

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студентки Матвійчук Інни Сергіївни

академічної групи 281м-22з-4 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Європейські орієнтири розвитку інституту місцевого референдуму в Україні»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Шумляєва І. Д.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишнеvsька О.В.			
-----------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2023

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Європейські орієнтири розвитку інституту місцевого референдуму в Україні».

98 стор., 5 табл., 2 рис., 100 джерел.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, ПРЯМА ДЕМОКРАТІЯ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ, ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають під час безпосередньої участі громадян в місцевому управлінському житті.

Предмет дослідження – європейські орієнтири розвитку інституту місцевого референдуму в Україні.

Мета дослідження – теоретичне обґрунтування розвитку інституту місцевого референдуму в Україні з урахуванням європейських стандартів локальної демократії та досвіду країн ЄС.

У першому розділі досліджуються теоретичні засади становлення і розвитку інституту місцевого референдуму. Другий розділ присвячено аналізу європейського досвіду проведення місцевих референдумів в окремих країнах. У третьому розділі запропоновано шляхи вдосконалення процедури проведення місцевого референдуму в Україні з урахуванням практик країн ЄС.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи місцевого самоврядування, територіальні громади, інститути громадянського суспільства.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «European guidelines for the development of the local referendum institute in Ukraine».

98 pages, 5 tables, 2 figures, 100 sources.

LOCAL SELF-GOVERNMENT, LOCAL REFERENDUM, TERRITORIAL COMMUNITY, DIRECT DEMOCRACY, PUBLIC ADMINISTRATION, PUBLIC AUTHORITIES, EUROPEAN INTEGRATION, EUROPEAN EXPERIENCE.

Object of research – social relations that arise during the direct participation of citizens in local administrative life.

Subject of research – European guidelines for the development of the local referendum institute in Ukraine.

The purpose of research – theoretical justification of the development of the local referendum institution in Ukraine, taking into account the European standards of local democracy and the experience of the EU countries.

The theoretical foundations of the establishment and development of the institution of the local referendum are explored in the first section.

The second chapter contains an analysis of the European experience of holding local referenda in individual countries.

In the third section, ways to improve the procedure for holding a local referendum in Ukraine are proposed, taking into account the practice of EU countries

Scope of practical application – local governments, territorial communities, civil society institutions.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ	9
1.1. Сутнісна характеристика інституту місцевого референдуму	9
1.2. Принципи місцевого референдуму з урахуванням європейських стандартів	20
РОЗДІЛ 2	
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ	32
2.1. Європейські акти та стандарти місцевої референдної демократії ..	32
2.2. Становлення та розвиток інституту місцевого референдуму в європейських країнах	46
РОЗДІЛ 3	
УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ	57
3.1. Визначення предметної складової місцевого референдуму в Україні з урахуванням європейського досвіду	57
3.2. Удосконалення організації та проведення місцевого референдуму в Україні з урахуванням європейського досвіду	75
ВИСНОВКИ	94
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	99
ДОДАТКИ	112

ВСТУП

В умовах європейської інтеграції України на особливу увагу заслуговує демократизація публічного управління, що передбачає розвиток інститутів участі громадян в публічно-управлінських процесах. Ефективне функціонування механізму прямої участі громадян в управлінні справами на місцевому рівні, який є найбільш близьким для них, є показником їх політичної грамотності та активності. Найвищим безпосереднім виразом влади громадян є референдум та вільні вибори, як ключові інститути безпосередньої демократії. Широке застосування інституту місцевого референдуму відіграє значну роль для підвищення ефективності управління на локальному рівні в країнах Європейського Союзу, що актуалізує здійснення досліджень у цьому напрямі.

Сучасний етап розвитку інституту місцевого референдуму в Україні характеризується тим, що чинна Конституція України прямо закріплює право громадян на участь у референдумі, як і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що вимагає теоретичного осмислення та відновлення практики його застосування, зважаючи на відсутність спеціального закону, який би регулював порядок його організації та проведення. Місцевий референдум має незаперечні переваги перед представницькою демократією. Обрані народом органи публічної влади висловлюють волю виборців опосередковано. Референдум дає можливість громадянам висловити свою волю безпосередньо, шляхом голосування.

Вивчення позитивного досвіду європейських демократичних суспільств щодо використання інституту місцевого референдуму для України має велике значення, оскільки саме у такий спосіб має реалізовуватися право громадян на участь в управлінні справами на локальному рівні. Використання місцевого референдуму, як головної форми реалізації безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні, дозволяє органам місцевого самоврядування визначати думку громадян з важливих питань місцевого значення, водночас

даючи можливість територіальним громадам безпосередньо впливати на прийняття та реалізацію публічно-управлінських рішень.

Незважаючи на те, що місцевий референдум визнаний найбільш дієвою, ефективною та наближеною до територіальної громади формою прямої демократії, в Україні цей інститут не може бути використано через законодавчу неврегульованість питань його проведення, обумовлену неоднозначним ставленням до нього з боку законодавця, теоретиків та практиків сфери публічного управління та адміністрування та інших наук. Це підтверджує важливість даної проблематики магістерського дослідження, актуальність якої, зважаючи на євроінтеграційні прагнення нашої держави не викликає сумнівів, що й обумовило вибір даної теми кваліфікаційної роботи.

Теоретичною основою здійснення дослідження європейського досвіду використання інституту місцевого референдуму, а також напрямів його розвитку в Україні з урахуванням практики європейських країн стали праці зарубіжних і вітчизняних вчених, серед яких: Д. Альтман, С. Балік, В. Божко, С. Боулер, Ф. Вігте, Т. Гепп, О. Грищук, Л. Гудзь, С. Дерев'янка, Т. Донован, Ю. Дустман, А. Євгенєва, О. Єльчієва, Н. Ільків, О. Ільницький, Н. Колодяжна, В. Маркітанов, В. Міланов, Л. Муркович, В. Нечитайло, М. Оллсон, О. Онишко, М. Пінк, В. Погорілко, О. Прієшкіна, Б. Пшивора, А. Робертс, Р. Роуз, О. Скрипнюк, М. Сміт, А. Ставнійчук, В. Федоренко, О. Чебаненко, Т. Цимбалістий, І. Шумляєва, А. Янчук. Головні ідеї цих та інших авторів було покладено в основу кваліфікаційної роботи стосовно європейських орієнтирів розвитку інституту місцевого референдуму в Україні. Водночас, не применшуючи значення наукових праць, які присвячені стану і проблематиці цього інституту прямої демократії на локальному рівні, важливим залишається подальше здійснення досліджень стосовно розвитку інституту місцевого референдуму для адаптації в Україні з урахуванням обраного курсу на європейську інтеграцію.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час безпосередньої участі громадян в місцевому управлінському житті.

Предметом дослідження є європейські орієнтири розвитку інституту місцевого референдуму в Україні.

Метою магістерського дослідження є теоретичне обґрунтування розвитку інституту місцевого референдуму в Україні з урахуванням європейських стандартів локальної демократії та досвіду країн ЄС.

Для досягнення даної мети були поставлені такі завдання:

- уточнити зміст та сутність інституту місцевого референдуму;
- проаналізувати принципи місцевого референдуму з урахуванням європейських стандартів;
- дослідити європейські акти та стандарти місцевої референдної демократії;
- визначити особливості становлення та розвиток інституту місцевого референдуму в європейських країнах;
- розробити рекомендації щодо визначення предметної складової місцевого референдуму в Україні з використанням досвіду країн ЄС;
- запропонувати заходи з покращення організації проведення місцевого референдуму в Україні з урахуванням європейського досвіду.

Методологічною основою кваліфікаційної роботи став комплекс підходів загальнонаукового і спеціального характеру. Використання діалектичного методу пізнання дозволило дослідити взаємозв'язок інститутів місцевої демократії та вплив їх розвитку на становлення інституту місцевого референдуму. За допомогою системного підходу розглядалися місцеві референдні процеси в різних країнах ЄС з точки зору системної цілісності та розвитку демократизації публічного управління. Структурний аналіз застосовувався для з'ясування значення місцевого референдуму для функціонування і розвитку безпосередньої демократії в європейських країнах. Основні поняття магістерської роботи уточнювались завдяки використанню методу категоріального аналізу, а логічне узагальнення дозволило проаналізувати специфіку місцевих референдумів та узагальнити результати проведеного дослідження. Метод систематизації інформації дозволив здійснити

структурування інформації, тоді як індукція та дедукція допомогла в аналізі окремих елементів та основних понять розвитку місцевої партисипативної демократії. Формально-юридичний метод використано для вивчення європейських стандартів та національної нормативно-правової бази країн ЄС, які стосуються інституту місцевого референдуму, а компаративний аналіз – для порівняння різних механізмів організації та проведення місцевих референдумів в різних європейських країнах.

Практичне значення результатів кваліфікаційної роботи полягає у використанні опрацьованого європейського досвіду для адаптації в Україні, що в контексті європейської інтеграції України набуває важливого значення. Узагальнення та розроблені пропозиції можуть бути використані на законодавчому рівні під час доопрацювання проєкту Закону України «Про місцевий референдум», а також для включення до статутів територіальних громад в частині використання окремих елементів народного опитування на місцевому рівні з урахуванням досвіду країн Євросоюзу. За результатами роботи було опубліковано статтю та тези доповіді на науково-практичній конференції у співавторстві.

Структура магістерської роботи обумовлена і визначається поставленою метою та завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що поділені на шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи 98 сторінок, 2 рис., 5 табл., 100 найменувань у списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ

1.1. Сутнісна характеристика інституту місцевого референдуму

Референдум, як одна з форм безпосередньої демократії, має велике значення для організації демократичної держави. Інститут референдуму є найважливішою засадою демократично організованого управління, провідником волі народу і саме референдум, як жодний інший інститут безпосереднього волевиявлення, втілює ідею участі народу у здійсненні влади у реальну дійсність.

Роль референдуму в регулюванні суспільних відносин визначається під час аналізу їх основних соціальних функцій. Насамперед слід зазначити, що референдум є одним з інструментів реалізації права народного суверенітету та легітимізації владних рішень. Легітимізація рішень здійснюється як шляхом прийняття рішень під час референдуму, так і шляхом підтвердження рішень органів публічної влади щодо питань, які стосуються виняткової компетенції референдуму через надання юридичної сили прийнятим рішенням. Ще одна соціальна функція референдуму полягає в тому, що в демократичному суспільстві референдум може бути використаний громадянами як противага рішенням органів публічної влади, які не задовольняють їх інтереси.

Відповідно референдум у будь-якій країні буде політично та ідеологічно ефективний з погляду інтересів прогресивних соціальних сил і класів лише в тому випадку, якщо він за своєю природою як дуже важливий демократичний інститут буде правильно зрозумілий і підтриманий населенням, матиме своєю метою при вирішенні важливих суспільних питань чітко виражену гуманну мету і, нарешті, якщо будуть створені всі необхідні організаційно-технічні та інші умови для його підготовки та проведення.

Визначальна роль і значення референдуму в системі інститутів сучасної демократії проявляється в такому:

– шляхом референдуму громадяни безпосередньо беруть участь у правотворчій діяльності, санкціонуючи найважливіші загальнообов'язкові норми для всіх публічних органів, посадових осіб та громадян на певній території;

– референдуми сприяють розвитку правосвідомості громадян, більш повно відбивають ступінь їх політичної, муніципальної зрілості та культури;

– референдуми є однією з найважливіших форм вираження та розвитку громадської думки;

– референдуми сприяють найбільш повному здійсненню соціальної функції населенням – громадського контролю за діяльністю представницьких органів, підвищення відповідальності депутатів перед виборцями, оскільки на референдумах надається імперативна громадська оцінка дій влади, що зобов'язує органи публічної влади вдосконалювати свою діяльність;

– інститут референдуму сприяє розвитку інтересу громадян до публічних справ, посилення впливу громадян на політичну, господарську та культурну сфери життєдіяльності, оскільки з цих питань насамперед проводимуться народні голосування.

Слід звернути увагу на неоднозначне ставлення до інституту референдуму. Так, з одного боку, безпосереднє здійснення влади народом, надає і найбільшого авторитету рішенням, що приймаються на референдумі. За такого підходу вирішення найважливіших питань на референдумі є остаточним і роль органів публічної влади обмежується підготовкою та участю у процедурі попереднього схвалення проєкту рішення, що виноситься на референдум. Однак, з іншого боку, існують сумніви щодо доцільності застосування референдуму для вирішення складних питань публічного значення. Водночас трапляються випадки, коли референдум не лише необхідний, а й бажаний майже всіма його учасниками. І результати його відомі заздалегідь та об'єктивно не можуть бути іншими.

Однозначну оцінку референдуму дати досить складно, тому прибічники інституту референдумів бачать позитиви референдумів у тому, що в умовах

демократичного дефіциту та апатії громадян такий інструмент прямої демократії може відродити інтерес громадян до політики, а також можуть використовуватися для вирішення політичних проблем для вибору одного з варіантів дій [1, с. 559 – 569]. Водночас відзначаються також й негативні сторони тому, що референдуми можуть ослаблювати представницьку демократію, а також стати способом уникнення відповідальності за прийняття непопулярного рішення. Крім цього, недоліком вважається те, що громадяни не завжди здатні приймати кваліфіковані рішення через брак досвіду, знань і бажання розібратися у ситуації [2, с. 128], значні витрати на підготовку і проведення референдумів покладаються на платників податків.

Причини суперечливого, а часом стриманого ставлення різних соціальних верств та груп до референдуму уміщені також у думці, що референдум у суспільстві виступає як дестабілізуючий фактор і сприяє протиставленню різних верств суспільства, що професійною політикою мають займатися не дилетанти, а політики, а також в уявленні про пріоритети інститутів представницької демократії перед інститутами безпосередньої демократії тощо.

На нашу думку, референдуми не можуть ослаблювати представницьку демократію, оскільки не принижують авторитет представницьких органів влади та депутатів. Навпаки, завдяки референдуму досягається велика демократизація їх діяльності та зростає відповідальність перед населенням. У сучасних умовах неможлива повна і безпосередня участь всіх громадян в управлінні суспільними процесами, тому демократія здійснюється опосередковано, у зв'язку з чим інститут референдуму особливо важливий і необхідний як інструмент демократичного управління суспільством.

Демократизм чи реакційність цього інституту залежить від реальних політичних умов, у яких проводиться референдум. Тому аналіз причин, що зумовлюють дуже неоднозначне та суперечливе ставлення різних верств суспільства до референдуму, дає можливість з достовірністю визначити фактори, які сприяють підвищенню ефективності референдумів у суспільно-політичній системі. Референдум у будь-якій країні буде ефективний лише в тому випадку,

якщо він за своєю природою, як важливий демократичний інститут, по-перше, буде правильно сприйнятий і підтриманий широкими верствами населення, по-друге, якщо громадська думка не буде дезорганізована помилковими соціальними цінностями і будуть створені всі необхідні організаційно-технічні умови для проведення та підготовки голосування.

Для якісної характеристики сутності референдуму слід звернутися до аналізу його визначення та відмежування від інших форм прямої демократії. Термін «референдум» походить від латинського слова «referre», що означає дію, відновлення, повернення до думки людей. Більш точне визначення стосується прямого голосування, яке визначає волю виборців у громаді, регіоні чи країні. Кембриджський словник дає визначення референдум як голосування, в якому просять проголосувати всіх людей у країні чи регіоні з приводу їх думки з важливого політичного чи соціального питання або рішення щодо нього [3].

Питання становить співвідношення інституту місцевого референдуму та плебісциту, оскільки науковці часто помилково їх вважають тотожними. У науці існує навіть термін «референдум плебісцитарного характеру». Зважаючи на це, потрібним і вкрай необхідним є звернення уваги на розмежування понять «референдум» і «плебісцит», враховуючи й термінологічну плутанину, яка існує в законодавстві різних європейських країн, коли те що називається референдумом в одній країні, називається плебісцитом або навіть народною ініціативою, в іншій. Іноді поняття «ініціативи», «плебісцити», «референдуми» використовуються як синоніми навіть в одному законодавчому акті та в науковій літературі.

Термін «плебісцит» походить від латинського «plebiscita», що спочатку означало декрет народних зборів Римської республіки. Наприкінці XVIII ст. термін «плебісцит» почав використовуватися для визначення способу приєднання до конкретної держави тих земель, які були заселені й перебували під територіальною юрисдикцією інших держав. Сьогодні референдум також часто називають плебісцитом, проте в деяких країнах ці два терміни використовуються по-різному для позначення голосувань з різними видами

правових наслідків. Наприклад, у Франції плебісцит вважається більш широким поняттям, ніж референдум, який розуміється як різновид плебісциту. Тому у французьких джерелах вживаються обидва терміни.

Як зазначає Д. Альтман, на відміну від референдумів плебісцити являють собою голосування з питань, які виносяться на голосування зверху публічною владою, без підтримки чи впливу громадян [4]. На думку британського вченого Р. Роуза, референдум і плебісцит відрізняються політичним підтекстом. Референдум і плебісцит стосуються виборчих інститутів, у яких населення голосує з певного питання. Плебісцит є негативним терміном, що означає несправедливе та невольне голосування в недемократичній політичній системі і проводиться тоді, коли відмова від винесеного на голосування предмету є неможливою. Референдум, навпаки, є вільним, чесним і конкурентним голосуванням. Це якісний демократичний інститут, якщо формулювання питань та правила кампанії дають прихильникам і опонентам можливість конкурувати на чесних умовах, а надані голоси підраховуються без шахрайства [5].

Автори «Британської енциклопедії» наголошують, що істотною ознакою, що відрізняє плебісцит від референдуму, є те, що плебісцитарне голосування вирішує специфічне питання і в більшості випадків застосовується для встановлення долі населення та території, а референдум – голосування населення для прийняття нормативних актів і на практиці застосовується в більшості випадків для вирішення місцевих проблем [6].

Таким чином, основна різниця між референдумом і плебісцитом на думку європейських вчених полягає у предметі голосування – питанні, яке виноситься на утвердження населенням, а також у демократичному підтексті використання відповідного інституту. Такий підхід має суто науковий характер. На практиці обидва інститути можуть регулюватися єдиною системою нормативних актів, проводитися за єдиними процедурами на підставі єдиних принципів і навіть мати імперативний характер.

Також слід відзначити, що історично плебісцит є попередником референдуму, який виник у V ст. до н.е. в Римській республіці у період боротьби

між патриціями та плебеями. У 449 р. до н.е. були прийняті три важливі закони преторів Луція Валерія та Марка Горація. Перший закон стосувався того, що постанови, прийняті плебеями на зборах (плебісцитах) повинні бути обов'язковими для всього народу. Закон диктатора Квінта Гортензія 287 р. до н.е. підтверджує закони Валерія та Горація, і рішення плебсу автоматично набуває силу закону. У подальшому в епоху середньовіччя плебісити, як форма безпосередньої демократії, набули поширення у державах з республіканською формою правління.

У XVIII-XIX ст. плебісити стосувалися територіальних спорів, змін в організації публічної влади, підвищення ролі громадян у публічному законодавчому процесі тощо. Так, у Франції інститут референдуму почав розвиватися під впливом концепції народного суверенітету Ж.-Ж. Руссо. Французьке право на початку XIX с. закріпило проведення плебіситних референдумів [7]. З першої половини XX ст. вони переважно стосувалися вирішення питань територіального устрою.

У Розділі «Влади» Основного Закону «Самостійної України» спілки народу українського 1905 р. Українською народною партією у ст. 32 передбачено, що законодавча ініціатива, крім гілок влади, також належить «кожній групі громадян не менш, як з 25 тисяч людей», а у ст. 63 право «народу українського» на вибори президента через плебісит [8].

На нашу думку, нині референдум є голосуванням з питань, що становить суспільний інтерес або занепокоєння, яке проводиться відповідно до законодавства про референдум, результати якого зазвичай є обов'язковими для виконання владою. Його ініціаторами може бути влада або представники населення. Плебісит – це голосування з питань, що становлять суспільний інтерес, яке проводиться відповідно до законодавства органами публічної влади та є важливим для влади з метою визначення думки виборців щодо питання, яке викликає суспільний інтерес. Поєднує ці поняття те, що вони є публічними формами народного голосування і збігаються з формально-юридичної точки зору (рис. 1.1).

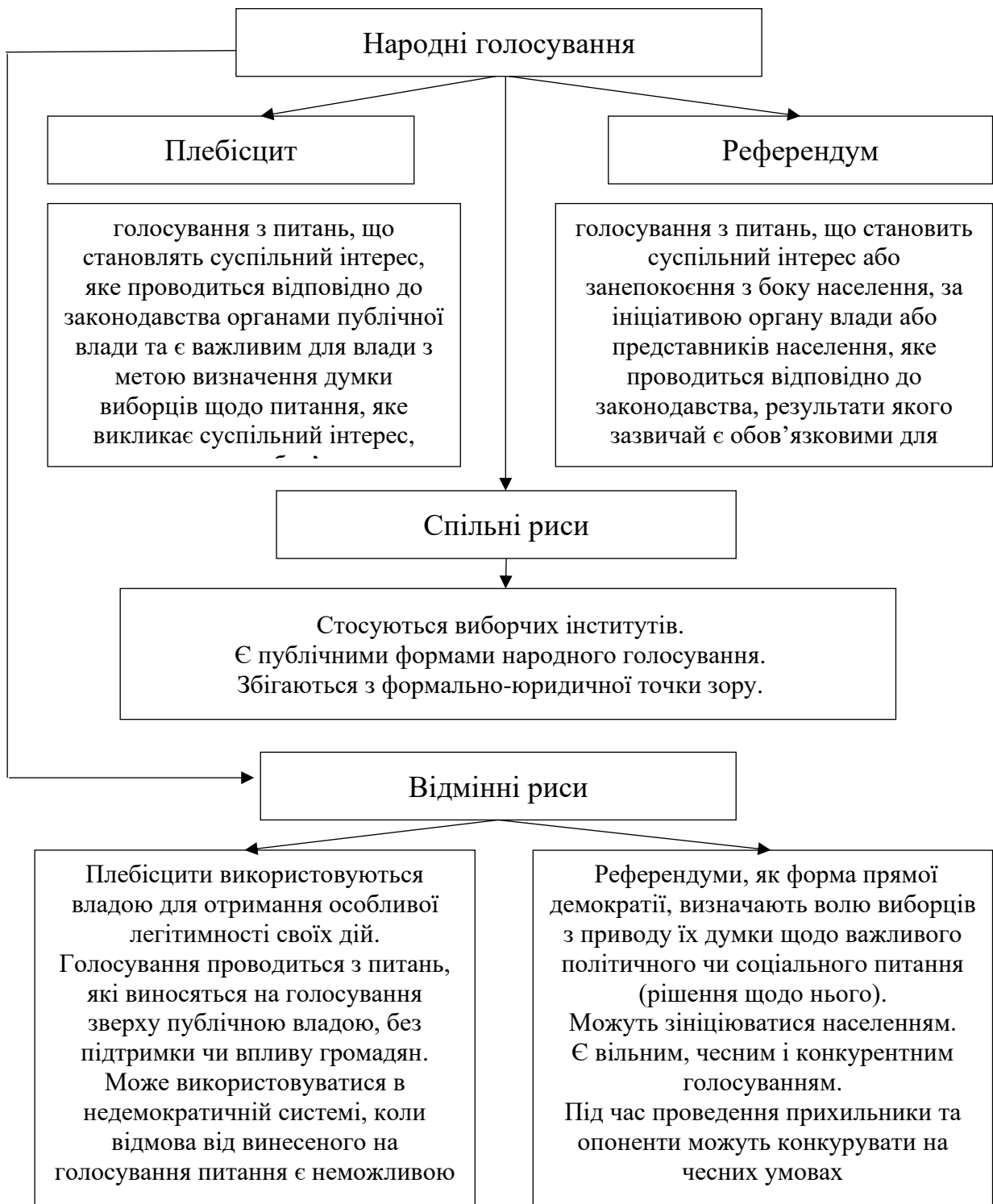


Рис. 1.1. Розмежування референдумів та плебісцитів

Становлення інституту референдумів на місцевому рівні проходило одночасно з розвитком загальнонаціональних референдумів, світовою генезою різних форм безпосередньої демократії та місцевого самоврядування.

