

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

На правах рукопису

СТАВНІЙЧУК АНАСТАСІЯ ПЕТРІВНА

УДК 342.8

**МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО
ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ
ГРОМАДОЮ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

ДИСЕРТАЦІЯ
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник
Лотюк Ольга Степанівна
доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2017

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ	13
1.1. Доктринальні підходи до визначення поняття місцевого референдуму	13
1.2. Генезис інституту місцевого референдуму в Україні	28
1.3. Принципи місцевого референдуму в Україні в контексті європейських стандартів	50
1.4. Предмет місцевого референдуму	88
1.5. Види місцевого референдуму	105
Висновки до розділу 1	119
РОЗДІЛ 2. МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ – ПРІОРИТЕТНА ФОРМА ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ У ЗДІЙСНЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ	126
2.1. Конституційно-правові засади регулювання місцевого референдуму в Україні	126
2.2. Особливості процедури організації та проведення місцевого референдуму як механізму вираження волі членів територіальних громад при здійсненні муніципальної влади	158
2.3. Проблеми удосконалення конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму в Україні.....	178
Висновки до розділу 2.....	196
ВИСНОВКИ.....	200
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	207

ВСТУП

Актуальність дослідження. Сьогодення України характеризується прагненням фундаментальних змін у функціонуванні влади. Широкомасштабна реформа децентралізації влади зумовлює перерозподіл та чітке розмежування повноважень державної влади та місцевого самоврядування, передачу більш широкого кола функцій, а відтак – повноважень та ресурсів до системи місцевого самоврядування, діючи передусім відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим особливого значення набувають питання активного залучення громадян до участі в публічному житті на місцевому рівні. Місцевий референдум є однією із найбільш важливих конституційних форм безпосередньої демократії. Він дозволяє вирішувати найбільш гострі, важливі та проблемні питання локального (місцевого) значення, за винятком тих, які відповідно до Конституції та законів України не можуть бути винесені на такий референдум. Завдяки інституту місцевого референдуму члени територіальних громад матимуть правові можливості безпосередньо впливати на вирішення питань сталого розвитку територіальних громад в Україні.

Разом із тим, у зв'язку з втратою чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року і ухваленням лише Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року, в Україні склалася ситуація, коли громадяни були позбавлені фактичної можливості реалізації конституційного права брати участь у місцевому референдумі (закріпленого, насамперед, положеннями ч. 1 ст. 38 Конституції України) та права на участь у здійсненні місцевого самоврядування через право вирішувати питання місцевого значення шляхом місцевого референдуму, оскільки нового закону України про місцевий референдум Верховною Радою України до цього часу так і не ухвалено. Через відсутність належного законодавчого механізму нині неможливо забезпечити проведення в Україні місцевого референдуму як такого, незважаючи на

те, що дане право членів територіальних громад на участь у місцевому референдумі прямо передбачено Конституцією України.

Наявність суттєвих прогалин правового регулювання місцевого референдуму в національному законодавстві свідчить й про недостатню розробленість доктринальних засад вищевказаного питання та про потребу приведення чинного законодавства до рівня, який забезпечить українському народові можливість реалізовувати права, гарантовані Конституцією України.

Українське суспільство та держава прагнуть реформування влади з метою її наближення до громад, а відтак – повернення значної частини владних повноважень безпосередньо народу. Такий стан речей також вказує на актуальність наукового дослідження інституту місцевого референдуму як пріоритетного, дієвого та прозорого механізму прямого волевиявлення на місцях. Крім того, актуалізується питання розробки та впровадження належного конституційно-правового регулювання та законодавчого підґрунтя на підставі аналізу національних конституційних надбань, правозастосовної діяльності в ході проведення місцевого референдуму в Україні, а також консолідації досвіду інших держав щодо його проведення в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана в рамках наукової теми «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний і практичний аспект» (№ 11 БФ 042-01, номер державної реєстрації 0111U008337), яка досліджувалася на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка з 01 січня 2011 р. по 31 грудня 2015 р. і «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС» (№ 16 БФ 042-01), яка досліджується на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка у період 2016 – 2018 років.

Тему дисертаційної роботи затверджено вченою радою юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол від 20 грудня 2013 року № 4).

Мета і завдання дисертаційного дослідження полягають у тому, щоб на основі аналізу національного законодавства України та досвіду зарубіжних країн,

практики його застосування та узагальнення основних положень праць провідних науковців за напрямом досліджень з'ясувати особливості конституційно-правової природи та регулювання інституту місцевого референдуму, встановити теоретичні і практичні проблеми функціонування цього конституційного інституту безпосередньої демократії, сформулювати авторську концепцію вдосконалення правового регулювання організації та проведення місцевих референдумів в Україні.

Досягнення поставленої в дисертаційному дослідженні мети, визначення її сутності потребує вирішення таких дослідницьких **завдань**:

- проаналізувати доктринальні підходи до формування та визначення поняття місцевого референдуму;
- з'ясувати генезис інституту місцевого референдуму в Україні;
- виявити специфіку системи принципів місцевого референдуму в Україні в контексті європейських стандартів;
- визначити предмет місцевого референдуму;
- визначити й охарактеризувати види місцевого референдуму;
- виявити специфіку конституційно-правових засад регулювання місцевого референдуму в Україні;
- визначити особливості процедури організації та проведення місцевого референдуму як механізму вираження волі членів територіальних громад;
- розробити пропозиції щодо удосконалення конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму в Україні.

Об'єкт дисертаційного дослідження становлять суспільні відносини, що виникають у зв'язку з конституційно-правовим регулюванням місцевого референдуму як конституційної пріоритетної форми прямої демократії в Україні.

Предметом дисертаційного дослідження є місцевий референдум як форма безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання – як філософських, так і правових, а також загальнонаукових. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість здійснити системний порівняльно-правовий інституційний та

процесуальний аналіз конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму в Україні як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою. Найбільш широко використано порівняльно-правовий метод, що дало змогу виокремити типові риси і національні особливості формування та застосування інституту місцевого референдуму в Україні. Принцип історизму став методологічною основою дослідження етапів розвитку інституту місцевого референдуму в Україні та світі (підрозділи 1.1, 1.2). Аксіологічний та діалектичний підходи дали можливість проаналізувати інститут місцевого референдуму як одну з вищих демократичних цінностей та визначити заходи щодо його зміцнення (підрозділи 1.3, 1.4, 1.5, 2.1, 2.3). За допомогою методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, визначено сутність та особливості організації та проведення місцевого референдуму у реаліях сьогодення (підрозділи 1.1, 1.3–1.5, 2.1, 2.2). Завдяки здійсненню документального аналізу, використанню спеціально-юридичного та статистичного методів були виокремлені особливості правового регулювання інституту місцевого референдуму в Україні та світі (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1–2.3), визначені напрями реформування та вдосконалення функціонування зазначеного інституту (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3).

Теоретико-методологічну основу дослідження становлять праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих правових наук, у тому числі дослідження зарубіжних учених. Науковий пошук базувався на теоретичних та практичних результатах досліджень провідних учених, зокрема О. В. Антонюка, О. М. Бандурки, М. О. Баймуратова, Ю. Г. Барабаша, О. В. Батанова, І. П. Бутка, М. В. Вітрука, О. М. Головка, Ю. Б. Ключковського, В. В. Копейчикова, В. Ф. Котока, В. В. Кравченка, О. О. Кутафіна, О. С. Лотюк, О. О. Майданник, В. В. Маклакова, О. В. Марцеляка, О. Г. Мурашина, В. Ф. Нестеровича, М. В. Оніщука, В. Ф. Погорілка, Х. В. Приходько, П. М. Рабіновича, С. Г. Серьогіної, О. В. Скрипнюка, М. І. Ставнічук, П. Б. Стецюка, Б. О. Страшуна, В. Я. Тація, Ю. М. Тодики, О. Ю. Тодики, І. А. Хтярука, М. В. Цвіка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, Л. П. Юзькова та інших. Характеристика конституційно-правової природи інституту місцевого референдуму спирається на

праці В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренка. Окремі аспекти щодо функціонування системи місцевого самоврядування містяться у працях Ю. М. Бисаги, В. П. Гробової, В. О. Серьогіна. Деякі аспекти щодо шляхів удосконалення правового регулювання у сфері безпосередньої демократії містяться в роботах М. М. Воронова, А. О. Янчука та інших.

Нормативну базу дослідження становлять нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, міжнародні договори, правотворчі рішення міжнародних організацій і органів, зокрема: Конституція України, інші акти конституційного характеру як України, так і зарубіжних держав; окремі міжнародно-правові договори; Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06 листопада 2012 року та інші закони України, які є основою законодавства про референдуми; а також підзаконні акти, зокрема, укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, документи міністерств і відомств, постанови Центральної виборчої комісії, органів місцевого самоврядування тощо.

Емпіричною базою дослідження є декларації та резолюції міжнародних міжурядових організацій, звіти органів державної влади, матеріали судової практики, офіційні статистичні дані з досліджуваної проблематики.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є одним із перших в Україні спеціальних комплексних правових досліджень, яке було проведене на новітньому етапі, зокрема, після втрати чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», а також в ході реформи децентралізації влади в Україні, присвячене актуальним теоретичним та практичним проблемам у сфері безпосередньої демократії на сучасному етапі розвитку українського суспільства і держави. У результаті проведеного в дисертації дослідження сформульовано низку нових теоретичних висновків і узагальнень, зокрема:

вперше:

– запропоновано власну дефініцію категорії «місцевий референдум» – це конституційний політико-правовий інститут, пріоритетна форма прямої демократії у

здійсненні муніципальної влади територіальною громадою, що полягає у прийнятті рішень шляхом таємного голосування на основі принципів виборчого права та вільного волевиявлення із найважливіших питань місцевого значення, що віднесені Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу в системі актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, і є обов'язковими для виконання на відповідній території;

– запропоновано розглядати правові засади щодо визначення предмету місцевого референдуму як суспільні відносини, що пов'язані з реалізацією права громадян України, які мають право голосу і є членами територіальної громади, на участь у місцевому референдумі, тобто щодо вирішення найважливіших питань місцевого значення шляхом безпосереднього голосування. У сучасних умовах децентралізації влади до предмету місцевого референдуму можуть включатися будь-які питання, що віднесені Конституцією України та законодавством України до компетенції місцевого самоврядування, і в той, чи інший період часу визнаються громадою, як найважливіші;

– обґрунтовано положення про те, що і з науково-теоретичної, і з практичної правотворчої та правозастосовної точки зору необхідно зафіксувати, що у продовження конституційної логіки щодо місцевого референдуму (стаття 143 Конституції України) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко констатує роль місцевого референдуму у функціонуванні системи місцевого самоврядування, яка полягає у тому, що нині і конституцієдавець, і законодавець в Україні розглядають місцевий референдум, як форму безпосередньої демократії територіальної громади. Актуальним в умовах децентралізації влади в Україні є розгляд місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою;

– запропоновано вважати визначальним конституційним принципом народовладдя також принцип верховенства права, що впливає з положень статті 8 Конституції України. Новаторський європейський підхід передбачає, що цей універсальний принцип включає в себе, як складові, принципи конституційності та законності. Отже, актуальна сучасна теорія принципів народовладдя, утому числі й

щодо місцевого референдуму, об'єктивно має включати принцип верховенства права;

– виділено у якості тенденції розвитку актуалізацію «процедури залучення людей» відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї про право участі у справах місцевого органу влади. Подібний підхід має значно підсилити конституційно-правовий статус місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою. З огляду на це, зобов'язує державу не лише ухвалити спеціальний конституційний закон та внести зміни до іншого законодавства щодо місцевого референдуму, а й накладає обов'язок формування і застосування постійних практик його реалізації у комплексі з реалізацією інших форм безпосередньої демократії на місцевому рівні;

– запропонована авторська концепція вдосконалення конституційно-правового регулювання організації та проведення місцевих референдумів в Україні, згідно якої, попри чинне конституційно-правове регулювання інституту місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою, окремі положення Конституції України все ж вимагають внесення змін, зокрема, статті 7, 71, 140 Конституції України, що мають забезпечити впровадження і розвиток концепції системного загального конституційного підходу до конституювання народного волевиявлення, зокрема, на місцевому рівні;

– запропоновано, що наявна правова прогалина в сфері регулювання організації та проведення місцевого референдуму, враховуючи сучасну тенденцію, може бути усунена шляхом ухвалення спеціального конституційного Закону України «Про місцевий референдум», як того вимагають, насамперед, пункт 1, пункт 20 частини 1 статті 92 Конституції України та внесення системних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів;

удосконалено:

– концептуальні підходи щодо необхідності класифікації видів місцевого референдуму. З урахуванням загальнотеоретичних досліджень критеріїв класифікації референдумів, нормативних положень чинного законодавства України

про референдуми, національного досвіду та досвіду зарубіжних країн, місцеві референдуми за відповідними критеріями можуть бути класифіковані: а) за предметом та підставами проведення місцевого референдуму – обов’язкові та ініціативні (ініційовані членами територіальної громади); б) за суб’єктами ініціювання місцевого референдуму – ініційовані місцевими радами та територіальними громадами села, селища, міста або утворені ними органи місцевого самоврядування або самоорганізації населення; в) з огляду на види місцевого референдуму, за предметом також можна виділити імперативні та консультативні місцеві референдуми; г) за територією проведення місцевого референдуму – з урахуванням особливостей адміністративно-територіального поділу України – це референдум Автономної Республіки Крим та референдум територіальної громади; г) за формулою місцевого референдуму – прості та складні;

дістали подальшого розвитку:

– положення про те, що наявний рівень правового регулювання інституту місцевого референдуму в Україні не відповідає вимогам сучасного розвитку системи прав та свобод людини, українського суспільства та держави, на підставі чого обґрунтовано необхідність напрацювання відповідного конституційного законодавства, починаючи з удосконалення конституційного регулювання цього інституту, підготовки та ухвалення спеціального закону про місцевий референдум, а також внесення відповідних змін до законодавства України;

– положення про те, що інститут місцевого референдуму в Україні не отримав належного рівня наукового, теоретико-методологічного обґрунтування у порівнянні з інститутом всеукраїнського референдуму. Це позначилося як на знаннях про конституційно-правову природу місцевих референдумів, так і на якості унормування інституту місцевих референдумів у чинному законодавстві України та ефективності реалізації цієї форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою на практиці. Ця тенденція чітко проявилася особливо після 2012 року і пов’язана з відсутністю належного законодавчого врегулювання, що об’єктивно актуалізує на теперішньому етапі необхідність створення відповідного конституційно-правового механізму інституювання місцевого

референдуму у нашій державі через ухвалення спеціального закону про місцевий референдум в Україні;

– позиція про те, що Конституція України є основою конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму, оскільки сутнісно визначає зміст інституту місцевого референдуму як пріоритетної форми народного волевиявлення. Разом з тим, відсутність спеціального закону про місцевий референдум в Україні негативно впливає на механізм конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою;

– висновок про те, що на нинішньому етапі розвитку законодавства України об'єктивною є потреба систематизації та кодифікації виборчого законодавства України, як того вимагають резолюції, висновки та рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи, Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) та інші експертні європейські структури. Законодавство України у сфері народовладдя має бути приведене до такого стану, за якого сукупність наявних законів буде мінімально можливою за кількістю, логічно структурованою за галузевими та тематичними принципами і засадами та подібними правовими процедурами, правове регулювання яких буде позбавлене дублювань та суперечностей, однозначно зрозумілим як у процесі правотворчості, так і при правозастосуванні. Отже, актуальним для України є питання ухвалення Кодексу про вибори і референдум, як систематизованого законодавчого акту, що регулює майже однорідні за своєю правовою природою та характером регулювання правові відносини.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання:

– в науково-дослідній сфері – для подальших досліджень у сфері теорії і практики, механізму реалізації форм та засобів безпосередньої демократії в Україні;

– у сфері правотворчості – для підготовки уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів, зокрема, у підготовці пропозицій до здійснення системного оновлення Конституції України, законодавства про місцевий референдум, про

місцеве самоврядування та інших, що сприятиме утвердженню прав й свобод людини в Україні;

– у правозастосовній діяльності – з метою покращення практичного застосування організаційних та правових заходів щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері безпосередньої демократії;

– при викладанні правових дисциплін та науково-дослідній роботі студентів, магістрів, аспірантів (ад'юнктів) у вищих навчальних закладах; у процесі підготовки підручників та навчальних посібників з конституційного права України, конституційного права зарубіжних країн; у законопроектній діяльності.

Апробація матеріалів дисертації. Теоретичні та практичні положення, підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, які містяться в дисертації, доповідалися на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, серед них: «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 17 вересня 2015 року; «Філософсько-правова концепція правового простору», м. Тернопіль, 18 березня 2016 року; «Проблеми модернізації сучасного права», м. Тернопіль, 22 квітня 2016 року; «Проблеми і перспективи інноваційного розвитку», м. Чернівці, 30–31 травня 2016 року; «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні», м. Ужгород, 17–18 лютого 2017 року.

Публікації. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження висвітлено в десяти наукових публікаціях, п'ять з яких опубліковано у фахових виданнях із юридичних дисциплін (у тому числі одна – у науковому виданні, проіндексованому в міжнародних наукометричних базах), а п'ять – у тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційне дослідження складається зі вступу, двох розділів, що структурно поділені на вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 239 сторінок друкованого тексту. Список використаних джерел, який нараховує 303 найменування, викладений на 33 сторінках.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ

1.1. Доктринальні підходи до визначення поняття місцевого референдуму

Формування теоретико-методологічних основ пізнання юридичної природи місцевих референдумів в Україні має започатковуватися з виявлення сутності, змісту та істотних ознак цього інституту безпосередньої демократії, а також його функціонального призначення в системі місцевого народовладдя. Як свідчить попередній аналіз дослідження відповідної проблематики в українській конституційно-правовій науці, нині цілісний конституційно-правовий концепт інституту місцевого референдуму вимагає дослідження в науковому, законодавчому і в практичному сенсах.

Відповідно до статті 5 Основного Закону України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 69 Конституції України основними формами народного волевиявлення є вибори та референдум [83]. В контексті нашого наукового дослідження варто звернути увагу на те, що ефективність реалізації народом своїх прав, гарантованість змоги їх втілення в життєву реальність залежить від дієвості функціонування інституту референдуму, який, в свою чергу, не дивлячись на оновлення правової регламентації, зокрема, всеукраїнського референдуму, потребує ефективних розробок на теоретичному рівні, зміцнення та демократизації правового фундаменту завдяки здійсненню наукового пошуку в напрямку розробки шляхів удосконалення вказаного інституту [72, с. 103].

В Конституції України положення, що регламентують проведення виборів та референдуму, містяться в третьому розділі Основного Закону, який називається «Вибори. Референдум». Причому конституцієводавцем цей розділ у структурі Основного Закону розміщено послідовно за розділами «Загальні засади» і «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», що підкреслює особливу роль

прямого народовладдя в Україні та форм безпосередньої демократії [83]. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року [158, ст. 1], давав визначення референдуму як способу прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Чинний нині Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року [159], викликав своєю появою багато дискусій та точок зору щодо проблем його відповідності європейським стандартам, конституційності та дієвості. Разом з тим, у чинному Законі дається визначення саме всеукраїнського референдуму, який є однією з форм безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування в порядку, встановленому цим Законом [212, с. 627].

Характеризуючи поняття місцевого референдуму, доцільно звернутися до визначення, яке найчастіше зустрічається в юридичних виданнях. Поняття формулюється стисло та обмежується тим, що місцевий референдум є голосуванням громадян з питань місцевого значення. Визначення включає обов'язкову інформацію щодо того, хто саме може брати участь у такому референдумі, ким ухвалюється рішення про його проведення (наприклад, представницьким органом місцевого самоврядування з власної ініціативи або на вимогу громадян відповідно до статуту територіальної громади). Визначається, які питання можуть бути винесені (наприклад, щодо прийняття статуту територіальної громади, структури органів місцевого самоврядування, дострокового припинення повноважень представницького органу, виявлення думки місцевого населення про зміну меж територіальної громади та інші), чи потребує отриманий внаслідок голосування результат окремого затвердження будь-якими органами або посадовими особами [270, с. 237; 33, с. 52; 54, с. 348].

Референдум є одним з видів правотворчості – процесуально визначеної діяльності суб'єктів, спрямованої на підготовку та прийняття правових актів [134, с. 163]. Референдум розглядається нами як пріоритетна конституційна форма

народовладдя, основа реалізації природного права громадян на здійсненні влади у суспільстві та державі, формою безпосередньої демократії, що полягає в голосуванні виборців шляхом прийняття рішень з питань державного або самоврядного характеру (крім тих, котрі згідно з законом не можуть бути винесені на зазначене голосування).

Референдум є пріоритетним способом розв'язання важливих суспільно-значущих проблем як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. В українській та зарубіжній правовій науці референдум найчастіше визначається саме через властивість цієї демократичної форми вважатися безпосередньою, прямою та незалежною від діяльності обраних народом представників [209, с. 172].

