмет місцевого референдуму як будь-яке питання, що відноситься до відання місцевого самоврядування. Відмінності також простежуються у визначенні території проведення місцевого референдуму. У той час як одними законопроектами визначено, що місцевий референдум проводиться лише на рівні територіальної громади, інші передбачають можливість їх проведення в межах району, області та Автономної Республіки Крим.

ВИСНОВКИ

За результатами дослідження відповідно до поставлених мети і завдань зроблено такі висновки:

1. Визначено, що до форм локальної демократії, покликаної вирішувати питання місцевого значення, відносять місцеві вибори, місцеві референдуми, громадські слухання, загальні збори громадян і місцеві ініціативи. Серед перерахованих форм особливим статусом наділено місцевий референдум, який є не лише способом прийняття рішень місцевого значення а й своєрідною формою контролю за діяльністю посадових осіб і органів місцевого самоврядування.

Можливість застосування місцевого референдуму опосередковано сприяє підвищенню рівня відкритості влади, гласності, та прозорості у місцевому самоврядуванні.

Участь громадськості у місцевих референдумах сприяє посиленню відчуття власної причетності кожного з членів територіальної громади до прийняття рішень місцевого значення, відіграє легітимізуючу роль, нівелює відчуття розриву між суб'єктом та об'єктом місцевого самоврядування.

2. Узагальнивши наукові підходи щодо інституційних меж місцевих референдумів встановлено, що зазначений інститут є складним політико-правовим явищем в сучасній політичній науці. Вітчизняні теоретичні розробки даного інституту розпочалися ще в умовах радянської державності, однак з часом гострота їхнього поглиблення лише зростає. Оскільки, на поточний момент в Україні нема чинного закону про місцевий референдум мусимо констатувати, що при розробці та прийнятті такого закону слід врахувати уже наявний вітчизняний досвід, теоретичні положення та успішні світові практики щодо визначення видів та окреслення предмету місцевих референдумів. Хоча тут нема єдиної концепції, в різних країнах одні і ті ж питання можуть бути віднесені до прерогатив місцевих референдумів, або

включеними до переліку заборонених для ініціювання референдумів щодо їхнього вирішення.

У даному контексті не може бути неврахованим і досвід пов'язаний із використанням місцевих референдумів з метою дестабілізації ситуації в окремих регіонах держав, посилення сепаратистських настроїв.

3. Виявлено, що особливості процесу становлення та розвитку інституту місцевого референдуму в Україні полягає у тому, що насправді Україна отримала досвід проведення місцевих референдумів раніше ніж республіканських. Інститууювавши референдуми у національному законодавстві, було здійснено значний крок у напрямку розбудови демократичної держави у якій народ дійсно є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі. На жаль, розвиток референдумної участі призупинився у 2012 р., із втратою чинності Закону України Про всеукраїнський та місцевий референдум. Водночас слід зазначити, що національний досвід референдумної участі, по своїй суті, має досить давню традицію. Коріння якої сягає вічової демократії. І хоча тривалий бездержавний період не давав можливості повною мірою інституалізуватися даній формі народовладдя її елементи завжди були присутніми, зокрема на місцевому рівні. А це дає впевненість, що інститут місцевого референдуму все ж повернеться у вітчизняне політико-правове поле.

4. Встановлено, що після проведення перших референдумів 1991 р. робота над розробкою нової законодавчої бази для проведення загальнодержавних та місцевих референдумів в Україні помітно активізувалася. Результатом чого стало прийняття Закону України від третього липня 1991 р. «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». Закон чітко регламентував порядок призначення референдумів, підготовку та проведення місцевих референдумів, порядок проведення та визначення результатів. Право ініціювання місцевих референдумів надавалося депутатам місцевих рад та громадянам, що постійно проживають на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Після здобуття Україною незалежності інститут місцевого референдуму як форми участі в місцевому самоврядуванні утвердився серед інших форм безпосередньої політичної участі. Його розвитку значною мірою сприяло дослідження успішних європейських та світових практик застосування референдумного права. Однак, багатий та різноманітний зарубіжний досвід належним чином не було узагальнено та імплементовано у вітчизняному політико-правовому полі. Не ставши органічною нормою самоврядних практик, подібно комунам в державах-учасницях ЄС, референдум як форма участі виявився за межею правового поля України.

5. З'ясовано, що в умовах посилення ролі місцевого самоврядування в Україні перспективи практичного застосування інституту місцевого референдуму не мають альтернативи. Робота над удосконаленням законодавства про місцеві референдуми розпочалася ще на початку 1990-х рр., однак помітно активізувалася в умовах зростання політичної активності періоду Помаранчевої Революції та Революції Гідності. Посиленню уваги до місцевих референдумів сприяла й децентралізацію влади в державі. Наразі в Україні є цілий ряд законопроектів про місцеві референдуми. Всі вони мають як спільні риси, так і відмінності, котрі іноді виявляють діаметрально протилежні точки зору на одне і те ж саме питання. Спільним для них усіх є визначення суб'єкта права участі у місцевому референдумі. Основні ж протиріччя виникають у визначенні предмету місцевого референдуму, хоча й визначають предмет місцевого референдуму як будь-яке питання, що відноситься до відання місцевого самоврядування. Дискусійним залишається і питання територіальної основи місцевого референдуму.