Термін «місцевий» означає, що рішення, винесене на голосування та прийняте на такому референдумі, поширюється лише на ту частину території, де знаходиться відповідна територіальна громада. Такі рішення мають найвищу локальну силу і є обов'язковими для всіх громадян та органів публічної влади на відповідній території. Отже, однією з визначальних ознак місцевого референдуму є територіальна.

Упорядники «Великого тлумачного словника сучасної української мови» визначають «місцевий» як такий, що стосується до певної місцевості, не є загальним, не є загальнодержавним, який діє або має значення в межах певної території чи місцевості [9, с. 679]. У якості місцевого у законодавстві України використовується поняття самоврядування, адміністрації, органу виконавчої влади, суду, бюджету тощо. Для місцевого територіального рівня вже використовується термін «адміністративно-територіальна одиниця», визначення якого уміщено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де вона визначається через область, район, місто, район у місті, селище, село [10], а також у Рішенні Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001, в якому адміністративно-територіальна одиниця розглядається як компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [11].

Для визначення поняття «місцевий референдум» важливим є окреслення певної території, на яку поширюється правосуб'єктність відповідної територіальної громади. Крім цього, має місце поєднання території громади та її мешканців – громадян України, які живуть у межах конкретної адміністративної одиниці і заради яких повинні організувати свою діяльність органи державної влади і місцевого самоврядування [12].

Місцеві референдуми не отримали такого рівня теоретико-методологічного обґрунтування, як загальнодержавні референдуми, оскільки їх результати і наслідки не мають суттєвого значення для держави в цілому, що не применшує їх значення для життєдіяльності певної адміністративно-територіальної одиниці та її мешканців. Як зазначає І. Кузнецов, інститут референдуму є дуже важливим, оскільки, по-перше, тільки референдум дає можливість всім громадянам шляхом голосування висловити своє бачення відносно питань, які винесені на голосування, по-друге, він дає можливість громадянам прийняти рішення із врахуванням інтересів чи цілей не якоїсь політичної сили, а суспільства в цілому [13, с. 119].

Виходячи з публічної та юридичної природи місцевого референдуму, слід зазначити, що саме він надає можливість населенню на локальному рівні більш повно висловлюватися стосовно вирішення питань місцевого значення. Сучасне визначення місцевого референдуму має враховувати досягнення європейської та вітчизняної наукової думки, які здійснювали концептуальні розробки з цієї проблематики.

На думку Б. Пшивори, місцевий референдум є вагомою частиною нинішньої моделі управління на рівні органів місцевого самоврядування, що дозволяє територіальним громадам брати участь у вирішенні локальних поточних питань [14, с. 3 – 15]. Як зазначає Л. Муркович, соціальна цінність референдуму полягає в тому, що його застосування дозволяє вирішувати існуючі та запобігати потенційно можливим конфліктам між владою та суспільством, підвищити рівень довіри населення до влади [15, с. 251 – 260].

У якості вищої, пріоритетної форми безпосереднього виявлення волі територіальної громади стосовно вирішення питань місцевого значення через процедуру голосування відповідно до повноважень, які визначені законодавством України розглядає місцеві референдуми О. Прієшкіна [16, с. 80].

У якості форми безпосереднього волевиявлення місцевий референдум розглядає також В. Божко, який пропонує визначити його як форму безпосереднього здійснення місцевої демократії, яка передбачає прийняття

членами територіальної громади, які мають право голосу, шляхом таємного голосування рішень щодо питань, віднесених до повноважень органів місцевого самоврядування, результати якого мають вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб і є обов'язковими до виконання на території відповідної територіальної громади [17, с. 23]. Так само А. Янчук вважає, що місцевий референдум є формою прямої локальної демократії та здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що полягає в безпосередньому вирішенні територіальними громадами питань місцевого самоврядування шляхом прямого волевиявлення, тобто питань місцевого значення, які за законодавством мають право вирішувати територіальні громади з числа жителів сіл, селищ, міст, які є адміністративно-територіальними одиницями, маючи завдання щодо реалізації владних, імперативних велінь територіальної громади як єдиного носія та володаря влади на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, з метою задоволення колективно визначених інтересів жителів відповідного села, селища, міста та виконання життєво необхідних та основних функцій територіальної громади [18, с. 76].

Вищими імперативними формами локальної демократії місцеві референдуми пропонують називати О. Лазор та Т. Цимбалістий. У першому випадку це найвища імперативна форма прийняття територіальною громадою відповідної адміністративно-територіальної одиниці рішень із питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування [19, с. 159]. У другому – це вища локальна форма безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найбільш важливих рішень місцевого значення шляхом таємного голосування. Така форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць потребує обов'язкового врегулювання [20].

Як вважають українські вчені, місцевий референдум також слід розглядати як засіб безпосереднього вирішення питань місцевого значення членами територіальної громади, які стосуються їх колективних інтересів у межах повноважень, визначених Конституцією України [21, с. 192], а також спосіб волевиявлення населення певної адміністративно-територіальної одиниці у вирішенні внутрішніх питань місцевого значення, брати участь в якому мають право громадяни України, що мають право голосу та постійно проживають або працюють на території адміністративно-територіальної одиниці, в якій проводиться референдум [22, с. 58, 59].

У якості конституційного політико-правового інституту С. Дерев'янюк пропонує розглядати місцевий референдум, який полягає у прийнятті громадянами України, які мають право голосу та є членами відповідної територіальної громади шляхом таємного голосування рішень з найважливіших питань, які віднесені Конституцією України та Законами України до ведення місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу щодо актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб та є обов'язковими для виконання на відповідній території [23, с. 131].

Відсутність єдиного бачення поняття «місцевий референдум» свідчить про наявність наукової дискусії стосовно змісту та сутності цього інституту, обумовленої відсутністю його належного правового регулювання. Узагальнення наукових підходів свідчить про те, що науковці до змісту дефініції місцевого референдуму включають такі його ознаки, як: розповсюдження на певну територію громади; наявність суб'єктів ініціювання, проведення та участі; питання, які виносяться на голосування (предмет референдуму); реалізація прийнятого рішення.

У ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум визначено як форму прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування. У ст. 7 цього Закону передбачено, що місцевий референдум є

формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

На нашу думку, у спеціальному законі поняття «місцевий референдум» має визначатися як форма прямого волевиявлення членів територіальних громад з найважливіших питань місцевого значення, віднесених законодавством до відання місцевого самоврядування, що полягає у прийнятті рішень шляхом таємного голосування громадянами України, які мають право голосу.

Таким чином, місцевий референдум є унікальним інструментом, адже саме завдяки йому через голосування члени територіальної громади можуть не тільки впливати на прийняття важливих рішень місцевого значення, але й безпосередньо вирішувати найважливіші для них питання. У багатьох країнах світу саме громадяни на низовому рівні протягом багатьох років можуть стати ініціаторами проведення місцевих референдумів з приводу вирішення тих чи інших питань, що підтверджує важливість цього інституту.

1.2. Принципи місцевого референдуму з урахуванням європейських стандартів

Світовою та вітчизняною практикою та законодавством закріплено, що місцевий референдум є способом прийняття рішень з найважливіших питань місцевого значення шляхом безпосереднього голосування громадян. Місцевий референдум – найвища і, мабуть, найефективніша форма прямого народовладдя, під час застосування якої територіальні громади самостійно, без посередників, приймають важливі авторитетні рішення з питань місцевого життя. У європейських країнах склалася різна практика щодо місцевих референдумів, чим пояснюється відсутність однозначності у визначенні їх принципів.

Для України, яка розвивається у напрямі побудови демократичної держави, участь громадян у прийнятті рішень через референдуми є досить новим інститутом, який розпочав своє формування з моменту становлення плюралістичної представницької демократії. Оскільки Україна не відноситься до

держав, що мають давні традиції проведення референдумів, вітчизняні дослідження не тільки окремих аспектів, але й комплексні наукові розробки з означеної проблематики мають вагоме значення для подальшого використання референдумів як одного з інструментів, що дає громадянам право на участь у процесі вироблення та прийняття локальних рішень. Особливого значення на сучасному етапі становлення інституту референдуму набуває приділення уваги функціональній складовій місцевих референдумів у контексті розвитку демократії на основі співучасті.

Місцевий референдум визнається ключовим інститутом в місцевому самоврядуванні. В Україні місцевий референдум визнано найвищою формою безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення (ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР) [10].

Нормативне регулювання місцевих референдумів в Україні характеризується дворівневим закріпленням, за якого проведення референдумів в Україні регулюється на конституційному (визначення загальних принципів) та законодавчому (конкретизація положень Конституції України та врегулювання процедурних питань) рівнях. Місцеві референдуми в Україні не можуть проводитись на підставі підзаконних, у тому числі, локальних нормативних актів місцевих органів влади.

Згідно ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах. Відповідно до ст. 143 Основного Закону територіальні громади села, селища, міста, зокрема, серед інших питань, забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів [24].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми [10]. Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII передбачено проведення

місцевих референдумів з питань підтримки об'єднання територіальних громад на підготовчому етапі (ч. 5 ст. 7 Закону), а також з ним пов'язано визначення дати набуття статусу об'єднаною територіальною громадою (ч. 1 ст. 8 Закону) [25].

Водночас в Україні виник правовий вакуум щодо проведення місцевих референдумів. Прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» привело до втрати чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Якщо раніше мова йшла про недоліки організаційно-правового характеру під час проведення місцевих референдумів, то нині взагалі неможливо їх проводити всупереч Конституції та законам України через прогалину в українському законодавстві. Прийняття спеціального закону щодо місцевих референдумів має насамперед враховувати принципи, на яких базується цей інститут та специфічні функції, зважаючи на те, що вони є основою регулювання цього інституту.

Оскільки принципи місцевого референдуму не дістали достатньої уваги з боку науковців, доцільним є виділення принципів інституту місцевого референдуму із загальної кількості інших форм прямої демократії, для кращої характеристики його особливостей.

Поняття «принцип» є загальноприйнятим еквівалентом слів «основа», «початок», «першоджерело». У довідковій літературі принцип (лат. *principium* – начало, основа, те, з чого все починається) тлумачать у трьох основних значеннях, зокрема:

- основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку; засада;
- особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось; спосіб створення або здійснення чогось;
- переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті і поведінці [26; 27; 28].

Таким чином, термін «принцип» розкривається як основне, найзагальніше, вихідне положення, засіб, правило, яке визначає природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [29, с. 693].

Ми будемо розглядати категорію «принцип» з філософської точки зору як підставу, з якої слід виходити та якою необхідно керуватися у практичній діяльності, а також як фундаментальні положення, первісні начала, найсуттєвіша основа нормативно-регулятивного елементу світоглядної поведінки суб'єктів публічного управління. У зв'язку з цим близькими за значенням до терміну «принцип» є терміни «засада», «вихідне положення», «фундаментальна основа», «основоположна ідея» та ін., що дозволяє використовувати їх в одному сенсі без шкоди для змісту [30, с. 47 – 48].

Принципи місцевого референдуму являють собою ідею, положення, вимогу, цінність, стандарт, яке має основне основоположне, засадниче, фундаментальне, вихідне, загальне, керівне, відправне, провідне значення. В основі кожного принципу місцевого референдуму знаходиться певна ідея, сформована протягом багатьох століть. Ідея участі населення у вирішенні питань місцевого значення проходить крізь історію у різних європейських країнах у власних специфічних формах, обумовлених особливостями їх розвитку і рівня їх демократичності. Крім цього, слід відзначити тісний зв'язок принципів місцевого референдуму із становленням демократичних цінностей. У цьому контексті місцевий референдум є базовим початком демократії, безпосереднім вираженням волі громадян і саме він, як інший інститут безпосереднього волевиявлення, дозволяє найкраще реалізувати ідею участі населення локальних громад у здійсненні влади та управління.

Початок проведення референдумів пов'язують із Швейцарією, де у XV ст. сформувався інститут місцевого референдуму, який нині став одним з найбільш демократичних інститутів сучасного суспільства. Серед етапів еволюції цього інституту місцевого самоврядування виділяють такі:

– I період (середина IV ст. – 1914 р.) знаменував зародження інституту референдуму в Австралії, Північній Америці, Франції, Швейцарії та інших країнах світу;

– протягом II періоду (1919 – 1939 рр.) проходило становлення референдумів як інституту безпосередньої демократії в країнах Європи та Північної Америки, розширення кола питань референдумів і вдосконалення їх процедури;

– протягом III періоду (1945 – 1991 рр.) мало місце поширення референдумів в усіх країнах світу, в тому числі й в країнах Африки та Азії;

– IV період (1991 р. – до сьогодні) включає визнання референдумів як вищої форми безпосередньої демократії в усіх країнах світу та застосування референдумів на наднаціональному рівні [31].

Конституції європейських держав та України визначають загальні принципи безпосередньої демократії та інституціональні (спеціальні), зокрема, принципи референдумів. Пріоритетними є загальні принципи, які властиві формам безпосереднього народовладдя, до яких відносяться насамперед: пріоритетності безпосереднього народовладдя в системі демократії; загальності (участі всіх громадян) у здійсненні безпосереднього народовладдя; реальності (відповідності законодавчій базі суспільних відносин у сфері безпосередньої демократії) і гарантованості безпосереднього народовладдя, верховенства права. Вони є засадничими загальнообов'язковими та універсальними ідеями, які мають бути основою реалізації та гарантування безпосередньої демократії, як способу здійснення народом своєї влади, у тому числі властиві й для місцевого референдуму.

Крім цього, важливими є принцип реальності, який передбачає відповідність форми безпосередньої демократії її змісту, відповідність існуючих суспільних відносин приписам законодавства України, міжнародним універсальним та європейським стандартам [31, с. 28], а також ефективність безпосереднього народовладдя, тобто забезпечення реального впливу народного волевиявлення на суспільні відносини, на які воно спрямоване.

Водночас реальність форм безпосередньої демократії, до яких відносяться місцеві референдуми, можлива лише за наявності належної системи гарантій, які спрямовані на забезпечення її дієвості та захисту права громадян на здійснення місцевого самоврядування. Принцип гарантованості розглядають як забезпечення захищеності, непорушності та недоторканності безпосередньої демократії, що встановлюється законом [32, с. 28]. Гарантії безпосереднього народовладдя у демократичному суспільстві становлять собою широку систему та не обмежуються лише законодавчим захистом права народу на безпосереднє волевиявлення.

Гарантіями реалізації права громадян на місцевий референдум є: фінансові гарантії, які дозволяють на локальному рівні забезпечити фінансування його проведення; соціальні гарантії стосуються формування гармонійного громадянського суспільства та високої муніципальної свідомості членів територіальних громад; нормативно-правові гарантії включають злагоджену систему нормативно-правових актів, що забезпечують процес реалізації форм безпосередньої демократії та передбачають відповідальність за його порушення; організаційно-правові гарантії стосуються діяльності суб'єктів, які уповноважені здійснювати контроль за додержанням законодавства у досліджуваній сфері.

Принципи місцевих референдумів, які є керівними засадами (ідеями), які визначають сутність, зміст і спрямованість їх державного регулювання знаходять своє об'єктивне відображення в Конституції України, Законі України «Про всеукраїнський референдум», Законі України «Про Центральну виборчу комісію» та інших чинних нормативно-правових актах.

У ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський референдум» закріплено такі принципи проведення референдумів: загального права голосу; рівності; законності; прямого волевиявлення; вільної участі у всеукраїнському референдумі; таємності голосування; особистої участі у голосуванні; однократності голосування [33]. З урахуванням того, що в європейських країнах законодавство про національні та місцеві референдуми побудовано на спільних

засадах і є подібним, можна за аналогією також розглядати принципи всеукраїнського референдуму і для місцевих референдумів.

Вбачається, що законодавець виділив принципи проведення референдумів, виходячи з принципів безпосередньої демократії, оскільки кожен із вищезазначених принципів поширюється і на вибори. Разом з тим, специфіка проведення референдумів впливає на практичне використання цих принципів, що дає змогу знайти особливості, притаманні лише референдумам.

У проєкті Закону «Про місцевий референдум» (реєстраційний номер 5512) уміщено такі основні принципи проведення місцевого референдуму: загальне право голосу; рівне право голосу; пряме волевиявлення; вільна участь у місцевому референдумі; добровільність участі у місцевому референдумі; таємне голосування; особисте голосування; однократне голосування; публічність і відкритість процесу місцевого референдуму [34]. Зміст цих принципів наведено у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Принципи проведення місцевого референдуму

№	Назва принципу	Зміст принципу
1.	Загальне право голосу	Дієздатні громадяни наділяються правом голосувати в день референдуму, а також можуть брати участь у передвиборчій агітації, здійсненні пожертвувань до виборчих фондів кандидатів, спостереженні за проведенням виборів та в інших заходах у порядку, визначеному законодавством України
2.	Рівне право голосу	Усі громадяни беруть участь у референдумі на рівних засадах, а кожен громадянин має тільки один голос. Гарантіями забезпечення цього принципу є: – заборона втручання органів публічної влади у процес проведення місцевого референдуму, за винятком випадків, передбачених законом; – безстороннє ставленням органів публічної влади, їх посадових осіб до суб'єктів процесу референдуму; – однакове та неупереджене ставленням засобів масової інформації до процесу референдуму, об'єктивне та збалансоване висвітлення позицій на підтримку та проти питання референдуму

Продовження табл. 1.1

3.	Пряме волевиявлення	Громадяни України безпосередньо беруть участь у референдумі та у вирішенні питань, які виносяться на референдум. Таке волевиявлення не передбачає проміжних інстанцій. Кожен громадянин самостійно голосує за той варіант поставлених відповідей, який обрав особисто, тому що він відповідає його внутрішньому переконанню і, на його думку, є найбільш вірним і оптимальним.
4.	Вільна участь у місцевому референдумі	Громадяни добровільно вирішують чи приймати їм участь у референдумі. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у референдумі. Громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі учасника референдуму, забороняється
5.	Добровільність участі у місцевому референдумі	Так само, як у попередньому
6.	Таємне голосування	Протиставляється голосуванню відкритому чи поіменному. Означає, що контроль за волевиявленням виборців заборонений. Передбачається: заборона зовнішнього нагляду і контролю за волевиявленням виборців у процесі голосування; ніхто не має права вимагати від громадянина надання інформації про його волевиявлення на голосуванні, ніхто не має права вимагати від громадянина інформації про те, що стало причиною саме такого волевиявлення
7.	Особисте голосування	Голосування кожного учасника референдуму індивідуально. Голосування за інших осіб чи передача учасником референдуму права голосу будь-якій іншій особі забороняється, якщо інше не передбачено законодавством.
8.	Однократне голосування	Громадянин може реалізувати це право під час проведення такого референдуму лише один раз і лише на одній ділянці референдуму.
9.	Публічність і відкритість процесу місцевого референдуму	Стосується доступного для суспільства прозорого підходу до підготовки і проведення місцевого референдуму, зокрема: процедур оприлюднення відомостей про комісії з місцевого референдуму, ознайомлення громадян з необхідною інформацією, прозорості діяльності суб'єктів місцевого референдного процесу тощо.

Наприклад, щодо загального права голосу слід зазначити, що згідно ст. 70 Конституції України право голосу на референдумах громадян є багатограним, багатоаспектним, не обмежується тільки правом на голосування, а проявляється також через участь у передвиборчій агітації, здійсненні пожертвувань до особистих виборчих фондів кандидатів, спостереженні за проведенням виборів та в інших заходах у порядку, визначеному законодавством України [35, с. 347]. Це право належить тільки дієздатним громадянам України. Недієздатним визнається громадянин, який внаслідок психічної хвороби або недоумства не може усвідомлювати значення своїх дій або керувати ними. Визнати громадянина недієздатним і тим самим позбавити його виборчого права можна лише в судовому порядку.

Згідно Рекомендаціям ПАРЄ 818 (1977) «Щодо ситуації з психічними захворюваннями» від 08 жовтня 1977 р., Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(83) 2 «Стосовно правового захисту осіб, які страждають на психічні розлади, що примусово утримуються як пацієнти» від 22 лютого 1983 р., Рекомендації № R(99) 4 «Про принципи, що стосуються правового захисту недієздатних повнолітніх осіб» від 23 лютого 1999 р., Рекомендації Rec(2004) 10 «Про захист прав людини і гідності осіб з психічними розладами» від 22 вересня 2004 р. особи з психічними розладами повинні мати можливість здійснювати всі цивільні та політичні права, а обмеження цих прав допускається у суворій відповідності з вимогами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і не можуть ґрунтуватись лише на факті наявності у особи психічного розладу [36, с. 262].

Відповідно під час формування вітчизняного законодавства стосовно місцевих референдумів треба звернути увагу на те, що у випадку обмежень права голосу міжнародними актами та вітчизняним законодавством висувається низка вимог, спрямованих на недопущення необ'єктивних обмежень політичних прав громадян [37].

Згідно ст. 24, 64, 70, 72 Конституції України забороняються будь-які прямі чи непрямі привілеї або обмеження прав громадян України на участь референдумі за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі,

етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Не допускаються обмеження щодо участі громадян України у процесі референдуму, крім обмежень, передбачених Конституцією України та законами України [24].

Принцип рівного права голосу полягає в тому, що всі громадяни беруть участь у місцевому референдумі на рівних засадах, а кожен громадянин має тільки один голос. Гарантіями забезпечення цього принципу є:

- заборона втручання органів публічної влади у процес проведення місцевого референдуму, за винятком випадків, передбачених законом;
- безстороннє ставленням органів публічної влади, їх посадових осіб до суб'єктів процесу референдуму;
- однакове та неупереджене ставленням засобів масової інформації до процесу референдуму, об'єктивне та збалансоване висвітлення позицій на підтримку та проти питання референдуму [33].

Слід зазначити, що недоліком проєкту Закону №5512 є відсутність серед переліку принципів місцевого референдуму, викладеному у ст. 5, принципу законності, який являє собою всезагальну вимогу дотримання та виконання законів. Водночас у європейській доктрині переважає підхід щодо використання принципу верховенства права, який не ототожнюється із принципом законності, оскільки включений до переліку відповідних вимог реалізації першого. Зокрема, ідея верховенства права у Преамбулі Статуту Ради Європи віднесена до основних принципів, які становлять «підвалини кожної справжньої демократії». У доповіді Венеціанської комісії «Про верховенство права» законність розглядається як риса та частина верховенства права [39].

Як зазначають фахівці, за всієї схожості та взаємопов'язаності верховенство права не можна підміняти верховенством закону, бо це груба теоретична помилка [40, с. 15]. Водночас має місце тісний зв'язок верховенства права та законності, оскільки вони пов'язані між собою, зважаючи на процес їх еволюціонування протягом розвитку суспільних відносин різних часів і впливу на стан громадянського суспільства. На сучасному етапі їх єдність обумовлена тісною інституціональною

взаємодією задля досягнення спільних цілей, які ставлять перед собою сучасні країни, що відображається в діяльності органів публічного адміністрування через використання ефективних інструментів публічного управління. Наприклад, сучасне тлумачення поняття законності у Франції пов'язано із тезою про те, що цей принцип є частиною більш загального принципу верховенства права, яким встановлюються вимоги щодо дотримання всієї сукупності правових норм [41, с. 95]. Відповідно, зважаючи на європейські орієнтири розвитку місцевої референдної демократії, доцільним є включення до переліку принципів місцевого референдуму принципу верховенства права та законності.

Зміст принципу прямого волевиявлення на місцевому референдумі стосується того, що громадян України безпосередньо бере в ньому участь, вирішуючи питання, які виносяться на референдум. Таке волевиявлення є більш демократичним, оскільки не передбачає проміжних інстанцій. Кожен громадянин самостійно голосує за той варіант поставлених відповідей, який обрав особисто, тому що він відповідає його внутрішньому переконанню і, на його думку, є найбільш вірним і оптимальним.

Принцип вільної участі у референдумі передбачає те, що громадяни добровільно вирішують чи приймати їм участь у референдумі. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у референдумі. Громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі учасника референдуму, забороняється [16, с. 104].

Не всі європейські держави додержуються принципу вільної участі у місцевому референдумі. Наприклад, у Бельгії за неучасть у голосуванні накладається штраф [42, с. 53].