Прийнято вважати, що референдум як інститут безпосередньої демократії посідає вагоме місце у системі народовладдя більшості сучасних держав. Народовладдя на місцевому рівні вважається базовим явищем демократії та лібералізму. Важливим фактором є розвиток інституту місцевого референдуму як пріоритетного інституту функціонування системи місцевого самоврядування в Україні, формою реагування місцевої територіальної громади на важливі політико-юридичні питання місцевого значення. Однак сучасний стан інституту місцевого референдуму свідчить про те, що він (місцевий референдум) не вважається ефективним способом прийняття остаточного рішення [73]. На нашу думку, з такою оцінкою не можна погодитися. Бо, як ми вже зазначали, відсутність спеціального законодавства про місцевий референдум в Україні, як того вимагає Конституція України, свідчить лише про відсутність правового інтересу та політичної волі у єдиному законодавчому органі держави. Разом з тим, така ситуація актуалізує у суспільстві потребу у невідкладній його інституалізації у вигляді спеціального закону та відповідно, внесення змін до низки інших законодавчих актів, конституційного та суміжних галузей права з метою приведення їх у відповідність до вимог Конституції України. А відтак, це підкреслює необхідність проведення нашого та інших досліджень, аналізу та подальших теоретичних розробок з метою можливості поліпшення функціонування інституту референдуму в Українській державі.

Словникове визначення поняття «референдуму», яке можна знайти в сучасних юридичних довідниках, зводиться до того, що під ним розуміють форму волевиявлення народу з важливого державного або суспільного питання [29, с. 121; 254, с. 701]. Термін «референдум» у перекладі з латинської означає «те, що має бути повідомлене» [257, с. 357].

Ми поділяємо вже сформовані в національній науці конституційного права України погляди на визначення поняття місцевого референдуму. Одне з перших наукових визначень, за яким референдум – це «спосіб волевиявлення громадян шляхом голосування законів та інших рішень, або дорадчого опитування з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення», сформульовано В. Ф. Погорілком та М. І. Малишком [144, с. 3]. Таке розуміння референдуму було сприйняте науковцями і з різними модифікаціями широко використовується і до тепер у науковій літературі.

Як зазначає Ю. М. Тодика, референдум – це політичний і правовий інститут, спрямований на розв'язання кардинальних проблем загальнонаціонального і місцевого значення [207, с. 284]. На думку Р. С. Балакіревої, референдум – це спосіб прийняття офіційних рішень шляхом проведення голосування виборців з питань, встановлених Конституцією або конституційним законодавством [248, с. 115].

В. О. Серьогін вважає, що референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Цей вчений вважає, що соціальна функція референдуму виявляється в тому, що через референдум юридична сила надається рішенням народу щодо найважливіших питань суспільно-політичного життя, внутрішньої і зовнішньої політики держави [188, с. 186–187].

Як зазначає В. І. Червонюк, референдум є безпосереднім вираженням влади народу, що забезпечує прийняття остаточних рішень з важливих питань суспільного і державного життя. Досить стислим та влучним є таке визначення: референдум – важлива форма безпосередньої демократії, що полягає в голосуванні виборців (певної, визначеної законом групи виборців), шляхом якого приймаються рішення з будь-яких питань державного або самоврядного характеру, за винятком тих, котрі

згідно з законом не можуть бути винесені на референдум. У формально-юридичному значенні референдум є голосуванням громадян, які мають активне виборче право з питань, що є предметом голосування, з метою отримання однозначної ствердної чи негативної відповіді у формі «так» чи «ні», «за» чи «проти» [233, с. 229]. Відповідно, призначення референдуму в механізмі народовладдя полягає у прийнятті державних рішень на основі більшості думок громадян в умовах, коли інші форми прямої демократії бажаного результату не дають. Саме тому, на нашу думку, місцевий референдум, до прикладу, проводиться з найважливіших питань місцевого самоврядування. У системі інших конституційних інститутів референдум виступає в якості найважливішої гарантії, що забезпечує безпосередню участь громадян в управлінні справами суспільства і держави. Соціально-політична сутність референдуму полягає в тому, що він є одним із значущих інститутів прямої демократії, що сягає корінням в історію, аж до часів безпосереднього народоправства. На народних зборах, віче шляхом публічного вираження своєї думки наші предки формували загальну волю як правову основу прийнятого рішення одноголосно, при відсутності заперечень. У сучасному тлумаченні референдум є раціоналізацією традиційних механізмів виявлення загальної волі та згоди. Як електоральний інститут, який передбачає формальне голосування, а також, індивідуальний вибір запропонованих рішень або позицій (індивідуальне волевиявлення), інститут референдуму має схожість з загальними виборами [233, с. 229–230].

Референдум є формою безпосереднього здійснення народом своєї влади, що дозволяє виявляти волю народу, неопосередкованому представництвом депутатів. Це завжди пряме голосування – спосіб виявлення волі більшості громадян України, які мають право голосу. Рішення, прийняте на референдумі, не потребує затвердження будь-яким іншим органом і набуває чинності, як правило, з моменту офіційного опублікування результатів референдуму. Законопроекти, прийняті на референдумі, як правило, можуть змінюватися (скасовуватися) тільки шляхом прийняття нового рішення [146, с. 89–90; 147, с. 73].

Існує певна процедура проведення референдуму. На нього в якості голосування громадян, що мають право брати участь у референдумі, за допомогою якого ухвалюється державне або інше самоуправлінське рішення, з метою всенародного альтернативного голосування, можуть виноситися питання, або сукупність запропонованих варіантів питань і відповідей. На думку О. В. Совгирі та Н. Г. Шукліної, дані питання припускають позитивні або негативні відповіді виборця, а також, вибір з кількох можливих рішень. Буде прийнято те рішення, яке зібрало найбільшу кількість голосів виборців у порівнянні з іншими [194, с. 294]. Якщо дотримані всі встановлені конституцією та/або законом умови, то прийняте шляхом референдуму рішення вважається рішенням народу і його юридична сила нерідко вагоміша юридичної сили законів, прийнятих парламентом. Рішення на референдумі може прийматися за допомогою позитивної або негативної відповіді виборців на поставлене запитання або за допомогою вибору між різними варіантами запропонованого рішення (так званий народний вибір, що зустрічається досить рідко) [19, с. 27].

При цьому, на думку дисертанта, необхідно пам'ятати і про ризики та можливості щодо маніпуляції процедурою референдуму, і тим більше його результатами. Це однаково може стосуватися як національних, так і місцевих референдумів. Наприклад, з історії європейського конституціоналізму відомо, що найменш демократична Конституція Франції – Конституція 1799 року – була ухвалена саме шляхом референдуму [128, с. 7].

У сучасному світі прикладами маніпулювання референдумом є винесення на референдум питань, які є незрозумілими для громадян. Висвітлення через ЗМІ лише провладної точки зору, що матиме однозначно негативний вплив на формування суспільної думки.

Особливі ризики, зокрема, в Україні, а також в інших пострадянських країнах, що лише стоять на шляху демократичного розвитку, пов'язані зі спробами глав держав використовувати референдум як протипагу представницькій демократії. Як правило, це відбувається на державному рівні. Якщо у державі існує конфлікт між виконавчою та законодавчою владами, а право на призначення референдуму має

глава держави, то фактично протиставляються дві форми демократії – безпосередня (референдум) та представницька (парламент). Використання референдуму у такій ситуації для того, щоб обійти парламент та уникнути політичної конфронтації із ним, навряд чи є демократичним [131, с. 233].

Поділяє таку думку і О. В. Совгиря, яка вважає, що за авторитарних режимів референдум використовується диктаторською владою для того, щоб обійти представницькі установи, виносячи найважливіші державні рішення безпосередньо на розсуд виборців, які досить часто не мають можливості розібратися у їх суті [194, с. 129]. На нашу думку, все ж ці застереження меншою мірою торкаються місцевих референдумів, про що піде мова далі у нашому дослідженні.

Разом з тим, не дивлячись на окремі негативні, здебільшого практичні аспекти, загалом необхідно відзначити, що конституювання та впровадження в державотворчу та правотворчу практики багатьох країн світу референдумів загалом сприяло подальшому розвитку локальної демократії та місцевих референдумів. Референдум з утвердженням конституціоналізму став визнаватися одним із наріжних каменів, пріоритетною формою безпосередньої локальної правотворчості.

Проте, як уже відзначалося, місцеві референдуми не отримали такого рівня теоретико-методологічного обґрунтування, як загальнодержавні референдуми. Принаймні в Україні. Адже загальнодержавні референдуми, по суті, стали легітимним правовим інструментарієм реалізації доктрини народного суверенітету, а їх проведення завжди вважалося потужним кроком національного державотворення в Україні. Натомість результати і наслідки місцевих референдумів у більшості держав світу мали буденний характер та не завжди були відомі населенню всієї держави. Це позначилося як на знаннях про юридичну природу місцевих референдумів, так і на якості унормування інституту місцевих референдумів у чинному законодавстві. Ця тенденція чітко проявила себе у новітній історії України. Нині за умов реформування місцевого самоврядування в Україні ці напрями об'єктивно мають викликати зацікавленість у створенні відповідного конституційно-правового механізму інституювання цих референдумів, а також здійсненню наукових досліджень.

Зауважимо, що для Австралії, США, Швейцарії місцеві референдуми здавна були невід'ємною складовою уявлень і знань про теорію та практику народовладдя, в інших державах світу інтерес до місцевих референдумів посилюється лише з другої половини XX сторіччя. Громади Іспанії, Італії, Франції та інших держав Європи стали вбачати у місцевих референдумах важливий правовий інструментарій захисту своїх законних інтересів перед публічною владою держави [196, с. 53].

Проте в Україні, як і в інших державах, що лише стоять на шляху демократичного розвитку, проявилися і історично-негативні тенденції. Зокрема, місцеві референдуми якщо й проводилися, за відсутності справжнього місцевого самоврядування, як такого, використовувалися здебільшого як форма мобілізації місцевого населення задля схвалення ініціатив державних органів. Така тенденція у становленні місцевих референдумів за основу бере соціалістичне підґрунтя, що позначилася й на відсутності їх комплексного науково-правового забезпечення, бо в теорії колишнього соціалістичного народовладдя фактично не приділялося необхідного значення ґрунтовним науковим розвідкам конституційних основ місцевої безпосередньої демократії. Все ж, на нашу думку, і на попередньому етапі становлення Української держави не можна було ігнорувати й результати відповідних досліджень таких правознавців, як Г. В. Барабашев, Л. А. Григорян, В. Т. Кабишев, В. Ф. Коток, В. Й. Лучин, М. П. Фарберов, М. В. Цвік та ін. [11, 34, 74, 88, 96, 215, 231 та ін.]. Науковий доробок цих та інших вчених має важливе методологічне значення для сучасної науки та вчених-конституціоналістів, що досліджують конституційно-правовий інститут місцевого референдуму, як у загальнотеоретичному значенні, так і безпосередньому конституційно-порівняльному історичному аналізі, що обов'язково застосовується як сучасний метод наукових досліджень.

Разом із тим, доводиться констатувати, що і на сучасному етапі проблеми теорії та практики місцевого референдуму не отримали належної уваги, в тому числі, і з боку вчених-конституціоналістів. У багатьох випадках дослідження обмежуються при осмисленні поняття «місцевий референдум» лише відтворенням відповідних положень чинного законодавства.

Отже, на сьогодні є необхідність формування концептуальних підходів учених-конституціоналістів щодо пізнання сутності та змісту референдуму. Йдеться про формування теоретичних конституційно-правових основ місцевого референдуму.

Фактично, з часів отримання Україною незалежності й до теперішнього часу, коли в країні відбулися суттєві зміни в суспільно-політичному житті, зокрема, розвивається багатопартійність, постійно суттєво оновлюється законодавство про вибори, у тому числі й місцеві, поступово запроваджується реальний плюралізм громадської думки, надзвичайно змінилася українська правова школа, однак, як було зазначено раніше, недостатнім залишився практичний досвід України з питань безпосередньої демократії, механізм регулювання локальних питань лишається неопрацьованим [195, с. 11].

Фундаментальними розробками українських вчених з цієї теми є праці: В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренка та А. О. Янчука [144–148; 216–222; 265–273]. У працях цих правознавців містяться визначення поняття місцевого референдуму, міркування щодо шляхів вирішення проблем правової регламентації цього інституту, здійснюються порівняльні аналізи науково-теоретичних доктрин та відповідного зарубіжного законодавства. Ці напрацювання та інші наукові пошуки вчених вимагають переосмислення для того, щоб у нашому науковому дослідженні, з урахуванням існуючих наукових думок, сформулювати власне визначення місцевого референдуму.

Цілісне наукове визначення досліджуваного поняття сформульоване ще у 2000 році В. Ф. Погорілком та В. Л. Федоренком у монографії «Референдуми в Україні: історія та сучасність»: «Місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад. За своєю сутністю місцеві референдуми є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць» [147, с. 162]. Це визначення стало загальноприйнятим і з посиланням на названу працю

використовується у ряді наукових праць, підручників і навчальних посібників. При цьому власних формулювань їх автори не пропонують.

Привертає увагу визначення, сформульоване О. В. Прієшкіною: «місцеві референдуми в Україні – це вища, пріоритетна форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення шляхом голосування в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України» [151, с. 80; 152, с. 12]. Погоджуючись загалом із твердженням О. В. Прієшкіної, що «місцевий референдум – вища форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення», не досить чітким вважаємо її твердження про те, що «він також є основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами» [151, с. 71].

У навчальному посібнику із референдного права В. Л. Федоренко пропонує модифіковане визначення, за яким «... місцевий референдум (лат. *referendum* – те, що має бути повідомлене) – вища локальна (місцева) форма безпосередньої демократії, яка полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найважливіших рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами у межах адміністративно-територіальних одиниць» [146, с. 115]. У такому ж вигляді воно подається В. Л. Федоренком як енциклопедична стаття в академічному виданні «Великий енциклопедичний юридичний словник» [29, с. 121].

Ю. М. Тодика, свого часу писав, що «... місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом голосування членів цих громад. Ці референдуми за своєю сутністю є формою безпосередньої демократії на місцевому рівні, здійснення місцевої публічної влади територіальними громадами у межах відповідних адміністративно-територіальних округів» [207, с. 296].

На думку О. В. Батанова, концептуальною позицією при визначенні поняття місцевого референдуму має бути характеристика тріади його визначальних

елементів, а саме – суті, змісту і завдань, що дає змогу розкрити правову природу такої форми безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні, глибоко та всебічно дослідити основні ознаки місцевого референдуму, надати чіткого, зрозумілого визначення [13, с. 296]. Так, за своєю сутністю місцеві референдуми є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум є також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дає їй змогу брати пряму участь в управлінні державними справами. При цьому головна мета місцевого референдуму полягає у вирішенні питань в інтересах суспільства шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об'єктивно можливого усвідомлення його учасниками усіх переваг і недоліків винесеного на обговорення питання та очікуваних наслідків [13, с. 296].

А. О. Янчук зауважував, що чинний на той час Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» не містив чіткого визначення поняття місцевого референдуму [158; 273, с. 396]. Також А. О. Янчук підкреслив, що більшість вітчизняних вчених дають визначення місцевого референдуму, спираючись на нормативне визначення даного поняття, що міститься у вже згаданому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [157; 267, с. 416]. Він зазначає, що В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко та О. В. Батанов розглядають місцевий референдум як безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад [273, с. 400].

В. В. Кравченко розглядає місцевий референдум як важливу форму безпосередньої демократії, що є голосуванням виборців, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, шляхом якого приймаються рішення з найважливіших питань місцевого значення, за винятком тих, котрі, згідно із законом, не можуть бути винесені на місцевий референдум, яке обов'язкове для виконання органами, організаціями і громадянами, стосовно яких це рішення має імперативний характер [89, с. 195]. Подібної точки зору дотримується і

П. А. Трачук, який під місцевим референдумом розуміє спосіб реалізації публічної влади територіальної громади шляхом загального голосування з питань місцевого значення [210, с. 104].

Критично оцінивши попередні наукові формулювання, а також нові підходи, запропоновані у низці законопроектів, що містять механізми правового регулювання місцевого референдуму, С. М. Дерев'янка пропонує наступне визначення поняття «місцевий референдум»: місцевий референдум (від лат. *referendum* – те, що має бути повідомлене) – конституційний політичний інститут, одна із пріоритетних форм безпосереднього здійснення місцевої демократії, котра полягає у прийнятті громадянами України, які мають право голосу і є членами відповідної територіальної громади, шляхом таємного голосування рішень із найважливіших питань, що віднесені Конституцією України і Законами України до відання місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, і є обов'язковими для виконання на відповідній території [47, с. 43]. Варто відзначити, що автор даного визначення зупиняється та наголошує на тому, що місцевий референдум, перш за все, це конституційний політичний інститут [50, с. 183].

На думку дисертанта, у деяких варіантах визначення місцевого референдуму робиться наголос на важливості територіальної ознаки: місцевий референдум – це голосування громадян, які постійно або переважно проживають в межах одного або декількох муніципальних утворень [228; 132]. Місцевий референдум – це голосування жителів, місце проживання яких розташоване у межах муніципального утворення [14; 203]. Отже, важливо розуміти, що для того, щоб реалізувати своє волевиявлення, особі необхідно бути офіційно належною до певних територіальних меж, офіційно проживати на визначеній території, адже шляхом голосування вона прагне брати безпосередню участь у зміні її долі. На думку Є. С. Шугріної, місцевий референдум являє собою голосування «за» чи «проти» якогось проекту нормативного акту або пропонуваного рішення. Цим референдум відрізняється від виборів, коли виборці голосують «за» чи «проти» кандидата (список кандидатів) [251, с. 27].

На думку дисертанта, на підтримку заслуговує наукова позиція визначення місцевого референдуму, що сформульовано О. В. Батановим, який вважає, що необхідно виходити з характеристики тріади його визначальних елементів, а саме – суті, змісту і завдань, які дають змогу розкрити правову природу даної форми безпосередньої демократії, повно та всебічно дослідити основні ознаки місцевого референдуму, надати чіткого, зрозумілого визначення. За своєю суттю місцеві референдуми є формою безпосередньої, прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Якщо всеукраїнський референдум є формою безпосереднього волевиявлення всього або більшості українського народу, формою безпосередньої демократії загальнонаціонального характеру, то місцеві референдуми є волевиявленням певних спільнот (зокрема територіальних), тобто проявом безпосередньої демократії місцевого характеру, місцевого народовладдя, зокрема, місцевого самоврядування [13, с. 232].

За своїм змістом місцеві референдуми є безпосереднім вирішенням територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань місцевого значення, які за законодавством мають право вирішувати територіальні громади з числа жителів сіл, селищ, міст, які є адміністративно-територіальними одиницями. Завданням ж місцевого референдуму є практичне втілення статей 5, 38 та 140 Конституції України, а саме – реалізація владних, імперативних рішень територіальної громади як єдиного носія та володаря влади у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, з метою задоволення колективно визначених інтересів жителів відповідного села, селища, міста та виконання життєво необхідних та основних функцій територіальної громади.

Таким чином, визначивши тріаду визначальних елементів поняття місцевого референдуму – суті, змісту та завдання, А. О. Янчук вважає доцільним дати наступне визначення: місцевий референдум – це форма безпосередньої, прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в 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, що має на меті реалізацію владних, імперативних велінь територіальної громади як єдиного носія та володарі 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 громад [273, с. 402].

На думку дисертанта, із визначенням концептуально варто погодитись, адже воно є досить повним. Однак, на наш погляд, дефініція потребує уточнення. Для цього, перш за все, необхідно виділити чіткі ознаки місцевих референдумів.

Місцевий референдум – пріоритетна форма волевиявлення громадян у сфері місцевого самоврядування [107, с. 88]. Це явище локальне, обмежене певною територією і колом громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі – колом членів територіальної громади. Звісно ж, у ньому бере участь менша кількість людей, ніж у загальнодержавному.

Проблеми, які вирішує місцевий референдум, мають не загальне, а спеціальне призначення. Адже кожна територіальна громада має свої власні, притаманні їй особливості та може мати питання, які виносяться на загальне обговорення та є предметом ухвалення нею рішень.

У цьому дослідженні ми доходимо висновку про те, що на сьогодні є надзвичайно актуальною необхідність нормативного врегулювання інституту місцевого референдуму. При цьому, поштовхом для просування та лобіювання вирішення цього питання на законодавчому рівні має стати активна інституціоналізація громадянського суспільства на місцях, його активізація у формі демократії участі. Оскільки питання, які могли б бути предметом місцевого референдуму можуть бути пов'язані з відносинами власності територіальної громади, порядком використання природних ресурсів, а у випадку наявності містоутворюючих підприємств – питання, пов'язані із професійною діяльністю, додатковим захистом соціально-економічних прав тощо. Відсутність або слабка

інституціоналізація форм існування громадянського суспільства на місцевому рівні за таких обставин значно ускладнює ініціювання відповідних референдумів, навіть за наявності нормативно-правового регулювання. А за його відсутності, взагалі призводить до незастосування цього інституту на практиці (що й сталося в Україні після 2012 року і до тепер).

Підсумовуючи результати дослідження даного підрозділу, виходячи з ознак місцевого референдуму як форми волевиявлення територіальної громади або їх об'єднань, його можна вважати необхідним та дієвим оперативним способом формування думки та ухвалення рішення членами територіальної громади, який полягає у голосуванні та подальшому втіленні його результатів у місцеве життя.