Включення до порядку денного дванадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, котра триватиме до лютого 2025 р., Проекту Закону «Про місцевий референдум» дає підстави вважати, що найближчим часом механізм реалізації безпосередньої участі на муніципальному рівні може посилитись інститутом місцевого референдуму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанов О. В., Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн: навч. посіб.: у 2 ч. / за заг. ред. проф. П. Ф. Матриненка. Київ: Знання України, 2006. 148 с.
2. Боняк В. О. Законодавство про місцевий референдум в Україні як умова розвитку місцевого самоврядування. URL: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:YhU4Wf41Z7wJ:scholar.google.com/+%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D1%96+%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B8&hl=uk&as_sdt=0,5 (дата звернення: 19.10.2024).
3. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 30.09.2024).
4. Грабовський С., Ставряні С., Шкляр Л. Нариси з історії українського державотворення. Київ: Генеза. 1995. 608 с.
5. Гудзь Л. Місцеві референдуми у країнах Європейського Союзу та України: порівняльна характеристика. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2022. Вип. 33. С. 44–51. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/21559/20071> (дата звернення: 12.10.2024).
6. Делія Ю. В. Юридична природа місцевих референдумів: поняття, стадії та ознаки. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2009. № 3. С. 19–26.
7. 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: 12.09.2024).
8. Дуліба Є. В., Теремецький В. І. Місцеві референдуми в Україні як форма безпосередньої демократії: погляд в майбутнє. *Юридична Україна*. 2024. № 5. URL:

https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:olVIKH9LvBYJ:scholar.google.com/+%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D1%96+%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B8&hl=uk&as_sdt=0,5 (дата звернення: 11.10.2024).

9. Дуліба Є., Книш С., Ховпун О. Особливості адміністративної відповідальності за порушення здійснення народного волевиявлення та встановлення порядку його забезпечення і шляхи їх вдосконалення. *Актуальні проблеми правознавства*. 2021. № 2 (26). С. 77–83

10. Єрмолаєв В. Віче в Київській Русі – важлива складова державного механізму. *Право України*. 2003. № 3. С. 136–141.

11. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: авторефер. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2001. 36 с.

12. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 10.09.2024).

13. Зеневич В. О. Місцевий референдум. *Локальна демократія: роль громад та органів місцевого самоврядування*: матеріали наук.-практ. круглого столу, м. Суми, 26 травня 2023 р. Суми: Сумський державний університет, 2023. URL: https://kfcplaw.sumdu.edu.ua/wp-content/uploads/2023/07/Conf_local_democracy_2023.pdf#page=26 (дата звернення: 12.10.2024).

14. Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 289 с.

15. Конституція Великого Герцогства Люксембург. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/7517> (дата звернення: 10.09.2024).

16. Конституція Західноукраїнської Народної Республіки: проект

академіка Станіслава Дністрянського. *Український часопис конституційного права*. 2016. № 1. С. 71–86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ukjourcoml_2016_1_14 (дата звернення: 02.10.2024).

17. Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 року. URL: https://www.slovlex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127 (дата звернення: 18.10.2024).

18. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.10.2024).

19. Конституція Японії. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/japan.pdf> (дата звернення: 03.10.2024).

20. Кравченко В. В., Янчук А. Формування законодавства про місцеві референдуми в Україні: проблеми та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 3. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_3_3 (дата звернення: 07.10.2024).

21. Кравченко В. В. Проблеми вдосконалення законодавства про місцеві референдуми. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2012. Вип. 2. С. 170–182.

22. Кузьменко Н. М., Кузьменко Н. Н. Місцевий референдум: європейський досвід та перспективи впровадження в Україні. 2021. URL: <https://griml.com/a0qwY> (дата звернення: 11.10.2024).

23. Лук'янішин О., Рубежов Б. Місцевий референдум в Україні: досвід та перспективи. *Наукові перспективи*. 2023. № 11 (41). URL: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:Qx2Tb-RhSikJ:scholar.google.com/+%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D1%96+%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B8&hl=uk&as_sdt=0,5 (дата звернення: 08.10.2024).

24. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків:

Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.

25. Онишко О. Б. Місцеві референдуми в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. С. 57–66.

26. Основний Закон «Самостійної України» спілки народу українського 1905. URL: https://constituanta.blogspot.com/2011/08/1905_05.html.

27. Основний Закон Німеччини. URL: <https://salo.li/6a498B3> (дата звернення: 14.10.2024).