Що стосується переліку принципів, уміщених у проєкті №5512, то принцип вільної участі у місцевому референдумі та добровільності участі у місцевому референдумі, що, на нашу думку, є тотожним.

З приводу принципу таємності голосування слід зазначити, що воно протиставляється голосуванню відкритому чи поіменному. Прийнято вважати, що

цей принцип означає, що контроль за волевиявленням виборців заборонений [43]. Принцип таємності голосування розглядаються як: заборону зовнішнього нагляду і контролю за волевиявленням виборців у процесі голосування» [44, с. 25]; як вимогу здійснення волевиявлення виборця «в умовах, які гарантують відсутність зовнішнього спостереження» [35, с. 522]; ніхто не має права вимагати від громадянина надання інформації про його волевиявлення на виборах, так само як ніхто не має права вимагати від громадянина інформації про те, що стало причиною саме такого волевиявлення [45, с. 62].

Кожний учасник референдуму голосує на референдумі особисто. Голосування за інших осіб чи передача учасником референдуму права голосу будь-якій іншій особі забороняється. Хоча у європейській практиці є приклади неособистого голосування. Так, у Бельгії, Нідерландах, Іспанії, Франції, Швеції та в інших країнах можливе голосування за довіреністю [46, с. 70].

Як свідчить європейська практика, саме збалансований механізм забезпечення прав та інтересів усіх учасників місцевого референдного процесу, закріпленого законодавством, робить можливим якісне та ефективне дотримання засадничих принципів реалізації народного волевиявлення на локальному рівні: загального права голосу; рівності; законності; прямого волевиявлення; вільної участі у місцевому референдумі; таємності голосування; особистої участі у голосуванні; однократності голосування.

Таким чином, для сучасної України можливості застосування місцевого референдуму як форми народовладдя залишаються не розкритими та не реалізованими. Це стосується як можливості практичного застосування цього інституту вирішення місцевих проблем, так і використання місцевого референдуму як інструменту управління для вирішення питань місцевого значення. Зважаючи на це, в Україні існує нагальна потреба у розробці та прийнятті закону, який би врегулював питання проведення місцевих референдумів, з урахуванням вітчизняного досвіду, практики європейських країн, а також рекомендацій європейських демократичних інституцій.

РОЗДІЛ 2

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ

2.1. Європейські акти та стандарти місцевої референдної демократії

Важливе місце у системі стандартів безпосередньої демократії займають універсальні та регіональні міжнародні акти, які містять основні демократичні стандарти участі громадян у прийнятті рішень публічною владою. У ст. 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. закріплено, що міжнародний договір – це угода, укладена між державами в письмовій формі та врегульована міжнародним правом, незалежно від того, чи викладена така угода в одному документі, двох чи кількох пов'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування [48]. З огляду на це міжнародний договір – це угода, укладена між державами, які вільно висловили та погодили між собою свою волю щодо певної сфери діяльності.

Згідно з цим визначенням міжнародний договір має такі ознаки: може мати різні назви (конвенція, пакт, хартія тощо); повинен бути укладений у письмовій формі; має відповідати нормам міжнародного права; може міститися в одному або декількох документах.

Конвенція є, як правило, угодою між державами з якого-небудь спеціального питання, однорідної проблеми. Пакти – це договори, які мають зазвичай суттєве політичне значення. Конвенції та пакти набирають чинності не після їх прийняття, а лише після їх ратифікації певною кількістю держав. Ратифікація являє собою схвалення визначеного міжнародного документа вищим законодавчим органом країни, після чого він стає частиною внутрішнього права і має пріоритет щодо законів даної держави. Держави-учасниці конвенцій беруть на себе відповідні зобов'язання і повинні обов'язково їх виконувати. Для спостереження за реалізацією таких угод створюються, як правило, відповідні інституції (комітети).

Також слід виділити хартії (від греч. chartes – папір, грамота) – документ публічно-правового і політичного характеру, що має універсальний характер, в якому сформульовані загальні принципи й цілі міжнародних домовленостей у певній сфері, а також декларації, які характеризуються тим, що проголошують основні принципи, програмні положення. Декларація може мати значну морально-політичну силу, і ставлення до неї може бути тим критерієм, за яким оцінюють ту чи іншу державу.

Загальною декларацією прав людини 1948 р. у ст. 19 закріплено право людини на свободу переконань і на вільне вираження їх, яке включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, отримувати та поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами та незалежно від державних кордонів. Таке трактування свободи переконань корелюється із тлумаченням ст. 10 Європейської конвенції про захист права і свободи людини 1950 р. Симптоматично, що Загальна декларація у ст. 21 розширила право людини свободу переконань введенням інституту «воля народу». Воля народу розглядається, як основа влади уряду, виражена в періодичних та нефальсифікованих виборах, які мають проводитися за загального та рівного виборчого права шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування. Також у ст. 28 Декларація закріплено право людини на соціальний та міжнародний порядок, за якого права і свободи можуть бути повністю здійснені [49].

Так, згідно п. 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. право на місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, що складаються із членів, обраних шляхом вільного таємного прямого рівного і загального голосування, однак не виключає звернення до референдуму, або будь-якої іншої форми прямої участі громадян у вирішенні місцевих питань, якщо це дозволяється законом [50]. Крім цього, у ст. 5 передбачено, що зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом [50].

У пп. «а» п. ii ч. 2 ст. Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено, що сторони повинні вживати усіх таких заходів, які є необхідними для здійснення права участі у справах місцевого органу влади. Ці заходи зі здійснення права участі повинні включати забезпечення створення процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми та звернення, і, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них [51].

Референдум у ХХ ст. став найважливішим інструментом реалізації прав і свобод людини. Процедуру референдуму регламентовано законодавством суверенних держав, нормативними актами представницьких структур населення. Отже, з погляду міжнародного ООН-центричного права, людина не тільки ресурс влади, але й її суб'єкт. Ступінь реалізації правами людини характеризує рівень розвитку, прогресивність, гуманізм сучасних держав. Декларація про принципи міжнародного права, прийнята резолюцією 2625 Генеральної Асамблеї ООН у 1970 р., рекомендує тлумачити та застосовувати кожен принцип міжнародного права у взаємозв'язку з усім комплексом принципів.

Участь в управлінні публічними справами місцевого значення є неможливою без вираження поглядів і переконань громадян, тісно переплітаючись з правом брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. З іншого боку, вираження позиції громадян знаходить своє відображення у рішеннях, які приймаються шляхом реалізації такої форми прямого народовладдя як референдум. Наприклад, Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи 1998 р. закріплює, що «кожна людина має право, індивідуально і спільно з іншими, мати реальний доступ на недискримінаційній основі до участі в управлінні своєю країною і веденні державних справ» [52].

У Керівних принципах громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийнятих Комітетом міністрів Ради Європи 27 вересня 2017 р. громадянське суспільство бере участь у процесі прийнятті політичних рішень, тобто розробці, прийнятті, впровадженні, оцінці та уточненні формулювання політичного документа, стратегії, закону чи норми на державному, регіональному чи місцевому рівнях або будь-якому процесі, де орган публічної влади з відповідними повноваженнями приймає рішення, яке має вплив на громадськість або її сегмент [53].

Згідно Рекомендації щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі, прийнятій Комітетом міністрів 28 листопада 2018 р. нині має місце «звуження простору для громадянського суспільства, викликаного, зокрема обмежувальними законами, політикою і заходами жорсткої економії», тому важливим є забезпечення ефективної участі кожного з громадян у прийнятті важливих політичних рішень [54].

Відповідно до п. 76 Рекомендації щодо правового статусу неурядових організацій у Європі держави повинні забезпечувати свободу вираження різноманітних думок людей щодо функціонування суспільства [55]. Згідно Кодексу кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 р. однією з основних проблем сучасної демократії полягає у відстороненні громадян від політичних процесів тому важливим є створення сприятливих умов, які включають верховенство права, дотримання основних принципів демократії, політичну волю, належне законодавство, чіткі і точні процедури, довгострокову підтримку тощо [56].

Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень пропонує такі форми участі громадськості в управлінні державними справами як інформація, консультації, діалог та партнерство, при цьому усі ці прояви прямої демократії розташовані у такій послідовності не випадково, а за критерієм зростання рівня участі.

Відповідно до Рекомендації, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» громадяни мають право на участь у прийнятті державно-владних рішень, при цьому таке право визнається на міжнародному рівні також і важливим демократичним принципом [57].

Стандарти референдної демократії закріплені у багатьох регіональних міжнародних актах Ради Європи (конвенціях, резолюціях, рекомендаціях Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, а також Європейської комісії за демократію через право – Венеціанської Комісії), що формують загальний комплекс демократичних стандартів для Європи в цілому.

Документи, прийняті Парламентською Асамблеєю Ради Європи, являють собою настанови для Комітету міністрів Ради Європи, національних урядів, парламентів та інших інститутів суспільства. За ініціативою ПАРЄ було розроблено багато міжнародних договорів – європейських конвенцій, а також інших правових інструментів, що закладають основи сучасної європейської системи законодавства, що завдяки практиці їх реалізації покращує життя європейців.

Розглядаючи питання юридичної сили рішень Парламентської Асамблеї Ради Європи, слід виділити рішення *pro foro externo*, тобто рішення, що відносяться до прямих статутних повноважень ПАРЄ та адресовані державам-членам Ради Європи. Асамблея згідно з Процедурними правилами приймає три типи документів: рекомендації (*recommendations*) для Комітету міністрів, резолюції (*resolutions*) які виражають їх власні точки зору та висновки (*opinions*) щодо заявок на членство, проєктів договорів та інших текстів, поданих Комітетом міністрів [58].

Так, Рекомендації ПАРЄ відповідно до п. 25 Правил – це адресовані Комітету Міністрів пропозиції, виконання яких виходить за рамки компетенції Асамблеї та є компетенцією урядів. Комітет Міністрів Ради Європи згідно зі своїми статутними повноваженнями не зобов'язаний враховувати рекомендації Парламентської Асамблеї під час прийняття рішень, однак за роки існування

Ради Європи склалася така тенденція, що Комітет Міністрів намагається отримати консультативний висновок або рекомендацію ПАРЄ за кожної нагоди. Стаття 15 Статуту Ради Європи визначає, що Комітет Міністрів розглядає, за рекомендацією Асамблеї або за своєю власною ініціативою, заходи, яких необхідно вжити для досягнення мети Ради Європи, включаючи питання про укладення конвенцій або угод і прийняття урядами спільної політики щодо конкретних питань» [59, art. 15].

Рекомендації ПАРЄ мають беззаперечний авторитет, адже висловлюють спільну позицію всіх парламентаріїв держав-членів Ради Європи з того чи іншого питання та, безумовно, впливають на відповідну державу, стосовно якої приймаються [60, с. 116 – 117].

Резолюції ПАРЄ згідно з п. 25 Правил – це «рішення ПАРЄ з питань, що відносяться до її компетенції або являють собою ухвалену Асамблеєю точку зору з питань, за які вона несе відповідальність» [58, Rule 25]. Резолюції відображають власний погляд ПАРЄ на певні події та політику та надають можливість Парламентській Асамблеї висловлювати самостійну позицію з того чи іншого питання та надають їй можливість вийти за рамки власне дорадчого органу. Незважаючи знов таки на рекомендаційний характер резолюцій, відомі випадки, коли Європейський суд з прав людини безпосередньо використовує у своїй практиці резолюції ПАРЄ.

Нині більшість цих норм не є юридично обов'язковими і мають рекомендаційний характер, що не применшує їх ролі. Рекомендаційні норми є узгодженою волею держав. Багато в чому внаслідок регулювання відносин за допомогою рекомендаційних норм, які приймають міждержавні організації, з'явилася концепція «м'якого права» (soft law). У цих нормах, зазвичай, містяться терміни «добиватися», «прагнути», «вживати необхідних заходів» тощо.

Серед Рекомендацій ПАРЄ у контексті даного дослідження слід виділити Рекомендацію 1704 (2005) «Референдуми: на шляху до кращої практики в Європі» від 29 квітня 2005 р. [61] ПАРЄ розглядає референдуми як один із

інструментів, що дають громадянам можливість брати участь у процесі вироблення рішень. Вона також визнає найважливіший вклад організованого громадянського суспільства у функціонування демократії на основі участі. Незважаючи на різницю в історичному розвитку, масштабах, періодичності та впливі, в останні роки спостерігається тенденція до збільшення кількості референдумів, проведених у державах-членах Ради Європи в цілому. Асамблея визнає, що Рада Європи повинна пропагувати передову практику проведення референдумів з метою зменшення кількості будь-яких можливих зловживань, у тому числі небезпеки використання цього інструменту в рамках принципу верховенства закону або для підтримки легітимності представницьких органів.

Асамблея висловлює переконання в тому, що, пропагуючи передову практику проведення референдумів, Рада Європи повинна надати своїм державам-членам допомогу у виробленні більш ефективних рішень проблем, що виникають у зв'язку з представницькою демократією в сучасному суспільстві. У цьому зв'язку негайного рішення вимагають такі два моменти:

– з одного боку, право участі в місцевих референдумах законних іммігрантів, які знаходять на законних підставах на території країн-членів Ради Європи, за аналогією із зусиллями, які докладає Рада Європи у спробі надати їм право брати участь у голосуванні на місцевих виборах відповідно до положень Конвенції 1992 року про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні;

– з іншої сторони, розгляд можливості проведення референдумів на всіх рівнях, на яких приймаються рішення в галузі політики, будь то місцевий, регіональний або національний рівень.

Асамблея звертає увагу на те, що пряма участь населення в процесі прийняття рішень вимагає, щоб електорат володів відповідною інформацією про питання, по якому йому належить прийняти рішення, а також мав представлення про демократичний процес прийняття рішень в цілому. З урахуванням цих звернень Рада Європи повинна активізувати свою діяльність щодо підвищення освіченості та просування засобів масової інформації в інтересах формування

демократичного громадянського розуміння, у тому числі в рамках розробки передової практики проведення референдумів.

Асамблея рекомендує Комітету Міністрів підготувати Рекомендацію, що містить керівні принципи проведення референдумів, в яких слід визначити:

- необхідність наявності чіткої національної правової основи проведення референдуму;

- хто може виступати з ініціативою проведення референдуму, причому має бути чітко вказано, що референдуми завжди можуть проводитися за ініціативою населення;

- кампанію з проведенню референдуму, включаючи положення про реєстрацію організаторів кампанії, фінансування кампанії по проведенню референдуму та гарантій плюралізму.

Важливим також є проведення і поширення прикладів передової практики проведення референдумів, приділяючи особливу увагу визнанню прав іммігрантів, законно та традиційно в державах-членах Ради Європи нині, на участь у голосуванні та заохочення плюралізму на рівнях, на яких можуть організовуватися референдуми; приділяти пріоритетну увагу підвищенню освіченості та просвіщенню засобів масової інформації в інтересах формування демократичного громадянського пізнання та включати ці питання в підготовлені приклади передового досвіду проведення референдумів; використовувати процедури електронного голосування в системі державного управління.

Держави-члени Ради Європи мають прагнути: підписати та ратифікувати Конвенцію Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р.; передбачити можливість проведення референдумів на місцевому, регіональному та національному рівнях та інформувати виборців про цю можливість за допомогою відповідних засобів; надати іноземцям, які законно проживають на території їх країни протягом п'яти років, право брати участь у місцевих референдумах за аналогією з положеннями про участь у місцевих виборах, закріпленими в Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні; забезпечити наявність у їх виборців можливості приймати

обґрунтовані та збалансовані рішення та знання про політичну важливість голосування в ході всіх запропонованих йому референдумів тощо [61].

До основних Резолюцій ПАРЄ та Комітету Міністрів слід віднести: «Оновлення керівних принципів для забезпечення чесних референдумів у державах-членах Ради Європи» від 22 січня 2019 р., «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» від 22 квітня 1997 р. Серед основних рекомендацій Комітету Міністрів РЄ слід виділити: «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 грудня 2001 р., «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» від 15 лютого 1996 р., «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)» від 4 червня 2002 р.

На окрему увагу заслуговує процес прийняття та доопрацювання Кодексу належної практики щодо референдумів за останні 16 років. Так, у 2006-2007 рр. Рада з демократичних виборів і Венеціанська комісія прийняли Кодекс належної практики щодо референдумів (CDL-AD(2007)008rev-cor) [62]. Країнам-членам РЄ було рекомендовано схвалити Кодексу без зволікання. На 14-й пленарній сесії у м. Страсбурзі 30 травня-1 червня 2007 р. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи схвалив Кодекс належної практики щодо референдумів, а 27 листопада 2008 р. на своєму засіданні Комітет Міністрів ухвалив Декларацію щодо цього Кодексу, закликаючи органи державної влади в державах-членах РЄ керуватися Кодексом належної практики щодо референдумів.

Зважаючи на наявні проблеми реалізації положень щодо референдумів в частині його проведення, у жовтні 2016 р. Венеціанська комісія запропонувала його оновлення та відповідні напрями для змін. Комісія підкреслила необхідність проведення референдумів для поваги верховенства права, одночасно застерігаючи від неслухного використання референдумів. На цій основі Комісія ініціювала процес перегляду Кодексу належної практики щодо референдумів. У 2017 р. Рада з демократичних виборів і Венеціанська комісія ухвалили форму анкети (CDL(2017)022rev2) стосовно інформації про останні події на національному рівні у сфері референдумів. У частині I «Основні питання»

розділу «С» анкети було уміщено запитання щодо місцевих референдумів: 1. Чи існують у вашій країні місцеві референдуми? 2. Коли у вашій країні було запроваджено місцеві референдуми та в якому контексті? 3. Чи організовувалися вони часто чи з певною регулярністю? Низка країн надала відповіді на анкету (CDL(2018)042) [62], зокрема Албанія, Андора, Вірменія, Боснія та Герцоговина, Болгарія, Чілі, Коста-Ріка, Німеччина, Ірландія, Корея, Лива, Монако, Португалія, Сан-Маріно, Сербія, Іспанія, Швейцарія, Македонія, Україна.

В Україні всі відповіді по місцевому референдуму були негативними. Позитивним прикладом може бути Німеччина, де місцеві референдуми проводяться у низці земель: Баден-Вюртемберзі з 1956 р., Баварії з 1995 р., Берліні з 2005 р., Бранденбурзі з 1993 р., Бремені з 1994 р., Гамбурзі з 1998 р., Гессені з 1993 р., Мекленбург-Передній Померанії з 1993 р., Нижній Саксонії з 1996 р., Північний Рейн-Вестфалії з 1994 р., Рейнланд-Пфальці з 1994 р., Саарланді з 1997 р., Саксонії з 1990 р., Саксонія-Ангальт з 1990 р., Шлезвігу-Гольштейні з 1990 р., Тюрінгії з 1993 р. Регулярність проведення місцевого референдуму залежить від федеральної землі та року, в якому передбачена можливість проведення референдуму. У деяких землях, таких як Баварія та Баден-Вюртемберг, їх було проведено багато протягом останніх десятиліть. В інших федеральних землях їх було небагато, наприклад у Бремені [63].

Паралельно ПАРЄ підготувала звіт під назвою «Оновлення вказівок щодо забезпечення справедливих референдумів у державах-членах Ради Європи», який привів до прийняття відповідної Резолюції 2251(2019), ухваленої 22 січня 2019 р. У Резолюції Асамблея засвідчує, що останні референдуми в деяких країнах викликали занепокоєння щодо процесу та/або справедливості їх результату. У деяких країнах з'явилися інновації в практиці референдумів, які могли б бути корисними для політиків у всіх державах-членах. Крім цього, розвиток Інтернету, а особливо соціальних медіа, докорінно змінило характер публічних кампаній та очікувань людей щодо демократії.

ПАРЄ запропонувала низку принципів, які мають бути внесені до переглянутого Кодексу, зокрема:

– референдуми повинні бути частиною процесу представницької демократії;

– пропозиції, що виносяться на референдум, повинні бути максимально чіткими і деталізованими попередній розгляд, щоб переконатися, що вони відображають занепокоєння виборців висловлювати свої побажання;

– кампанія має забезпечити баланс між різними сторонами та дозволити виборцям доступ до збалансованої та якісної інформації, щоб мати можливість зробити усвідомлений вибір;

– з метою уникнення небезпеки низької участі, зберігаючи при цьому принцип, згідно з яким результати референдуму не повинні залежати від порогів явки, референдуми повинні, наскільки це можливо, призначатися лише щодо питань, які можуть викликати значний суспільний інтерес; питання, що вимагають відповідей, відмінних від «так» чи «ні», включаючи запитання з кількома варіантами, повинні бути дозволені, якщо вони дають виборцям чіткіший вибір;

– неупереджений орган повинен перевірити всі запропоновані питання референдуму, щоб переконатися, що вони є чіткими, зрозумілими та неупередженими; якщо використовується фіксований формат запитань на референдумі, його слід періодично переглядати, щоб переконатися, що він забезпечує бюлетень для голосування, який відповідає цим критеріям;

– у випадку референдумів, ініційованих громадянами, кількість підписів, необхідних для ініціювання референдуму, має бути достатньо високою, щоб забезпечити справді широку підтримку пропозиції; можна заохочувати розробку процедур, згідно з якими петиція громадян приведе не безпосередньо до референдуму, а радше до зборів громадян, які рекомендуватимуть подальші дії;

– має бути достатньо часу для того, щоб усі сторони могли виробити та висловити свою точку зору, а для виборців – почути аргументи та сформувати думку. Хоча бажано мати значно довший період підготовки, особливо якщо тема ще не була предметом широкого громадського обговорення, абсолютний

мінімальний проміжок часу між призначенням референдуму та днем голосування можна встановити на рівні чотирьох тижнів;

– принцип прозорості має застосовуватися як до джерел фінансування кампанії, так і до того, як ці кошти витрачаються; слід заохочувати обмеження витрат і/або пожертвувань, а іноземні пожертвування забороняти;

– слід запровадити нові правила щодо прозорості агітаційних матеріалів, зокрема чітке маркування із зазначенням імен виробників усієї реклами; слід заохочувати суворе незалежне регулювання преси та неупереджену перевірку фактів з метою боротьби з дезінформацією;

– відповідальність за надання офіційної інформації має бути покладена на незалежний орган, а не органи влади; інформація повинна включати, як мінімум, питання референдуму та детальну інформацію про те, коли і як голосувати, і, де можливо, пояснення та аналіз пропозицій;

– повноваження щодо застосування санкцій мають охоплювати всі аспекти регулювання кампанії, включаючи порушення правил фінансування кампанії; штрафи повинні відповідати масштабу фінансування кампанії [64].

З огляду на те, що у певних сферах країни іноді не дотримуються цих принципів, на національному рівні треба забезпечити таке: усі фундаментальні аспекти референдумів мають закріплюються в законодавстві щодо референдумів загалом (а не на окремій основі), таке законодавство не повинно бути змінено менш ніж за рік до проведення референдуму; орган, який наглядає за проведенням референдуму, є незалежним від влади та має повноваження забезпечувати дотримання правил, включаючи повноваження накладати санкції у разі їх порушення; державні кошти не використовуються владою для цілей передвиборчої кампанії протягом усього періоду кампанії тощо.

Важливим створення незалежного органу, який би перевіряв будь-яке запропоноване питання референдуму, наглядав за проведенням кампанії, вживав усіх необхідних заходів для забезпечення її належного проведення та мав би засоби для забезпечення виконання своїх рішень і санкцій за можливі

порушення, що було б одним із найефективніших засобів посилення дотримання державами-членами правил референдуму.

Також підкреслюється, що сприяння участі громадян у демократичному обговоренні як до, так і після призначення референдуму може вирішити проблему відсутності довіри виборців до процесів прийняття рішень і відчуття відстороненості від них. З урахуванням Резолюції ПАРЄ 1746 (2010) «Демократія в Європі: криза та перспективи» та чинної практики деяких держав-членів виокремлюються питання вивчення країнами-членами РЄ можливості для обговорень громадян як перед референдумами, так і під час кампанії, наприклад, через збори громадян, що має бути відтворено Венеціанською комісією у переглянutoму Кодексі, зважаючи на значну роль, яку можуть відігравати збори громадян та інші подібні механізми для забезпечення більш ретельного вивчення пропозицій до призначення референдуму та покращення якості інформації та дебатів під час кампанії референдуму [64].