Виходячи з наведеного вище, пропонується власне бачення щодо формування наукової дефініції. *Місцевий референдум – конституційний політико-правовий інститут, одна із пріоритетних форм прямої демократії у здійсненні муніципальної влади територіальною громадою, що полягає у прийнятті громадянами України, які мають право голосу і є членами відповідної територіальної громади, шляхом таємного голосування на основі принципів прямого, рівного, загального виборчого права та вільного волевиявлення, рішень із найважливіших питань, що віднесені Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу в системі актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб і є обов'язковими для виконання на відповідній території.*

На нашу думку, з точки зору конституційного права, як галузі права, це комплексний інститут, що регулюється як нормами Конституції України, так і насамперед, спеціальним органічним конституційним законом. Систему конституційно-правового регулювання цього інституту об'єктивно складають також приписи іншого конституційного законодавства, зокрема, на теперішній час, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців». Крім того систему джерел регулювання місцевого референдуму мають складати положення окремих суміжних

законодавчих актів та галузей права, зокрема, адміністративного, муніципального, кримінального права тощо.

1.2. Генезис інституту місцевого референдуму в Україні

Інститут місцевого референдуму, що розглядається і в науці, і в політико-правовій сфері як один із ключових аспектів утвердження демократичних засад системи місцевого самоврядування та його системного реформування, передбачає істотне розширення участі громадян у вирішенні питань місцевого значення на підставі, в межах та у спосіб, визначений Конституцією України, а також відповідно до законів України. Необхідно констатувати, що поза епізодичністю та неефективністю цього інституту на практиці, що об'єктивується за часів незалежності недосконалим механізмом чинного у свій час Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», а з 2012 року взагалі відсутністю спеціального правового механізму місцевого референдуму, у свідомості українського суспільства поступово все ж утверджується розуміння місцевого референдуму як реального засобу вирішення найскладніших проблем життя територіальних громад. З іншого боку, практична організація ускладнюється не лише відсутністю законодавства України про місцевий референдум, а й також нечіткістю його конституційної моделі, що є відображенням неоднозначного розуміння перш за усе, законодавцем, а також науковцями та практиками сутнісних ознак цієї форми прямої демократії.

На нашу думку, очікування необхідного удосконалення конституційних приписів щодо референдумів у контексті системного оновлення Основного Закону держави, а також актуальність і необхідність прийняття Закону України «Про місцевий референдум» спонукає до переосмислення та розуміння ролі та місця місцевого референдуму в системі безпосередньої демократії, засад і принципів, мети та завдань цього інституту, основного його правового механізму, що дозволить сформулювати наукове розуміння місцевого референдуму. Адже виважене, чітко осмислене поняття місцевого референдуму повинно відобразити природу та істотні

властивості цього політико-правового явища та має принципове значення для правового наукового осмислення проблем безпосереднього здійснення народом його суверенної влади на місцевому рівні загалом. Авторський науковий підхід щодо правової природи місцевого референдуму та генези поняття «місцевий референдум» базується на працях українських учених-правників, зокрема, О. В. Батанова [12–18], М. М. Воронова [32], О. В. Зайчука [68], В. В. Копейчикова [85], О. Л. Копиленка [86], М. М. Марченка [106–107], М. В. Оніщука [117–131], В. Ф. Погорілка [144–148], О. В. Прієшкіної [151–152], В. Я. Тація [206], Ю. М. Тодики [207], В. Л. Федоренка [216–222], О. Ф. Фрицького [223–224], В. М. Шаповала [238–240], А. О. Янчука [265–273] та ін.

До визначення поняття «місцевий референдум» звертаються автори підручників, навчальних посібників з конституційного, виборчого і референдного права України та зарубіжних країн, політології, енциклопедичних і довідкових видань тощо. Проте сутність досліджуваної дефініції тлумачиться сучасними дослідниками по-різному, що зумовлено передусім недостатнім станом розробки проблем референдної демократії у теорії держави і права, конституційного права України, політології, а також особливостями національної моделі референдуму та практикою реалізації цього політичного інституту. Тому наукове осмислення сутності інституту місцевого референдуму та формулювання його поняття у науці конституційного права, потреби уніфікації його дефініції для застосування у наукових дослідженнях та законотворчості видається науково і практично вагомим.

Насамперед зауважимо, що розуміння поняття «місцевий референдум» ґрунтується на здобутках європейських та українських правових думок, представниками яких вироблені основні концептуальні підходи до інституту референдуму. Відправним в часи незалежності України у конституційній доктрині, а також у законотворчій та дослідженнях проблем референдумів правниками, політологами та представниками інших галузей гуманітарного знання, є конституційне інституювання референдуму, як пріоритетної конституційної форми народного волевиявлення. Ця пріоритетність закріплена у положеннях Розділу III Конституції України «Вибори. Референдум», де зокрема, стаття 69 Основного

Закону визначає, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» [83]. Безпосереднє визначення референдуму тривалий період часу було визначене у Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року зі змінами та доповненнями (нині втратив чинність) [158].

Зауважимо, що історично посиленню інтересу до загальних проблем референдуму в Україні сприяли, насамперед, Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року (ставлення українського народу до Декларації про державний суверенітет України було висловлено на референдумі, проведеному 17 березня 1991 року), а також необхідність проведення, у свій час, Всеукраїнського референдуму 01 грудня 1991 року [15, 16].

Всеукраїнський референдум 01 грудня 1991 року по своїй суті був установчим, надавав найвищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України і став формою національного державо- та правотворення. Проведення першого референдуму також дало можливість мирно розв'язати нагостаючі протиріччя в суспільстві, показало нові шляхи вирішення надскладних політичних питань [71]. Таким чином, можна стверджувати, що референдум, як одна з пріоритетних форм безпосередньої демократії, засіб вираження народом своєї волі, виправдав свою ефективність і, насамкінець, на практиці було доведено необхідність з метою забезпечення прав і свобод в Україні його подальшої інституалізації на рівні майбутнього Основного Закону.

Як наслідок, уже в 90-х роках ХХ сторіччя з'явилися перші узагальнюючі публікації наукового характеру. Спільним для них є прагнення відшукати нові підходи до висвітлення природи референдумів, зокрема й самої дефініції, які базуються на переосмисленні як зарубіжного, так і вітчизняного досвіду.

І дійсно, варто зауважити, що дослідження соціально-правового феномену місцевого референдуму, неможливе без аналізу процесу становлення інституту референдуму в цілому, його розвитку в Україні та країнах світу. Отже, і на

сучасному етапі є необхідність здійснити аналіз наукових поглядів щодо історичного розвитку інституту місцевого референдуму, його періодизації.

Безперечно, категорія місцевого референдуму має свої особливості порівняно з категорією загальнонаціонального референдуму. Ототожнювати їх повною мірою не можна. Утім, не можна й ігнорувати те, що запровадження терміна «референдум» у правову практику історично пов'язане саме з місцевими референдумами, які з'явилися на три сторіччя раніше, ніж загальнодержавні референдуми.

Історична поява інституту референдуму відбувалася упродовж тривалого часу. Головними критеріями виокремлення історичних етапів розвитку інституту референдуму в даному дослідженні стали: ступінь поширеності політично-правового закріплення та практики проведення референдумів в певних державах; рівень юридичної техніки правового регулювання референдумів, а саме, демократизму правових актів, які регулювали процедуру проведення референдумів.

Батьківщиною референдумів вважають Швейцарію. В літературі найчастіше зустрічається думка, що перший у світі референдум був проведений у 1439 році в кантоні Берн [94, с. 25]. Але деякі вчені вважають, що перший референдум був проведений у 1294 році в кантоні Швіц [113, с. 88]. Останній власне мав назву «мирних сходів» – зборів, на яких зазвичай раз на рік обговорювалися питання суспільного життя. Звісно, такі сходи не мали чіткого врегульованого механізму прийняття рішень та втілення їх у життя суспільства, то ж, на думку дисертанта, їх також варто вважати скоріше передумовами проведення референдумів.

Загальновідомо, що розвиток інституту референдуму відбувався завдяки появі теоретичного фундаменту – ідеї народного суверенітету Ж.-Ж. Руссо, де набувають поширення механізми участі громадян у публічній політиці. Згідно концепції Ж.-Ж. Руссо, для підтримання положень суспільного договору і контролю за діяльністю виконавчої влади громадяни повинні брати участь у законотворенні. Будь-яка постанова, на його думку, хоч і найкорисніша та найрозумніша, що наказує що б то не було населенню, яке не бере участь в його обговоренні та голосуванні, буде не законом, а лише декретом, наказом. З іншого боку, згідно міркуванням Ж.-Ж. Руссо, «сам по собі народ завжди хоче блага, але сам він не завжди бачить, у чому воно». В

результаті мислитель приходять до висновку, що «всі рівною мірою потребують поводитирів», але поводитирі повинні погоджувати свій розум з волею народу [184]. Іншими словами, закони повинні створюватися професіоналами – законодавцями, але розроблені ними проекти законів повинні узгоджуватися з народом. Таким чином, Ж.-Ж. Руссо приходять в своїх міркуваннях до думки про те, що інститути прямої демократії не завжди є корисними і застосовними, однак розробка і прийняття законів виключно керуючими суб'єктами в односторонньому порядку є неправомірним. По суті Ж.-Ж. Руссо підходить до концепції демократії участі та обговорення. І. Кант, філософський сучасник французької революції, визнавав, що Руссо вперше «по-справжньому розвинув» ідею, висловлену в Канта таким чином: «Законодавча влада може належати тільки об'єднаній волі народу. Справді, оскільки будь-яке право повинне виходити від неї, вона неодмінно повинна бути не в змозі вчинити з будь-ким не по праву. Але коли хтось ухвалює рішення щодо іншої особи, то завжди існує можливість, що він тим самим вчинить з ним не по праву, проте такої можливості ніколи не буває в рішеннях щодо себе самого. Отже, тільки узгоджена і об'єднана воля усіх у тому сенсі, що кожен по відношенню до всіх і все по відношенню до кожного приймають одні і ті самі рішення, отже, тільки загальним чином об'єднана воля народу може бути законодавчою» [184; 185, с. 234].

Для того, щоб в контексті світового досвіду розпочати аналіз становлення інституту місцевого референдуму в Україні, необхідно зазначити, що зарубіжний досвід здійснював відповідний вплив на розвиток цієї форми прямої демократії протягом різних історичних періодів. Проте, в рамках даного дисертаційного дослідження та можливого його обсягу, нас передусім цікавить сучасний етап розвитку інституту місцевого референдуму в Україні.

Разом з тим, здійснюючи історичний аналіз становлення та розвитку інституту місцевого референдуму в Україні, ми не можемо не торкнутися часових рамок до 1991 року, періоду, коли Україна перебувала у складі СРСР. Проте зауважимо, що відповідно до пункту 5 частини 3 статті 4 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 09.04.2015 року № 317-VIII

заборона не поширюється на випадки використання символіки комуністичного тоталітарного режиму, символіки націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму у процесі наукової діяльності, в тому числі під час наукових досліджень та поширення їх результатів у не заборонений законодавством України спосіб [153].

Наприкінці 1950-х років XX сторіччя у правозастосовчу практику СРСР увійшов інститут всенародних обговорень. Це також форма участі громадян у здійсненні публічно-владних функцій шляхом розробки та направлення ними зауважень, побажань і пропозицій щодо опублікованих законопроектів до законодавчих органів влади, які мали враховуватися при прийнятті рішення. Широке всенародне обговорення в СРСР було проведено, наприклад, щодо проектів законів про державну пенсію 1956 року, Основ земельного законодавства 1968 року, Основ водного законодавства 1970 року та ін. [135, с. 45].

У 1960-х роках XX сторіччя у СРСР на загальних зборах громадян почали обговорюватися питання благоустрою території, комунального, побутового обслуговування населення, способи реалізації рішень, вже прийнятих органами державної влади [147, с. 12]. Таким чином, сходи з інституту прямої демократії перетворилися в радянській державі в інститут дорадчої демократії, або демократії участі та обговорення [272, с. 168], [147, 24]. При цьому в окремих випадках рішення сходів набували загальнообов'язкової сили, але тільки в результаті прийняття виконавчим комітетом Ради народних депутатів рішення, відповідного рішення, прийнятому на зборі. Л. А. Нудненко навіть називає обговорення проектів рішень місцевих рад на сходах, що проводилися в радянський період, передвісником інституту публічних слухань [115, с. 33–34, 138].

У Конституції СРСР 1977 року [147] вперше були закріплені конкретні інститути безпосередньої демократії та участі громадян у здійсненні публічно-владних функцій. Так, стаття 5 Конституції СРСР передбачала, що найбільш важливі питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум). Сам проект Конституції СРСР 1977 року також був винесений на всенародне обговорення – громадяни всієї країни

направляли свої письмові пропозиції до тексту Конституції СРСР, брали участь в обговореннях. У результаті була запропонована значна кількість змін і доповнень до тексту Конституції СРСР, яка була врахована при доопрацюванні проекту. Інститут всенародних обговорень вважався великим досягненням радянської держави і права, в результаті 30 червня 1987 року був прийнятий Закон СРСР «Про всенародне обговорення важливих питань суспільного життя» [147, с. 20], який розвивав конституційні норми, що регламентують цей інститут. Що стосується розвитку теоретичних наукових уявлень радянських вчених про інститути громадянської участі, ними були виділені і детально проаналізовані політико-правові інститути, пов'язані з безпосередньою участю населення в управлінні державою, що не відносяться до інститутів представницької демократії і не пов'язані з безпосереднім прийняттям громадянами публічно-владних рішень. Так, були досліджені інститути всенародних обговорень законопроектів [101; 102; 222], з'їздів і нарад трудящих [97], звернень громадян, інститути правотворчої ініціативи громадян, загальних зборів (сходів) громадян [21], наказів виборців [95] та ін.). Також були підготовлені наукові роботи, присвячені комплексному та порівняльно-правовому аналізу цих інститутів [79; 96; 112; 117; 180; 189; 191; 221].

24 грудня 1990 року З'їзд народних депутатів СРСР прийняв постанову «Про збереження Союзу РСР як оновленої федерації рівноправних суверенних республік» [66], в якому постановив «вважати необхідним збереження Союзу РСР як оновленої федерації рівноправних союзних республік, в якій повною мірою будуть забезпечуватися права і свободи людини будь-якої національності». У цей же день З'їзд прийняв іншу ухвалу – «Про проведення референдуму з питання про Союз Радянських Соціалістичних Республік» [66].

У 1989–1990 роках союзні республіки починають активно ухвалювати національні закони про референдуми. Перший такий закон був прийнятий у Литовській РСР – 3 листопада 1989 року. 27 грудня 1990 року з'їздом народних депутатів СРСР було прийнято Загальносоюзний закон «Про всенародне голосування (референдум СРСР)».

Намагання утвердити широкі демократичні засади в управлінні суспільними і державними справами, було пов'язано з тим, що поруч зі змінами до Конституції УРСР, 03 липня 1991 року був ухвалений Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [158]. Прийняття цього Закону у свій час, з нашої точки зору, не тільки передбачало реальні механізми проведення та реалізації рішень референдумів, а мало якісно нове, прогресивне значення, сприяло подальшим науковим пошукам та теоретичним розробкам інституту референдуму.

Таким чином, можна підсумувати, що цей період характеризується закріпленням терміну «референдум» в законодавстві тоді ще радянської України, що дало змогу акцентувати увагу науковців на дослідженні даного поняття, визначенні його ролі та місця в тодішньому суспільстві.

В контексті нашого дисертаційного дослідження надзвичайно важливо проаналізувати становлення інституту референдуму взагалі, і місцевого, зокрема, в часи новітньої України.

Новітній історії України притаманне використання референдумів для вирішення найважливіших питань загальнодержавного та місцевого значення. Однак, референдуми не стали надзвичайно поширеною практикою. Після референдуму 1 грудня 1999 року вдруге звернулися до реалізації цього інституту лише через 10 років – у 2000 році, коли Указом Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 року № 65/2000 було проголошено проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (на вимогу більш як 3 млн. громадян України, які мають право голосу) на 16 квітня 2000 року [155].

Результати референдуму 16 квітня 2000 року так і не імplementовані в національну правову систему. Інші референдумні ініціативи 2004–2007 років не були втілені в життя. У цей же період в Україні активно розробляються нові законодавчі ініціативи щодо референдумів [50, с. 127].

Таким чином, на нашу думку, особливістю процесу становлення цього інституту в Україні було те, що розвиток, напрацювання ідей та пропозицій, у тому числі й наукових, відбувалися в ході законодавчого процесу. З моменту прийняття

03 липня 1991 року Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» до нього неодноразово пропонувалося внести зміни чи доповнення, однак зробити це вдалося лише двічі. У цілому, за часів незалежності було розроблено достатньо багато законопроектів та проектів законів про всеукраїнський та місцеві референдуми, про всеукраїнський референдум, про місцеві референдуми, про референдуми тощо. Верховною Радою України упродовж діяльності складів III–VI скликань було винесено на розгляд 6 законопроектів про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», п'ятнадцять законопроектів, прийняття яких могло б повністю або частково замінити чинний на той час Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (наприклад, Проект Закону «Про всеукраїнський референдум», Проект Закону «Про референдуми в Україні» тощо) та проект Закону «Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні». Окрім наведених, були підготовані й ряд інших законопроектів, якими, зокрема, передбачалося внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині відповідальності за порушення референдумного законодавства та референдумних прав громадян, а також проекти, якими передбачалася зміна процедури підрахунку голосів, форми і змісту бюлетеня для голосування тощо [133].

Характерною ж особливістю правового регулювання інституту місцевих референдумів в Україні є застарілість і неповнота його норм. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року чітко не визначав шляхів імплементації рішень місцевих референдумів. У 2012 році, як вже зазначалося, даний нормативно-правовий акт взагалі втратив чинність у зв'язку з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Попри недосконалість нормативно-правової бази, в Україні за період з 1991 року до середини 2012 року відбулося 165 місцевих референдумів.

У територіальному розрізі найбільше місцевих референдумів (понад 10 у кожній області) проведено у Донецькій, Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській та Рівненській областях. Тобто, більш активно цей інститут застосовувався у західних областях України. Досить високе місце

Донецької області можна пояснити великою кількістю населення та, відповідно, густішою мережею поселень. Жодного місцевого референдуму дотепер не відбулося у 6 областях – Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Полтавській, Херсонській та Черкаській [68, с. 24].

Як показали результати дослідження практики проведення місцевих референдумів в Україні, проведеного Національним інститутом стратегічних досліджень (далі - НІСД), більшість місцевих референдумів відбувалися у масштабах тих адміністративних одиниць, які можна прирівняти до територіальних громад (сіл, селищ, міст, а також сільських, селищних і міських рад). Після проголошення незалежності України лише 7 місцевих референдумів було проведено у межах адміністративних районів, 2 – областей і ще 2 – районів у містах [69, с. 25].

Такий підхід в реалізації на практиці інституту місцевого референдуму, на нашу думку, був пов'язаний зі змістом положень статті 140 Конституції України стосовно права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (однією з форм реалізації якого і є місцевий референдум). Висновок тут очевидний – суб'єктом права на проведення місцевого референдуму є територіальна громада. Відповідно, можна говорити про сільські, селищні, міські (з певним застереженням і районні у містах) референдуми.

Складнішим є питання про ймовірність існування обласних, районних референдумів – чи взагалі вони можуть проводитися в регіоні (області) чи субрегіоні (районі), та чи є для цього насамперед правові підстави? Відповідь на це питання пов'язана, на наш погляд, з двома обставинами. Так, по-перше, Конституція України не передбачає інституту регіонального самоврядування, а відтак відсутні і суб'єкти права на регіональне самоврядування та відповідні повноваження. Тут діють органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад. По-друге, логічно виникає питання і щодо суб'єкта права на проведення місцевого референдуму в межах регіону (субрегіону) – якщо відсутній регіональний територіальний колектив, як самостійна ланка місцевого самоврядування, то відсутні і підстави для реалізації регіонального референдуму. Конституція України містить положення про обласні, районні ради – як органи

місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і мають відповідні повноваження щодо вирішення проблем на регіональному рівні.

Водночас недосконалість вітчизняного законодавства зумовила виникнення ряду проблем про застосування інституту місцевого референдуму в Україні. Зокрема, застосування інституту місцевого референдуму пов'язане, по-перше, з недосконалістю правового механізму підстав та процедур процесу місцевого референдуму; по-друге, недосконалістю передбачених законом процедур виконання імперативних та дорадчих рішень місцевого референдуму; по-третє, з недосконалістю процедури оскарження рішень, дій, бездіяльності щодо місцевого референдуму.

За даними НІСД, поширеною в Україні стала негативна практика ініціатив щодо проведення місцевих референдумів з предмету, що виходить за межі сфери компетенції відповідних органів місцевого самоврядування. Метою їх проведення переважно був тиск на діяльність вищих органів державної влади [68, с. 25]. Так, наприклад, у 1994 році на території Донецької області був проведений референдум стосовно державного статусу мов, форми державного устрою України та членства в міждержавних об'єднаннях – тобто, з питань, які регулюються Конституцією та законами України [112, с. 36]. На міський референдум в м. Севастополі 2005 року було винесене питання про обрання міського голови, хоча особливості здійснення місцевого самоврядування в цьому місті визначаються законами України. У м. Харкові у 2002 році на голосування виносилися питання щодо надання статусу міста загальнодержавного значення та щодо статусу російської мови [112, с. 37].