28. Пахолок В. М. Особливості становлення Автономної Республіки Крим (АРК) у складі України. *Політологічні читання імені професора Богдана Яроша*: зб. наук. пр. / за заг. ред. В. І. Бортнікова, О. Б. Ярош, Я. Б. Яроша. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. Вип. 9. С. 122–128.

29. Плахотнік О. В. До питання конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському і місцевому референдумах. *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2009. Вип. 21. С. 188–192.

30. Плахотнік О. В. Зміст конституційного права громадян України брати участь у референдумах. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 4. С. 61–69.

31. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: монографія / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ: Ін-т держави і права НАН України, 2000. 248 с.

32. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: навч. посіб. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2006. 366 с.

33. Права людини в Україні – 2009–2010. Доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Захарова / Українська Гельсінська спілка з прав людини. Харків: Права людини, 2011. 488 с.

34. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 35–36.

35. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про

всеукраїнський та місцеві референдуми»: Закон України від 19.06.1992 р. № 2481-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 35.

36. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text> (дата звернення: 14.10.2024).

37. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3.07.1991 р. №. 1286–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text> (дата звернення: 10.10.2024).

38. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

39. Про дошкільну освіту: Закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 49.

40. Про звернення громадян: Закон України від 2.10.1996 р. № 393/96–ВР. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.09.2024).

41. Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування: постанова Центральної виборчої комісії від 06.03.2020 № 72. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0072359-20> (дата звернення: 30.09.2024).

42. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.09.2024).

43. Про місцевий референдум: Проект Закону від 03.09.2010 р. № 7082. URL: <http://www.rada.gov.ua>. 182 (дата звернення: 11.09.2024).

44. Про місцевий референдум: Проект Закону від 19.05.2021 р. № 5512. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942 (дата звернення: 22.09.2024).

45. Пшивора Б., Ільницький О., Ільків Н. Місцеві референдуми в

Україні і Республіці Польща: проблемні питання правового регулювання. URL: <https://griml.com/xOcvG> (дата звернення: 22.09.2024).

46. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко та ін. / за ред. Д. С. Ковриженка. Київ: ФАДА, ЛТД, 2007. 186 с. URL: <https://aspirant.at.ua/Books/EUreferendum.pdf> (дата звернення: 18.09.2024).

47. Скрипнюк О. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 37–44.

48. Словська І. Є., Іваницька Д. В. Місцеві референдуми: вітчизняний і закордонний досвід. *Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики*: матеріали XV міжнародної наук.-практ. конф., що присвячена 102-річчю Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова, м. Миколаїв. 28–29 грудня 2022 р. Львів–Торунь: Liha-Pres, 2022. С. 244–248. URL: <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/book/180> (дата звернення: 12.09.2024).

49. Ставнійчук А. П. Конституційно-правова практика регулювання та проведення місцевих референдумів у зарубіжних країнах. *Юридична наука*. 2015. № 11. С. 50–58.

50. Ставнійчук А. П. Європейські стандарти з питань організації та проведення місцевих референдумів. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=1892 (дата звернення: 19.09.2024).

51. Ставнійчук А. П. Місцевий референдум як форма безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою. *Харків: Фактор*, 2020.

52. Статут Луцької міської територіальної громади прийнятий 20.12.2023. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/pages/rozdil-iii> (дата звернення: 12.09.2024).

53. Стешенко Т. В., Пахомов А. В. До проблеми місцевого референдуму: правовий аспект. URL: http://www.lsej.org.ua/11_2021/27.pdf

(дата звернення: 17.09. 2024).

54. 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*. 2020. № 4(57). С. 89–94.

55. Федоренко В. Ф. Юридична сила референдумів, плебісцитів. *Віче*. 2000. № 8. С. 57–69.

56. Чиркін А. С. Місцевий референдум як форма муніципальної нормотворчості: досвід країн вишеградської групи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 76-79 URL: http://lsej.org.ua/3_2021/19.pdf (дата звернення: 17.09. 2024).

57. Шумілкін В. А. Територіальні громади в системі місцевого самоврядування: концептуальні засади дослідження. *Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: монографія / за ред. М. Ю. Тодики та В. А. Шумілкіна*. Харків: ТОВ «Одісей», 2004. 392 с.

58. Шумляєва І., Кириченко В. Інституціоналізація місцевого референдуму в умовах демократизації публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2022. Том 10. № 1. URL: https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:628jyMDoj2gJ:scholar.google.com/&hl=uk&as_sdt=0,5&scioq=%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D1%96+%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B8 (дата звернення: 12.09.2024).

59. Шункін М. Еволюція інституту місцевого референдуму в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 278–288. URL: <https://griml.com/QEErp> (дата звернення: 12.09.2024).

60. Holding referendums at local level: Report CG(2021)40-11 18 May 2021 40th session Second part Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government. URL: <https://rm.coe.int/holding-referendums-at-local-level-monitoring-committee-rapporteur-vla/1680a287be> (дата звернення: 08.09.2024).