У результаті переглянутий Кодекс належної практики щодо референдумів (Переглянуті керівні принципи щодо проведення референдумів), умістив інструкції щодо проведення референдумів і пояснювальну записку, був схвалений на 69 засіданні 07 жовтня 2020 р. та прийнятий Венеціанською комісією на її 124-му пленарному засіданні 8-9 жовтня 2020 р. Остаточна версія переглянутого Кодексу належної практики щодо референдумів була схвалена Радою демократичних виборців 16 червня 2022 р. і прийнята Венеціанською комісією на 131 засіданні 17-18 червня 2022 р., а також схвалена Комітетом Міністрів 7 вересня 2022 р. і схвалена Конгресом місцевих і регіональних влад Європи 25 жовтня 2022 р. Дія Кодексу стосується референдумів на різних рівнях, у тому числі й місцевому. Його загальні правила повинні бути адаптовані до реальності місцевих і регіональних референдумів, відповідно до національних конституційних традицій [65], що відображено в структурі Кодексу (таблиця 2.1).

Таблиця 2.1

Структура Кодексу належної практики щодо референдумів

№	Розділ Кодексу	Структурні частини
1.	Принципи європейської виборчої спадщини	Загальне виборче право. Правило та винятки. Списки виборців. Рівне виборче право та рівні виборчі права. Рівність можливостей. Рівноправність і національні меншини. Вільне виборче право. Свобода виборців формувати думку. Свобода виборців висловлювати свої бажання та дії для боротьби з фальсифікаціями. Таємне виборче право.
2.	Умови реалізації принципів європейської виборчої спадщини	Верховенство права. Повага до основних прав. Рівень регулювання та стабільність закону про референдум. Процесуальні гарантії. Організація та контроль за проведенням референдуму неупередженим органом. Спостереження за референдумом. Ефективна система оскарження. Фінансування.
3.	Особливі правила	Змістовна чинність текстів, винесених на референдум. Процесуальна чинність текстів, винесених на референдум. Особливі правила, що застосовуються до референдумів, що проводяться на вимогу частини виборців, і до народних ініціатив. Паралелізм процедур і правил референдуму. Порядок голосування. Висновок парламенту, кворум і спеціальна більшість. Наслідки референдумів. Дата проведення референдуму.

Пояснювальна записка містить інформацію, яка допомагає більш детально розкрити усі положення Кодексу належної практики щодо референдумів. Вона має практичне значення для реалізації норм Кодексу на національному рівні органами публічного управління.

З урахуванням того, що норми цього Кодексу є підставою визнання результатів проведених референдумів європейським співтовариством та демократичності закріплених у ньому принципів і стандартів місцевої референдної демократії, Україна повинна обов'язково використати його норми під час доопрацювання Проекту Закону «Про місцеві референдуми». Як член Ради Європи наша країна має низку зобов'язань, які стосуються розвитку безпосередньої демократії на місцевому рівні. Крім цього, обрання Україною

курсу на європейську інтеграцію передбачає врахування європейських актів та відповідних стандартів проведення референдумів, а також досвіду окремих країн ЄС, які мають сталі демократичні традиції прямої демократії на місцевому рівні.

2.2. Становлення та розвиток інституту місцевого референдуму в європейських країнах

Для європейських країн інститути безпосередньої демократії на місцевому рівні є найбільш доступною формою участі населення в місцевому управлінському житті та вирішенні питань місцевого значення, тому врахування їх досвіду має особливе значення для подальшої демократизації процесів публічного управління та розбудови демократичної держави в Україні. У цьому контексті підвищення ефективності форм прямої демократії пов'язане із визначенням основних засад та створення законодавчої основи інституту місцевого референдуму.

Найбільшій популярності референдум, порівняно з іншими країнами, набув у Швейцарії. Перші згадки про народ, що живе на території сучасної Швейцарії, вкрай нечисленні. Найдавнішими мешканцями сучасної Швейцарії були гельвети (плем'я кельтського походження), на ім'я яких країна називалася Гельвецією, увійшовши до складу Священної Римської імперії у 1032 р. Внутрішнє життя країни, навіть у момент найбільшої могутності Римської Імперії, практично не підпорядковувалося регламентації із центру, тому що жителі громад звикли до самостійного вирішення всіх питань. У давніх кантонах безпосередню демократію народ здійснював сам і керувався народними сходами (зборами), що були подібними до сучасного референдуму на місцевому рівні.

У «первісних» кантонах (Швіці, Урі, Унтервальдені) найбільш значущі питання вирішувалися щорічним народним сходом чи зборами, що скликалися на лузі зазвичай навесні. Проте збори могли скликатися й у разі надзвичайних обставин. Організацію таких мирських сходів зазвичай пов'язують саме із малими територіальними розмірами територій (громад). Найдавніший сход,

звістка про який зберіглася в історичних пам'ятках, відбувся у 1294 р. в Швіці. Частіше початком перетворення народного (мирського) сходу на референдум вважають 1439 р., коли місто Берн шляхом визнання населенням права на участь у вирішенні громадських справ намагалося відновити економічний стан кантону.

Такі збори тривалий час виконували також й судові функції, а за порядком діяльності нагадували німецькі суди, маючи назву Landtag (від німецького слова, яке означало день, коли жителі збиралися для вирішення тих чи інших питань, зокрема для проведення судових зборів, однією з основних функцій яких було санкціонування податків).

Суб'єктом, який приймає публічно-владні рішення на швейцарських мирських сходах, було не все населення, а лише його певна частина. На сходи збиралося все вільне чоловіче населення, інколи також невольне чи напіввільне. У XV ст. був повсюдно встановлений віковий ценз для чоловіків – учасників сходів – 14 років (у такому вигляді вимога зберіглася до 1798 р.). До досягнення цього віку хлопчики могли на них бути присутніми, але не мали права брати участь у голосуванні. На цих зборах вирішували всі найважливіші загальні питання, а також обирали старшину, 3-х суддів, а у разі потреби – послів та інших посадових осіб.

Кожні збори починалися із церковної служби, після чого процесія, що складалася з вищих посадових осіб кантону з ландамманном на чолі, прямувала до луку, куди сходилися жителі кантону. Головуючий розміщувався у центрі, решта – навколо нього. Він виступав з доповіддю про стан справ кантону за минулий рік, після закінчення якого у тиші кожен мав подумки вимовити молитву. Потім починалося обговорення місцевих справ. Порядок денний зборів та проекти рішень були суворо регламентовані.

Рішення приймалися всенародним голосуванням, переважно двома способами: у вигляді поділу присутніх групи згодних і незгодних із цією пропозицією, або підняттям руки за чи проти цієї пропозиції. Результати голосування визначалися в «малих кантонах» безпосередньо на зборах, а у «великих землях» (більших кантонах) підраховувалися по округах (громадам).

На посаду ландамманна особа могла переобиратися необмежену кількість разів, що й відбувалося на практиці. За традицією глава кантону, який відслужив свій термін, складав із себе повноваження і вибачався на ненавмисні образи у всіх, хто може вважати себе скривдженим. Новий чи переобраний ландамман складав урочисту присягу кантону, а учасники сходу давали клятву про покору йому. Потім обирали інших посадових осіб кантону, після чого збори оголошували про закінчення своєї роботи і розходилися до наступної весни. Приблизно така сама система управління встановилася в Аппенцелі, Цузі та інших кантонах. В окремих кантонах за неучасть у народних зборах було передбачено штраф.

Як правило, для німецькомовних кантонів була властива безпосередня участь усіх повноправних членів громади у вирішенні її основних питань. Щодо франкомовних кантонів, то там зазвичай вдавалися до принципу представництва. Це пояснюється тим, що у франкомовних кантонах під впливом французьких державно-правових ідей склалося уявлення, що права громади даровані публічною владою, у зв'язку з чим вона переважно є виразником волі держави порівняно з волею населенням громади.

В еволюції мирських сходів мала місце поступовість від безпосередньої участі у вигляді народного вето до факультативного референдуму, далі з'являється обов'язковий референдум і нарешті народна ініціатива. Тобто мало місце зміщення від представників громад до безпосередніх виборців (громадян). Цей інститут, продовжуючи використовуватися у громадах, поступово дозволив удосконалювати досвід самоврядування. Нині ця первинна модель самоврядування збереглася лише в кількох кантонах: Аппенцель Родс Інтер'єр і Гларус і апробована практично в 4/5 громад (станом на 1 січня 2023 р. їх у країні 2 136).

Після багатьох століть ця форма волевиявлення швейцарського народу була змінена, удосконалена, але не втратила своєї актуальності для країни. Навпаки, референдум, а потім і народна ініціатива, у Швейцарії набули ще більшої популярності та популярності.

У Швейцарії референдуми проводяться настільки часто, що фактично стали «невід’ємною частиною процесу прийняття політичних рішень» [66, р. 89]. Нині інститут референдуму у Швейцарії на кантональному та місцевому рівні застосовується набагато частіше, ніж національному. Якщо у сільських громадах Швейцарії проведення референдумів має дуже давню історію, то в містах вони почали проводитися з кінця 1880-х рр. За останні 40 років у 21 кантоні було проведено близько 4 тис. референдумів. Водночас має місце неоднорідність використання цієї форми прямої демократії. У деяких кантонах кількість голосувань за 30 років є досить високою (467 голосувань у Цюріху, 337 – у Золотурні), тоді як у кантоні Жюра відбулося 49 голосувань, а в Тессіні 68. У кантоні Женева основними темами для референдумів є: оподаткування, житлове будівництво, освоєння території, соціальна політика, проблеми освіти та довкілля.

Нині інститути прямої демократії найактивніше використовуються у німецькомовних містах країни. Близько тисячі місцевих референдумів було проведено у Цюріху, зокрема з фінансових питань, що є своєрідним швейцарським феноменом. Вони стосуються будь-яких значних громадських інвестицій, наприклад, в будівництво громадських будівель чи парків. У багатьох громадах референдуми використовуються також для ухвалення річних бюджетів. Можливість винесення того чи іншого питання на референдум змушує окремі групи тиску дещо враховувати думку громадян і враховувати їх інтереси, як платників податків.

У сучасному світі найбільшого поширення референдуми, у тому числі й місцеві, набули лише після Першої світової війни. Якщо до Першої світової війни інститут референдуму був конституційно закріплений лише у Швейцарії та Австралії, то після 1917 р. він увійшов до більшості конституцій країн Центральної Європи та прибалтійських держав, що утворилися після війни (Австрії, Греції, Естонії, Латвії, Литви). Референдум передбачався основними законами німецьких земель Баварії, Бремена, Гессена, Пруссії, Саксонії, Тюрінгії, Вюртемберга.

Після Другої світової війни референдум вийшов на перше місце із закріпленості серед інших інститутів безпосередньої демократії. Він був включений до основних законів Франції 1946 р. (ст. 90) [67], ФРН 1949 р. (ст. 29, 146) [68], Італії 1947 р. (ст. 75, 138) [69], більшості конституцій земель ФРН.

У 1970-х рр. спостерігалася чергова «хвиля» референдумів на національному рівні, зокрема у Великій Британії, Франції, Норвегії, Данії, Ірландії, Греції та Іспанії. Відповідно це вимагало прийняття основних законів, які включили норми про низку інститутів безпосередньої демократії, в тому числі й щодо місцевого референдуму. В Іспанії безпосередня участь населення в управлінні стала можливою на рівні автономних спільнот, провінцій, комун, островів (референдум та народна ініціатива).

Наприклад, у Швеції місцеві референдуми проводяться з 1977 р., а громадянам право ініціювати місцевий референдум було надано у 1994 р. Відповідна ініціатива мала бути схвалена більшістю членів муніципальної ради. Проте це не вважалося у Швеції досить демократичною практикою для розвитку інститутів прямої демократії упродовж тривалого часу. Наприклад, незадовільним вважався досвід, коли за майже 20 років лише 150 петицій про проведення референдуму змогли набрати необхідні 5% голосів місцевих жителів, і в 10 випадках було оголошено відповідні референдуми [70, р. 25]. Тому для зміцнення прямої демократії у 2011 р. було ухвалено конституційну поправку, яка передбачає можливість відхилення ініціативи місцевих жителів щодо проведення референдуму лише 2/3 голосів членів відповідної муніципальної ради.

Наприкінці ХХ ст. у Європі норми про референдум стали включатися до конституцій багатьох країн постсоціалістичного блоку. Наприклад, такі норми умістили конституції Польщі 1997 р. [67], Латвії 1997 р. [71], Литви 1992 р. [71], Румунії 1991 р. [72], Словаччини 1992 р. [73], Словенії 1991 р. [74], Хорватії 1990 р. [72], Естонії 1992 р. [71] (таблиця 2.2).

**Конституційне закріплення інституту місцевого референдуму в
постсоціалістичних країнах ЄС**

№	Країна	Конституційні норми
1.	Болгарія	Статті 10, 42, 136
2.	Естонія	Статті 56 , 105, 106, 163
3.	Латвія	Статті 77-80
4.	Литва	Статті 68, 148
5.	Польща	Стаття 125
6.	Румунія	Статті 73, 90, 146
7.	Словаччина	Статті 93-100, 106
8.	Словенія	Статті 88, 90, 168, 170
9.	Угорщина	Статті 44, 70
10.	Хорватія	Статті 87, 98

Згідно ст. 44 оновленої Конституції Угорщини 2011 р. громадяни, «які мають право голосу, здійснюють самоврядування з допомогою обраних ними представницьких установ, як і безпосередньо – у вигляді місцевого референдуму». Відповідно до ст. 70 «право участі у місцевому референдумі та місцевій народній ініціативі відповідно до особливого закону – належить і тим, хто проживає на території Угорської Республіки як іммігрантів не угорським громадянам, якщо вони на день виборів або відповідно референдуму, що знаходяться на території країни» [72].

Регулювання місцевих референдумів на конституційному рівні відрізняється і може стосуватися загальних принципів для всіх видів референдумів в країні, як зроблено у Греції та прибалтійських країнах, чи закріплювати виключно ті норми, що стосуються місцевого голосування, як наприклад, в Італії [100, с. 152].

Водночас не можна не відзначити, що в низці країн інститути безпосередньої демократії та референдуму не закріплені на конституційному рівні через історичні особливості формування територіального устрою,

проживання на території країн різних за національністю груп населення тощо. Вони не передбачені в Конституції Бельгії 1831 р., яка у 1970-80-х рр. була суттєво оновлена. У 1994 р. у цій країні було ухвалено новий Основний закон, який також не включив до тексту взагалі інститути безпосередньої демократії. У даний час відсутні норми про референдум і в Конституції Люксембургу 1868 р., незважаючи на те, що вона неодноразово зазнавала змін, особливо в післявоєнний час. Немає таких положень у новій Конституції Нідерландів (Основному законі 1815 р.), після її повного перегляду у 1983 р., як і в Конституції Чехії, яка визначає країну як «вільну та демократичну державу» [67]. Також Конституція Мальти, у ст. 1 якої країна визначена як демократична республіка, містить лише розділ щодо діяльності місцевих рад, обраних жителями, які є частиною системи місцевого самоврядування, що затверджується державою, без надання громадянам і громадам референдних прав [75].

Історичними чинниками політичного характеру обумовлена відсутність норм щодо демократичних процедур та проведення референдуму в Конституції Республіки Кіпр, хоча її нова редакція була схвалена референдумом у 1985 р. Загалом Кіпр дотримується принципів плюралістичної демократії за повної поваги права і свободи особистості, а Конституція країни побудована на засадах двогромадськості. Як унікальна за своєю складністю та різноманітням захисних застережень через специфіку окупації країни, Конституція Кіпру суттєво відрізняється від конституцій інших країн Європейського Союзу.

Як відзначають європейські дослідники, референдуми стали невід'ємною частиною місцевої демократії в низці посткомуністичних країн відразу після 1989 р. Наприклад, польська конституція запровадила місцеві референдуми ще у 1990 р., а чеська Національна рада ухвалила закон «Про місцевий референдум» у 1992 р. Цей інститут розглядався як інструмент прямої демократії, який протиставляли комуністичним принципам демократичного централізму. Деякі політичні реформатори на початку 1990-х рр. вірили, що розширення прав громадян на участь буде ключовим механізмом запобігання поверненню до

авторитаризму та для зміцнення демократичної практики на місцевому рівні, а також важливим фактором реалізації курсу на децентралізацію. Під час комуністичного режиму Чехословацька держава скоротила кількість муніципалітетів, намагаючись упорядкувати та покращити роботу місцевої влади. Чеські землі в Чехословаччині мали, наприклад, 8 726 муніципалітетів у 1961 р., а до 1980 р. їх кількість скоротилася майже вдвічі до 4 778. Після 1989 р. національні уряди в усьому регіоні прагнули повернути назад централізацію, надавши громадянам право обирати ідентичність своєї громади шляхом референдуму про поділ або злиття муніципалітетів. Через цю особливість закони про місцеві референдуми в посткомуністичних країнах загалом сильніші, ніж у Західній Європі. У більшості західноєвропейських країн існують лише місцеві референдуми консультативні, що означає, що вони не є обов'язковими для органів місцевого самоврядування, тим самим зменшуючи їх потенціал для низових політичних змін [76].

Слід відзначити, що в Чехії взагалі відсутній інститут референдуму на державному рівні, і жодного закону про нього протягом існування країни не ухвалювалося. Для проведення одного в історії Чехії загальнонаціонального референдуму стосовно членства в ЄС у червні 2003 р. було прийнято спеціальний закон стосовно саме цього референдуму. У Конституції Чехії розміщено тільки норму щодо можливості проведення референдуму для ратифікації міжнародного договору [67]. Водночас у 1990 р. інститут місцевого референдуму був закріплений законодавчо і докладно врегульований Законом «Про вибори до общинних рад і місцевий референдум» 1992 р. У подальшому законодавство про референдуми Чехії зазнало змін, зокрема використання інституту місцевого референдуму було обмежено через посилення значення нових муніципалітетів в місцевому самоврядуванні з 2000 р. У 2004 р. був прийнятий спеціальний закон «Про місцевий референдум» і внесено зміни до окремих законодавчих актів [77]. У подальшому цього закону було внесено низку доповнень, які спрямовані на покращення окремих положень про місцевий референдум. Більшість проведених місцевих референдумів у Чехії були присвячені питанням злиття і поділу громад.

Динаміка розвитку інституту місцевого референдуму в різних країнах ЄС відрізняється. Наприклад, у ФРН до 1990 р. така можливість закріплювалася законодавством лише німецької землі Баден-Вюртемберга, проте поступово вона була закріплена і впроваджена в інших суб'єктах Німеччини.

Довгий час у Франції «республіканська» традиція виходила з того, що втручання звичайних громадян у процеси прийняття політичних рішень лише створить можливості для змішування особистих інтересів з інтересами широкої громадськості. Тому захищати та відстоювати інтереси громадськості мали право лише обранці громадян, а не самі місцеві громади. Крім цього, враховувалася історія ХІХ ст., коли завдяки референдуму 1852 р республіку було перетворено на імперський режим у результаті політичної маніпуляції. Відтоді Франція неохоче використовувала референдуми та плебісцити. Нині, як і в інших європейських країнах, місцева пряма демократія активно використовується для підвищення довіри громадян до спроможності своїх депутатів керувати місцевими справами в найкращих інтересах місцевих громад. Інструменти прямої демократії включають в себе поєднання всіх процесів, які дозволяють громадянам бути тісніше пов'язаними з розробкою правил і політики, що зазвичай є виключною відповідальністю місцевих рад, або з розробкою основних рішень, які стосуються місцевих комунальних послуг. Пряма демократія тепер має місце на різних етапах місцевого життя: перед процесом прийняття рішень, шляхом інформування та консультацій; під час процесу, як правило, шляхом прийняття спільного прийняття рішень з відповідальними місцевими установами; у деяких випадках також моніторингу та оцінки впровадження політики [78]. Якщо закон Франції від 16 червня 1971 р. містив норми тільки щодо можливості голосування при вирішенні питання об'єднання комун, то законом від 1 серпня 2003 р. повністю врегульовано порядок проведення та організацію голосувань на місцевих референдумах.

В деяких країнах ЄС становлення місцевого референдуму пройшло шлях від закріплення місцевого голосування у комплексних муніципальних законах, наприклад, про місцеві адміністрації в Ірландії, про місцеві ради на Мальті, про

муниципалітети у Фінляндії) тощо [100, с. 152], до прийняття окремих спеціальних законів стосовно інституту місцевого референдуму.

У Доповіді Конгресу місцевих та регіональних влади Європи (2021)40-11 «Проведення референдумів на місцевому рівні» від 18 травня 2021 р. відзначається, що процедура проведення місцевих референдумів залежить від того, як конкретна країна здійснює їх організацію та будує відповідну структуру. Відповідно інститут місцевого референдуму може бути закріплений на конституційному рівні в країнах ЄС, зокрема у Франції, Італії, Португалії, Угорщині, Польщі, Болгарії тощо (додаток А), законах країни, наприклад, у Фінляндії, Ірландії, Мальті, Естонії та ін. (додаток Б), у регіональному законодавстві (Австрія, ФРН, Італія, Іспанія) або в локальних актах на місцевому рівні (Нідерланди, Хорватія) [79].

Що стосується місцевого рівня, то історично це є більш характерним для федеративних країн з урахуванням специфіки певної адміністративно-територіальної одиниці. Наприклад, в Австрії це дозволено на конституційному рівні, як і в Італії, де дозволено приймати регіональні статути, «які визначають, що положення про референдуми мають міститися в регіональних законодавчих актах та адміністративних рішеннях, а також містять положення про проведення місцевих референдумів» [100, с. 152].

Водночас в низці унітарних країн Європейського Союзу було передбачено у закріпленому механізмі проведення місцевих референдумів поряд із загальним законодавством на державному рівні також і локальне регулювання засад організації й проведення місцевих референдумів. Це може набувати форми прямого або додаткового регулювання. Як відзначають автори розробки «Референдуми в Європейському Союзі», в Угорщині законодавство поступово будувалося таким чином, що на законодавчому рівні спочатку закріпили загальні принципи проведення місцевих референдумів, а потім на рівні органів місцевого самоврядування приймалися акти, в яких процедура та особливості були деталізовані. Також місцеві органи публічної влади в Естонії й Нідерландах мають право приймати свої положення про референдуми [100, с. 152 – 154].

В еволюції становлення інституту місцевого референдуму в Україні виділяють декілька періодів, включаючи часи протореферендного періоду, коли формувалися умови для його використання та власне проведення референдумів на локальному рівні в часи незалежності нашої держави, зокрема: протореферендний період з додержавницьких часів до визнання незалежності України (поява і формування передумов становлення сучасного інституту місцевого референдуму); 1991-1996 рр. (нормативне закріплення та поширення інституту місцевого референдуму); 1996 р. – до теперішнього часу (утвердження місцевого референдуму як форми народовладдя) [80].

У межах останнього також виділяють такі етапи: 1991-1996 рр. (конституювання засад референдної демократії); 1996-2000 рр. (зниження рівня використання референдумів); 2000 – дотепер (формування передумов для відновлення референдної демократії шляхом активізації законодавчих ініціатив стосовно врегулювання проведення місцевих референдумів, а також відповідної характеристики їх сутності та змісту).

Таким чином, становлення та розвиток інституту місцевого референдуму в європейських країнах залежить від історичних особливостей формування засад прямої демократії. На початку минулого століття референдум посідав дуже скромне місце серед інститутів публічного управління європейських країн, оскільки превалюючими органами, які ухвалювали рішення, продовжували залишатися представницькі установи. З часом розвиток і прийняття нових актів щодо демократичних стандартів на рівні ЄС сприяло закріпленню нових положень про місцеві референдуми та їх проведенню в країнах Євросоюзу, регламентуючи ці питання на державному, регіональному та місцевому рівнях. Для України надзвичайно важливо в умовах демократизації публічного управління у контексті європейської інтеграції врахувати під час формування нового референдного законодавства європейські стандарти та позитивний досвід окремих країн Євросоюзу в частині використання інструментів місцевої референдної демократії.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ

3.1. Визначення предметної складової місцевого референдуму в Україні з урахуванням європейського досвіду

Зважаючи на те, що Україна прагне стати членом Європейського Союзу, має бути вирішено питання побудови ефективної системи безпосередньої демократії на місцевому рівні та дієвого механізму проведення місцевих референдумів. Комплексний підхід до вирішення цього питання стосується врахування вітчизняних умов, європейських стандартів референдної демократії, зауважень експертів європейських інституцій та кращого досвіду країн ЄС в частині організації процедури проведення місцевого референдуму. На нашу думку, все це має бути враховано у новому Законі України «Про місцеві референдуми», що актуалізує формування пропозицій та рекомендацій стосовно різних процедурних аспектів місцевого референдного процесу.