На місцевий референдум, проведений у 2009 році в Шевченківському районі м. Києва, було винесено питання про ініціювання загальноміського референдуму на предмет висловлення недовіри міському голові Києва та щодо тарифів на деякі соціальні послуги. Дані питання знаходилися швидше у компетенції міської влади та міської громади [112, с. 32]. Однак, чинне законодавство України не встановлює чіткого розмежування предмету місцевого референдуму у окремо взятих адміністративно-територіальних одиницях, зокрема, нормою статті 7 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що предметом місцевого референдуму може бути загалом будь-яке питання, що належить до відома місцевого самоврядування (у цілому, а не до компетенції тих чи інших органів місцевого самоврядування на конкретних рівнях адміністративно-територіального поділу) [69, с. 28; 157].

Ще однією негативною тенденцією є те, що у ряді випадків внаслідок зупинки у судовому порядку дії рішень про місцеві референдуми голосування розглядалися місцевими радами лише як опитування громадської думки, а не як місцевий референдум з імперативним рішенням. Зокрема, у 2008 році у м. Севастополі саме в такий спосіб на голосування міської громади було винесено питання стосовно висловлення недовіри Севастопольській міській державній адміністрації та персонально її голові [69, с. 28–29].

Крім того, існує і група проблем, пов'язаних з існуванням у законодавстві України перешкод для ініціювання та проведення референдумів (шляхом прийняття рішення про реєстрацію ініціативної групи). Найбільше перешкод для проведення місцевих референдумів, як свідчить досвід, було пов'язано із наданням повноважень органам місцевого самоврядування щодо належності або неналежності суб'єкта місцевого референдуму, а також ухвалення остаточного рішення про проведення місцевих референдумів. Це створило широкі можливості для адміністративного втручання у процес народного волевиявлення, зокрема у випадках, коли органи місцевої влади виявляються не зацікавленими у тих чи інших очікуваних результатах.

Отже, йдеться про вибіркове ставлення із боку місцевої влади до оголошення референдумів, відсутність гарантій щодо обов'язковості проведення місцевих референдумів. За висновками експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, абсолютна більшість місцевих референдумів відбулися за рішенням органів місцевого самоврядування, причому саме у тих випадках, коли цього прямо вимагали норми законодавства. Натомість референдуми, ініційовані групами громадян (переважно з приводу висловлення недовіри місцевим радам чи головам), найчастіше не були оголошені [59]. Наприклад, члени територіальних громад Києва,

Харкова, Одеси, Сум, Херсона та багатьох інших міст, селищ та сіл України проводили збори по створенню ініціативних груп з підготовки референдумів, навіть збирали підписи на підтримку власних ініціатив, але жодного разу не могли довести ініціювання до його оголошення.

Проблеми, насамперед правового характеру, виникали на абсолютно різних етапах: під час проведення зборів, під час подання документів про реєстрацію ініціативних груп до міськвиконкомів при перевірці підписів тощо. В окремих випадках депутатам на підставі зібраних підписів залишалося оголосити початок референдуму, але вони голосували проти проведення референдуму тощо.

Наведемо наступні приклади. 11 березня 2007 року у м. Херсоні громадяни, які планували провести збори з метою обрання ініціативної групи для проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень міської влади, не змогли потрапити в призначений для зборів час до актової зали місцевого Палацу молоді, який був уже повністю заповнений прихильниками місцевої влади. Збори були зірвані [112, с. 24].

30 березня 2007 року члени територіальної громади провели збори, але міська влада відмовилася реєструвати ініціативну групу у зв'язку з порушеннями при проведенні цих зборів, а суд став на сторону міської влади.

Наступна спроба провести збори щодо ініціювання місцевого референдуму відбулася 24 грудня 2007 року. Збори відбулися на території одного з промислових підприємств міста. Кілька громадян, що не змогли потрапити на збори, подали до суду скарги у зв'язку з порушенням власних прав на участь у загальних зборах громадян. Її тільки 21 лютого 2008 року після кількох засідань Комсомольський районний суд міста Херсона відмовив у задоволенні вимог позову. Справа щодо законності місця проведення зборів із ініціювання місцевого референдуму розглядалася в Одеському апеляційному адміністративному суді [112, с. 25; 160, с. 8–9].

У м. Києві наприкінці 2006 – на початку 2007 років збори громадян проводилися тричі. Їхнею метою було створення ініціативних груп із підготовки місцевого референдуму щодо відставки Київського міського голови. Після перевірок

на відповідність вимогам Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» документів, поданих ініціативними групами, проведених Управлінням правового забезпечення секретаріату Київської міської ради, були виявлені формальні розбіжності. Зокрема, в обґрунтування відмови щодо організації та проведення місцевого референдуму було вказано, що 42 особи не підписали зобов'язання про додержання ними законодавства України про референдум, у 23 осіб були виявлені помилки в персональних відомостях тощо [68, с. 30; 160, с. 10]. Зазвичай, якщо подібні неточності виявляються під час реєстрації кандидатів у народні депутати, ЦВК дає час на їхнє виправлення чи викреслює конкретних осіб. У наведеному ж випадку з ініціативними групами із підготовки місцевого референдуму щодо відставки Київського міського голови, міська влада відмовила в праві на існування всієї ініціативної групи [160, с. 10].

У м. Харкові у 2011 році громадська організація «Харків'янин» намагалася тричі ініціювати проведення місцевого референдуму. Але всі спроби виявилися безуспішними з причин відмови у реєстрації ініціативної групи міським головою. Але головна проблема, що також проявилася тоді, – це недосконалість судових процедур розгляду цієї категорії справ, що дозволяли зволікати з їх розглядом [68, с. 35]. Наприклад, 03 квітня 2011 року на зборах була утворена ініціативна група з організації місцевого референдуму. Одним з питань, яке було затверджено зборами територіальної громади міста, стало питання про скасування рішення 11 сесії п'ятого скликання Харківської міської ради «Про затвердження об'єктів права комунальної власності територіальної громади м. Харкова, які можуть надаватися в концесію» (№ 26/07) [160, с. 10 – 11].

Але місцева влада не зареєструвала ініціативну групу, і 03 травня 2011 року громадяни звернулася до суду. Попереднє судове засідання відбулося майже 30 травня 2011 року. Проте, розглядаючи дану справу, суд не взяв до уваги клопотання, подане відповідно до пункту 11 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), щодо розгляду справи в «розумний строк», тобто, найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених

прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. У результаті перше судове засідання щодо заяви, яка була подана 03 травня 2011 року, було призначено на 09 липня 2011 року [160, с. 11].

У виняткових випадках спостерігалися порушення проведення зборів, на яких мали бути утворені ініціативні групи з проведення референдумів стосовно недовіри органам місцевої влади. Зокрема, в м. Херсоні це було зроблено шляхом масового делегування до відповідного приміщення мешканців міста, лояльних до міського керівництва [68, с. 26].

Недосконалість процедур перевірки достовірності підписів у підписних листах також була підставою для блокування проведення місцевих референдумів. Зокрема, у м. Суми у 2007 році міським виконавчим комітетом було переглянуто лише менше чверті підписів виборців, зібраних та наданих ініціативною групою (7 тис. з понад 28 тис.), а перевірено – лише 12 %. Формально було оголошено, що з цієї кількості підписів понад 40 % є підробленими. Отже, на підставі аналізу невеликої кількості підписних листів було зроблено висновок, що кількість підписів вдвічі менша за встановлений на той момент мінімум (понад 24 тис.). Це стало приводом для відмови ініціативній групі у призначенні місцевого референдуму [68, с. 28; 160, с. 7].

У багатьох випадках неналежний рівень правового регулювання реєстрації ініціативних груп також унеможлиблював проведення місцевих референдумів. Як правило, перешкоджання на даному етапі відбувалося унаслідок недосконалого рівня правої регламентації процедури самих зборів, на яких утворюються ініціативні групи з проведення місцевих референдумів (найчастіше під приводом недоліків у документації із проведення зборів та обрання членів ініціативних груп із організації і проведення місцевого референдуму).

Ми вже згадували про те, що серед проблем застосування інституту місцевого референдуму в Україні є проблеми, пов'язані з використанням процедури оскарження у судах з метою недопущення вчасного виконання ініціаторами референдуму встановлених процедур. Крім зазначених нами вище проблем, були й такі, коли судові рішення, що зобов'язували місцеві ради здійснювати реєстрацію

ініціативних груп, виносилися або лише після спливу терміну, впродовж якого ініціатори мали повідомити про збори місцеву владу, або за короткий часовий відрізок до закінчення встановленого терміну збору підписів на підтримку місцевого референдуму. Як наслідок, ініціативні групи не встигали зібрати потрібну кількість підписів, необхідних для проведення місцевого референдуму. Найбільші можливості для реалізації даної технології склалися у великих містах, де показник мінімальної кількості підписів виборців, необхідної для проголошення референдуму, виявляється найбільшим. Зокрема, у такий спосіб у 2007 році було зірвано спробу проведення референдуму у м. Одесі [68, с. 28; 160, с. 6].

Ще одна група проблем стосується також процесу забезпечення виконання рішень – імплементації результатів місцевих референдумів.

Аналіз практики показав, що станом на середину 2009 року у 6 областях не було виконано понад чверті ухвалених на референдумах рішень, а станом на наступний рік такий показник був продемонстрований вже у дев'яти областях [69, с. 18]. Утім, з формальної точки зору багато рішень просто перебували на стадії реалізації. У законодавстві чітко не встановлені терміни імплементації рішень, прийнятих на референдумі, отже виявляється неможливим розрізнення істинних причин таких зволікань (незацікавленість органів влади чи просто їх перевантаженість).

У випадках, коли на голосування виносилися питання, що не належать до сфери компетенції відповідних органів місцевого самоврядування, рішення референдумів не мали імперативного характеру і просто не могли бути виконані. Таким чином, серед інших була проблема нечіткості законодавчого врегулювання предмету місцевого референдуму.

Так, зокрема, рішення референдумів, проведених у 2004 році одночасно на території чотирьох сільських рад Косівського району Івано-Франківської області щодо відведення земель під утворення Національного природного парку, мало бути виконано профільним міністерством та Кабінетом Міністрів України. Не були виконані, попри позитивні результати, рішення деяких референдумів стосовно статусу (підпорядкування) населених пунктів, а також рішення стосовно зміни назв

населених пунктів у кількох областях (Донецькій, Рівненській тощо), оскільки відповідні постанови не були ухвалені Верховною Радою України або обласними радами [69, с. 29].

Так само, як і в ході процесу організації та проведення місцевого референдуму, судовий порядок оголошення його результатів недійсними, враховуючи порушення при їх підготовці, є одним із способів невиконання рішень референдумів. Ідеться лише про ті референдуми, які виборчими комісіями визнавалися такими, що відбулися (а отже, комісії не знаходили жодних порушень при їх підготовці). Так, у Рівненській області було оскаржене у суді проведення двох референдумів щодо зміни адміністративно-територіального устрою та одного – щодо висловлення недовіри місцевій раді. В останньому випадку внаслідок судової тяганини стосовно результату референдуму робота сільської ради виявилася паралізованою упродовж тривалого періоду (більше року) [59; 69, с. 29–30].

Цікавою рисою було б і те, що досить часто зволікання із імплементацією рішень референдумів були пов'язані не лише з позицією органів місцевого самоврядування. Переважно вони відбувалися у випадках, коли остаточне рішення мало бути затверджене органами державної влади України.

Іноді зволікання із імплементацією рішень місцевих референдумів було зумовлене недосконалою процедурою затвердження актів/документів, що були схвалені на місцевому референдумі. Зокрема, тривалий розгляд Міністерством юстиції України статутів територіальних громад (приміром, таким чином було затягнуте затвердження Статуту Масандрівської селищної громади, підпорядкованої Ялтинській міській раді в Автономній Республіці Крим). Подібні складнощі відбувалися і зі статутами територіальних громад, які були затверджені рішеннями місцевих рад, без проведення місцевих референдумів, наприклад, зволікання із реєстрацією Статуту територіальної громади м. Києва [12, с. 204; 69, с. 30; 160, с. 12].

Отже, у процесі реалізації інституту місцевого референдуму через недосконалість, насамперед, механізму правового регулювання, на різних етапах існувала низка проблем, однак відсутність відповідного правового регулювання за

умов ухвалення лише Закону України «Про всеукраїнський референдум» загостило усі соціальні кризові явища у суспільстві та навіть стало одним із факторів порушення територіальної цілісності держави.

Референдумами, які відбулися в Автономній Республіці Крим, Донецькій та Луганській областях навесні 2014 року, суперечать Конституції України, а відтак вважаються державою Україна і міжнародною спільнотою псевдореферендумами.

Так, 16 березня 2014 року в Автономній Республіці Крим відбувся нелегітимний референдум (псевдореферендум), на який було винесено два питання: про відновлення конституції Криму від 1992 року (в частині більш широких повноважень влади Автономної Республіки Крим, ніж передбачені Конституцією України) або про входження Криму до складу Російської Федерації [104; 180]. За входження Криму до складу Російської Федерації нібито віддали свій голос 96,77 % громадян, які прийняли участь у референдумі. За деякими непідтвердженими даними у псевдореферендумі взяли участь близько 30 % громадян, які мають право голосу. У випадку, якщо це відповідає дійсності – він може вважатися не проведеним, оскільки участь повинні були взяти не менше 50 % громадян Криму, які мають право голосу [104; 180]. Окремий псевдореферендум з аналогічними результатами та явкою громадян відбувся у м. Севастополі [104; 180].

Приділяючи важливе значення українській кризі, 25 березня 2014 року на засіданні Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи відбулися дебати щодо України. Делегати Конгресу дискутували стосовно окупації Криму, про порушення міжнародного права, порушення прав людини на окупованих росіянами територіях та перспективи розвитку України як демократичної держави. Після термінових дебатів щодо ситуації в Україні Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи 25 березня 2014 року ухвалив Декларацію, в якій визнав нелегітимність кримського референдуму: «Конгрес не сприймає легітимності референдуму, що відбувся 16 березня 2014 року без мінімальних демократичних гарантій, які повинні мати місце при будь-якому голосуванні, та які є передумовою, яка вимагається Конгресом, коли він спостерігає за місцевими і регіональними виборами» [40].

У Декларації, зокрема, наголошується, що псевдореферендум від 16 березня 2014 року не може бути підставою для зміни кордонів між Росією та Україною, а застосування Російською Федерацією «...військової сили для зміни національних кордонів» є неприйнятним [40]. «...Ця псевдо-консультація не повинна братися до уваги при підготовці шляхів щодо зміни кордонів між Росією та Україною. Використання військової сили Росією, щоб перекроїти національні кордони, є неприйнятним. Відповідно, Конгрес засуджує Російську анексію Криму та Севастополя у порушенні міжнародного права. Окупація територій незалежних країн, як ми бачили у 2008 році у Грузії та зараз стикаємося в Україні, є неприйнятною в міжнародному праві та з цим не можна змиритися» [40].

Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи наголосив на своїй повній підтримці того, що Крим (Автономна Республіка Крим) та м. Севастополь є безперечною частиною держави Україна та на тому, щоб територіальна цілісність України була відновлена. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи також закликав усі сторони повністю дотримуватися прав людини та верховенства права.

Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи наголосив, що перед цим референдумом автономна Республіка Крим володіла широким ступенем автономії, яка може бути, якщо необхідно, посилена у консультації з національними органами державної влади України. У цьому зв'язку Конгрес нагадав Рекомендацію 346 (2103) щодо Регіонів та територій зі спеціальним статусом у Європі, ухвалену 31 жовтня 2013 року [40].

Враховуючи наведене вище, українські дипломати вказали, що вперше в офіційно ухваленому документі міжнародної організації щодо подій у Автономній Республіці Крим дії Російської Федерації на українському півострові класифікуються як «анексія». Окрім цього, Рішенням Конституційного Суду України від 14 березня 2014 року Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 06 березня 2014 року визнана такою, що не відповідає Конституції України (неконституційною) з моменту її ухвалення [180].

27 березня 2014 року Генеральна Асамблея ООН схвалила резолюцію щодо територіальної цілісності України, відзначивши, що референдум, проведений в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі 16 березня 2014 року, не відповідає Конституції України, а тому не є легітимним. Члени Генеральної Асамблеї підтвердили свою прихильність до «суверенітету, політичної незалежності, єдності і територіальної цілісності України в межах її визнаних на міжнародному рівні кордонів» та закликали усі держави «...відмовитися і утримуватися від дій, спрямованих на часткове або повне порушення національної єдності і територіальної цілісності держави, зокрема, будь-яких спроб змінити кордони України за допомогою погроз, силою чи інших незаконних способів» [166].

Отже, аналізуючи проблеми розвитку інституту місцевого референдуму на сучасному етапі функціонування незалежної новітньої України, можна дійти висновку про те, що: по-перше, неналежне правове регулювання, в частині інституювання безпосереднього процесу організації та проведення місцевих референдумів з 1991 року й до 2012 року на практиці викликало низку проблем (проведення місцевих референдумів з предмету, що виходить за межі сфери компетенції відповідних органів місцевого самоврядування тощо; по-друге, існування у законодавстві України перешкод для ініціювання та проведення референдумів (шляхом прийняття рішень про відмову в реєстрації ініціативних груп, недопущення проведення їх зборів, неналежне використання процедури перевірки підписів у підписних листах тощо); по-третє, використання процедури оскарження у судах з метою недопущення вчасного виконання ініціаторами референдуму встановлених процедур; по-четверте, зволікання з імплементацією результатів місцевих референдумів або невиконання взагалі рішень місцевих референдумів).

А з 2012 року через відсутність механізму правового регулювання місцевого референдуму, а відтак, відсутність правової визначеності, взагалі унеможливили в Україні проведення місцевих референдумів. Це має виключно негативний вплив на безпосереднє народовладдя в Україні, функціонування місцевої демократії,

реалізацію гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян, а також негативно впливає на реалізацію реформи децентралізації влади в Україні.

З огляду на це, подальше вдосконалення законодавчого поля у цій сфері є гострим та актуальним насамперед конституційно-правовим питанням, що має також політичний та соціальний проблемні контексти.

Крім того, світ, розвиваючи безпосередню демократію, робить це з урахуванням науково-технічного прогресу.

На думку дисертанта, слід звернути окрему увагу на високу результативність проведення референдумів у Швейцарії, де було проведено перший у світі референдум та близько десяти референдумів на рік проводиться в кантонах і цілій країні в наш час. Наведемо інформацію, яка стосується референдумів, що були проведені в цій країні останнім часом. Наприклад: 3 березня 2013 року голосуючих питали, чи підтримують вони федеральну політику з сімейних питань; 9 червня 2013 року відбувся референдум щодо поправок до федерального законодавства з містобудівного зонування; 22 вересня 2013 року – щодо «ініціативи Міндера» (проти шахрайства та нетрудових доходів), яка вводить контроль акціонерів над рівнем заробітної платні глав компаній. У 2014 році датами проведення референдумів у Швейцарії стали: 9 лютого, 18 травня, 28 вересня та 30 листопада (з питань введення квоти на імміграцію з країн Європейського союзу, федерального декрету з фінансування й розширення залізничної мережі, а також громадської ініціативи з приводу абортів) [94, с. 26; 103, с. 102; 113, 90]. 25 вересня 2016 року відбувся референдум щодо підвищення пенсійного забезпечення на 10 % з 2018 року та щодо надання додаткових можливостей спецслужбам здійснювати стеження за підозрюваними у тероризмі, контролювати весь інтернет-трафік, встановлювати прослуховування розмов тощо [242]. Такі показники проведення референдумів у Швейцарії є, на наше глибоке переконання, показником взаємодовіри і взаємовідповідальності, що дають плідні результати співпраці між людиною, суспільством і державою. А між тим, і в Конституції України пріоритетним стоїть завдання захисту прав і свобод людини в Україні. Тому для нашої держави є

надзвичайно важливим політико-правове завдання створення належного механізму правового регулювання інституту місцевого референдуму.

Необхідно зазначити, що після десяти років голосування через Інтернет і більш ніж сотні виборів, уряд Швейцарії вважає, що введення електронного голосування є логічним етапом розвитку суспільства та сфери комунікацій за останні десятиліття. Ґрунтуючись на даних, отриманих в 13 з 26 кантонів Швейцарії, які брали участь у випробуваннях, уряд вирішив поступово розширювати практику електронного голосування. Особливу увагу було приділено питанням безпеки, які вирішувалися без непотрібного поспіху. Нова система впроваджувалася з повагою до автономії кантонів і за принципом добровільності [113, с. 89].