Детальний аналіз змісту вітчизняних нормативно-правових актів, які регулювали інститут референдуму, особливо порівняно з європейським законодавством, свідчить про проблеми, які стосуються предмету проведення місцевого референдуму, механізму реалізації його рішень, відповідальності за їх невиконання тощо. У цій ситуації доцільно продовжити дослідження проблем предмету місцевого референдуму з урахуванням досвіду країн ЄС, результатом чого мають стати рекомендації щодо найкращого їх врегулювання та використання в Україні.

Для початку розглянемо особливості закріплення вимог щодо питань, які виносяться на місцеві референдуми, в актах Ради Європи, а потім на національному рівні, зупиняючись також на особливостях їх реалізації на практиці в країнах Європейського Союзу.

Кодекс належної практики щодо референдумів (Переглянуті керівні принципи щодо проведення референдумів), схвалений Радою демократичних виборців 16 червня 2022 р. і прийнятий Венеціанською комісією 17-18 червня 2022 р. (схвалений Комітетом Міністрів 7 вересня 2022 р. і Конгресом місцевих і регіональних влад Європи 25 жовтня 2022 р.) передбачає, що питання, які виносяться на референдум, повинні дотримуватися:

- єдності форми: пропозиція референдуму не повинна поєднувати конкретно сформульованого проекту змін із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі;

- єдності змісту: за винятком повного перегляду тексту (конституції, закону), повинен існувати внутрішній зв'язок між різними частинами кожного питання, винесеного на голосування, щоб гарантувати вільне голосування виборця, якого не слід закликати підтримати чи відхилити як ціле пропозицію без внутрішнього зв'язку;

- перегляд кількох розділів тексту одночасно еквівалентний повному перегляду; єдності ієрархічного рівня: бажано, щоб одне питання не стосувалося одночасно законодавства різних ієрархічних рівнів.

Крім цього, питання, винесене на голосування, повинне бути ясным, воно не повинно вводити в оману, не повинно наводити на відповідь. Виборці повинні бути поінформованими про наслідки референдуму, а також бути здатними відповісти на поставлене питання виключно «так», «ні» або незаповненим бюлетенем.

До предмету місцевого референдуму в країнах Європейського Союзу можуть включатися питання, які відносяться до предмету відання місцевого самоврядування (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Питання, які можуть виноситися на місцевий
референдум в країнах ЄС**

Назва країни	Предмет місцевого референдуму
Франція, Австрія, Німеччина, Мальта, Португалія, Швеція, Естонія, Латвія, Чехія	Питання місцевого значення, віднесені до компетенції місцевої влади
Бельгія	Питання комунального або провінційного характеру можуть бути предметом народної консультації у відповідній комуні або провінції (крім фінансових та кадрових питань; питань щодо зміни кордонів територіальних одиниць, оскільки вони мають регулюватися законом).
Ірландія	Проекти фінансових програм
Італія	Зміна регіональних кордонів або створення нової адміністративно-територіальної одиниці
Іспанія	Місцеві питання, що мають найбільше значення (крім питань фіскальної та бюджетної політики)
Нідерланди	Будь-які документи, прийняті провінційними чи муніципальними органами
Фінляндія	Будь-яке питання, що належить до компетенції муніципалітету.
Польща	Питання, що стосуються життя гміни (включаючи відкликання органів територіального самоуправління, обраних прямими виборами).
Словенія	Питання, що підпадають під муніципальну юрисдикцію та вважаються питаннями особливої важливості.
Угорщина	Предметом обов'язкового референдуму є: об'єднання та роз'єднання громад, перехід одного муніципалітетів з одного округу до іншого, створення нової громади, створення місцевого представницького органу або його поділ, питання, визначені самоврядними постановами. На місцевий референдум не можуть виноситися питання бюджету, місцевих податків, кадрового забезпечення тощо

На практиці найбільш поширеним предметом місцевих референдумів є зміна кордонів адміністративно-територіальних одиниць (Австрія, Естонія, Нідерланди, Угорщина). Нерідко питання зміни меж муніципалітетів є предметом обов'язкового місцевого референдуму, як в Італії, Угорщині та Чехії. Іншої поширеною проблемою, яка виноситься на голосування з імперативним

рішенням є прийняття або зміна основного нормативно-правового акту території, зокрема статуту [100].

Слід зазначити, що від питань, які виносяться на місцевий референдум залежить його вид. Як відзначає Л. Гудзь, найбільш поширеними на місцевому рівні в країнах ЄС є консультативні (факультативні) референдуми (Швеція, Естонія, Бельгія, Данія, Ірландія, Литва, Нідерланди, Люксембург), тоді як імперативні місцеві референдуми закріплені у законодавстві Франції, Іспанії, Болгарії. У Португалії, Австрії, Мальті, Італії законодавством передбачено проведення як консультативних так і імперативних референдумів. Не є поширеною у європейських країнах також практика застосування відкладальних та відхиляючих місцевих референдумів [81, с. 46].

Факультативні місцеві референдуми проводяться з різних питань місцевого значення, які не заборонені законодавством відповідної країни для винесення на референдум. На обов'язкові референдуми найчастіше виносяться питання злиття та поділу муніципалітетів. У Ліхтенштейні, а також у багатьох муніципалітетах Швейцарії проводяться обов'язкові фінансові референдуми, якщо сума публічних витрат або запозичень перевищує певну, досить велику суму.

На рівні окремих європейських країн вбачається доцільним зупинитися на досвіді сучасної Німеччини, в якій із середини ХХ ст. було розвинуто вражаюче різноманіття форм прямої демократії на місцевому рівні, що включає кілька тисяч ініціатив, серед яких популярними стали референдуми. Більше двох третин громадяни Німеччини вірять, що вони повинні мати можливість безпосередньо вирішувати важливі політичні питання і ця кількість зростає, враховуючи постійне зростання значення референдумів, зокрема, під впливом різних криз. Для громадян ФРН важливо мати право голосу в таких сферах, як економічні або транспортні проєкти, державні освітні та соціальні установи тощо [82].

У ФРН не проводяться референдуми на національному рівні, проте референдуми на земельному та місцевому рівнях є механізмом прямої демократії та інструментами участі громадян в місцевому самоврядуванні з 1990-х рр.

Початок проведення референдумів на місцевому рівні було покладено у Баден-Вюртембергу ще у 1956 р., тоді як Берлін запровадив їх тільки у 2005 р. Відтоді пряма демократія на рівні земель та місцевого самоврядування стала можливою в усіх землях Німеччини [82].

У ФРН основними формами прямої демократії, в яких використовуються місцеві референдні інструменти, на муніципальному рівні є: факультативні референдуми (Bürgerbefragung) або такі, які не мають обов'язкового характеру (Bürgerbegehren); обов'язкові референдуми (Bürgerentscheid).

Проблеми, з якими стикаються муніципалітети при організації референдумів, відрізняються, зважаючи на певні особливості земель та муніципалітетів. Так, критерій «особливої важливості» питання, яке виноситься на місцевий референдум, є не у всіх землях і на місцевому рівні врегульований по-різному. Так, законодавство Рейнланд-Пфальца встановлює закритий перелік питань, що відносяться до найбільш важливих у контексті проведення місцевого референдуму. У законах Мекленбурга – Передньої Померанії, Саксонії-Анхальт і Шлезвіг-Гольштейна діє правило допущення лише найважливіших питань на референдум, але їх перелік у законодавстві не закріплено. В останньому випадку практика свідчить, що уповноважені органи й суди при виникненні спору і прийнятті рішення про допустимість питання місцевого референдуму керуються оцінкою кількості осіб, яких стосується рішення, що може бути прийняте в результаті місцевого референдуму [83, с. 52 – 55].

У частині закріплення закритих «негативних» переліків питань місцевого референдуму також слід відзначити досвід землі Баден-Вюртемберг, де на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, що відносяться до компетенції мера, питання внутрішньої структури органів місцевого самоврядування, правовідносин між муніципальними органами та муніципальними службовцями, питання, пов'язані з місцевим бюджетом та окремими його статтями, схвалення річної бухгалтерської звітності, регулювання будівельних правовідносин та прийняття рішень у межах адміністративних процедур [84].

Ураховуючи вищенаведене, видається, що в Україні слід розглянути можливість запровадження такого списку питань місцевого референдуму. У проєкті Закону України «Про місцевий референдум» № 5512 від 19 травня 2021 р., який розглядається як перспективний для прийняття парламентом, оскільки вже отримав позитивний висновок Венеціанської комісії, предмет місцевого референдуму сформований у вигляді відкритого списку. Так, згідно ч. ст. 3 названого проєкту предметом місцевого референдуму може бути:

- затвердження статуту територіальної громади або змін до нього;
- затвердження програми розвитку територіальної громади або змін до неї;
- дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради;
- дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови;
- втрата чинності нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування або окремими його положеннями;
- інше питання місцевого значення, віднесене Конституцією та законами України до відання територіальної громади, її органів та посадових осіб.

Водночас ч. 2 ст. 3 проєкту закріплює питання, які не можуть бути предметом місцевого референдуму:

- які є предметом всеукраїнського референдуму;
- що суперечать положенням Конституції та законів України;
- спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі; віднесені Конституцією України та законами України до компетенції інших (ніж тих, що передбачені п. 5 ч. 1 ст. 3) посадових осіб та органів публічної влади;
- щодо реалізації окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом (делеговані повноваження);
- які стосуються прийняття рішення щодо затвердження, зміни місцевих бюджетів, тарифів на житлово-комунальні послуги, втрати чинності такими рішеннями;

– щодо внесення змін, скасування індивідуальних актів органів місцевого самоврядування;

– прийняття нових нормативно-правових актів.

Такий підхід авторів законопроекту до формування питань, які можуть бути винесені на місцевий референдум, має запобігти загрозам, які можуть виникнути під час реалізації прийнятого закону. Запобіжниками сепаратизму стала пропозиція закріплення на законодавчому рівні проведення таких референдумів тільки на низовому рівні адміністративно-територіальних одиниць та заборони винесення на голосування тих питань, які можуть впливати на територіальну цілісність та суверенітет. В умовах воєнного стану також положення законопроекту передбачають відкладення проведення місцевих референдумів на тимчасово окупованих територіях до повернення їх в Україну як державу.

Виходячи з цих міркувань та обмежень, на нашу думку, немає перешкод для використання досвіду країн ЄС і закріплення можливості для громадян безпосередньо впливати на фінансову політику своєї територіальної громади (формування бюджету, встановлення ставок місцевих податків). Зважаючи на те, що вирішення цих питань потребує спеціальних компетенцій, оптимальним видається варіант законодавчого врегулювання цього питання в частині надання громадянам можливість на місцевому референдумі скасувати фінансове рішення органу місцевого самоврядування.

Слід відзначити, що у ФРН на місцевий референдум також може бути винесено питання стосовно розпорядження муніципальним майном, оскільки законодавство земель ФРН не встановлює прямої заборони проведення місцевих референдумів з цих питань. Як наслідок, ці питання можуть бути винесені на місцевий референдум у тих землях, в яких відсутній закритий список питань, які можуть бути предметом місцевого референдуму. Крім цього, на місцевому референдумі може бути скасовано рішення місцевої адміністрації про купівлю чи реалізацію майна.

Винесення питань про прийняття чи зміну бюджету, а також питання фінансових зобов'язань органів місцевого самоврядування ніколи не були дозволені законодавством України. Водночас з урахуванням європейського досвіду можна розробити механізм, завдяки якому громадяни зможуть безпосередньо приймати рішення у межах бюджетного процесу. За взірць можна взяти досвід Берліну, де місцевий бюджет може бути предметом місцевого референдуму, проте ухвалене рішення є рекомендаційним для представницького органу, за яким залишається право ухвалення остаточного рішення.

В окремих муніципалітетах Німеччини діє механізм «народного бюджету» (Bürgerhaushalt), що містить елементи місцевого референдуму. Він не закріплений у федеральних та земельних законодавчих актах і застосовується відповідно до локальних нормативних актів у межах права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування. У межах зазначеної процедури, представницький орган місцевого самоврядування приймає місцевий бюджет, який включає, серед інших, видаткову статтю «народний бюджет». Далі жителям громади пропонується направити до місцевої адміністрації пропозиції щодо розподілу відповідних коштів на цю статтю. Потім місцева адміністрація організує голосування, у якому жителям пропонується обрати один із запропонованих варіантів витрачання коштів «народного бюджету».

Така модель є вдалою, оскільки вона надає жителям громади можливість безпосередньо брати участь у формуванні бюджету, а економічні ризики обмежені сумою, виділеної на «народний бюджет». Основний недолік цієї моделі полягає в низькій зацікавленості на практиці громадян у процедурі голосування. Згідно з опитуванням муніципальних службовців різних громад вважаються успішними голосування, на яких мінімальний поріг явки становив від 0,4 до 15% загальної кількості виборців [86, р. 492]. Видається недоречним, що значуще рішення про розподіл частини місцевого бюджету приймається незначною часткою мешканців. Водночас низьку явку можна пояснити тим, що механізм «народного бюджету» порівняно нещодавно було впроваджено німецькими

муніципальними утвореннями. Також можна відзначити недостатні зусилля муніципалітетів щодо інформування громадян про таку форму прямої місцевої демократії [86, р. 495].

У Франції на місцевому рівні обов'язкові чи дорадчі референдуми можуть значно відрізнятися. Деякі з них регулюються Конституцією країни, тоді як інші передбачені законом чи підзаконними актами. Основна процедура передбачена ч. 2 ст. 72-1 Конституції, яка закріпила, що: «Відповідно до умов, передбачених органічним законом, проекти рішень або актів, що відносяться до компетенції адміністративно-територіального утворення, можуть бути за ініціативою останнього бути винесені шляхом референдуму на рішення виборців даного адміністративно-територіального утворення» [67]. Тобто референдум може стосуватися лише обговорення або акта, що належить до юрисдикції відповідного місцевого органу влади, і на референдум може бути винесено проєкт рішення місцевих зборів або проєкт виконавчого акту. Окремі проєкти актів не можуть бути подані, що є суттєвим обмеженням стосовно інших питань місцевого значення.

Будь-яка комуна Франції може вимагати проведення місцевого референдуму з питання, яке належить до її відання на підставі ст. 72-1 Конституції Франції та статей Загального кодексу місцевих і регіональних органів влади (Code général des Collectivités territoriales (CGCT)). Водночас є випадки проведення місцевого референдуму за окремим державним актом, зокрема референдум 2016 р. стосовно будівництва нового аеропорту на території муніципалітету Нотр-Дам-де-Ланд. Це питання було актуальним для членів комуни, оскільки така забудова стосувалася значного впливу цього об'єкту на навколишнє середовище і викликало спротив частини населення. Оскільки це питання не могло бути вирішено на національному рівні згідно законодавства, а також не відповідало ст. 72-1 Конституції Франції, то була закріплена спеціальна процедура Постановою №. 2016-488 від 21 квітня 2016 р. щодо місцевих проєктів, які можуть мати вплив на навколишнє середовище та Указу № 2016-491 від 21 квітня 2016 р. Голосування було організовано 26 червня 2016 р., і

проект аеропорту на спірній ділянці був прийнятий більшістю 55,17% опитаної громадськості, проте так і не був реалізований.

Місцеві референдуми у Франції проводяться досить нечасто та характеризуються низькою активністю виборців. Як правило, голосування стосуються міського планування, питань забезпечення публічних органів, комунального життя, а також має місце проведення незаконних референдумів з питань, що відносяться до компетенції держави.

Законодавство багатьох європейських країн не передбачає обмежень питань, які можуть бути винесені на обговорення на місцевий референдум (Франція, Литва та Польща), хоча існують країни, де ці питання закріплюються. Виключеними з предмета місцевого референдуму у Бельгії можуть бути, наприклад, призначення та зміна місцевих чиновників, а в Іспанії та Італії – це питання бюджету чи фінансової політики. В Ірландії місцеві референдуми можуть проводитися виключно з фінансових питань [87, с. 41].

Загалом місцеві референдуми є консультативними в Бельгії, Данії, Фінляндії, Італії, Нідерландах, Іспанії та Швеції. Обов'язкові референдуми широко проводяться лише в кількох країнах, особливо в Німеччині, тоді як у Греції та Ірландії взагалі немає законів про місцевий референдум. Навпаки, у Центральній та Східній Європі закони про місцеві референдуми здебільшого є обов'язковими для місцевої влади в Чехії, Словаччині, Польщі, Угорщині, Болгарії, країн колишньої Югославії. Винятками з цього правила є Албанія та країни Балтії (де немає законів про місцеві референдуми) та Румунія, де місцеві референдуми є консультативними та можуть бути призначені лише за вказівкою мера. У більшості країн є результати є обов'язковим, якщо проголосувало не менше половини зареєстрованих виборців. У наведеній нижче таблиці підсумовано положення про місцеві референдуми в Центральній та Східній Європі [76] (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Закріплені положення про місцеві референдуми в
країнах Центральної та Східної Європи**

Земля	Ініціатор (відсоток необхідних го підписів)	Вид референдуму	% участі для отримання результату	Ініціативи місцевих жителів, фінанси	Зв'язок референдуму з муніципалітом	Право на пряме звернення
Болгарія	виборці 25% місцева рада, міський голова	Обов'язкові	50	ні	так	ні
Хорватія	виборці 20%, місцева рада	Обов'язкові	не визначено	ні	не визначено	ні
Чехія	виборці 6-30%, місцева рада	Обов'язкові	50%	ні	так	ні
Угорщина	виборці 10-25%, місцева рада	Обов'язкові	50%	ні	так	ні
Польща	виборці 10%, місцева рада	Обов'язкові	30%	так	так	так
Румунія	місцева рада	Консультативні	50%	ні	ні	ні
Словаччина	виборці 30%, місцева рада	Обов'язкові	50	ні	так	так
Словенія	виборці 5%, місцева рада	Обов'язкові	50	ні	так	ні
Сербія Чорногорія	виборці 20%, місцева рада	Обов'язкові	50	ні	так	ні

Для країн Європи, які порівняно недавно стали на шлях демократичного розвитку після десятиліть комуністичного домінування, надзвичайно важливо, щоб традиційні представницькі інститути доповнювалися формами сталої

безпосередньої демократії, що сприяє більш ефективному залученню населення до суспільно-політичного життя та сучасних демократичних цінностей. В інституті місцевого референдуму знаходить своє відображення низка базових принципів сучасної публічної адміністрації: принцип місцевої автономії, принцип децентралізації влади та принцип консультації з громадянами.

Місцеві референдуми в країнах Східної Європи найчастіше мають консультативний характер. Більшість референдумів є факультативними і стосуються різних питань місцевого життя, які не заборонені законодавством відповідної країни для винесення на референдум. В окремих державах (Болгарія, Чехія, Угорщина, Польща) можуть проводитись і обов'язкові референдуми, які на муніципальному рівні найчастіше присвячені питанням злиття та поділу муніципалітетів (громад).

У Польщі місцевий референдум є однією з двох форм (крім виборів до органів місцевого самоврядування) безпосереднього здійснення влади місцевою громадою (гміною). Шляхом місцевого референдуму мешканці гмін можуть вирішувати питання, що їй стосуються. У Польщі місцевий референдум може проводитись на кожному рівні одиниць місцевого самоврядування – муніципалітеті, повіті чи воєводстві (в останньому випадку правильною назвою має бути регіональний референдум).

Закон Польщі «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р. називає такі види місцевих референдумів:

– гмінний обов'язковий з питань самооподаткування мешканців податками на громадські справи, а також усунення гмінної ради до закінчення строку повноважень;

– гмінний факультативний з інших питань, важливих для гміни [88].

Більш детально ці питання врегульовано у Законі «Про гмінний референдум» 1991 р. [89], а пізніше у Законі «Про місцевий референдум» 2000 р. [90]. Останній закон також розділяє референдуми на обов'язкові та факультативні на рівні гміни, проте ширше, ніж закон «Про гмінне самоврядування», визначає їх межі. Обов'язковий референдум проводиться у

трьох випадках: усунення гмінної ради, усунення вйта (бургомістра, президента міста) та самооподаткування мешканців податком на суспільні справи, що входять у сферу дій та компетенцій органів влади гміни. Під час факультивного референдуму можуть вирішуватися всі важливі для жителів гміни, повіту або воєводства питання, якщо вони знаходяться у сфері компетенції органів влади даного органу місцевого самоврядування.

Таким чином, обов'язковість референдуму залежить від питання, яке виноситься на референдум відповідної гміни, зокрема: достроково припинити повноваження сільського, міського голови; дострокове припинення діяльності ради або самооподаткування жителів стосовно громадських потреб. Факультативний місцевий референдум може проводитися щодо інших справ, які належать до компетенції місцевого самоврядування.

Майже усі місцеві референдуми протягом 1990-х – початку 2000-х рр. у Польщі стосувалися дострокового припинення повноважень ради гміни (або посадової особи гміни. Причини цього були різними, зокрема: випадки безвідповідального ставлення місцевої влади до економічного становища; недостатня компетентність влади у частині вирішення громадських та економічних питань; політичні аспекти, які найчастіше ставилися у провину місцевим депутатам; невдалі прийняті рішення місцевою владою, незначна ефективність її дій, нездатність, безгосподарність, непотизм, кар'єризм, маніпуляція, відсутність належної турботи про справи гміни, марнотратство зарплат місцевих службовців, і навіть інертність.

У подальшому кількість референдумів постійно зростала, що свідчить про зацікавленість цією формою безпосередньої демократії. Їх кількість зменшувалася у виборчі роки. Предметом референдумів ставали нові питання економічного характеру, такі як: місцеві податки, відсутність преференції для місцевих підприємств та сільського господарства, питання громадського характеру (закриття шкіл чи медичних закладів).

Серед останніх проведених у Польщі місцевих референдумах слід виділити голосування жителів м. Кракова проти проведення Зимових

олімпійських ігор у 2022 р. Наслідком цього стала можливість перерозподілу коштів на важливі для громади потреби: збільшення чисельності велосипедних доріжок, побудова та підтримка парків, розробка проєкту метрополітену тощо.

У Чеській Республіці законодавство стосовно місцевих референдумів становлять закони: № 22/2004 «Про місцевий референдум та про внесення змін до деяких законів», № 131/2000 «Про столицю Прагу», № 128/2000 «Про муніципалітети (муніципальні установи)», № 491/2001 «Про вибори до муніципальних рад і про внесення змін до деяких законів». Протягом 1990-х та у 2000-х предметом більшої частини референдумів був поділ муніципалітетів. На початку 2000-х рр. пройшла хвиля референдумів, предметом яких було від'єднання від громад невеликих сіл, які були адміністративно частиною великих міст. 2000 р. став важливим переломним моментом для місцевих референдумів щодо поділу муніципалітетів і відтоді референдуми про поділ муніципалітетів проводять лише один-два рази на рік.

Норма закону щодо переліку питань, які можуть бути винесені на місцевий референдум у Чехії, є відсилочною до закону про муніципалітети, а список відкритим. Так, у Розділі II Закону «Про місцевий референдум та про внесення змін до деяких законів» в § 6 закріплено, що на місцевому референдумі приймаються рішення з питань, що належать до самостійного відання муніципалітету чи міста. Крім цього, окремо визначено вичерпні випадки неприпустимості проведення місцевого референдуму:

- про місцеві збори та про бюджет муніципалітету чи міста;
- про заснування або ліквідацію муніципальних або статутних міських органів влади та про їх внутрішню організацію,
- про обрання та звільнення мера або мера територіально неподіленого статутного міста, мера статутного міста та мера столиці Праги та їх заступників мера, членів ради муніципалітету, міста, муніципального району (муніципальної ради), членів статутної міської ради та столиці Праги та інших членів муніципальної ради, статутної міської ради, а також обраних або призначених членів інших муніципальних органів і статутного міста;

- якщо питання, поставлене на місцевому референдумі, суперечить правовим нормам або якщо рішення місцевого референдуму могло суперечити правовим нормам;
- у випадках, коли питання вирішується в особливому порядку;
- про укладення публічно-правових договорів на виконання делегованих повноважень;
- про затвердження, зміну або скасування загальнообов'язкового муніципального розпорядження;
- якщо від моменту прийняття рішення на місцевому референдумі до внесення пропозиції про проведення місцевого референдуму з цього ж питання не минуло 24 місяці [91].

У Чехії питання, яке виноситься на місцевий референдум, має бути чітко поставлене так, щоб на нього можна було відповісти словом «так» або «ні».

З 2000 р. місцевий референдум у Чехії є інструментом для вирішення низки місцевих питань і проблем. Середня кількість референдумів за рік становить 18 референдумів з оголошенням результатів. З 2004 р. зросла кількість референдумів щодо питання утилізації ядерних відходів, що почали вирішуватися у зв'язку з введенням в експлуатацію АЕС. Кількість таких референдумів то збільшується, то зменшується залежно від питань та відповідного року. Якщо у 2014 р. їх кількість була 39 референдумів на рік, то наступного року було проведено тільки дев'ять референдумів. У середньому кількість референдумів за 2010-2020 рр. становить 18 референдумам на рік [92].

«Переможцем» за кількістю проведених референдумів став Середньочеський край, який провів більше п'ятої частини всіх проведених референдумів у країні, зокрема, стосовно питань радіолокації (радару) в Брдах, розширення аеропорту у Водоходах до міжнародного. Водночас Південно-Моравський край також має багату практику проведення місцевих референдумів, проте з незначних локальних питань. У столиці країни Празі виносилося на голосування питання майже виключно пов'язані з транспортною політикою чи азартними іграми.

Дослідження свідчать, що більше половини місцевих референдумів проводиться в муніципалітетах з менш ніж 1 000 мешканців [92], що лише підтверджує тезу про те, що пряму демократію легше реалізувати в малих громадах. Крім цього, ключовим фактором позитивного впливу на активну участь громадян є так звані запитання NIMBY (Не на моєму задньому дворі). Вони стосуються питань та рішень, які безпосередньо впливають на життя громадян спільноти, будь то будівництво повітряних турбін чи створення сміттєзвалища на території муніципалітету. Актуальність винесення цих питань зазвичай приводить не тільки до підвищення рівня участі громадян, але й до більшого ступеня обов'язковості референдумів. На думку С. Баліка стосовно змісту референдумів, питання обмеження будівництва представниками приватного бізнесу і розвитку комунальної власності представляють найвищий інтерес, на другому місці – питання щодо створення сховища ядерних відходів або будівництва вітрові електростанції відіграють також важливу роль, а ще нижче – питання транспорту та фотовольтаїки (Balík 2017, с. 74) [93].

У Болгарії згідно Закону «Про пряму участь громадян у здійсненні державної влади та місцевого самоврядування» (2009 р.) На референдум виносити питання, пов'язані з муніципальним бюджетом, місцевими податками і зборами, і навіть правилами внутрішнього регламенту муніципального ради (п. 2 ст. 26). Як зазначає болгарський дослідник В. Міланов, зібрати потрібну кількість підписів буває дуже непросто, що «надає перевагу більшим політичним інститутам та організаціям (наприклад, політичним партіям), які мають відповідні фінансові та технічні можливості для збору підписів» [94]. Складніше доводиться нечисленним ініціативним групам громадян, яким часто не вдається зібрати потрібну кількість підписів. Водночас, слід визнати, що з урахуванням невисокої явки виборців зазначені вимоги мають свою логіку, бо таким шляхом влада намагається дещо підстрахуватися та отримати гарантії того, що певна кількість виборців таки проголосує за винесеним на референдум питанням та гроші на його проведення будуть витрачені не дарма.

У Бельгії референдум може проводитися з будь-яких питань місцевого значення, крім пов'язаних з оподаткуванням, місцевим бюджетом, платою за послуги, що надаються комуною, а також довгостроковим плануванням. Найбільш популярними темами є організація підземних паркувань та способи керування відходами [95].

Таким чином, у результатів поступової еволюції місцевої референдної демократії в європейських країнах було розроблено різні підходи до формулювання предмету місцевого референдуму (від політичних питань до вирішення проблем повсякденного життя). Місцеві референдуми, які за формою є дуже схожими між собою в різних країнах, суттєво відрізняються по суті та цілями, що впливає на формулювання переліку питань, які виносяться на голосування.

Рівень демократизму цього інституту залежно від виду референдуму дуже відрізняється ставленням громадян до винесених на них питань. Найбільше значення з точки зору виборців мають референдуми, проведення яких не залежить від обмежень щодо проблем, які висуваються на голосування.

Законодавство європейських країн закріплює предмет місцевого референдуму на законодавчому рівні через формування «закритих» або «відкритих» переліків питань. Одночасно закріплюються ті питання, які не можуть бути предметом місцевого референдуму. Таким же чином побудовано й ст. 3 проекту Закону України «Про місцевий референдум» № 5512.

Ураховуючи вітчизняний і зарубіжний досвід, дискусійним вбачається включення до предмету місцевого референдуму в Україні затвердження статуту територіальної громади або змін до нього, а також затвердження програми розвитку територіальної громади або змін до неї, тому що за змістом та формою такі документи є досить складними.

Так, розглянутий вище досвід Франції свідчить про те, що референдум може стосуватися лише проекту акта або рішення з питання місцевого значення, який відноситься до юрисдикції відповідного органу публічної влади. У вітчизняних реаліях треба звернути увагу, що Закон України «Про місцеве

самоврядування в Україні» не передбачає існування такого документу, як «програма розвитку територіальної громади». Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 26 цього Закону на пленарних засіданнях міських рад вирішується питання щодо затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування [10]. Тому поняття «програма розвитку територіальної громади» має бути приведене у відповідність до чинного законодавства або закріплено на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Стосовно п. 6 ч. 2 ст. 3 проєкту, яким передбачено, що не можуть бути предметом місцевого референдуму питання, які стосуються прийняття рішення щодо затвердження, зміни місцевих бюджетів, тарифів на житлово-комунальні послуги, втрати чинності такими рішеннями, вбачається, що виходячи з досвіду європейських країн місцевими референдумами можливо вирішувати деякі фінансові питання у цьому предметному полі, проте ухвалені рішення повинні мати виключно рекомендаційний характер, щоб представницький орган врахував думку населення перед ухваленням остаточного рішення, як це зроблено у Берліні.

Позитивною новелою проєкту № 5512, на нашу думку, є можливість для виборців скасувати нормативно-правовий акт органів місцевого самоврядування або його окремі положення, якщо вважають, що це шкодить інтересам громади, окрім місцевих бюджетів і податків. Певним чином це може сприяти підвищенню рівня участі громадян в діяльності органів місцевого самоврядування та включенню у процес вирішення питань місцевого значення мешканців територіальних громад.

3.2. Удосконалення організації та проведення місцевого референдуму в Україні з урахуванням європейського досвіду

Організація проведення місцевого референдуму передбачена в різних країнах на законодавчому рівні або підзаконному рівні. Спільним є те, що таке законодавством має корелюватися із виборчими нормами, зокрема стосовно місцевих виборів. Водночас у європейських країнах процедура проведення виборів і референдумів переважно визначена не одним, а декількома різними законами, тоді як порядок їх проведення є загалом уніфікованим.

Право громадянина на участь у місцевому референдумі будується на тих самих принципах, що й право громадян обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування:

- громадяни беруть участь у референдумі вільно, безпосередньо особисто на основі загального права, рівності, таємниці голосування;
- принцип безпосередньої участі громадян у прийнятті рішень з усіх питань місцевого самоврядування, які можуть бути винесені на референдуми є аналогічним принципу прямих виборів;
- збігаються принципи організації виборів та принципи організації референдумів, зокрема це стосується проведення референдумів за територіальним принципом (територія громади розбивається на дільниці для голосування).

Громадяни здійснюють своє право на референдум за місцем свого проживання на відповідних дільницях для голосування. Обов'язковим для процедури референдумів принцип гласності. Усі рішення, що стосуються місцевого референдуму, а також питань, що виносяться на референдум, доводяться до мешканців, у тому числі шляхом офіційного опублікування згаданих рішень засобами масової інформації. Будь-які прями чи непрямі обмеження прав громадян на участь у референдумі залежно від походження, расової чи національної приналежності, статі, освіти, мови, релігійних переконань, політичних й інших поглядів, роду та характеру занять

забороняються. Водночас існують обмеження, пов'язані з тим, які суб'єкти місцевих референдних відносин можуть ініціювати проведення референдуму, які питання можуть або не можуть бути винесені на місцевий референдум, території його проведення тощо.

Порядок організації та проведення місцевого референдуму в європейських країнах відрізняється, зважаючи на специфіку політичної системи, державного устрою тощо. Водночас існує спільне бачення основних етапів його проведення, що є аналогічними національним референдумам і закріплені у відповідних правових актах держав. Загалом процедура проведення місцевого референдуму в різних країнах включає декілька етапів (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Етапи організації та проведення місцевого референдуму

Першим етапом є ініціювання та призначення місцевого референдуму. Постановка питання про призначення місцевого референдуму виходить від тих суб'єктів, які нормативно визначені ініціаторами у відповідному правовому акті.

Ініціатива проведення місцевого референдуму може виходити від органів муніципальної влади або від населення. Наприклад, у Швеції ініціатива щодо місцевого референдуму може виходити від місцевої влади або громадян (має бути схвалена членами муніципальної ради). Встановлення у 1994 р. можливості відхилення ініціативи місцевих жителів половиною голосів членів

муніципальної ради привело до того, що ініціативні групи не могли набрати необхідну кількість голосів (10% від загальної кількості поданих петицій про проведення референдумів), що було визнано недемократичним. Тому з метою зміцнення прямої демократії у 2011 р. було ухвалено конституційну поправку, яка передбачає можливість відхилення ініціативи місцевих жителів щодо проведення референдуму лише 2/3 голосів членів відповідної муніципальної ради.

У північному Фламандському регіоні Бельгії місцевий консультативний референдум вважається таким, що відбувся, за підтримки не менше 10-20% жителів відповідної комуни, які досягли 16-ти років. Використання місцевого референдуму не є поширеним в країні на відміну від інституту народної ініціативи, впровадженого на комунальному рівні у 2006 р., що стосується питань муніципальної політики та надання муніципальних послуг.

У Нідерландах місцеві референдуми проводяться з ініціативи відповідної муніципальної ради, а також з 1990-х рр. можуть бути ініційовані й населенням за певних умов. Оскільки такі референдуми в країні є факультативними, то члени муніципальної ради мають право не враховувати результати референдуму, але на практиці результати враховуються, якщо було досягнуто певного рівня явки виборців.

В Іспанії вимоги змінюються залежно від чисельності населення. У муніципалітетах із населенням не більше 5 тис. осіб потрібно зібрати підписи 20% виборців; з населенням від 5 тис. до 20 тис. – 15%; з населенням понад 20 тис. – 10%. Якщо необхідні підписи буде зібрано, то відповідне питання має бути розглянуте на пленарному засіданні муніципальної ради.

У Португалії до інституту місцевого референдуму ставляться з обережністю, тому в муніципалітетах з населенням менше 3 750 осіб ініціатива проведення референдуму належить як мінімум 300 виборцям або 20% жителів відповідного муніципалітету, які мають право голосу (залежно від того, яка з цих цифр є нижчою). У всіх інших муніципалітетах з такою ініціативою мають право виступити мінімум 500 виборців або 8% жителів муніципалітету, які мають

право голосу [95]. Водночас розширюється застосування на муніципальному рівні інституту народної ініціативи, однією з форм якої є місцева правотворча ініціатива, що дозволяє встановленому законом числу виборців ініціювати ухвалення місцевою радою тих чи інших нормативних актів.

Ставлення до інституту місцевого референдуму в державах Східної Європи носить неоднозначний характер і наштовхується на цілу низку перешкод, які пояснюються інституційними причинами, а також незначним інтересом громадян до муніципальних справ й відсутністю традицій безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Впровадження інститутів прямої демократії відбувається досить повільно, наштовхуючись на опір з боку провідних політичних партій та чинної політичної еліти, яка розглядає активізацію безпосередньої демократії як загрозу своїм позиціям.

Ініціатива місцевого референдуму в цих країнах може виходити як від муніципальних органів влади, так і від населення. Так, у Болгарії згідно Закону «Про пряму участь громадян у здійсненні державної влади та місцевого самоврядування» (2009 р.) ініціаторами можуть бути: не менше 1/5 членів муніципальної ради (в будь-якому випадку їх кількість має бути не менше 3-х осіб), мера відповідної громади або місцевих жителів. Для легітимності пропозиції щодо місцевого референдуму ініціативна група має зібрати підписи у не менш, як 5% жителів громади, які мають право голосу. Згідно ст. 27 Закону референдум має бути обов'язково проведений у випадку, якщо його проведення підтримали не менше 10% мешканців громади, які мають право голосу.

У Литві референдум може бути проведено за ініціативою 10% місцевих виборців або ж 1/4 членів місцевої ради, але в будь-якому випадку тільки місцева рада приймає остаточне рішення щодо його проведення. У Чехії залежно від кількості мешканців громади відповідна ініціатива має бути підтримана від 6% до 30% місцевих жителів, які мають право голосу. У Словаччині та Словенії для винесення того чи іншого питання на місцевий референдум достатньої є підтримка 5% місцевих виборців. Крім цього, у Словенії відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування» народна ініціатива, підтримана 5% виборців,

розглядається протягом трьох місяців [96]. Угорське законодавство вимагає підпису від 5 до 10% виборців, і така ініціатива має бути розглянута муніципальною радою протягом місяця [97].

У ст. 26 вітчизняного проєкту Закону «Про місцевий референдум» № 5512 передбачено, що суб'єктами ініціювання місцевого референдуму можуть бути:

– щонайменше 10 відсотків виборців, виборчі адреси яких відносяться до території відповідної територіальної громади станом на останній день місяця, що передував місяцю, в якому розпочинається збір підписів на підтримку ініціативи;

– сільська, селищна, міська рада;

– сільський, селищний, міський голова [34].

На нашу думку, такий перелік суб'єктів ініціювання місцевого референдуму та кореляція з питаннями, які можуть бути винесені на місцевий референдум, має бути доопрацьована, оскільки існуюче формулювання створює певні труднощі при з'ясуванні питання, які саме суб'єкти можуть ініціювати місцевий референдум з питань, передбачених ч. 1 ст. 3 проєкту. У ст. 26 проєкту Закону використовуються різні підходи для встановлення кореляції між суб'єктом ініціювання та питанням, що є предметом референдуму. Наприклад, у ч. 1 ст. 26 встановлюється кореляція між суб'єктом ініціювання та формою питання референдуму, а у ч. 2, 3, 4 ст. 26 проєкту визначаються суб'єкти ініціювання місцевого референдуму вже залежно від питань, що можуть бути предметом референдуму.

Стосовно призначення місцевого референдуму, як приклад, наведемо досвід Чехії, де місцевий референдум проводиться, якщо:

– рада муніципалітету або рада статутного міста приймає рішення про це;

– підготовча комісія (громадяни та їх представники) вносить пропозицію про проведення місцевого референдуму, а міська рада приймає рішення про його оголошення.

Пропозиція підготовчої комісії може бути подана, якщо вона підтримана певною кількістю підписів у муніципалітеті або його частині. Наприклад, у статутному місті пропозиція має бути підтримана згідно Закону № 128/2000

«Про муніципалітети (муніципальну установу)» та Закону № 131/2000 «Про столицю Прагу»: до 3 000 жителів – не менше 30% уповноважених осіб, до 20 000 жителів – не менше 20% уповноважених осіб, до 200 000 жителів – не менше 10% уповноважених осіб, понад 200 тис. жителів – не менше 6% уповноважених осіб.

Пропозиція підготовчої комісії повинна містити: визначення території, на якій пропонується провести місцевий референдум; формулювання питання або питань, які пропонуються для вирішення на місцевому референдумі; обґрунтування пропозиції; кошторис витрат, пов'язаних з проведенням місцевого референдуму та реалізацією рішення, прийнятого на місцевому референдумі, порядок їх оплати з бюджету муніципалітету або міста; визначення представника із членів підготовчої комісії, прізвища, імена та по батькові членів підготовчої комісії, дату їх народження, місце реєстрації постійного місця проживання, під яким розуміється адреса проживання, власноручні підписи.

Пропозиція про проведення місцевого референдуму разом із додатком подається підготовчою комісією до відповідної ради. Якщо пропозиція підготовчої комісії не відповідає вимогам, передбаченим Законом «Про місцевий референдум», або містить неправильні чи неповні відомості, місцева рада невідкладно письмово пропонує представника усунути недоліки у зазначений строк, який не може бути меншим, ніж 7 днів. Остаточний варіант пропозиції підготовчої комісії відповідна місцева рада виносить на розгляд найближчого засідання.

На нашу думку, етап ініціювання та призначення місцевого референдуму в Україні, зважаючи на вітчизняний досвід і європейську практику, має бути виписаний і закріплений відповідно до таких стадій:

- виокремлення та формулювання предмету місцевого референдуму;
- внесення ініціативи з боку уповноважених суб'єктів місцевого самоврядування;
- інформування про внесення місцевої референдної ініціативи виборчої комісії (територіальної комісії з місцевого референдуму);

- створення та реєстрація ініціативної групи з місцевого референдуму, агітація підтримки ініціативи і збирання підписів, передача підписних листів виборчій комісії;
- перевірка та підрахунок підписів виборців виборчою комісією;
- прийняття рішення про підсумки збору підписів виборців на підтримку ініціативи щодо проведення місцевого референдуму;
- призначення місцевого референдуму виборчою комісією.

Другий етап – це підготовка проведення референдуму. На цій стадії уповноваженими суб'єктами адміністрування складаються списки учасників референдуму (реєстр виборців), формуються комісії, утворюються дільниці для голосування, проводиться інформаційне забезпечення початку референдної процедури.

У деяких європейських країнах (Ірландії, Франції) немає окремої системи органів адміністрування щодо місцевого референдуму, а функції з підготовки референдуму покладаються на уповноважених осіб органів місцевого самоврядування. Проте у більшості країн ЄС питаннями організації місцевого референдуму займаються виборчі комісії, які створені відповідно до особливостей місцевої територіальної організації виборів. Ця система може бути простою або складною: передбачати виборчі системи громад та їх частин, окружні та дільничні виборчі комісії або існування низового рівня виборчих дільничних комісій поряд із залученням додатково служб (уповноважених у структурі управлінь) з питань виборів при виконкомах муніципальних рад (наприклад, в Італії, Чехії, ФРН) [100].

Щодо створення комісій, то, наприклад, у законодавстві Чехії передбачено, що після оголошення місцевого референдуму створюються комісії для голосування. Дільничні, місцеві та міські комісії є колегіальними органами, які забезпечують підготовку і проведення голосування та встановлення його результатів. Членом відповідної комісії може бути лише уповноважена особа, яка має право голосу.

За 25 днів до дня голосування мер муніципалітету визначає мінімальну кількість членів окружної та місцевої комісії, яка не повинна бути менше 4-х осіб, ураховуючи кількість уповноважених осіб у виборчому окрузі. За день до дня голосування міський голова визначає мінімальний кількісний склад міської комісії. Мер муніципалітету або міський голова негайно повідомляє підготовчу комісію про кількісний склад відповідної комісії. Члени відповідних комісій делегуються підготовчою комісією, а також не менше одного члена районної та місцевої комісії сільським головою і не менше одного члена міської комісії міським головою.

У разі проведення місцевого референдуму на підставі рішення міської ради, члени районних і місцевих комісій делегуються головою муніципалітету, а члени міської комісії – міським головою, крім випадків, коли делегування членів комітету резервується муніципальною радою або міською радою. Делегування членів комісії здійснюється не пізніше як за 15 днів до дня голосування. Мер муніципалітету або міський голова призначає секретаря відповідної комісії не пізніше як за 15 днів до дня голосування. Строк, визначений по днях, зберігається, якщо дія уповноваженого органу вчинена в останній день строку не пізніше 16 години. Терміни не можуть бути продовжені або пропущені.

У місцевих референдумах мають право брати участь ті особи, які згідно законодавства відповідної країни наділені активним виборчим правом. Наприклад, відповідно до частини II Закону «Про вибори» 1992 р. в Ірландії кожна особа має право бути внесеною до реєстру виборців, якщо вона: досягла 18 років, і зазвичай проживає у виборчому окрузі/місцевому виборчому районі штату. Відповідно до цих вимог щодо віку та проживання, громадянство зареєстрованого виборця визначає виборча дільниця, на якій він або вона має право голосу. Лише громадяни Ірландії мають право голосувати на референдумах.

Австрія стала першим членом Європейського Союзу та першою з розвинених світових демократій, яка прийняла 16-річний вік голосування для всіх цілей. 20 листопада 2013 р. Мальта також знизила вік голосування з 18 до

16 років на місцевому рівні, починаючи з 2015 р. шляхом внесення відповідних змін до конституції, що зробило Мальту другою державою в ЄС, яка знизила рівень віку голосування. Ця тенденція знижувати вік голосування до 16 років поширилася й на інші країни, проте з певними умовами або обмеженнями. Так, у Боснії і Герцеговині, Сербії, Словенії, Хорватії – за умови працевлаштування, в Естонії тільки для голосування на місцевому рівні, як і в 7-ми із 16-ти земель Німеччини, в Угорщині у разі одруження. Віковий ценз було зменшено до 17 років у Греції з липня 2016 р.

Водночас більшість країн ЄС залишають 18-різний віковий ценз для голосувань (у тому числі, на місцевому рівні). Так, у Люксембурзі пропозиція уряду запровадити необов'язкове голосування для осіб віком 16 і 17 років була відхилена 81% виборців на референдумі в червні 2015 р.

У частині забезпечення інформаційного забезпечення початку референдної процедури, слід відзначити, що згідно проекту Закону України «Про місцевий референдум» весь процес місцевого референдуму має відповідати принципам публічності та відкритості (ст. 14) [34]. Водночас європейські документи не містять такі визначення, а норми Кодексу належної практики щодо референдумів роблять наголос на належному інформуванні й висвітленні об'єктивної інформації, а також доступності її для виборців.

Також слід відзначити, що у законопроекті № 5512 уміщено окремі статті щодо загального та спеціального інформаційного забезпечення місцевого референдуму. Згідно ст. 80 загальне інформаційне забезпечення місцевого референдуму включає інформування виборців про: право громадян на участь у місцевому референдумі, способи реалізації та захисту цього права; можливість і процедури перевірки включення себе та інших виборців до Державного реєстру виборців та списків виборців на дільницях з місцевого референдуму; можливість та порядок зміни місця голосування виборця без зміни виборчої адреси; адресу місцезнаходження територіальної та дільничної комісії з місцевого референдуму, дільниці з місцевого референдуму, до якої належить виборча адреса виборця; адресу приміщення для голосування, дату та час голосування;

підстави та порядок отримання можливості голосувати за місцем перебування; процедуру голосування та спосіб заповнення бюлетеня для голосування; право на оскарження порушень своїх прав на участь у місцевому референдумі та способи реалізації цього права; відповідальність за порушення законодавства про місцевий референдум; перелік суб'єктів процесу місцевого референдуму – прихильників та опонентів питання місцевого референдуму, зареєстрованих відповідно до ст. 68 проєкту Закону.

Відповідно до ст. 81 законопроєкту спеціальне інформаційне забезпечення місцевого референдуму передбачає інформування виборців про: початок процесу місцевого референдуму; текст питання місцевого референдуму; рахунки фондів суб'єктів процесу місцевого референдуму, допустимий розмір внеску та спосіб, у який робиться внесок; офіційні (контактні) адреси комісій з місцевого референдуму, ініціативної групи, місцевих організацій політичних партій, громадських організацій, зареєстрованих як прихильник чи опонент питання місцевого референдуму; факти та події, пов'язані з процесом місцевого референдуму; діяльність ініціативної групи, комісій з місцевого референдуму, місцевих організацій політичних партій, громадських організацій, зареєстрованих як прихильник чи опонент питання місцевого референдуму; обґрунтування ініціативною групою, місцевою організацією політичної партії, громадською організацією як прихильником чи опонентом питання місцевого референдуму їхньої позиції щодо питання референдуму [34].