Зараз Швейцарія – одна з провідних країн світу в застосуванні електронного голосування. Крім неї, постійно застосовує його, зокрема, при проведенні парламентських виборів, тільки Естонія. Активно займається розвитком цього напрямку співтовариство швейцарських експатріантів (швейцарська діаспора). Їх мета – дозволити всім швейцарцям, які живуть за кордоном, брати участь у наступних парламентських виборах. Перше електронне голосування було проведено в 2003 році на місцевих виборах в кантоні Женева. Двома роками пізніше воно було використано в кантонах Цюрих і Невшатель. Всі три кантони використовували свої власні інформаційні технології. При цьому Цюрих і Женева скооперувалися. Через кілька років список кантонів з електронним голосуванням розширився ще більше, і зараз включає половину з існуючих в країні двадцяти шести. Кантони Базель, Берн і Люцерн приєдналися до женевської платформи, а кантони Фрібург, Граубюнден, Солотурн, Шафхаузен, Галлен, Ааргау і Тургау використовують копію системи, розробленої в Цюриху. Ааргау, Базель, Граубюнден і Галлен в 2011 році використовували електронне голосування на парламентських виборах. Женева і Невшатель розширили застосування електронного голосування, щоб у ньому могли брати участь і швейцарські емігранти, зареєстровані в цих округах. У підсумку в 2012 році через Інтернет змогло проголосувати понад 90 тисяч громадян Швейцарії. При цьому змогли проголосувати і 65 тисяч швейцарських експатріантів. Отримавши такий досвід, уряд рекомендував і решті з кантонів рухатися в тому ж

напрямку. Влада країни вирішила ліквідувати всі перешкоди на шляху участі громадян Швейцарії, які виїхали за кордон, у голосуваннях, у тому числі і в тих країнах, які не підписали Вассенаарські угоди (домовленості щодо координації зусиль по контролю за експортом звичайних озброєнь і високих технологій (товарів і технологій «подвійного застосування») в країни з нестабільними політичними режимами і в регіони, де продовжуються конфлікти [94, с. 28], крім іншого, регулюють передачу кодованих даних [103, с. 102].

Розглянутий існуючий досвід країн світу, можемо підтвердити цінність ідеї застосування досягнень науково-технічного прогресу в практиці проведення референдумів в Україні. Отже, Україні варто звернути увагу на використання дистанційної форми ініціювання та голосування на референдумі за допомогою електронних цифрових підписів.

На думку автора, у той час, коли в Україні однією з найважливіших та гострих тем сьогодення є питання належної правової регламентації референдумів з питань місцевого значення та втілення децентралізованої системи державного управління, демократичні країни розвивають інститути прямої демократії, народовладдя з урахуванням новітніх інновацій, досягнень науково-технічного прогресу, консенсусу форм управління. Беручи до уваги цей досвід, Україні варто невідкладно скористатися ним при вирішенні питань створення конституційно-правового механізму організації і проведення місцевого референдуму. Тим більше, що в Українській державі започатковано реформу місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, адміністративна реформа, електронне врядування, що складають зміст реформи децентралізації влади в Україні.

1.3. Принципи місцевого референдуму в Україні в контексті європейських стандартів

У механізмі вираження волі територіальних громад під час організації та проведення місцевого референдуму особливу роль об'єктивно відіграють принципи місцевого референдуму. Ці принципи найбільш повно виражають суспільне та

державне значення місцевого референдуму як пріоритетної форми прямої демократії у здійсненні муніципальної влади територіальною громадою, особливості його функціонування, гарантованість тощо.

Дотримання принципів організації та проведення референдуму є лакмусом демократичності системи прийняття публічно-владних рішень у державі. Вимоги, що висуваються до основних учасників кампанії (зокрема ті, що стосуються належного адміністрування), покликані забезпечити вільне волевиявлення громадян [172, с. 74].

Легітимність результатів волевиявлення громадян країни й, зокрема, результатів референдумів, визначається згідно із визнаними на міжнародному рівні гарантіями. Такі гарантії стосуються вимог щодо організації референдуму неупередженим органом, організації незалежного спостереження за перебігом кампанії, а також наявності ефективної системи оскарження [172, с. 75]. І як слушно зауважують О. Д. Чебаненко, О. Ю. Грищук та Н. В. Колодзяжна, особливість процедурних гарантій полягає у поєднанні законодавчого закріплення відповідних правил та їх виконання на практиці. Саме з урахуванням обох цих вимірів оцінюється рівень демократичності інституту референдуму у тій чи іншій державі. Тим не менше, перелік принципів та вимог, покликаних забезпечити належну практику народного голосування, не обмежується процедурними гарантіями [172, с. 75 - 76].

Для кращого розуміння принципів місцевого референдуму, необхідно звернутися до загальнотеоретичного аналізу категорії «принцип права».

В галузях конституційного й муніципального права, традиційно принципи створюють правову основу суспільних відносин, перевтілюються з просто «керівних ідей», у норми і відносини, знаходять свій нормативний і правозастосовний зміст.

Етимологічно слово «принцип» походить від латинського *principium* – початок, основа, вживається в різних значеннях: 1) основне вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світогляду, політики, організації і т. ін.; 2) внутрішнє переконання людини, що визначає його відношення до дійсності, норми поведінки і

діяльності; 3) основна особливість влаштування якогось механізму, устрою тощо [258, с. 100].

З гносеологічної точки зору категорія «принцип» тісно пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність». Поняття «принцип» співвідноситься з категорією «ідея» в тому випадку, коли під останньою філософи розуміють внутрішню логіку, закон існування досліджуваного об'єкта. Насамкінець, у широкому розумінні принцип є засада, вихідний пункт, становлення буття – у даному випадку існування тієї чи іншої діяльності [79, с. 15].

Взагалі у наукових монографіях, фахових статтях, навчальних підручниках проводиться основна думка про те, що принципи права – це його вихідні ідеї, від природи притаманні праву якості. Вчені практично єдині у визначенні загальної характеристики правових принципів [78, с. 12].

«Принципи права – об'єктивні властивості права, коріння яких знаходиться в його змісті. Вони відображають закономірності суспільного розвитку, потребу суспільства в правовому регулюванні. Принципи, будучи науковою абстракцією найбільш високого ступеня, здійснюють не тільки самостійний вплив на суспільні відносини, що складають предмет правового регулювання, але і опосередкований, коли визначають застосування конкретних норм, доповнюючи зміст їх гіпотез» [80, с. 52; 121, с. 141; 193; 237, с. 66].

В науковій та юридичній літературі автори до питання поняття принципів права підходять по-різному. В одних акцентується увага на тому, що принципи – категорія об'єктивна, в інших юридичні принципи тлумачаться як основні ідеї і навіть як поняття, що виражають сутність історичного типу права [80, с. 43].

А. І. Денисов наголошує, що правові принципи представляють собою правові ідеї, які пронизують все право в цілому чи окремі групи правових норм, інститутів чи галузей права. Це ті ідеї, які надають праву єдність змісту [42, с. 20].

Деякі вчені наголошують на тому, що принципи є сферою правосвідомості, правової ідеології і науки, а ряд вчених вважає, що юридичні основи – поза безпосереднім змістом права, яке розуміється досить широко [15, с. 40; 67, с. 20–21; 103, с. 67–69].

М. Й. Штефан вважав, що зміст принципів має демократичний характер і полягає в тому, що закріплені в нормах права, вони характеризують здійснення правосуддя тільки судом і на засадах рівності громадян перед законом і судом, одноособовість і колегіальність розгляду цивільних справ, незалежність суддів і підкорення їх тільки законові, гласність, здійснення судочинства державною мовою [250, с. 533].

І. Сабо підкреслював, що основні принципи права мають немов би подвійний характер: з одного боку, вони реально відображають в узагальненій формі дійсно існуючі риси позитивного права, з іншого – це вимоги, котрі іманентно властиві даному типу права, його виникненню і застосуванню; таке двоїсте походження основних принципів і зумовлюваний цим їх двоїстий характер мають вирішальне значення для розуміння їх сутності і ролі [186, с. 71].

Висловлюючись образно, можна стверджувати, що в принципах права закладена «душа права», правової системи тощо.

Таким чином, принципи відіграють роль орієнтирів у формуванні права. Нові правові ідеї як правило формулюються у вигляді правового принципу. Тобто, принципи переростають з просто «керівних ідей», в норми і відносини, знаходять свій нормативний і правозастосовний зміст.

Розвиток теоретичних положень юридичної науки України про принципи права потребує проведення їх класифікації з метою визначення внутрішньої структури та зовнішніх функціональних зв'язків досліджуваного поняття. Відзначимо, що як один із способів поділу поняття, класифікація дозволяє краще пізнати принципи права як в цілому, так і таку їх ознаку, як внутрішня єдність.

Під класифікацією (від лат. *clasis* – розряд та *facere* – робити) у філософських джерелах розуміють особливий випадок застосування поділу понять, що являє собою певну сукупність поділів, та яка призначена для постійного використання в будь-якій науці або галузі практичної діяльності [80, с. 44].

Розвиток теорії класифікації у роботах вітчизняних і зарубіжних вчених призвів до виокремлення систематики, таксономії та мерономії, пізнавальні засоби яких успішно використовуються у фундаментальних та прикладних дослідженнях.

Для цілей даної роботи базовим класифікаційним методом обрано таксономічний поділ обсягу поняття за запровадженою ознакою, за допомогою якого, на нашу думку, досягається найбільш чітке визначення родо-видових відносин між поняттями, що належать до загального обсягу досліджуваного поняття.

Здійснення класифікації завжди поєднане з пошуком підстави поділу елементів, що класифікуються, на групи, тобто з набором критеріїв класифікації. Як зауважив В. А. Василенко, для того, щоб класифікація була природною і стійкою, тобто вірно відображала реальну дійсність і давала найбільш повне та істинне уявлення про співвідношення і взаємозв'язки елементів системи, а отже, про побудову і організацію системи в цілому, вона повинна відбуватися на підставі множинності критеріїв, а обрані критерії повинні відповідати комплексу найважливіших особливостей, властивостей елементів досліджуваної системи. Правильність вибору критеріїв класифікації, що залежить від ступеня врахування всіх найбільш характерних ознак, якостей і властивостей досліджуваних елементів, визначає її пізнавальну значимість і науково-практичну цінність [27, с. 149].

Наявні в науковій літературі точки зору стосовно класифікації принципів права дозволяють стверджувати, що більшість дослідників відзначають, що принципи права не є розрізнені, а утворюють певну систему принципів, елементи якої діють взаємопов'язано, узгоджено і скоординовано.

Здебільшого наголошується, що принципи права є диференційовані і отримують різну модифікацію залежно від сфери дії. В цьому зв'язку видається доречним навести позицію Л. С. Явича, який звернув увагу на потрібну диференціацію принципів права: по-перше, основні принципи права, що носять загальний характер, відбиваються в принципах кожної галузі правової системи; по-друге, вони отримують своєрідну модифікацію в сферах правоутворення (принципи правотворчості) і правореалізації (наприклад, принципи правосуддя); по-третє, їх можна класифікувати на загально-соціальні, що виражають економічні, політичні, соціальні, ідеологічні, моральні основи права, і спеціально-юридичні [262, с. 97].

Аналіз наукової літератури дозволяє зробити висновок, що найчастіше в якості кваліфікаційних критеріїв принципів права виступають наступні: 1) сфера дії

(сфера поширення) принципів; 2) історичний тип права; 3) характер принципів; 4) форма їх існування, тобто джерело або спосіб матеріалізації у праві; 5) види юридичної практики [263, с. 48].

Зазначимо, що здебільшого у фаховій юридичній літературі поділ (класифікація) принципів права всередині національної правової системи, здебільшого, здійснюється за сферою поширення. Використання такого критерію класифікації принципів права, дозволяє здійснити поділ останніх на загально-правові (синоніми: загальні або основні), галузеві, міжгалузеві й принципи інститутів права.

Залежно від свого характеру, принципи права, на думку М. Н. Марченка, поділяються на соціально-економічні, політичні, ідеологічні, етичні, релігійні та спеціально-юридичні – соціальні принципи, але перекладені на мову права, юридичних конструкцій, правових засобів і способів їх забезпечення, до яких вчений відносить: 1) принцип загальнообов'язковості норм права для всього населення країни і пріоритету цих норм перед усіма іншими соціальними нормами; 2) принцип несуперечливості норм, що складають чинне право, і пріоритет закону перед іншими нормативно-правовими актами; 3) принцип поділу права на публічне і приватне, на відносно самостійні галузі і інститути; 4) принцип відповідності між об'єктивним та суб'єктивним правом, між нормами права та правовими відношеннями, між правом і його здійсненням; 5) принцип соціальної свободи, рівності перед законом і судом, рівноправності; 6) принцип законності і юридичної гарантованості прав і свобод особи, зафіксованих в законі, пов'язаності нормами закону діяльності усіх посадових осіб і державних органів; 7) принцип справедливості, виражений в рівному юридичному масштабі поведінки і у суворій співрозмірності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню; 8) принцип юридичної відповідальності тільки за винну протиправну поведінку і визнання кожного невинуватим до тих пір, поки вина не буде встановлена в судовому порядку; принцип презумпції невинуватості; 9) принцип неприпустимості зворотної сили законів, що встановлюють нову або більш тяжку юридичну

відповідальність, гуманності покарання, що сприяє виправленню засудженого [106, с. 200].

П. М. Рабінович класифікує принципи права на: 1) загальнолюдські (цивілізаційні); 2) типологічні принципи об'єктивного юридичного права – властиві усім правовим системам певного історичного типу, відображають його соціально-змістовну сутність; 3) конкретно-історичні принципи права – засади, які відображають специфіку права певної держави у реальних соціальних умовах; 4) галузеві та 5) міжгалузеві принципи права – охоплюють відповідно одну чи декілька галузей [161, с. 138].

А. М. Колодій виділяє принципи: 1) правосвідомості; 2) правоутворення; 3) правотворчості, а серед них – законотворчості і нормотворчості; 4) принципи системи права: а) загально-правові (основні), б) міжгалузеві, в) галузеві, г) інститутів права; 5) принципи структури права: а) загально-соціального і юридичного, б) публічного і приватного, в) регулятивного і охоронного, г) матеріального і процесуального, г) об'єктивного і суб'єктивного; 6) правореалізації, а серед них – правозастосування; 7) правоохорони, а серед них – правосуддя і юридичної відповідальності [80, с. 139].

Слід врахувати також, що теорія (а, отже, і класифікація) принципів права завжди перебуває у пошуку. Окрім того, на нашу думку, слід погодитися з А. М. Колодієм щодо доцільності виокремлення принципів права, що є відображенням об'єктивно існуючих зв'язків у правовому регулюванні суспільних відносин (принципів системи), і принципів, властивих структурній організації системи права [80, с. 140].

Очевидно, що питанню принципів права, їх класифікації, ролі та значенню у правовому житті суспільства присвячено велику кількість наукових праць. Наукова розробка принципів безпосередньої демократії (виборів та референдумів) також має провідне місце у вітчизняній правовій доктрині.

Разом з тим, принципи місцевого референдуму не дістали належної уваги з боку науковців. З огляду на це, вважаємо доцільним виокремлення принципів

інституту місцевого референдуму із загального масиву форм народовладдя для більш детального дослідження їх феномену.

В Україні народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади (стаття 5 Конституції України). Водночас у Конституції України зазначається, що народ може здійснювати владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. При цьому, як вірно наголошував В.Ф. Погорілко, на відміну від попередніх конституцій, Конституція України пріоритетною формою демократії визнає безпосередню реалізацію народом власної волі щодо власних інтересів, власної долі (в цілому чи щодо частини суспільства або окремих осіб) [145, с. 26].

Легітимні форми безпосереднього народовладдя не мають обмежень, і Конституція України не передбачає їх вичерпного переліку. Як конституційні, тобто основні, форми безпосереднього народовладдя закріплюються вибори (парламентські, президентські і місцеві); референдуми (всеукраїнський і місцеві); народні обговорення; виявлення громадської думки, які характеризуються голосуванням, обговоренням, зборами (зібраннями); індивідуальні і колективні звернення.

Особливою формою безпосереднього народовладдя є референдум, який характеризується особливим змістом прийнятих рішень, безпосередньою владною діяльністю виборчого корпусу [87, с. 136–137].

Конституція України визначає як загальні принципи безпосередньої демократії, так й інституціональні (спеціальні), зокрема, принципи виборів, референдумів тощо. Пріоритетними є загальні принципи, які властиві всім або більшості форм безпосереднього народовладдя. До згаданих, на думку В. Ф. Погорілко, належать принципи: суверенності (верховенства) влади народу; єдиновладдя народу (народ є єдиним джерелом влади); повновладдя народу (народ є носієм політичної влади у всіх сферах діяльності суспільства і держави); безпосереднього волевиявлення народу; поєднання безпосередньої і представницької демократії; пріоритетності безпосереднього народовладдя в системі демократії; політичного плюралізму (наявності багатоманітності форм

безпосередньої демократії та політичної діяльності політичних партій, соціальних спільностей); конституційності та законності (визначення найважливіших засад безпосереднього народовладдя Конституцією України); загальності (участі всіх громадян) у здійсненні безпосереднього народовладдя; реальності (відповідності законодавчій базі суспільних відносин у сфері безпосередньої демократії) і гарантованості безпосереднього народовладдя [146, с. 8–13].

На нашу думку, важливим конституційним принципом народовладдя є також принцип верховенства права, що прямо впливає з положень статті 8 Конституції України. Більше того, цей універсальний принцип згідно з доповіддю Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) «Верховенство права», схваленою на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), включає в себе як складові принципи конституційності та законності [281]. Тому актуальна сучасна теорія принципів народовладдя, на нашу думку, об'єктивно має включати принцип верховенства права.

Таким чином, принципи безпосереднього народовладдя варто розглядати як засадничі загальнообов'язкові та універсальні ідеї, що є основою реалізації та гарантування безпосередньої демократії, як способу здійснення народом своєї влади, у тому числі властиві і для місцевого референдуму.

Науковцями досягнуто згоди щодо багатьох принципів, які беззаперечно визнаються основними для інституту прямого народовладдя. Так, І. М. Панкевич [136, с. 98] та В. Ф. Погорілко [145, с. 27] з-поміж інших принципів безпосередньої демократії виділяють принцип законності та рівності, які є загально-правовими та притаманними всім галузям права, а також принцип загальності, який логічно впливає з попередніх. Із такою позицією можна цілком погодитися, оскільки право на участь в різноманітних формах безпосередньої демократії належить однаковою мірою усім громадянам (без необґрунтованих обмежень і дискримінації) та може бути обмежене виключно у випадках, прямо передбачених законом.

Сутність безпосередньої демократії розкривається також через принципи повновладдя народу [147, с. 27], яке полягає у поширенні народної волі на всі сфери

життєдіяльності. При цьому певне обмеження кола питань, що можуть бути вирішені народом безпосередньо, встановлене Конституцією України, не зменшує ролі цього принципу.

Особливим принципом безпосередньої демократії є плюралізм, який полягає, по-перше, у багатоманітності та необмеженості форм безпосередньої демократії, а по-друге, у забезпеченні багатоманітності ідей та поглядів під час реалізації прямого народовладдя.

І. М. Панкевич запропонував виділити такий принцип, як безпосереднє народовладдя [136, с. 98]. За змістовим навантаженням цей принцип, на нашу думку, є тотожним принципу безпосереднього волевиявлення народу, запропонованого В. Ф. Погорілком [145, с. 27], або ж, як нам видається за доцільне, принципу безпосередності. Таке формулювання дає змогу поглибити зміст та значення цього принципу, оскільки процес волевиявлення народу може бути опосередкований діяльністю державних інституцій, які виконують не так допоміжну [136, с. 98; 147, с. 35], як організаційну функцію. Такі дії органів влади та місцевого самоврядування, залежно від особливостей форм прямого народовладдя, можуть полягати в організації процесу волевиявлення, як то відбувається під час виборів, або ж обмежуватись в організаційній діяльності, спрямованій на втілення волі народу у життя (наприклад, народна ініціатива).

Таким чином, принцип безпосередності полягає у тому, що воля народу має первинний, установчий характер та кінцевий результат народного волевиявлення перебувають поза владним впливом державних інституцій.

Ми можемо погодитися із позицією науковців [136, с. 98; 145, с. 27], які до принципів безпосередньої демократії відносять поєднання безпосередньої та представницької демократії, а також пріоритетність безпосереднього народовладдя в системі демократії. Однак вважаємо, що при цьому поєднанні реалізації безпосередньої демократії відбувається її поєднання з представницькою демократією, пріоритетність, визначальність все ж за прямим народовладдям. І, як слушно зазначає М. М. Баймуратов, хоча пряма демократія як форма здійснення територіальною громадою повноважень місцевого самоврядування має виключно

важливе значення для забезпечення пріоритетного положення територіальної громади в системі місцевого самоврядування, все ж таки на практиці переважна більшість питань місцевого значення, віднесених до сфери компетенції місцевого самоврядування, вирішуються обраними громадою та іншими органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, тобто шляхом представницької демократії [8, с. 26]. Однак, на нашу думку, пріоритетність безпосередньої демократії може бути оцінена як виключно в системі народовладдя, яке може здійснюватися безпосередньо, так і у процесі поєднання безпосередньої та представницької демократії.

З огляду на нашу позицію, поєднання безпосередньої та представницької демократії з урахуванням пріоритетності саме безпосередньої участі громадян у здійсненні влади, варто все ж відносити до принципів народовладдя.

Аналогічною вбачається ситуація щодо віднесення до принципів безпосередньої демократії принципу суверенітету народу, який означає верховенство влади народу, який є єдиним її джерелом. Як слушно було зазначено О. О. Скрипнюком, народний суверенітет є центральним елементом системи базових принципів, які кладуться в основу такого специфічного способу організації суспільних відносин, як народовладдя. Говорячи про безпосередню демократію та її форми, зазначають не про народовладдя як таке, а лише про окремі способи його реалізації [193, с. 31, 34].

Таким чином, суверенність народу є беззаперечною характеристикою безпосереднього народовладдя, яка, однак, рівною мірою притаманна і представницькій демократії.

Чимало науковців звертають увагу на такий особливий принцип безпосередньої демократії, як імперативний характер рішень, ухвалених вільним волевиявленням громадян [119]. Обґрунтовуючи імперативність безпосередньої демократії, А. Є. Гузій вказує, що диспозитивний характер такої форми безпосереднього народовладдя, як консультативний референдум не дає можливості говорити про нього як про механізм здійснення громадянами своєї влади, так як вона підпорядкована подальшій волі органів влади [37, с. 8]. При цьому, враховуючи

можливість існування імперативних форм безпосередньої демократії, звертається увага на нерентабельність консультативного референдуму [37, с. 9].

Запровадження такого принципу може пояснюватися намаганням звернутися до класичного розуміння безпосереднього народовладдя. Так, наприклад, Ж.-Ж. Руссо детально описував образ «дійсної демократії» – «правління без правителів». Звертаючи увагу на такі ознаки реалізації волі народу, як імперативність та загальність, Ж.-Ж. Руссо виключав норми приватного, а тим більше рекомендаційного характеру як прояви безпосередньої демократії [185, с. 11].

Проте, на нашу думку, зазначене вище твердження про імперативність результатів безпосередньої демократії нині є таким, що не повною мірою відображає її сутність та входить у протиріччя з визнаною позицією про необмеженість форм прямого народовладдя, тобто створює невиправдане штучне обмеження форм безпосередньої демократії.

Посилання науковців на участь органів державної влади та органів місцевого самоврядування в подальшій реалізації влади народу, що має місце, наприклад, у випадку з консультативним референдумом, не вказують на неможливість віднесення такого інституту до форм безпосередньої демократії. Так, будь-яка форма безпосередньої демократії не може бути реалізована поза діяльністю органів влади. Реалізація загальнодержавного референдуму, який має імперативний характер, можлива лише за попередньої нормотворчої діяльності, у подальшому відбувається вчинення дій, спрямованих на його ініціювання державою або створення механізмів прояву такої ініціативи народом, а також його призначення. Все це вказує на те, що пряма демократія є важливим засобом взаємодії суспільства та держави, та неможлива поза такою взаємодією.

На нашу думку, імперативність безпосередньої демократії має суб'єктивний характер та значною мірою є морально-етичною складовою народовладдя, яка полягає в обов'язковому донесенні волі народу до органів державної влади та врахуванні її під час ухвалення ними відповідних рішень. Саме тому погоджуємося з позицією О. О. Галус про те, що статус консультативних видів безпосереднього

народовладдя не випадає із загальної формули імперативності, оскільки вони тісно пов'язані та сприяють її ефективності [33, с. 55].

Імперативний характер ідеальної моделі безпосередньої демократії може бути реалізований шляхом встановлення обов'язкового розгляду органами державної влади або місцевого самоврядування можливості надання нормативного характеру ухваленого громадянами рекомендаційного рішення, або ж його обов'язковий розгляд під час власної нормотворчої діяльності. Таким чином, вважаємо за необхідне сформулювати такий принцип безпосередньої демократії, як імперативність.

Безпосередній демократії притаманний також принцип реальності. Вважаємо, що він включає дві складові. По-перше, відповідність форми та змісту безпосередньої демократії, тобто, як зазначив В. Ф. Погорілко, відповідність існуючих суспільних відносин приписам Конституції України, законів України та міжнародних стандартів [147, с. 28]. По-друге, складовою цього принципу є ефективність безпосереднього народовладдя, тобто забезпечення реального впливу народного волевиявлення на суспільні відносини, на які воно спрямоване.

Як зазначає В. Л. Толстенко [209, с. 173], ефективність інститутів безпосередньої демократії дає змогу визначити демократичність політичного режиму. Проте, як бачимо, у державі з антидемократичним режимом можливе існування деяких форм народовладдя. Вибори можуть проводитися і в авторитарних державах. І хоча лише демократичні вибори відрізняються невизначеністю результату, невідворотністю та повторюваністю, перші через це не перестають бути формами безпосередньої демократії.

Реальність безпосередньої демократії можлива лише за наявності ефективної системи гарантій, які спрямовані на забезпечення її дієвості та захисту права громадян на здійснення влади. Таким чином, важливо проаналізувати такий особливий принцип безпосередньої демократії, як принцип гарантованості.

Принцип гарантованості, як правило, визначають як забезпечення захищеності, непорушності та недоторканності безпосередньої демократії, що встановлюється Конституцією та законами [116, с. 101; 117, с. 28]. Гарантії

безпосереднього народовладдя у демократичному суспільстві становлять собою широку систему та не обмежуються лише законодавчим захистом права народу на безпосереднє волевиявлення. Так, О. Г. Мурашин цілком слушно пропонував виділяти: економічні гарантії, що полягають у здатності держави забезпечити фінансування різноманітних форм безпосередньої демократії; соціальні гарантії, тобто існування гармонійного громадянського суспільства та формування високої правосвідомості громадян; нормативно-правові гарантії, а саме чинну систему нормативно-правових актів, що забезпечують процес реалізації безпосередньої демократії та встановлюють відповідальність за його порушення; організаційно-правові гарантії – існування спеціальних суб'єктів, які уповноважені здійснювати судовий та позасудовий контроль за додержанням законодавства у сфері безпосереднього законодавства [114, с. 5–6].

Підбиваючи проміжні підсумки дослідження принципів місцевого референдуму, можемо констатувати таке: зміст безпосередньої демократії розкривають принципи рівності, верховенства права, загальності, повновладдя, плюралізму, імперативності, реальності та гарантованості. Дійсна безпосередня демократія може бути реалізована лише у випадку наявності завершеної системи вищенаведених принципів, а тому, вважаємо, що вони дають змогу сформулювати цілісне уявлення про ідеальну модель прямого народовладдя.

Визначаючи принципи безпосередньої демократії як засадничі загальнообов'язкові та універсальні ідеї, які виступають основою її реалізації та гарантування, варто мати на увазі, що їх треба відрізнити від принципів народовладдя. Останні характеризують більш широке і змістовне політико-правове явище. Проте у будь-якому випадку, вони однаково притаманні як безпосередній, так і представницькій демократії.

В свою чергу, принципи референдумів, у тому числі й місцевого референдуму, – це керівні засади, ідеї, які визначають сутність, зміст і спрямованість правового регулювання референдумів.

Принципи референдумів знайшли своє об'єктивне відображення в Конституції України, Законі України «Про всеукраїнський референдум», Законі України «Про

Центральну виборчу комісію» та інших чинних нормативно-правових актах [83; 158; 159 та ін.].

Стаття 5 Закону України «Про всеукраїнський референдум» встановлює наступні принципи проведення референдумів: 1) загального права голосу; 2) рівності; 3) законності; 4) прямого волевиявлення; 5) вільної участі у всеукраїнському референдумі; 6) таємності голосування; 7) особистої участі у голосуванні; 8) однократності голосування [159].

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

Для детального аналізу особливостей принципів референдумів, доцільно розглянути кожен із законодавчо визначених принципів окремо та в контексті виключно референдумів.

У науково-практичному коментарі до статті 70 Конституції України зазначено, що право голосу на референдумах громадян України 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 [84, с. 347]. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. науковці вважають, що право громадян брати участь у референдумах включає не тільки право на голосування, а й право щодо збирання підписів на вимогу проведення референдуму з відповідного питання, ознайомлення зі списками виборців, оскарження неточностей або помилок у списках громадян, які мають право брати участь у референдумі [84, с. 348].

Конституція України і законодавство України чітко визначають коло суб'єктів, які мають право брати участь у референдумах. Згідно із статтею 70 Основного Закону та статтею 6 Закону України «Про всеукраїнський референдум», визначено, що загальним правом голосу володіють тільки громадяни України, якщо

вони досягли 18-річного віку і є дієздатними [84; 159]. Таким чином, не всі, хто проживає на території України, володіють правом брати участь у референдумах.

Це право належить тільки дієздатним громадянам. Відповідно до Закону України «Про громадянство України» громадянами України є особи, які мають правовий зв'язок з Українською державою, що виражається в їх взаємних правах і обов'язках [59, с. 8].

Вимога належності до громадянства України для участі у референдумах пов'язана з тим, що право брати участь у референдумах – це одна з найважливіших форм прямої демократії. Відповідно, це право є одним із основоположних політичних прав громадян України. Тому іноземці, особи без громадянства, які проживають на території України, не наділяються правом участі у референдумах [29].

Ще одним обмеженням загального права голосу на референдумах є недієздатність особи. 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 може лише суд на підставі ретельного вивчення медичного висновку [67, с. 113].

З приводу визнання особи недієздатною судом на підставі медичного висновку є об'єктивною Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 818 (1977) «Щодо ситуації з психічними захворюваннями» від 08 жовтня 1977 року, Рекомендацій 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 року, № R(99) 4 «Про принципи, що стосуються правового захисту недієздатних повнолітніх осіб» від 23 лютого 1999 року, Rec(2004) 10 «Про захист прав людини і гідності осіб з психічними розладами» від 22 вересня 2004 року, 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 [63, с. 20].

Враховуючи наведене вище, ми підтримуємо думку М. Ю. Бондар про те, що обмежень права голосу недієздатної особи міжнародно-правовими актами та українським законодавством висувається ряд вимог, які направлені на недопущення необ'єктивних обмежень політичних прав громадян [23, с. 47].

Також, згідно із статтями 24, 64, 70, 72 Конституції України [83], частинами 6, 7 статті 6 Закону України «Про всеукраїнський референдум» [159], забороняються будь-які прямі чи непрямі привілеї або обмеження прав громадян України на участь у 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 [159]. Громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі комісій з всеукраїнського референдуму як їх члени, а також у проведенні агітації референдуму, здійсненні спостереження за проведенням референдуму та інших заходах щодо підготовки та проведення референдуму у порядку, визначеному законами України [83, 159].

Також, згідно із частиною 9 статті 6 Закону України «Про всеукраїнський референдум» громадянин України, який проживає або перебуває в період підготовки і проведення референдуму за межами України, має право голосу на референдумі, реалізація якого забезпечується його включенням до списку учасників референдуму на відповідній закордонній ділянці, утвореній згідно із законодавством [159].

Принцип рівного права голосу полягає в тому, що всі громадяни беруть участь у референдумі на рівних засадах, а кожен виборець має тільки один голос.

У цьому контексті, цікавою видається думка А. Токвіля щодо рівності прав: «...або кожному мають бути надані права, або вони не повинні гарантуватись нікому» [303 с. 38].

Принцип рівного виборчого права і права на участь у референдумі виражає одну з найважливіших основ демократичної виборчої системи і референдного процесу. Цей принцип є універсальним і загальнообов'язковим для всіх видів виборів і референдумів [24, с. 38].

Гарантіями забезпечення принципу рівного права голосу є: 1) заборона втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процес референдуму, за винятком випадків, передбачених законом; 2) неупереджене ставленням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до ініціативної групи з проведення референдуму, інших суб'єктів процесу референдуму; 3) рівне та неупереджене ставленням засобів масової інформації до процесу референдуму, об'єктивне та збалансоване висвітлення позицій на підтримку та проти питання референдуму [159].

Законність є універсальним правовим принципом, складовою фундаментального принципу верховенства права, необхідною умовою реалізації інших принципів діяльності учасників референдумів, який знайшов своє нормативне втілення у численних статтях чинної Конституції України та в законах багатьох інших країн [24, с. 39; 83]. Це обов'язковий атрибут існування та розвитку демократично організованого суспільства. Ми підтримуємо позицію М. Ю. Бондар, що законність необхідна для забезпечення свободи громадян, реалізації їх прав, формування та розвитку громадянського суспільства, побудови правової держави, а її рівень та стан служать головним критерієм оцінки правового життя громадян, суспільства та держави [24, с. 39].

Принцип законності є відправним положенням та об'єктивною властивістю права в узагальненому вигляді і являє собою всезагальну вимогу дотримання та виконання законів. Це матеріально обумовлений режим діяльності (поведінки) суб'єктів права, що характеризується правовою єдністю та складається на підставі його розуміння, загального та чіткого втілення в життя науково-обґрунтованих правил створення, вдосконалення, конкретизації, тлумачення, реалізації та охорони нормативно-правових актів, які перебувають у системних зв'язках та відносинах чітко визначеної нормативно закріпленої координації та субординації один до

одного для комплексної організації і регулювання суспільних відносин [24, с. 40; 121, с. 145].

Усі закони держави мають виражати волю й інтереси народу, бути конкретним виявом народовладдя. Здійснення і розвиток демократії, реальне забезпечення прав та інтересів громадян є невід'ємною умовою створення правової держави і реалізацією суті верховенства права. Однак сама наявність законів ще не вирішує даних завдань. Аби практично регулювати діяльність відповідних органів державної влади і управління, організацій, установ і громадян треба точно і неухильно дотримуватись й виконувати їх. А в державі, суспільстві має панувати режим законності [136, с. 65].

Проте, світова практика проведення референдумів знає і виключення з даного правила. Так, наприклад, у Новій Зеландії пропонується прийняти наступний принцип: якщо на референдумі громадяни висловилися з питання позитивно, то уряд зобов'язаний прийняти його положення, навіть якщо це вимагає зміни закону [127, 88]. Таким чином, в Новій Зеландії стає неважливим, чи законне питання, винесене на референдум, адже люди з пропозиціями згодні – це і повинно стати законом. Знову ж таки, питання про прийняття даної міри новозеландцями є проявом справжньої демократії.

Принцип прямого волевиявлення на референдумі полягає в тому, що громадяни України безпосередньо беруть участь у референдумі та у вирішенні питань, які виносяться на референдум [24, с. 39].

Пряме волевиявлення можна вважати більш демократичним, оскільки воно не передбачає проміжних інстанцій. Кожен громадянин самостійно голосує за той варіант відповіді на поставлене на референдумі питання, яка йому здається правильною, яку він вважає найбільш оптимальною для життя держави і суспільства.

Специфіка інституту референдуму полягає в тому, що він є однією з прямих (безпосередніх) форм участі громадян у політиці та управлінні, тому непряме голосування на референдумі суперечило б природі інституту безпосередньої демократії [22, с. 43; 23].

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 [151, с. 104].

Проте не всі держави дотримуються принципу вільної участі у референдумі. Так, у Бельгії за неучасть у голосуванні накладається штраф у розмірі від 50 до 150 євро, а в разі неодноразового неучасті у виборах – позбавлення виборчих прав [196, 53].

Законом встановлюється таємність голосування. Великий енциклопедичний юридичний словник, за редакцією Ю. С. Шемшученка, дає наступне визначення: «...таємне голосування – спосіб прийняття відповідних рішень, вид голосування, при якому виключається контроль за волевиявленням особи, що голосує. В Україні таємне голосування – один з основних конституційних принципів виборчої системи, гарантія вільного волевиявлення виборців. Забезпечується тим, що для заповнення виборчих бюлетенів виділяється окрема кабіна або кімната» [28, с. 121].

Таємне голосування (з практичного боку) забезпечується створенням конструкцій блоків кабін для багаторазового використання для голосування на виборах і референдумах. Членам комісій референдуму, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного учасника референдуму. У разі умисного порушення таємного голосування настає кримінальна відповідальність, передбачена статтею 159 Кримінального кодексу України [35, с. 110].

Кожний учасник референдуму голосує на референдумі особисто. Голосування за інших осіб чи передача учасником референдуму права голосу будь-якій іншій особі забороняється.

У світовій практиці існують приклади неособистого голосування. У таких країнах, як Бельгія, Нідерланди, Іспанія, Франція, Швеція та в ряді інших країн можливе голосування за довіреністю [105, с. 70].

В Україні відповідно до частини 5 статті 82 Закону України «Про всеукраїнський референдум» бюлетені заповнюються учасником референдуму особисто в кабіні для таємного голосування [159]. Під час заповнення бюлетеня забороняється присутність у кабіні для таємного голосування інших осіб. Учасник референдуму, який внаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити бюлетень для голосування, має право з відома голови або іншого члена дільничної комісії референдуму скористатися допомогою іншого учасника референдуму, крім члена комісії референдуму, уповноваженої особи суб'єкта процесу референдуму, офіційного спостерігача [159].

Частиною 6 статті 82 Закону України «Про всеукраїнський референдум» встановлено, що отримання бюлетеня для голосування від інших осіб (крім уповноваженого члена комісії референдуму, який видає бюлетені), заохочення або змушування учасників референдуму до передачі бюлетеня для голосування іншим особам шляхом підкупу, погроз або іншим способом забороняється [159; 265, с. 12].

Принцип однократності голосування, зокрема, на місцевому референдумі полягає в тому, що кожен громадянин України, який має право голосу на місцевому референдумі, може реалізувати це право під час проведення такого референдуму лише один раз і лише на одній дільниці місцевого референдуму. Це супроводжується також тим, що відповідно до Закону України «Про державний реєстр виборців», виборець може бути включений до Реєстру лише один раз за однією виборчою адресою та відповідно віднесений до однієї виборчої дільниці [265, с. 12].

Частиною 1 статті 13 Закону України «Про всеукраїнський референдум» також визначено, що підготовка та проведення референдуму здійснюються публічно і відкрито [159]. Саме публічність і відкритість референдного процесу є запорукою та передумовою чесного та демократичного народного волевиявлення.

Загальновідомо, що розвиток демократії безпосередньо пов'язаний із рівнем та якістю інформованості й правової освіченості громадян [24, с. 39].

Згідно частини 2 статті 13 Закону України «Про всеукраїнський референдум» для забезпечення публічності і відкритості процесу референдуму, комісії референдуму, відповідно до своїх повноважень: 1) оприлюднюють відомості про свій склад, місцезнаходження та режим роботи, про утворення округів референдуму і дільниць; 2) забезпечують можливість ознайомлення громадян із списками учасників референдуму; 3) оприлюднюють результати референдуму; 4) надають іншу інформацію у випадках, передбачених законом [159].

Існують й інші інституційні принципи референдумів. Це, передусім, ті з них, що визначають загальні засади діяльності уповноважених суб'єктів державної влади і місцевого самоврядування (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Центральної виборчої комісії, органів судової влади та органів місцевого самоврядування) при ініціюванні, призначенні (проголошенні), організації та проведенні референдумів, а також при реалізації їх рішень [146, с. 98].

Як слушно зауважив у свій час В. Ф. Погорілко, ці принципи, як правило, знаходять своє нормативне закріплення у відповідних інституційних законах [146, с. 98 - 99]. Наприклад, стаття 2 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» визначає, що Центральна виборча комісія будує свою діяльність на принципах законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, професійності, колегіальності розгляду і вирішення питань, обґрунтованості прийнятих рішень, відкритості і гласності [148, с. 205]. Схожі принципи містять й інституційні нормативні акти, що визначають правовий статус суб'єктів референдного процесу [146, с. 100].

Порушення наведених принципів референдумів або їх неналежне виконання, на думку В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко, є підставою для юридичної відповідальності суб'єктів референдного процесу. Коли ж ці порушення є грубими, масовими та системними, то це може стати підставою для визнання результатів референдуму недійсними [146, с. 101].

Проте, як показує практика, відсутність збалансованого з точки зору забезпечення прав і інтересів усіх учасників референдумного процесу механізму проведення місцевих референдумів, закріпленого спеціальним законом України, унеможлиблює дотримання засадничих принципів реалізації народного волевиявлення: загального права голосу; рівності; законності; прямого волевиявлення; вільної участі у місцевому референдумі; таємності голосування; особистої участі у голосуванні; однократності голосування [231].

В офіційній заяві Центральної виборчої комісії України, зокрема, зазначається, що: «... законодавча невизначеність кола суб'єктів процесу місцевого референдуму та їх прав, неврегульованість порядку утворення округів, діляниць та комісій з місцевого референдуму, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, гарантій діяльності офіційних спостерігачів, порядку проведення голосування та встановлення результатів місцевого референдуму нівелюють місцевий референдум як одну з форм безпосередньої демократії» [231].

Однак, активне залучення громадян у процеси прийняття управлінських рішень на місцевому рівні є умовою успішної реалізації політики децентралізації державної влади, впровадження адміністративної та територіальної реформ, удосконалення вітчизняного інституту місцевого самоврядування [69, с. 5].