На нашу думку, з одного боку, така конкретизація сприяє забезпеченню захисту права на отримання належної інформації під час проведення місцевого референдуму. Водночас законопроєкт № 5512 характеризується перебільшеною деталізацією, що має місце й у цьому випадку. Включення до закону загального права на інформування процесу проведення місцевого референдуму, серед інших прав громадян, вже має достатньо підстав у разі його порушення для звернення до суду у разі його порушення. Крім цього, виділення загального і спеціального інформаційного забезпечення процесу місцевого референдуму вбачається занадто складним для пересічного громадянина, на якого й розраховані ці норми.

Як вбачається, в Україні стосовно другого етапу мають бути закріплені такі стадії організації проведення місцевого референдуму:

- утворення дільниць для голосування та інформування виборців про початок процесу місцевого референдуму;
- формування комісій з місцевого референдуму та початок їх роботи;
- передача попередніх списків виборців комісіям з місцевого референдуму та робота з ними, усунення недоліків у списку виборців і внесення змін у списки виборців на дільницях з місцевого референдуму;
- виготовлення бюлетенів для голосування та передача їх до комісій з місцевого референдуму;
- забезпечення дільниць з місцевого референдуму необхідними приміщеннями та їх облаштування, підготовка для голосування (сповіщення виборців, проведення відповідних засідань комісій, опечатування шафи для бюлетенів тощо);
- агітація референдуму та її створення умов для рівності можливостей для її здійснення.

На третьому етапі має місце власне процедура проведення місцевого референдуму. У місцевому референдумі на цьому етапі беруть участь громадяни на основі загального рівного та прямого волевиявлення під час таємного голосування. Кожен виборець має один голос. Голосування повинно бути особистим. До голосування за дорученням застосовується досить суворе регламентування.

Для виборця таємність голосування є не лише правом, але й обов'язком. Недотримання цієї вимоги тягне за собою визнанням недійсним виборчого бюлетеня, зміст якого розкритий. Список осіб, які реально проголосували, не повинен оприлюднюватися.

Наприклад, у чеському законодавстві щодо місцевих референдумів передбачено, що громадянин («уповноважена особа») голосує особисто. Після прибуття на виборчу дільницю має підтвердити свою особу та громадянство Чеської Республіки, або громадянство держави, громадяни якої мають право

голосувати на території Чеської Республіки, дійсним посвідченням особи, якщо іноземець, картку дозволу на проживання або дійсний проїзний, дипломатичний чи службовий паспорт або проїзну картку. Після підтвердження права голосу на місцевому референдумі та внесення до витягу зі списку уповноважених осіб дільнична комісія видає уповноваженій особі виборчий бюлетень та офіційний конверт.

Процедура голосування на місцевому референдумі у низці країн ЄС проводиться протягом одного дня (Австрія, Бельгія, Болгарія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Мальта, Нідерланди, Португалія, Іспанія), або зайняти більше часу зважаючи на певні умови. Наприклад, це може бути дводенне голосування у разі одночасного проведення референдумів на всіх рівнях, як у Чехії [100].

Для всіх країн спільним є те, що місцеві органи адміністрування місцевих референдумів знаходяться під контролем центральних органів в частині формування предметного поля референдуму, а також відміни неправомірних актів, які стосуються референдуму. Характерним є покладення обов'язку стосовно ведення реєстру громадян-виборців на органи місцевого самоврядування [100].

Вимоги щодо кворуму на місцевих референдумах не є поширеними. Там, де вони встановлюються, поділяються на вимоги щодо кворуму участі та кворуму схвалення. Нормативно визначені відсотки підтримки питань, винесених на голосування або явки виборців у різних європейських країнах істотно відрізняються.

У східноєвропейських країнах формальні вимоги щодо визначення результатів місцевого референдуму не є однаковими. Так, у Румунії, Словаччині та Хорватії референдум вважається таким, що відбувся, якщо в ньому взяла участь більшість місцевих жителів, які мають право голосу (50% + 1 голос). У Чехії такі вимоги діяли до 2008 р., коли поріг явки виборців на місцевих референдумах було знижено з 50 до 35%. Це було обумовлено загальною проблемою місцевих референдумів щодо низької явки виборців. Особливо це

видно з досвіду проведення референдумів у великих містах, де ініціатори практично не можуть зібрати необхідний кворум.

До країн з більш м'якими вимогами відноситься: Польща, де передбачена явка 30% місцевих виборців, Болгарія – 40%, Литва – не менше 25% місцевих виборців. Водночас навіть за таких вимог необхідний кворум, як правило, не набирається і на виборчі дільниці зазвичай приходиться не більше ніж 3% місцевих жителів, які мають право голосу. Відповідне рішення найчастіше вважається ухваленим, якщо воно було підтримане більшістю учасників референдуму.

За таких обставин також може бути наявною вимога, щоб за пропозицію проголосувала певна кількість зареєстрованих виборців, які проживають у цій громаді. Наприклад, у Чехії рішення місцевого референдуму є обов'язковим, якщо за нього проголосувала більшість уповноважених осіб, які взяли участь у місцевому референдумі, та не менш як 25% уповноважених осіб, внесених до списків уповноважених осіб. Якщо це місцевий референдум, на якому приймається рішення про відокремлення частини муніципалітету або про злиття муніципалітетів, або про приєднання муніципалітету до іншого муніципалітету, рішення вважається прийнятим, якщо більшість зареєстрованих уповноважених осіб у списку уповноважених осіб, які за це проголосували, у разі відокремлення, у тій частині муніципалітету або частинах муніципалітету, які будуть відокремлені, у разі злиття муніципалітетів або приєднання муніципалітету до муніципалітету, в якому була подана пропозиція підготовчого комітету [67].

Якщо винесена на референдум пропозиція не буде підтримана, то новий референдум з відповідного питання зазвичай може відбутися не раніше, ніж через певний час (наприклад, через один рік, як у Болгарії відповідно до п. 4. ст. 41 Закону «Про пряму участь громадян у здійсненні державної влади та місцевого самоврядування»). Крім цього, законодавство окремих країн може встановлювати період, протягом якого прийняте на референдумі рішення не може бути переглянуте (наприклад, протягом одного року, як в Угорщині, або двох років, як в Чехії).

Покладання обов'язку підрахунку голосів та проголошення результатів місцевих референдумів, як правило, покладено на органи адміністрування, які відповідають за організацію та проведення виборів у відповідній країні.

Якщо у певних випадках використовується переносна скринька для голосування, то це допускається лише при дотриманні суворих умов, які виключають усі ризики фальсифікації.

Для оцінки точності результату голосування можуть використовуватися щонайменше два критерії: кількість виборців, що подали голос, та кількість виборчих бюлетенів у виборчих скриньках. Важливим є забезпечення контролю за підрубкою виборчих бюлетенів (вони не повинні бути підрубленими членами дільничних комісій чи позначені ними у будь-який спосіб). Невикористані та недійсні виборчі бюлетені не повинні покидати виборчу дільницю. Дільничні комісії повинні включати представників політичних партій, а протягом голосування та підрахунку голосів повинна бути дозволена присутність спостерігачів, призначених партіями чи іншими групами, які зайняли певну позицію щодо предмета голосування.

Підрахунок голосів повинен відбуватися на виборчій дільниці та бути прозорим. З урахування цього повинна бути дозволена присутність спостерігачів, представників прихильників та опонентів питання референдуму, а також засобів масової інформації. Ці особи повинні мати доступ до протоколу про підрахунок голосів. Одночасно передача результатів на вищий рівень повинна здійснюватися відкрито.

Проведення електронного голосування в деяких країнах ЄС відповідає Рекомендації Комітету Міністрів Rec(2004)11 щодо правових, операційних та технічних стандартів електронного голосування. Зокрема, допускається його застосування, тільки якщо воно безпечне, надійне, ефективне, технічно здорове, відкрите для незалежної перевірки та легко доступне для виборців; система повинна бути прозорою; якщо канали дистанційного електронного голосування не є загальнодоступними, воно повинно бути лише додатковим та необов'язковим способом голосування.

В Україні на етапі проведення голосування та встановлення результатів місцевого референдуму, на нашу думку, повинні мати місце такі стадії:

- організація та проведення голосування у встановлений день у приміщенні для голосування, а також організація голосування для осіб, які не здатні пересуватися самостійно;

- підрахунок голосів виборців після закінчення голосування членами дільничної комісії з місцевого референдуму на засіданні, виявлення невикористаних та недійсних бюлетенів, запакування документів, складання протоколу про підрахунок голосів, передача документів місцевого референдуму до територіальної комісії референдуму, якою здійснюється їх прийняття та розгляд;

- встановлення підсумків голосування з місцевого референдуму територіальною комісією та результатів голосування на її засіданні, що оформлюється протоколами;

- офіційне оприлюднення результату референдуму шляхом опублікування у ЗМІ та розміщення на веб-сайтах, набрання ним чинності.

Четвертий етап передбачає виконання рішень місцевого референдуму та їх оскарження.

Наслідки обов'язкових або консультативних референдумів визначаються Конституцією або законом про референдум. У більшості країн ЄС проводяться факультативні референдуми (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Швеція), тому їх результати мають винятково консультативне значення для органів місцевої влади. У разі проведення імперативного референдуму (Франція, Іспанія, Болгарія) їх результати повинні бути обов'язково враховані органами місцевого самоврядування.

Наприклад, у Словенії ст. 46, 47, 47а і 47б Закону «Про місцеве самоврядування» детально визначено положення про обов'язковий референдум. Згідно ст. 47б рішення виборців на такому референдумі є обов'язковим для виконання міською радою до кінця її повноважень. На відміну від результатів обов'язкового референдуму, результати дорадчого референдуму не є

обов'язковими для муніципальної ради. Лише муніципальна рада може прийняти рішення про проведення дорадчого референдуму відповідно до чинного законодавства, а самі виборці не можуть цього вимагати. Тому результат дорадчого референдуму вважається індикатором громадської думки, а не інструментом ухвалення того чи іншого рішення [98].

Погодимося, що рішення імперативного місцевого референдуму мають таку саму юридичну силу, як і нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування. Як правило, органи публічної влади не можуть скасовувати або вносити зміни до рішень імперативного референдуму впродовж визначеного законодавством певного періоду. Крім цього, рішення місцевого референдуму не мають бути затверджені органами місцевого самоврядування, тому що одразу автоматично набувають юридичної сили з того моменту, коли були оприлюднені його результати, якщо інше не передбачено рішенням місцевого референдуму [99, с. 14 – 15].

Статтею 109 законопроекту № 5512 пропонується досить детальна процедура офіційного оприлюднення результатів місцевого референдуму, що передбачає таке:

– територіальна комісія з місцевого референдуму не пізніше як на п'ятий день з дня встановлення результатів місцевого референдуму офіційно оприлюднює шляхом опублікування у відповідних місцевих друкованих засобах масової інформації результати місцевого референдуму, а також розміщує їх на офіційному веб-сайті комісії чи відповідної ради (за наявності), регіонального, територіального представництва Центральної виборчої комісії (у разі їх утворення);

– якщо рішення місцевого референдуму з питань, передбачених п. 1,2, 5 ч. 1 ст. 3 Закону, вважається прийнятим, то результати місцевого референдуму публікуються у вигляді, відповідно, рішення про визнання нормативно-правового акту органу місцевого самоврядування, окремих його положень такими, що втратили чинність, статуту територіальної громади (змін до нього),

програми розвитку територіальної громади (змін до неї) із зазначенням кількості голосів виборців, які проголосували за таке рішення місцевого референдуму;

– рішення місцевого референдуму набирає чинності з дня наступного за днем його оприлюднення;

– затвержені на місцевому референдумі статут територіальної громади (зміни до нього), програма розвитку територіальної громади (зміни до неї) набирають чинності через 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено рішенням сільської, селищної, міської ради про прийняття статуту статутом територіальної громади (зміни до нього), програми розвитку територіальної громади (зміни до неї); не пізніше наступного дня з дня встановлення результатів місцевого референдуму голова територіальної комісії з місцевого референдуму складає рішення про затвердження статуту територіальної громади (змін до нього), програми розвитку територіальної громади (змін до неї), підписує відповідно статут чи програму, додає до рішення та направляє його на підпис відповідному сільському, селищному чи міському голові, який протягом двох днів з дня отримання повинен підписати рішення та повідомити про це територіальну комісію з місцевого референдуму. У разі непідписання рішення сільським, селищним чи міським головою воно підписується головою територіальної комісії з місцевого референдуму та направляється відповідній місцевій раді;

– у разі, якщо дії територіальної комісії з місцевого референдуму щодо складання протоколу про результати місцевого референдуму оскаржені до суду в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, то офіційне оприлюднення здійснюється не пізніше як на п'ятий день з дня набрання законної сили рішенням суду у процесі відповідного оскарження;

– якщо рішення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, сільської, селищної, міської ради вважається прийнятим, то копію протоколу про результати такого референдуму територіальна комісія з місцевого референдуму не пізніше як на п'ятий день з дня офіційного оприлюднення направляє до Верховної Ради

України для призначення відповідних позачергових виборів, а також подає до Центральної виборчої комісії [34].

Реалізація результатів місцевого референдуму має передбачати:

- розгляд результатів референдуму на засіданні відповідної місцевої ради;
- врахування результату референдуму при прийнятті рішення з відповідного питання посадовими особами органів місцевого самоврядування, прийняття відповідного нормативно-правового акту тощо.

Обраний Україною підхід відповідає практиці країн ЄС, зважаючи на те, що дії, які повинні вчинити місцеві органи публічної влади після проведення місцевого референдуму, залежать від законодавчо визначеної юридичної сили наслідків голосування. Так, у країнах, закони яких передбачають тільки консультативний референдум, муніципальні органи влади за результатами проведеного голосування повинні відповідно до визначених процедурних вимог оприлюднити свою позицію щодо рішення: у Бельгії муніципальна влада оприлюднює та обґрунтовує свою позицію з прийнятого на референдумі рішення; у Нідерландах, якщо результат голосування негативним, то муніципалітетом має бути прийнято рішення з питання, винесеного на референдум, якщо позитивним, то воно автоматично набирає чинності.

У країнах ЄС рішення, прийняті на місцевому референдумі, можуть бути змінені лише шляхом проведення іншого референдуму із визначенням часових обмежень для перегляду питання (один, два чи більше років).

Учасникам місцевого референдного процесу обов'язково надається право оскарження результатів місцевого референдуму або порушень законодавства щодо процесу місцевого референдуму. В європейських країнах таке право надається окремому виборцю (Португалія, Мальта, Чехія, Угорщина) або групі виборців, громадським організаціям (Португалія) або органу, який ініціював проведення референдуму (Болгарія). Згідно законів Чехії № 22/2004 та № 169/2008 будь-яка уповноважена особа або ініціативна комісія (підготовча комісія) можуть внести подання про визнання недійсним голосування або рішення місцевого референдуму, якщо вважають, що мало місце порушення

положень Законів, яке могло вплинути на його результат, або був проведений місцевий референдум з питання, яке не належить до самостійного відання муніципалітету чи міста, проведено місцевий референдум з питання, яке не може бути проведено. Пропозиція має бути подана протягом 10 днів після оголошення результатів голосування.

В Україні пропонується рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються процедур ініціювання місцевого референдуму, процесу місцевого референдуму оскаржувати до відповідної комісії з місцевого референдуму або до суду.

Таким чином, чітке визначення процесу організації місцевого референдуму має велике значення для подальшого розвитку цього інституту, зважаючи на європейські тенденції демократизації публічного управління. Право громадян на місцевому рівні вирішувати найбільш важливі питання шляхом прямого голосування на референдумі, закріплене у Конституції України, відповідає усталеній практиці більшості країн Європейського Союзу та європейським стандартам місцевої локальної демократії. У післявоєнний час необхідним є завершення процесу нормативного оформлення інституту місцевого референдуму в Україні з урахуванням рекомендацій європейських інституцій стосовно розвитку прямої місцевої демократії та включення громадян до місцевого управлінського життя.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження щодо європейських орієнтирів розвитку інституту місцевого референдуму в Україні, відповідно до мети і завдань магістерської роботи, були зроблені відповідні узагальнення та розроблені такі пропозиції.

1. Уточнено, що місцеві референдуми не отримали такого рівня теоретико-методологічного обґрунтування, як загальнодержавні референдуми, оскільки їх результати і наслідки не мають суттєвого значення для держави в цілому, що не применшує їх значення для життєдіяльності певної адміністративно-територіальної одиниці та її мешканців. Відсутність єдиного бачення поняття «місцевий референдум» в Україні свідчить про наявність наукової дискусії стосовно змісту та сутності цього інституту, обумовленої відсутністю його належного державно-правового регулювання.

Узагальнення наукових підходів свідчить про те, що науковці до змісту дефініції місцевого референдуму включають такі його ознаки: розповсюдження на певну територію громади; наявність суб'єктів ініціювання, проведення та участі; питання, які виносяться на голосування (предмет референдуму); реалізація прийнятого рішення. Сучасне визначення місцевого референдуму має враховувати наведені концептуальні розробки та досягнення європейської та вітчизняної наукової думки. Запропоновано поняття «місцевий референдум» визначити як форму прямого волевиявлення членів територіальних громад з найважливіших питань місцевого значення, віднесених законодавством до відання місцевого самоврядування, що полягає у прийнятті рішень шляхом таємного голосування громадянами України, які мають право голосу.

2. Аналіз змісту принципів місцевого референдуму свідчить, що вони являють собою ідею, закріплену в міжнародних та європейських стандартах, яка має основоположне, засадниче, фундаментальне та провідне значення для формування конституційних і законодавчих засад місцевої референдної демократії на національному рівні. В основі кожного принципу місцевого

референдуму знаходиться певна ідея, сформована протягом багатьох століть в кожній європейській країні у власних специфічних формах, обумовлених особливостями розвитку та рівня демократичності.

У європейських країнах провідними вважаються загальні принципи, які властиві всім формам безпосереднього народовладдя: пріоритетності та загальності безпосереднього народовладдя в системі демократії; реальності і гарантованості прямого народовладдя; законності та верховенства права. Зasadничими принципами реалізації народного волевиявлення на локальному рівні є: загальне право голосу; рівність; законність; пряме волевиявлення; вільна участь у місцевому референдумі; таємність голосування; особиста участі у голосуванні; однократність голосування. З урахуванням цього, запропоновано проєкт Закону «Про місцевий референдум» №5512 доповнити принципом законності, що відповідає європейським стандартам референдної демократії.

3. Дослідження європейських актів з питань місцевої демократії показало, що стандарти стосовно місцевих референдумів закріплені у багатьох актах Ради Європи (конвенціях, резолюціях, рекомендаціях ПАРЄ, Комітету Міністрів, Венеціанської комісії), формуючи загальний комплекс демократичних стандартів для Європи в цілому. Більшість норм цих актів не є юридично обов'язковими і мають рекомендаційний характер, що не применшує їх ролі в розвитку інституту місцевого референдуму.

Розглядаючи місцеві референдуми як один із інструментів, які дають громадянам можливість брати участь у процесі вироблення рішень на локальному рівні, в актах європейських інституцій поставлено питання негайного вирішення низки проблем, які стосуються: права участі в місцевих референдумах законних іммігрантів; розширення проведення референдумів на всіх рівнях, на яких приймаються рішення в галузі політики, в країнах ЄС; володіння громадянами інформацією про питання, щодо яких належить прийняти рішення та про весь демократичний процес прийняття рішення в цілому, що обумовлює необхідність підвищення їх освіченості в інтересах формування демократичного громадянського розуміння. З урахуванням

європейських керівних принципів проведення місцевих референдумів, на національному рівні має бути забезпечено стандарти щодо: наявності чіткої національної правової основи проведення місцевого референдуму; законодавство не повинно бути змінено менш ніж за рік до проведення референдуму; чіткого визначення ініціатора проведення референдуму із зазначенням населення у якості такого; обов'язкового врегулювання кампанії з проведення референдуму, включаючи положення про реєстрацію організаторів кампанії, фінансування кампанії з проведення референдуму та гарантій плюралізму; закріплення статусу органу, який наглядає за проведенням референдуму, як незалежного від влади з повноваженнями забезпечувати дотримання правил, включаючи повноваження накладати санкції у разі їх порушення.

4. Еволюція становлення інституту місцевого референдуму в країнах Європи характеризується поступовістю переходу від безпосередньої участі населення у мирських сходах і народного вето до референдуму, за якого мало місце зміщення акценту від представників громад до безпосередніх виборців (громадян). Після багатьох століть форма волевиявлення, започаткована у Швейцарії, була змінена та вдосконалена.

Визначено, що динаміка розвитку інституту місцевого референдуму в різних країнах ЄС відрізняється. Найбільшого поширення місцеві референдуми набули після Першої світової війни, коли їх включили до більшості конституцій країн Центральної Європи та держав, що були створені. Після Другої світової війни референдум вийшов на перше місце із закріпленості серед інших інститутів безпосередньої демократії і включений до основних законів провідних демократичних країн Європи. Протягом 1970-х рр. чергова «хвиля» референдумів на національному рівні сприяла формуванню засад проведення місцевих референдумів. Наприкінці ХХ ст. норми про референдум були включені до конституцій європейські країни постсоціалістичного блоку, оскільки цей інститут розглядався як інструмент прямої демократії, який протистояв комуністичним принципам демократичного централізму. Нині

регулювання місцевих референдумів у країнах ЄС здійснюється на конституційному, законодавчому, регіональному та місцевому рівні. Процедура проведення референдумів на місцевому рівні залежить від того, як конкретна країна здійснює їх організацію та будує відповідну структуру.

5. Аналіз визначення предмету місцевого референдуму в європейських стандартах і законодавстві країн ЄС (ФРН, Франції, Польщі, Болгарії, Чехії та ін.) засвідчив його закріплення через формування «закритих» або «відкритих» переліків питань. Одночасно закріплюються ті питання, які не можуть бути предметом місцевого референдуму. Цей досвід покладено в основу проекту Закону України «Про місцевий референдум» № 5512. Водночас з урахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду країн ЄС, дискусійним є включення до предмету місцевого референдуму в Україні затвердження статуту територіальної громади або змін до нього, а також затвердження програми розвитку територіальної громади або змін до неї.

Зважаючи на проаналізовану практику країн Євросоюзу, позитивним у проекті № 5512 є можливість для виборців скасувати нормативно-правовий акт органів місцевого самоврядування або його окремі положення, якщо громадяни вважають, що це шкодить інтересам громади, окрім місцевих бюджетів і податків. Такий підхід сприятиме підвищенню уваги громадян до діяльності органів місцевого самоврядування та включенню у процес вирішення питань місцевого значення, що має позитивно вплинути на підвищення рівня довіри до місцевої влади і розвиток самоорганізації населення.

6. На основі досвіду європейських країн (Швеції, Бельгії, Нідерландів, Іспанії, Португалії, Болгарії, Литви, Словаччини, Словенії, Чехії, Румунії, Болгарії, Польщі, Греції, Естонії, Хорватії, Німеччини, Угорщини, Люксембургу, Ірландії) виділено чотири основні етапи проведення місцевих референдумів й відповідні стадії, які можуть стати орієнтиром для подальшого розвитку процедури їх організації в Україні.

На першому етапі має місце ініціювання та призначення місцевого референдуму, зокрема: формулюється предмет референдуму; вноситься

ініціатива; здійснюється інформування про внесення місцевої референдної ініціативи; створюється та реєструється ініціативна група з місцевого референдуму, збираються підписи щодо підтримки ініціативи та передаються уповноваженому суб'єкту адміністрування (комісії з референдуму), який їх перевіряє, приймає рішення про підсумки збору підписів і призначає місцевий референдум.

На другому етапі повинна проводитись підготовка місцевого референдуму, що передбачає: утворення діляниць для голосування; формування комісій з референдуму і складання ними списків учасників референдуму; виготовлення бюлетенів для голосування; організаційне забезпечення роботи діляниць; інформаційне забезпечення початку референдної процедури; агітаційна діяльність щодо референдуму та створення умов для рівних можливостей учасників референдуму.