Оскільки найбільш універсальною формою безпосередньої місцевої демократії є інститут місцевого референдуму, право громадян на волевиявлення через місцеві референдуми, як вже зазначалося вище, закріплене у статті 69 Конституції України. А відтак, на думку автора дисертаційного дослідження, Україна, як член ООН, член Ради Європи, член ОБСЄ та інших міжнародних організацій, так і в ході конституційного процесу, і в законотворчій діяльності, а також при формуванні відповідних демократичних практик зобов'язана враховувати і застосовувати стандарти демократії, засади верховенства права, права і свободи людини і громадянина, у тому числі й щодо місцевого референдуму, передусім при формуванні відповідної законодавчої бази, а також при запровадженні демократичних практик.

Таким чином, сьогодні ми знову привертаємо наукову увагу до того, що в Україні є нагальна потреба у розробці та ухваленні закону, який би врегульовував питання проведення місцевих референдумів, враховуючи не тільки вітчизняний науковий, законодавчий та практичний досвід місцевих референдумів, досвід зарубіжних країн, а й рекомендації європейських демократичних інституцій та міжнародні зобов'язання нашої держави.

В умовах слабкості вітчизняних демократичних традицій існує значна загроза перетворення інституту місцевого референдуму на інструмент для прийняття рішень в інтересах того чи іншого органу публічної влади, політичних суб'єктів тощо. Саме тому удосконалене законодавство про місцеві референдуми має забезпечити, з одного боку, можливість реалізації права місцевих жителів на участь в управлінні суспільними справами за допомогою референдуму, а з іншого – визначити механізми запобігання маніпулюванню народним волевиявленням та використання референдуму як інструменту досягнення виключно тих, чи інших політичних цілей.

Українська держава, насамперед, в ході конституційно-правового регулювання, зобов'язана застосовувати повною мірою стандарти у сфері виборів і референдумів, що є загальноприйнятими в міжнародно-правовій сфері тих міжнародних організацій, членом яких є Українська держава обов'язково дотримуватись тих чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, бо вони є частиною національного законодавства України, що встановлено статтею 9 Конституції України.

Референдум, у тому числі й місцевий, як визначальний інститут демократії, став предметом вивчення ряду міжнародних інститутів. Неодноразово відзначалося, що референдум є чи не єдиним з інститутів національного права, щодо яких встановлено загальновизнані вимоги і критерії на рівні міжнародно-правових документів. Це знайшло свій прояв у багатьох міжнародних документах як зобов'язального, так і рекомендаційного статусу [197, с. 82].

Загалом до міжнародних стандартів належать міжнародно-правові норми, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних, міждержавних органів

та організацій [197, с. 83]. Ці організації та органи діють на загальносвітовому рівні (Всесвітній Союз органів місцевого самоврядування), в рамках інституцій Європейського Союзу (зокрема, Комітет регіонів), Ради Європи (Парламентська Асамблея, Комітет Міністрів, Європейська комісія «За демократію через право» – Венеціанська комісія, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи), а також міжнародних об'єднань органів місцевого і регіонального самоврядування. Вони розробляють та приймають різноманітні документи: хартії, декларації, конвенції, резолюції, рекомендації, які стосуються різних сфер локальної демократії, муніципальної діяльності: транскордонного співробітництва, застосування принципу субсидіарності, участі уповноважених з прав людини (омбудсманів) на місцевому і регіональному рівнях у захисті прав громадян, фінансових ресурсів органів місцевої влади, участі громадян у місцевому політичному житті, комунальної власності у світлі принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, неурядових організацій в системі місцевої і регіональної демократії, участі громадськості у справах місцевого значення і виборах тощо [62].

Основоположними для подальшого розвитку конституційного процесу щодо демократизації врядування в Україні є: Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 25 вересня 1985 року та Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. У цих документах окреслено принципи, які стверджують автономію місцевого самоврядування [8, с. 25]. В Європейській Хартії це статті 2, 3, 4, 11 – правова, 9 – фінансова, 6, 7, 8, 10 – організаційна самостійність місцевого самоврядування. Ці принципи доцільно адаптувати до Конституції (Основного Закону) відповідно до програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [62]. І хоча загальнодержавна програма окремо не виділяє сферу конституційного законодавства, так чи інакше в Конституції та конституційних актах знаходять відображення загальновизнані світові, європейські цінності верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина, децентралізації при здійсненні державної влади і зрештою визнання та гарантування місцевого самоврядування. Тому подальше оновлення конституційного регулювання вимагає пристосування відповідних норм і приписів

Основного Закону до міжнародно-правових, європейських стандартів. Це стосується не лише Європейської Хартії місцевого самоврядування, а й інших фундаментальних документів, принципів і норм, вироблених інституціями Європейського Союзу та Ради Європи щодо муніципальної влади, місцевого врядування, а також політико-правової термінології, яка використовується у Євросоюзі і вже запозиченої вітчизняною науковою думкою, але ще не впровадженій в державно-правову практику. Йдеться про такі визнані політико-правові терміни, як: публічна влада, публічна адміністрація, муніципальна влада, місцеве належне врядування та інші [23, 48].

На подальший розвиток та трансформацію системи місцевого самоврядування впливають також спеціальні документи Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо моніторингу впровадження в Україні принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Серед них: Рекомендація № 48 (1998 року) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні, Рекомендація № 102 (2001 року) щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні, Рекомендація № 348 (2013 року) щодо розвитку місцевої і регіональної демократії (самоврядування) в Україні [62; 63, с. 88–97].

До європейських інструментів (механізмів) місцевого і регіонального розвитку можна, зокрема, віднести наступні: інституційні, фінансові, організаційні. Інституційні інструменти пов'язані з діяльністю згаданих офіційних структур Європейського Союзу, Ради Європи, а також міжнародних організацій та фондів, які переймаються проблематикою місцевого і регіонального розвитку.

Важливе місце у системі міжнародного права з питань прямої демократії займають нормативно-правові акти Ради Європи. Набувши членства у цій організації, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів Ради Європи, зокрема з питань розвитку місцевої та регіональної демократії [69, с. 6 – 7].

На сьогодні одним із основних напрямів співробітництва України та Ради Європи є впровадження Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки, ухваленого Комітетом Міністрів Ради Європи 21 січня 2015

року [CM/Dei/Dec(2015)1217], який передбачає розвиток взаємодії у сфері зміцнення місцевої демократії та сприяння реформам місцевого врядування в Україні [139].

Під час ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування 15 липня 1997 року, а 2 вересня 2014 року Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [16], Україна взяла на себе низку зобов'язань. Прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у квітні 2014 року [62; 56] позначило початок основного процесу децентралізації влади на теперішньому етапі. У травні 2014 року Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи (Конгрес) започаткував нову Пост-моніторингову процедуру з метою конкретної імплементації рекомендацій Конгресу у сфері місцевого самоврядування.

Шляхом підтримки впровадження європейських стандартів доброго врядування (good governance) Рада Європи доклала зусиль до посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. За допомогою експертів Ради Європи неодноразово надавалися експертні висновки стосовно реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, опрацьовувалися проекти законів про добровільне об'єднання територіальних громад та їхнє співробітництво. У 2014 році Європейська комісія «За демократію через право» (далі – Венеціанська комісія), здійснивши оцінку проекту відповідних змін до Конституції України, зробила черговий внесок у впровадження реформи децентралізації [63]. Представникам влади України також надали допомогу в обговоренні Рекомендації «Місцева і регіональна демократія в Україні» від 31 жовтня 2013 року (Rec(2013) № 348 [CG(25)8FINAL] [170].

Впровадження принципів доброго врядування в Україні, а також надання інформації про кращі практики представникам місцевого самоврядування України, забезпечило подальше вдосконалення врядування на місцях. Асоціаціям органів місцевого самоврядування були надані інструменти для підсилення їхньої інституційної спроможності та сприяння у розробці етичних кодексів і планів дій [139].

Привернемо увагу ще раз до того, що основні принципи демократичної участі народу у прийнятті рішень державною владою були закріплені Радою Європи у цілій низці правових і політичних документів (конвенції, резолюції та рекомендації Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, а також Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії)), що формують загальний комплекс стандартів демократії для Європи в цілому.

Право на участь у референдумі закріплюється у багатьох документах Ради Європи. Інститут референдуму згадується переважно в контексті вирішення проблем муніципального рівня у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (далі – Хартія) [62]. Згідно Хартії, 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 (пункт 2 статті 3). Хартією передбачені конкретні випадки проведення місцевих референдумів, зокрема, статтею 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 [62]. Частиною 1, підпунктом «а» пункту ii частини 2 статті 2 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 консультативні 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 [55].

Стандарти Ради Європи у галузі місцевої демократії передбачають участь широкого кола осіб у вирішенні питань місцевого значення. Відповідно до

Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 05 лютого 1992 року, держави-учасниці беруть на себе зобов'язання докладати зусилля для забезпечення належного залучення іноземців, що проживають на території країни, у процеси, пов'язані з проведенням консультацій з питань місцевого життя (стаття 4) [81].

15 лютого 1996 року Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію R(96) № 2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» [Recommendation No. R (96)2 to Member States on Referendums and Popular Initiatives at Local Level. Adopted on 15 February 1996] [42, с. 315; 62, с. 115]. У зазначеній Рекомендації право громадян сказати своє вирішальне слово в ухваленні важливих рішень визнається одним із демократичних принципів, спільних для усіх держав-членів Ради Європи [62, с. 116]. Це право може бути безпосереднім чином реалізоване на місцевому рівні. Більше того, управління важливими місцевими справами повинне включати ефективну участь громадян. У цьому контексті місцевий референдум розглядається як інструмент прямої участі, який може забезпечити демократичні шляхи вирішення конфліктних ситуацій і зміцнення місцевої автономії шляхом підвищення почуття приналежності індивіда до спільноти [42, с. 315; 62, с. 117].

У напрямку удосконалення стандартів місцевої демократії та залучення населення до участі у політичних процесах важливим кроком стало ухвалення 06 грудня 2001 року Рекомендації Rec (2001) № 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», де, зокрема, підкреслено, що місцева демократія є одним із наріжних каменів демократії у країнах Європи, а її зміцнення є чинником стабільності [171].

У Преамбулі Рекомендації Rec (2001) № 19 зауважено, що «...слід вжити заходів для більш прямого залучення громадян до управління місцевими справами за умови збереження ефективності й дієвості такого управління, важливими принципами якого мають стати: гарантування громадянам права на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і права висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє

майбутнє; вироблення загального підходу до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами; забезпечення обміну інформацією в країнах і між ними про добрі практики, пов'язані з участю громадян на місцевому рівні» [171].

Ще один важливий документ на який необхідно звернути увагу, це Резолюція Парламентської Асамблеї ради Європи (ПАРЄ) № 1353 (2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії», яка визначає у якості однієї з основних проблем сучасних демократій відсторонення громадян від політичних процесів [116]. Зниження рівня довіри до політиків, політичних партій, і передусім, демократичних виборів, зумовило потребу нового переосмислення сутності демократії по відношенню до нових викликів XXI сторіччя (пункт 4) [116].

У Резолюції № 1353 (2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії» пропонується «... і надалі активно обговорювати нинішні виклики демократичним інститутам у Європі та заохочувати вжиття заходів, що сприятимуть їх (демократичних інститутів) посиленню на національному, регіональному та місцевому рівнях» (пункт 15) [116]. Важлива роль у цих процесах має відводитись питанням електронного голосування (пункт 10) та якнайширшого використання таких безпосередніх елементів демократичного прийняття рішень, як, зокрема, народна ініціатива та референдуми, особливо на місцевому рівні. Така практика є хорошим засобом посилення почуття співучасті населення у прийнятті політичних рішень (пункт 15.а.III) [116].

Інша Рекомендація ПАРЄ № 1704 (2005) 1 «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі» розглядає референдуми як один з інструментів, який дає громадянам можливість брати участь у процесі вироблення рішень [173].

Парламентська Асамблея рекомендує використовувати референдуми як засіб зміцнення демократичної легітимності політичних рішень, посилення підзвітності представницьких органів, підвищення відкритості та транспарентності процесів

прийняття рішень та заохочення безпосередньої участі електорату у політичному процесі [69, с. 15].

У Рекомендації № 1704 (2005) 1 «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі» ПАРЄ поділяє переконання, що, пропагуючи найкращу практику проведення референдумів, Рада Європи повинна надавати своїм державам-членам допомогу у вирішенні проблем, які виникають у зв'язку з представницькою демократією у сучасному суспільстві [69, с. 15 – 16; 173]. Згідно позиції ПАРЄ, висвітлених у Рекомендації № 1704 (2005) 1, негайного вирішення потребують наступні моменти: 1) поширення права участі у місцевих референдумах на іммігрантів, що законно проживають на території держав-членів Ради Європи (спонукати держави-члени надати законним іммігрантам право брати участь у голосуванні на місцевих референдумах відповідно до положень Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05 лютого 1992 року [81]); 2) можливість проведення референдумів на всіх рівнях, на яких приймаються рішення у сфері політики (місцевий, регіональний або національний рівень) [69, с. 16; 173].

Підтверджуючи висловлену ПАРЄ у Резолюція ПАРЄ № 1353 (2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії» позицію, головний статутний орган Ради Європи звертає увагу на те, що пряма участь населення в процесі прийняття рішень вимагає, щоб електорат володів належною інформацією про питання, з яких йому доведеться приймати рішення, а також мав уявлення про демократичний процес прийняття рішень в цілому [69, с. 17; 173].

Сучасні європейські стандарти законодавства про референдуми сформульовані у Кодексі належної практики щодо референдумів, схваленому Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії (2006 року) та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії (2007 року). Остаточному затвердженню керівних принципів щодо організації та проведення референдумів, визначених у Кодексі, сприяло прийняття Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1821 «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» від 23 листопада 2007 року та

Декларації Комітету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» від 27 листопада 2008 року [277–280].

У Кодексі належної практики щодо референдумів було унормовано ряд загальних принципів організації та проведення референдумів, зокрема [280]:

- *право голосу*. Право голосу повинно підпорядковуватися вимозі мінімального віку, однак повинне набуватися не пізніше віку повноліття. Окрім згаданої, можуть застосовуватися: вимога громадянства, проте бажано було б дозволяти іноземцям голосувати на місцевих виборах після певного терміну проживання; вимога тривалості проживання;

- *реєстрація виборців*. Реєстри виборців повинні бути постійними або посилалися на постійно оновлюваний реєстр. Оновлення реєстру повинно відбуватися принаймні щороку.

Рівне виборче право гарантується шляхом забезпечення рівного права голосу (кожен виборець має рівну кількість голосів), рівних можливостей (рівність можливостей повинна бути гарантована як для прихильників, так і для опонентів пропозиції, яка виноситься на голосування);

- *процедура голосування*. Процедура голосування повинна бути зрозумілою для громадян. Важлива роль відводиться електронному голосуванню, процедура здійснення якого повинна відповідати Рекомендації Комітету Міністрів Рес (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, вони повинні бути лише додатковим та необов'язковим способом голосування. У Кодексі також врегульовані питання щодо голосування військовослужбовців, голосування за дорученням; критеріїв оцінки точності результатів волевиявлення; підрахунку голосів; відповідальності за будь-які виборчі фальсифікації [280].

Важливим є виділення у пункті II.2.а-с Кодексу рівнів регулювання та стабільності референдного законодавства, що передбачає наступне: за винятком

норм технічної природи та деталей (які можуть міститися у нормативних актах виконавчої влади), норми референдного законодавства повинні були б мати принаймні рівень закону; основні аспекти референдного законодавства повинні бути закритими для внесення змін за рік до референдуму, або бути записаними у Конституції чи на рівні, вищому від звичайного закону [280].

Кодексом належної практики щодо референдумів 2007 року встановлено, що основні положення референдного законодавства повинні стосуватися: формування виборчих комісій чи інших органів, відповідальних за проведення референдуму; права голосу та реєстрації виборців; процедурної та предметної придатності тексту, що виноситься на референдум; наслідків референдуму (за винятком положень, що стосуються деталей); участі прихильників та опонентів питання референдуму у поширенні інформації через публічні засоби масової інформації; статус результатів [280]. Наслідки зобов'язальних або консультативних референдумів повинні бути чітко визначені Конституцією або спеціальним законом. Референдуми щодо принципів питань чи пропозицій у загальному формулюванні переважно не повинні бути зобов'язуючими. Якщо вони зобов'язуючі, подальша процедура повинна бути прописана у спеціальних нормах [280].

Кодекс належної практики щодо референдумів є важливим і необхідним інструментом у діяльності Ради Європи в напрямі зміцнення демократії та поширення поваги до верховенства права. Ряд принципів та рекомендацій, що містяться у цьому документі, без сумніву, становить великий інтерес для українського правового та політичного середовища.

Доцільно звернути увагу на практику Венеціанської комісії, яка розробляє загальноєвропейські стандарти реалізації тих чи інших принципів конституційного права, практичного втілення ідей демократії та верховенства права. У своїх документах Венеціанська комісія узагальнює «європейську спадщину демократії»; стосовно виборів вона викладена в підсумковому документі під назвою «Кодекс належної практики у виборчих справах» [63, с. 14]. З деякого часу у зв'язку з поживавленням практики застосування референдумів як перехідними країнами, так і

розвинутими демократіями, Венеціанська комісія звернула увагу і на проблему референдумів.

Варто зауважити, що система міжнародних стандартів у сфері місцевих референдумів не є сталою раз і назавжди. Вона має динамічний характер, ґрунтуючись на усталених засадах демократії, прав та свобод людини, ця система ознак знаходиться увесь час у пошуку новітніх практик демократії.

Обов'язковість дотримання зазначених міжнародних стандартів визначається з огляду на характер міжнародного акту. Так, стаття 22 Статуту Ради Європи встановлюється дорадчий характер ПАРЕ, яка робить висновки у формі рекомендацій і резолюцій, що мають рекомендаційний характер, надсилає їх до Комітету міністрів, а також розробляє різноманітні міжнародні договори – європейські конвенції, які сприяють формуванню основи європейської нормативно-правової системи. Документи ПАРЕ не мають обов'язкової сили, проте ними керуються у своїй діяльності Комітет міністрів, національні уряди, парламенти, партії [203]. Проте, міжнародні стандарти в галузі конституційних референдумів, розроблені Парламентською асамблеєю Ради Європи та Венеціанською комісією, спрямовані на вдосконалення законодавства держав-членів Ради Європи в галузі конституційних референдумів, проте носять рекомендаційний характер.

Резолюція ПАРЕ № 1121(1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» належить до так званого «м'якого права», оскільки використані в тексті формулювання спонукають держав-членів до певних дій, проте не передбачають обов'язкової юридичної сили. Водночас норми «м'якого права» надають широкі повноваження країнам під час імплементації таких норм у національне законодавство [295].

Слід відзначити, що більшість резолюцій Ради Європи, у тому числі й вищезгадана, передбачають «м'які» зобов'язання (так зване «м'яке право») з гармонізації та імплементації законодавства, тим самим заохочуючи добровільно узгоджувати національне законодавство з правовими актами Ради Європи.

Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні 2001 року стали основоположним документом для всіх подальших розробок Ради Європи в цій сфері [76; 279].

В частині місцевих референдумів важливо, щодо цього референдуму також застосовуються конституційні принципи виборчого права (загальне, рівне, вільне, пряме й таємне голосування), повинні гарантуватися й дотримуватися основні права (свобода слова, свобода зборів і свобода об'єднань). Використання референдумів повинне підпорядковуватися правовій системі в цілому, особливо нормам, які регулюють перегляд Конституції.

У сфері, окресленій Керівними принципами, зокрема, для місцевих референдумів, також повинен бути доступним судовий перегляд.

Стосовно місцевого референдуму також висувуються вимоги до питань, які виносяться на референдум, зокрема, щодо дотримання єдності форми, єдності змісту та єдності ієрархічного рівня [76].

Під єдністю змісту розуміється наявність внутрішнього зв'язку між різними частинами тексту задля гарантування вільного голосування виборця.

Виборця не можна закликати голосувати одночасно щодо декількох питань без внутрішнього взаємозв'язку в припущенні, що він може підтримувати одне питання, та бути проти іншого. Коли перегляд тексту охоплює декілька різних аспектів, перед виборцем слід поставити низку питань. Проте повний перегляд тексту природно не може стосуватися виключно тісно пов'язаних аспектів. Таким чином, у цьому випадку вимога єдності змісту не застосовується. Суттєвий перегляд тексту, що охоплює низку розділів, може вважатися еквівалентним повному перегляду. Зрозуміло, це не означає, що на всенародне голосування не можна винести окремо різні розділи [47, с. 285].

Керівними принципами для конституційних референдумів на національному рівні, однак це, на нашу думку, може стосуватися і місцевого референдуму, неодноразово розглядаються аспекти вільного голосування. На особливу увагу заслуговує принцип чесного характеру голосування, під яким розуміється таке:

1) питання, запропоноване електорату, повинне бути ясным (не заплутаним чи двозначним), не повинне вводити в оману, наводити на відповідь; виборець повинен бути поінформованим про наслідки референдуму, відповідати на поставлене запитання «Так», «Ні» або незаповненим бюлетенем;

2) влада повинна надавати об'єктивну інформацію. Це означає, що текст, винесений на референдум, і пояснювальний документ до нього повинні бути доступними виборцям заздалегідь:

- вони повинні бути опубліковані в офіційній газеті мінімум за місяць до голосування;

- вони повинні бути надіслані безпосередньо до виборців і мають бути отримані мінімум за два тижні перед голосуванням;

- пояснювальний документ повинен давати збалансований виклад не лише точки зору виконавчої та законодавчої влади, а й протилежної позиції;

3) на відміну від випадку виборів, немає необхідності повністю забороняти втручання влади на підтримку або проти пропозицій, винесених на референдум. Проте як загальнодержавна, так і регіональна чи місцева влада не повинні впливати на підсумок голосування надмірною односторонньою агітацією. Використання владою публічних коштів для цілей агітації під час власне періоду референдної агітації (тобто упродовж місяця перед голосуванням) повинне заборонятися. Для використання публічних коштів для цілей агітації в попередній період повинна встановлюватися суворя верхня межа [279].