На третьому етапі має здійснюватися організація та проведення голосування у встановлений день в приміщенні для голосування, а також для осіб, які не здатні пересуватися самостійно, а після закінчення голосування підраховуються голоси виборців і встановлюються підсумки голосування, які офіційно оприлюднюються як результат місцевого референдуму.

Четвертий етап стосується виконання рішень місцевого референдуму та їх оскарження, що передбачає: розгляд результатів місцевого референдуму на засіданні відповідної місцевої ради; врахування результату референдуму при прийнятті рішення з відповідного питання посадовими особами органів місцевого самоврядування, прийняття відповідного нормативно-правового акту. Учасники місцевого референдного процесу обов'язково наділяються правом оскарження результатів місцевого референдуму або порушень законодавства щодо процесу місцевого референдуму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Bowler S., Donovan, T., Hupp T. Ballot propositions and information costs: Direct democracy and the fatigued voter. *Western Political Quarterly*, 2002 Vol. 45, No. 2, pp. 559-568. URL : <https://www.jstor.org/stable/448727> (дата звернення: 15.10.2023).
2. Іщейкін К. Чинники ефективності застосування інструментів прямої демократії. *Evropský politický a právní diskurz*. 2017. Sv. 4, Vyd. 3. С. 124–130.
3. Cambridge Advanced Learner's Dictionary. URL : <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english> (дата звернення: 10.10.2023).
4. Altman D. Direct Democracy Worldwide Book. URL : <https://www.cambridge.org/core/books/direct-democracy-worldwide/E8AC1EAA2AD84E9B90FE987A622C5933> (дата звернення: 09.10.2023).
5. Rose R. Referendum or plebiscite: what's the difference? URL : <https://ukandeu.ac.uk/referendum-or-plebiscite-whats-the-difference/> (дата звернення: 30.09.2023).
6. The British encyclopedia, or, Dictionary of arts and sciences : comprising an accurate and popular view of the present improved state of human knowledge. URL : <https://www.biodiversitylibrary.org/item/219240#page/7/mode/1up> (дата звернення: 12.10.2023).
7. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України : навч. посіб. URL : <http://forlawyer.com.ua/knigi/referendne-pravo-ukrayini-pogorlko-vf/page,3,16442-rozdl-2-naris-storyi-referendumv.html> (дата звернення: 02.10.2023).

8. Основний Закон «Самостійної України» спілки народу українського 1905
Основний закон «Самостійної України» спілки народу українського
(Проект утворений групою членів Української Народної Партії, УНП).
URL : https://constituanta.blogspot.com/2011/08/1905_05.html (дата
звернення: 03.10.2023).
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов.
ред. В. Т. Бусел]. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. 1071 с.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р.
№ 280/97-ВР. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-
%D0%B2%D1%80](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80) (дата звернення: 05.10.2023).
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним
поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення
термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29
частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і
поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в
частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11
Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо
офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92
Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України
«Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських
рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті
(справа про адміністративно-територіальний устрій) № 11-рп/2001 [від 13
липня 2001 року. Справа № 1-39/2001 2001]. *Офіц. вісник України*. 2001. №
29. Ст. 1327.
12. Дерев'яно С. М. Поняття «місцевий референдум» у законодавчих актах
України: політико-правовий зміст дефініції. *Актуальні проблеми політики*
: зб. наук. пр. / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.). Одеса : Фенікс, 2012.
Вип. 46. С. 348–358.

13. Кузнецов І.А. Конституційні інститути безпосередньої демократії. *Зб. наук. пр. Харківського національного педагогічного університету ім. Г. С. Сковороди*. 2016. Вип. 24. С. 115–121.
14. Пшивора Б., Ільницький О., Ільків Н. Місцеві референдуми в Україні і Республіці Польща: проблемні питання правового регулювання. *Український правовис конституційного права*. 2020. № 1. С. 3–15.
15. Муркович Л. Місцевий референдум як форма безпосередньої участі населення в місцевому публічному житті. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. 2013. Вип. 4(19). С. 251–260.
16. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні : правове регулювання безпосередньої демократії : навч. посіб. Київ : Кондор, 2004. 336 с.
17. Божко В. М. Врегулювання відносин місцевого референдуму – передумова подальшої реалізації форми децентралізації. *Правова держава*. 2021. № 44. С. 21–29.
18. Янчук А. О. Науково-методологічні підходи до визначення поняття місцевого референдуму. *Правова держава : напрямки та тенденції її розбудови в Україні* : матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Тернопіль, 25 лютого 2007 р.) : у 2 ч. Ч. 1. Тернопіль, 2007. С. 74–77.
19. Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : словник-довідник. 2-е вид., перероб. та доп. Київ : Дакор, 2006. 352 с.
20. Цимбалістий Т. О., Пришляк Н.Р. Референдум як форма безпосереднього народовладдя. *Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія*. 2016. № 2 (14). URL : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16ttofbn.pdf> (дата звернення: 05.10.2023).
21. Кулініч О.В. Місцевий референдум. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків : вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 192.

22. Онишко О. Б. Місцеві референдуми в Україні. *Наук. вісник Львів. ун-ту внутр. справ.* 2015. № 2. С. 57–66.
23. Дерев'янку С. М. Поняття «місцевий референдум» у новітній українській політико-правовій думці. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили.* 2012. Т. 182. Вип. 170. С. 128–132.
24. Конституція України від 28.06.1996 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1490000071994280> (дата звернення: 05.10.2023).
25. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 12.10.2023).
26. Принцип (Словник іншомовних слів). URL : <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%EF%F0%E8%ED%F6%E8%EF> (дата звернення: 08.10.2023).
27. Словник української мови: в 11 т. Т. 7. URL : <http://sum.in.ua/s/pryncyp> (дата звернення: 09.10.2023).
28. Великий тлумачний словник української мови. URL : <https://slovnyk.me/dict/vts/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF> (дата звернення: 05.10.2023).
29. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України [Текст]. *Правова система України: історія, стан та перспективи* : у 5 т. / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2008. Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. С. 689–704.
30. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2014. Вип. 28. С. 46–55.
31. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: монограф. / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Ін-т держави і права НАН України, 2000. 248 с.

32. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії : монографія / Н. М. Оніщенко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 69 с.
33. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р. № 5475-VI // Офіційний вісник України. 2012. № 92. Ст. 3729.
34. Проект Закону «Про місцевий референдум» від 19.05.2021 № 5512. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942 (дата звернення 07.10.2023).
35. Конституція України. Наук.-практ. коментар / редкол. В. Я. Тацій [та ін.]. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2011. 1128 с. URL : <http://uport.inf.ua/konstitutsiya-ukrajini-naukovo-praktichniy.html> (дата звернення: 05.10.2023).
36. Єльчієва О. Р. Місцевий референдум як один з інструментів децентралізації державної влади в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 261–263.
37. Бондар М. Ю. Принципи конституційних референдумів в Україні. *Юрид. наук. електрон. журн*. 2015. Вип. № 2. URL : http://lsej.org.ua/2_2015/10.pdf (дата звернення: 11.10.2023).
38. Шумляєва І. Д. Європейські орієнтири розвитку інституту місцевого референдуму // І. Д. Шумляєва, І. С. Матвійчук // *Розвиток основних напрямів соціогуманітарних наук: проблеми та перспективи* (м. Кам'янське, 9-10 червня 2022 р.) : зб. статей і тез / відп. за вип. К. Ю. Богомаз. Кам'янське : ДДТУ, 2022. С. 339–347.
39. Верховенство права : доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26.03.2011 р.) № 512/2009. URL : https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf (дата звернення : 11.10.2023).
40. Братасюк М., Росоляк О. Співвідношення принципу верховенства права та принципу законності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 1 (13). С. 11–17.

41. Шумляєва І. Забезпечення дотримання принципів верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації: термінологічний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. Вип. 2 (41). С. 91–98.
42. Ставнійчук А. П. Конституційно-правова практика регулювання та проведення місцевих референдумів у зарубіжних країнах. *Юридична наука*. 2015. № 11. С. 50–58.
43. Ключковський Ю. Б. Принципи таємного голосування <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/0046547c-5abe-409f-b344-364a6f47c286/content> (дата звернення: 05.10.2023).
44. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. М. І. Ставнійчук, М. І. Мельника. – Київ : Атіка, 2002. – 384 с.
45. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваіте, 2018. 908 с.
46. Маркітантов В., Нечитайло В. Референдум як форма прямої демократії: зарубіжний і вітчизняний досвід. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2015. Вип. 27. С. 69–74.
47. Шумляєва І., Матвійчук І. Еволюція європейських актів стосовно розвитку інституту місцевого референдуму. *Розвиток основних напрямів соціогуманітарних наук: проблеми та перспективи* (м. Кам'янське, 9-10 червня 2022 р.) : зб. статей і тез / відп. за вип. К. Ю. Богомаз. Кам'янське : ДДТУ, 2022. С. 69–71.
48. Віденська конвенція про право міжнародних договорів ООН від 23.05.1969 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text (дата звернення : 20.09.2023).
49. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 05.10.2023).

50. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 15.10.2023).
51. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування від 16.11.2009 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text (дата звернення: 05.10.2023).
52. Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи від 09.12.1998 р. URL : https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml (дата звернення: 15.10.2023).
53. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийняті Комітетом міністрів 27.09.2017 р. на 1295-ому засіданні заступників міністрів. URL : <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135> (дата звернення: 15.10.2023).
54. Рекомендація CM/Rec(2018)11 Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі, прийнята Комітетом міністрів 28.11.2018 р. на 1330-му засіданні заступників міністрів. URL : <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-11-civic-space-ukr/168097ed38> (дата звернення: 15.10.2023).
55. Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі від 10.10.2007 р. URL: <https://minjust.gov.ua/dep/ddr/rekomendatsiya-radi-evropi-cmrec200714-schodo-pravovogo-statusu-neuryadovih-organizatsiy-v-evropi> (дата звернення: 15.10.2023).
56. Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень : ухв. Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1.10.2009 р. URL : <https://rm.coe.int/16802eeddb> (дата звернення : 12.10.2023).

57. Recommendation No.R (96)2 to Member States on Referendums and Popular Initiatives at Local Level. Adopted on 15 February 1996. URL: <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek9.pdf> (дата звернення: 15.10.2023).
58. Rules of Procedure of the Assembly of the Council of Europe : Adopted by the Parliamentary Assembly of Council of Europe on November 04, 1999. URL : http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=ENtoc_N0A29C3B0N0A317730#Format-It (дата звернення: 15.10.2023).
59. Statute of the Council of Europe : Adopted by Council of Europe on May 05, 1949. URL : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (дата звернення: 05.10.2023).
60. Шварцева М. Загальна характеристика правових актів парламентської асамблеї Ради Європи. Національний юридичний журнал: теорія і практика. 2015. № 6. С. 114-118.
61. Referendums: towards good practices in Europe Recommendation 1704 (2005) Reply from the Committee of Ministers adopted at the 945th meeting of the Ministers' Deputies (9 November 2005). URL : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11074&lang=EN> (дата звернення: 05.10.2023).
62. European commission for democracy through law (Venice commission) code of good practice on referendums adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008rev-cor-e) (дата звернення: 05.10.2023).
63. European commission for democracy through law (Venice commission) commission europeenne pour la democra Strasbourg, 30 November 2018. Etude No. 887/2017 CDL(2018)042. URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2018\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2018)042-e) (дата звернення: 05.10.2023).

64. Updating guidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States : Resolution 2251 (2019) Assembly debate on 22 January 2019 (3rd Sitting). Text adopted by the Assembly on 22 January 2019 (3rd Sitting). URL : <https://pace.coe.int/en/files/25325/html> (дата звернення: 08.10.2023).
65. Revised code of good practice on referendums : approved by the Council for democratic elections at its 73rd meeting (Venice, 16 June 2022) and adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022), endorsed by the Committee of Ministers (7 September 2022) and the Congress of local and regional authorities of Europe (25 October 2022). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD\(2022\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD(2022)015-e) (дата звернення: 05.10.2023).
66. Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America / Ed. by R. Hambleton, H. S. Savitch, M. Stewart. Houndmills, 2003. 250 p.
67. Конституції країн світу: Королівство Данія, Французька Республіка, Чеська Республіка, Республіка Польща : переклад з офіц. тексту : пер. с дат., фр., чеш., пол. / Уклад. О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. О. В. Коротюк, Д. В. Каєвич, Т. В. Руденко. Київ : ОВК, 2021. 231 с.
68. Конституції країн світу: Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Німеччина, Королівство Швеція / Уклад. О. В. Коротюк, О. В. Лавринович / Переклад – Т. В. Руденко, В. С. Станіч. – Київ : ОВК, 2021. – 370 с.
69. Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович / Переклад – Т. В. Руденко, В. С. Станіч. – Київ : ОВК, 2021. – 320 с.
70. Olsson M. Effects of Government-initiated Referendums: A Study of how Swedish Citizens Perceive Government-initiated Local Referendums: Master's Thesis. Lund, 2014. 247 p.

71. Конституції країн світу: Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович / Переклад – А. О. Воїнова. – Київ : ОВК, 2022. – 162 с.
72. Конституції країн світу: Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія / Уклад. О. В. Коротюк, О. В. Лавринович / Переклад – Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. 250 с.
73. Конституція Словацької республіки від 1 вересня 1992 року. https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127 (дата звернення: 05.10.2023).
74. Конституції країн світу: Республіка Словенія, Боснія і Герцеговина, Республіка Північна Македонія / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович / Переклад Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. 164 с.
75. Kostituzzjoni ta' malta 21 ta' Settembru 1964. URL : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mlt127632.pdf> (дата звернення: 05.10.2023).
76. Smith Michael L. Cesty k efektivní přímé demokracii: česká místní referenda v regionálním srovnání. URL : <https://czechpolsci.eu/article/view/34610/29501> (дата звернення: 05.10.2023).
77. Zákon o místním referendu a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22> (дата обращения: 19.02.2018).
78. Local referendums in France: a disappointing experience Stéphane Guérard <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-92898-213> (дата звернення: 15.10.2023).
79. 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 (Monitoring Committee). URL: <https://rm.coe.int/holding-referendums-at-local-level-monitoring-committee-rapporteur-vla/1680a287be> (дата звернення: 05.10.2023).
80. Шункін М. Еволюція інституту місцевого референдуму в Україні / Максим Шункін // Державне управління та місцеве самоврядування. –

2015. – Вып. 4 (27). – С. 278 – 288. URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04\(27\)/31.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/31.pdf) (дата звернення: 05.10.2023).
81. Гудзь Л. В. Місцеві референдуми у країнах Європейського Союзу та України: порівняльна характеристика. Вісник Харківського нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. 2022. Вып. 33. С. 44-51.
82. Witte F. Local referendums and organizational challenges of municipalities in Germany : Master Thesis. http://essay.utwente.nl/92302/1/Witte_MA_BMS.pdf (дата звернення: 08.10.2023).
83. Dustmann U. Die Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland, Lang, 2000, с. 52-55. URL : <https://www.peterlang.com/document/1090224> (дата звернення: 05.10.2023).
84. Gemeindeordnung In der Fassung vom 24.07.2000. Baden-Württemberg (zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.06.2023 (GBl. S. 229) m.W.v. 01.07.2023. URL : <https://dejure.org/gesetze/GemO> (дата звернення : 22.10.2023).
85. Verkauf öffentlichen Vermögens: Gemeinden müssen die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens bei der Vertragsgestaltung beachten (VG Wiesbaden, AZ. 7 L 144/12). Ilex Rechtsanwälte. URL : <https://www.ilex-recht.de/nachricht-im-detail/verkauf-oeffentlichen-vermoegens-gemeinden-muessen-die-moeglichkeit-eines-buergerbegehrens-bei-der-vertragsgestaltung-beachten-v.html> (дата звернення: 02.10.2023).
86. Zepic R., Dapp M., Krcmar H. E-Partizipation und keiner macht mit. Das Geheimnis geringer Beteiligungsquoten deutscher Bürgerhaushalte // HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik. – 2017. – Vol. 54, no. 4, p. 492. https://www.researchgate.net/publication/318141633_E-Partizipation_und_keiner_macht_mit_Das_Geheimnis_geringer_Beteiligungsquoten_deutscher_Burgerhaushalte (дата звернення: 10.10.2023).

87. Скрипнюк О. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя. Вісник Національної академії правових наук України. 2015. № 1 (80). С. 37–44.
88. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095> (дата звернення: 15.10.2023).
89. Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19911100473> (дата звернення: 15.10.2023).
90. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20000880985> (дата звернення: 15.10.2023).
91. Zákon č. 22/2004 Sb. Zákon o místním referendu a o změně některých zákonů. URL : <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22> (дата звернення: 15.10.2023).
92. Blaha P. Vox populi, vox dei: local referenda in The Czech republic 2000-2020. *Journal of comparative politics*. 2023. Vol. 16. No. 1. URL : https://www.researchgate.net/publication/366792470_VOX_POPULI_VOX_DEI_LOCAL_REFERENDA_IN_THE_CZECH_REPUBLIC_2000-2020 (дата звернення: 15.10.2023).
93. Balik S., Pink M., Roberts A., Rybar M., Spac P., Svacinova P., Voda P. «Referenda a ceska demokracie». In *Kvalita demokracie v Ceske republice*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2017. С. 58–76.
94. Milanov V., *Direct Democracy in Bulgaria*, Budapest 2016, URL : https://plwp.eu/docs/wp/2016/2016-1_Milanov.pdf (дата звернення: 15.10.2023).
95. Best E., Augustyn M., Lambermont F. *Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for Forging EU Citizenship and Identity?* Maastricht, 2011. P. 65.
96. *The Law on Local Self-Government*. URL: <http://www.parliament.am/library/Tim/slovenia.pdf> (дата звернення: 14.02.2018)

97. Act LXV of 1990 on Local Governments. URL: http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary_Municip_English.htm (дата звернення: 10.02.2018).
98. Referendum, popular initiative and the European Citizens' Initiative. URL : <https://www.gov.si/en/topics/referendum-popular-initiative-and-the-european-citizens-initiative/> (дата звернення: 05.10.2023).
99. Зварич І. Політико-правові засади референдумів в Україні: політологічний контекст. *Віче*. 2012. № 3. С. 14–15.
100. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Грищук, Н. В. Колодяжна, А. Євгенєва ; за ред. Д. С. Ковриженка. Київ : ФАДА, ЛТД, 2007. 186 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.2.1

Регулювання інституту місцевих референдумів на конституційному рівні в країнах Європейського Союзу

Країна	Статті
Франція	Стаття 3. Уся повнота влади належить народу, який здійснює її через своїх представників або через референдуми. Волевиявлення може бути прямим або непрямим, волевиявлення завжди є загальним, рівним та таємним. Усі громадяни Франції обох статей, які досягли повноліття і не позбавлені громадянських та політичних прав, мають право голосу, яке реалізується в порядку, визначеному законом.
Люксембург	Стаття 51. Виборці можуть здійснювати владу безпосередньо через референдум, підстави та умови проведення якого визначаються законом .
Австрія	<p>Стаття 10. Федерація має право приймати закони з питань проведення референдумів та забезпечувати їх виконання.</p> <p>Стаття 26. До повноважень виборчих комісій відноситься проведення референдумів.</p> <p>Стаття 45. Питання вважається схваленим на референдумі, якщо на його підтримку подано абсолютну більшість дійних голосів; результат референдуму має бути офіційно оприлюднений.</p> <p>Стаття 46. Процедура ініціювання і проведення референдуму має визначатись Федеральним законом.</p>
Італія	<p>Стаття 75. Рішення вважається схваленим на референдумі, якщо участь у референдумі взяло більше половини зареєстрованих виборців, і якщо за рішення було подано більше половини дійсних голосів виборців.</p> <p>Стаття 123. Усі, хто має право голосу на виборах до парламенту, мають право голосу на референдумах. Предметом місцевих референдумів можуть бути статuti регіонів – у випадку, якщо протягом 3 місяців після опублікування статуту не менше 20% виборців відповідного регіону або 20% членів регіональної ради вимагають проведення референдуму щодо затвердження статуту на референдумі, статут виноситься на затвердження референдумом. У разі винесення статуту на референдум він набуває чинності за умови схвалення більшістю дійсних голосів виборців, які взяли участь у референдумі. Порядок проведення місцевих референдумів та народних ініціатив визначається статутами регіонів</p> <p>Стаття 132. На місцеві референдуми також виносяться пропозиції щодо зміни меж регіонів або створення нових регіонів.</p>

Продовження табл. А.2.1

Польща	<p>Стаття 62. Право на участь у референдумах мають громадяни Польщі, яким на день проведення референдуму виповнилось 18 років.</p> <p>Стаття 125. Принципи та процедури проведення місцевих референдумів визначаються законом.</p> <p>Стаття 170. Члени самоврядної громади мають право вирішувати на референдумах питання місцевого значення, у тому числі – питання про розпуск органу місцевого самоврядування, обраного на прямих виборах.</p>
Болгарія	<p>Стаття 10. Усі місцеві референдуми проводяться на основі загального, рівного, прямого волевиявлення шляхом таємного голосування.</p> <p>Стаття 42. Кожен громадянин, який досяг 18-річного віку і не відбуває покарання у вигляді позбавлення волі, має право обирати до органів державної влади, місцевого самоврядування і брати участь у референдумах. Порядок проведення виборів і референдумів визначається законом.</p> <p>Стаття 136. Громадяни здійснюють місцеве самоврядування через виборні органи та безпосередньо через референдуми і збори громади. Межі муніципалітетів визначаються на основі рішень місцевих референдумів.</p>
Словенія	<p>Стаття 90. Право голосу на референдумах мають ті, хто має право голосу на виборах. Порядок проведення референдумів визначається законом.</p> <p>Стаття 139. Предметом місцевих референдумів може бути питання створення нових муніципалітетів – рішення про створення нових самоврядних одиниць (муніципалітетів) приймається у формі закону на підставі рішення референдуму, у якому взяли участь виборці, що проживають на відповідній території.</p>
Угорщина	<p>Стаття 28. Референдум не може проводитись щодо розпуску представницьких органів самоврядування.</p> <p>Стаття 70. Усі повнолітні громадяни Угорщини, що проживають на території Угорщини, мають право на участь у місцевих референдумах за умови їх перебування на території Угорщини на день проведення референдуму. Особи, які постійно проживають на території Угорщини, але не є громадянами Угорщини, мають право брати участь у проведенні місцевих референдумів за умови їх перебування на території Угорщини на день проведення референдумів.</p>

Додаток Б

Таблиця Б.2.1

**Регулювання проведення місцевих референдумів на законодавчому рівні в
країнах Європейського Союзу**

Країна	Назви законів
Австрія	На рівні країни: Федеральні закони «Про порядок проведення народних опитувань» 1989 р. та «Про народне голосування» 1972 р. На рівні суб'єктів федерації порядок проведення місцевих референдумів визначається їх власним законодавством
Бельгія	Федеральний закон «Про місцеве самоврядування» 1989 р. На місцевому рівні референдуми проводяться на підставі актів органів виконавчої влади, відповідальних за їх призначення, підготовку та проведення
Франція	Закон «Про місцеві референдуми» 2003 р.
Фінляндія	Закон «Про процедуру проведення місцевих консультативних референдумів» 1990 р.
Ірландія	Закон «Про референдуми» 2001 р.
Нідерланди	Закон «Про референдуми» 2002 р.
Іспанія	Закон «Про регулювання форм референдумів» 1980 р.
Португалія	Закон «Про правовий режим місцевого референдуму» 2000 р.
Кіпр	Закон «Про референдум» 1989 р.
Мальта	Закон «Про референдуми» 1973 р.
Чехія	Закон «Про місцевий референдум» 2004 р.
Естонія	Закон «Про референдуми» 2002 р.
Литва	Закон «Про референдум» 2002 р.
Румунія	Закон «Про порядок організації та проведення референдумів» 2000 р.
Словаччина	Закон «Про порядок проведення референдумів» 1992 р.
Словенія	Закон «Про виборчу кампанію та кампанію з проведення референдумів» 2007 р.