Висуваються дві вимоги щодо наслідків проведення місцевих референдумів:

1) референдум щодо конкретно сформульованих проектів тих чи інших рішень повинен мати зобов'язуючий характер;

2) референдум щодо запитання в принципі чи щодо пропозиції в загальному формулюванні повинен мати виключно консультативний характер.

Значна увага приділяється судовому перегляду.

Асамблея поділяє переконання, що Рада Європи, пропагуючи найкращу практику проведення референдумів, повинна надавати своїм державам-членам

допомогу у вирішенні проблем, які виникають у зв'язку з представницькою демократією в сучасному суспільстві.

Кодекс належної практики щодо референдумів приділяє особливу увагу основоположним ідеям проведення референдумів, таким як загальне право голосу, рівне виборче право, вільне виборче право, таємне голосування, а також умовам для запровадження цих основоположних ідей (принципів) [280].

Серед умов для запровадження вищезазначених принципів вказуються такі:

- повага до основних прав. Неможливо уявити демократичний референдум без поваги прав людини. У разі обмеження певних прав, це не повинно виходити за межі закону та має здійснюватися в публічних інтересах;
- рівні регулювання й повага до референдного законодавства. Основні аспекти референдумного законодавства повинні бути закритими для внесення змін за рік до референдуму або бути записаними в конституції чи на рівні, вищому від звичайного закону;
- процедурні гарантії (організація референдуму безстороннім органом, спостереження референдуму, ефективна система оскарження, фінансування) [280].

Кодекс належної практики щодо референдумів є важливим і необхідним інструментом у діяльності Ради Європи в напрямі зміцнення демократії та поширення поваги до верховенства права, який, подібно до Кодексу належної практики у виборчих справах, став еталонним документом Ради Європи, містить низку принципів та рекомендацій, що без сумніву, дійсно становлять великий інтерес для українського правового та політичного середовища.

Велику роль у формуванні міжнародних стандартів у цій сфері відіграла Рада Європи, яка сумлінно працює над розробкою правил і рекомендацій для держав щодо демократичної розбудови державних і суспільних інститутів, послідовно і наполегливо формує систему європейських принципів і засад, виходячи із розуміння верховенства права, демократії та поваги до прав і свобод людини.

Отже, з метою узгодження принципів місцевого референдуму в Україні з європейськими стандартами та належними практиками щодо референдумів можемо резюмувати, що з метою забезпечення втілення в життя затвердженої Конституцією

України найвищої форми демократії – народного волевиявлення та основних засад здійснення референдумів, пропонується виокремити такі принципи організації та проведення місцевого референдуму: 1) дотримання принципів виборчого права; 2) принцип верховенства права, у тому числі, законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес; 3) публічності й відкритості, належної поінформованості громадян про пропозицію та юридичні наслідки референдуму; 4) свободи агітації, рівного доступу всіх суб'єктів процесу референдуму – прихильників та опонентів питання референдуму, зареєстрованих у порядку, встановленому цим Законом, до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками (власниками) яких є суб'єкти процесу референдуму; 5) неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ та організацій, їх керівників, інших посадових осіб і службовців до суб'єктів процесу референдуму – прихильників та опонентів питання референдуму, зареєстрованих у порядку, встановленому цим Законом; 6) державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування; 7) судового захисту прав місцевого самоврядування тощо.

Узагальнюючи наведене вище, потрібно зазначити, що прийняття спеціального конституційного закону про місцевий референдум дасть змогу вдосконалити механізм забезпечення реалізації місцевих референдумів, забезпечить реальні можливості для впровадження рішень, прийнятих на місцевому референдумі, відтак, позитивно вплине на становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні, зокрема, сприятиме зростанню соціальної активності членів територіальних громад, залученню населення до самоврядного процесу, становленню повноцінного місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях, а також подальшому розвитку громадянського суспільства в Україні та забезпечить народовладдя в Україні.

Рівень теоретичних розробок з питань дієвості інституту місцевого референдуму в нашій державі, які б узгоджувалися з європейськими стандартами у сфері безпосередньої демократії на місцевому рівні, оновлення законодавства про місцеві референдуми, проведення масштабної реформи місцевого самоврядування,

забезпечення належного рівня розвитку територіальних громад і задоволення їх законних прав та інтересів, освітні заходи з підвищення рівня обізнаності жителів щодо можливих шляхів безпосереднього вирішення питань місцевого значення на місцевих референдумах і через інші форми локальної демократії цілком забезпечать ефективне функціонування зазначеного інституту в Україні.

1.4. Предмет місцевого референдуму

Особливості інституту місцевого референдуму як пріоритетної форми прямої демократії у здійсненні муніципальної влади територіальною громадою найбільш чітко простежуються при визначенні його предмету та видів. Вважаємо, що дуже важливо у нашому дисертаційному дослідженні ці питання розглянути у комплексі разом одразу після дослідження принципів місцевого референдуму. Такий підхід до наукового аналізу є раціональним з огляду, насамперед, на відсутність нині спеціального конституційного закону про місцевий референдум.

Виходячи з того, що сучасна наука конституційного права розглядає референдум як одну з форм безпосередньої демократії, соціальне призначення якої полягає в тому, що громадяни отримують право висловити свою точку зору з того чи іншого питання та взяти участь у вирішенні місцевих справ у сфері управління державою, можна стверджувати, що демократичний потенціал референдуму як форми народовладдя є надзвичайно великим [226, с. 123]. Ми вже звертали увагу на те, що шляхом підготовки та участі в референдумах формується й підвищується рівень розвитку громадянського суспільства, формується громадянська активність та політична культура народу як єдиного джерела та носія влади. Разом із тим, варто зауважити, що участь у місцевих референдумах сприяє розвитку правової свідомості. Подібної думки дотримується також В. О. Серьогін [188, с. 186–187].

Отже, узагальнюючи, можна стверджувати, що в державі референдуми виконують такі соціальні функції: 1) вони є одним із основних інструментів реалізації права народного суверенітету і легітимізації владних рішень; 2) є однією з основних форм реалізації національного суверенітету; 3) є одним із способів

формування громадської думки; 4) за умови демократичного суспільства референдуми можуть бути використані народом як протидія рішенням органів державної влади та місцевого самоврядування, що не задовольняють інтереси громад [182, с. 293], [149]. На сучасному етапі місцевий референдум також може виступати як форма трансформації та розвитку територіальних громад, що проявляється у прийнятті відповідних рішень шляхом голосувань.

Референдум, як один з найважливіших засобів прямої, безпосередньої демократії, у принципі, має переваги перед представницькою демократією. Ці переваги найбільш вагомо проявляються саме на місцевому рівні, оскільки тут надається можливість територіальній громаді, як спільноті громадян, що об'єднані спільними територією проживання та інтересами щодо створення належних умов для життєдіяльності, як кожного окремого громадянина, так і громади у цілому, висловити свою волю безпосередньо, шляхом голосування. Разом із тим, надаючи великого значення інституту місцевого референдуму, треба завжди мати на увазі, що проведення референдуму вимагає повної гласності, справедливої та публічної конкуренції різних думок, великої попередньої роботи з роз'яснення предмету референдуму і його наслідків [220, с. 227–228].

Чинники, що впливають на визначення предмету референдуму у законодавстві держави, зазвичай, обумовлені специфікою її політичної системи. Питання, що виносяться на місцевий референдум, є важливим елементом функціональної складової цього інституту. Якщо їх перелік чітко зазначений у законодавстві, то проблем з визначенням предмету місцевого референдуму не виникає.

Визначення предмету місцевого референдуму в нашій країні, яке збереглося майже незмінним донині, закладено ще у першому варіанті проекту Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», про що свідчить стенограма його прийняття у першому читанні 18 червня 1991 року: «Предметом місцевого референдуму служать питання, віднесені Законом про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоуправління до компетенції кожної із відповідних місцевих Рад, а також питання розпуску місцевої Ради і відставки голови місцевої Ради» [40, с. 105].

Спроби ініціювання окремими політичними силами проведення місцевих референдумів з різних питань вимагає чіткого окреслення поняття «предмет відання». Перелік таких питань чітко визначено у Конституції України (розділи X і XI) та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [83; 157]. За правовою позицією Конституційного Суду України «предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім із життєдіяльністю територіальних громад» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002) [176]. Ця позиція підтверджена у Рішенні Конституційного Суду України за № 10-рп/2010 від 1 квітня 2010 року (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини) [174]. Важливим для розуміння можливого предмету є сформульоване в абзаці другому пункту першого резолютивної частини цього Рішення офіційне тлумачення що «положення частини першої статті 143 Конституції України, згідно з якими територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», слід розуміти так, що при вирішенні цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень» [84, с. 39–41].

Об'єктом референдуму є питання, які вирішуються завдяки процедурі голосування та становлять предмет референдуму. Підхід до питань, що виносяться на місцевий референдум дещо інший, ніж до питань загальнодержавного референдуму. До прикладу, В. В. Маклаков вважає предметом референдуму будь-який законопроект, міжнародну угоду або адміністративний акт [101, с. 98]. Така думка не виправдано звужує межі референдуму, оскільки не враховує можливість його проведення щодо питань, які не оформлені у вигляді одного з перелічених документів, але вирішення яких народ вважає за необхідне. Визнання предметом референдуму «того чи іншого державного рішення» або «найважливішого питання державного життя» [87, с. 59] також не можна визнати переконливим. Принаймні на рівні конкретного законодавства, бо мають дуже загальний характер для

загальнодержавного референдуму. На противагу цьому, для місцевого референдуму, найважливіші питання місцевого значення цілком правомірно можуть бути предметом місцевого референдуму.

Питання місцевого значення у своєму системному поєднанні становить предмет місцевого референдуму, що є досить важливим інститутом референдного права.

На нашу думку, предмет місцевого референдуму – це суспільні відносини, пов’язані з реалізацією права громадян, які проживають у межах певної адміністративно-територіальної одиниці, на участь у місцевому референдумі, тобто права шляхом безпосереднього голосування вирішувати питання місцевого значення. Але сьогодні з урахуванням духу Європейської хартії місцевого самоврядування [62], дуже важливо формувати правову позицію, і правову культуру громадян, щоб питання місцевого значення розглядались відповідально, – як суттєва частка усіх суспільних справ.

Предмет місцевих референдумів виявляється у найважливіших питаннях місцевого значення, за винятком таких, що не можуть належати до компетенції місцевого самоврядування. Саме тому предмет місцевого референдуму розглядається передусім у контексті поняття «питання, що виносяться на референдум» [138, с. 102].

Питання, що виносяться на всеукраїнський референдум, унормовані положеннями Закону України «Про всеукраїнський референдум», що розмежовує предмет всеукраїнського референдуму, предмет місцевого референдуму наразі чинним законодавством України не врегульований.

Предметом місцевих референдумів, як правило, виступають локальні проблеми, що можуть бути вирішені шляхом голосування громадян України за місцем їх постійного проживання, членства у територіальних громадах. Так, відповідно до частини 2 статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування [157]. Відповідно до частини 3 статті 7 зазначеного Закону, на

місцевий референдум не може бути винесено питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Проте, 16 березня 2014 року в Автономній Республіці Крим фактично проводився місцевий референдум, на якому ставилися питання про зміну території України. Внаслідок грубого порушення закону про проведення всеукраїнського референдуму його результати як в Україні, так і в цілому світі визнані недійсними. Але в силу агресії Російської Федерації та відповідної бездіяльності посадових осіб, відбулась фактична втрата частини території України [212, с. 87]. Тому подальше вдосконалення законодавчого поля у цій сфері є гострим та актуальним не лише політико-соціальним, а й правовим питанням. До таких вдосконалень, з урахуванням науково-технічного прогресу, можна віднести використання дистанційної форми ініціювання та голосування на референдумі за допомогою електронних цифрових підписів.

У референдній практиці загальновизнаним є правило, що референдум, у разі його проведення, повинен вирішувати певне коло питань, що на нього виносяться [138, с. 104].

Як показала практика попередніх років (до скасування у 2012 році Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми») предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття актів, які визначають зміст рішень рад, їхніх виконавчих органів, а також рішень сільських, селищних і міських голів [158].

Закон України «Про місцеве самоврядування» також передбачає, що до предмету місцевого референдуму можуть включатись будь-які питання, що віднесені Конституцією України, цим Законом та іншими законодавчими актами до компетенції місцевого самоврядування [157]. Як зазначає О. В. Батанов, і з цим ми погоджуємося, за своїм змістом місцеві референдуми – це безпосереднє вирішення територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань, які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесених Конституцією та законами України, а також

статутами територіальних громад до предметів відання місцевого самоврядування, а також таких, що не входять до компетенції органів державної влади [13, с. 106].

Чинне референдне законодавство України не визначає питань, що не можуть бути винесені на розгляд місцевого референдуму. Проте, як показала практика, не можуть бути предметом референдуму питання: 1) про скасування законних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування; 2) пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, це входить до компетенції відповідальних місцевих рад та їх виконавчих органів. Також передбачаються обмеження щодо проведення референдумів з питань, які не відносяться до відання органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць в Україні. Їх проведення не допускається, а результати таких референдумів визнаються такими, що не мають юридичної сили [71, с. 39]. Предмет місцевого референдуму – це дуже складне питання. Дуже складно закріпити конкретний перелік питань місцевих референдумів. Однак, однією з причин недовикористання потенціалу місцевих референдумів для вирішення найважливіших питань місцевого значення було саме те, що закон чітко не визначав сфери, де рішення на місцевому референдумі ухвалюються лише членами територіальної громади. Водночас, така практика – є не лише українською проблемою, вона зараз досить поширена в інших країнах. Ми вже частково аналізували ці питання у попередньому розділі, однак варто повернутися зараз спеціально.

Так, наприклад, законодавче визначення предмету місцевого референдуму у європейських країнах відбувається двома способами: по-перше, шляхом визначення питань, що можуть бути винесені на референдум; по-друге, шляхом визначення питань, що не можуть бути винесені на референдум.

Попри те, що ми вже частково аналізували питання обмежень предмету місцевого референдуму, все ж є сенс повернутись до його дослідження більш детально.

Насамперед зазначимо, що законодавство багатьох країн світу не передбачає обмежень щодо питань, які можуть бути винесені на місцевий референдум (Чехія, Естонія, Фінляндія, Франція, Литва, Мальта, Польща). Тим не менше, є ряд країн,

законодавство яких закріплює перелік питань, що не можуть бути предметом місцевого референдуму. Наприклад, сферами, виключеними з предмету місцевого референдуму, можуть бути: а) призначення та зміна місцевих чиновників (Бельгія); б) питання бюджету, фінансової та фіскальної політики (Бельгія, Італія, Португалія, Іспанія) [172, с. 158; 196, с. 87]. Однак з цього правила є винятки: в Ірландії місцеві референдуми можуть проводитись виключно з питань різних фінансових проектів; у Болгарії місцеві референдуми проводяться щодо цілого ряду фінансових питань (позики в банках чи інших фінансових установах; продажі, знижки, орендні договори чи рентні доходи; взагалі, муніципальні активи, що мають значну важливість та вартість; інвестиції, будівництво приміщень, розбудова робітничої інфраструктури та інші засоби для задоволення потреб муніципалітету); в) вибори (Чехія, Угорщина; у Польщі та у деяких землях Австрії допускається звільнення обраного службовця на вимогу виборців шляхом проведення місцевого референдуму) [172, с. 158; 196, с. 87].

Спеціальне регулювання діяло в Нідерландах: Тимчасовий закон про референдуми, що діяв до 2005-го року, закріплював чіткий перелік питань, що можуть розглядатись на місцевому та регіональному референдумах. Крім того, передбачалося, що провінційні та муніципальні органи влади можуть додати до визначеного переліку інші питання, окрім тих, які були виключені з предметного поля референдуму [172, с. 158].

Найбільш поширеним предметом місцевих та регіональних референдумів є зміна кордонів адміністративно-територіальних одиниць, навіть якщо остаточне прийняття рішення щодо цих питань регулюється національним законодавством (Естонія, Угорщина, Нідерланди, Австрія). Деякі країни мають специфічне законодавче регулювання референдумів щодо адміністративних кордонів: в Італії питання змін регіональних кордонів та створення нових регіонів виносяться на обов'язковий національний референдум; у Португалії місцевий референдум проводиться з питань змін територіальних меж муніципалітетів лише як доповнення до консультування із місцевими органами влади; у Франції референдуми, що стосуються спеціальних територій (морські території, Корсика) проводяться у

відповідності до статусу території. На відміну від названих держав, у Бельгії проводити референдуми з питань зміни територіальних кордонів заборонено [38; 172, с. 158 - 159].

Часто питання зміни кордонів муніципалітетів є предметом обов'язкового місцевого референдуму (Італія, Угорщина, Чехія). Інша проблема, яку виносять на обов'язкове місцеве голосування – прийняття або зміна основного нормативно-правового акту території (зокрема – конституції або статуту) [172, с. 159].

У деяких зарубіжних країнах встановлюються обмеження щодо законодавчої природи актів, що можуть бути представлені на місцевому референдумі: у Чехії не можна подавати на місцевий референдум питання, що належать до виключної компетенції муніципалітету; у Мальті – навпаки, саме ці акти є єдиним можливим предметом місцевого референдуму; в Ірландії місцеві референдуми можуть проводитись лише щодо питань фінансової політики. В Австрії на рівні федерального закону визначається, які акти можуть бути винесені на національний референдум (зазвичай йдеться про законопроекти, прийняті регіональним парламентом (Ландтагом), а які – на місцевий референдум (рішення муніципальних рад) [38; 172, с. 160].

Наприклад, на місцевих референдумах у зарубіжних країнах традиційно вирішуються конституційні питання (схвалення конституцій суб'єктів федерації); законодавчі питання (закони суб'єктів федерації); адміністративні та інституційні питання, а також питання морально-етичного значення. Останній вид референдуму доволі часто практикується у Сполучених Штатах Америки. У період з 1926 року й до 1976 року у 26 штатах було проведено близько 150 референдумів з різних питань моральності населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці [105, с. 70]. Взагалі, у США на місцевий референдум доволі часто виносяться неординарні питання. Так, у 1994 році у штаті Орегон на референдумі було прийнято рішення про схвалення закону, що дозволяв би застосовувати до важко хворих осіб процедуру евтаназії [105, с. 70; 172, с. 160].

Також, у зарубіжних країнах на місцеві референдуми виносяться й питання щодо місцевих бюджетів і податків. Так, у 1972 році у штаті Колорадо (США)

більшістю голосів було відхилено пропозицію щодо самоінвестування за рахунок введення додаткового податку на зимові Олімпійські ігри в столиці штату – м. Денвері [172, с. 161]. Необхідно також наголосити на тому, що коло питань, які виносяться на обговорення місцевого референдуму в зарубіжних країнах, є досить широким, а акти/рішення місцевих референдумів становлять значний масив [105, с. 71].

У процесі здійснення ряду правових реформ, вкрай необхідних сьогодні, Україна повинна використати позитивний досвід інших країн, та в подальшому намагалися унормувати конкретні питання місцевого значення виключної компетенції для вирішення місцевим референдумом, які можуть бути винесені на місцеві референдуми, і відповідно, розширити коло цих питань.

З огляду на існуюче різноманіття в законодавстві багатьох країн з визначення питань предмету місцевих референдумів, варто повернутись також до аналізу існуючих законодавчих ініціатив у цій сфері.

Так, наприклад, у статтях 5 та 6 проекту Закону України «Про місцевий референдум» реєстраційний номер № 2145а-1 від 03 липня 2015 року, що знаходиться на розгляді парламенту, пропонується застосовувати ініціативний підхід, насамперед широкий підхід, який передбачає, що на імперативний місцевий референдум можуть виноситися питання місцевого значення [133]. При цьому пропонується, щоб виключно імперативним місцевим референдумом у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішувалися питання реорганізації або ліквідації діючих комунальних закладів охорони здоров'я, загальноосвітніх шкіл, комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами [133].

У проекті Закону України «Про місцевий референдум» реєстраційний номер № 2145а-1 від 03 липня 2015 року, зокрема, пропонується закріпити норму про те, що на консультативний місцевий референдум можуть виноситися питання місцевого значення, крім питань про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів та

питань, які відповідно до закону вирішуються виключно імперативним місцевим референдумом та інші питання, віднесені до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим стосовно окремих територіальних громад [133].

Віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів та інших географічних об'єктів у межах визначених законом повноважень, здійснюють відповідні органи державної влади з обов'язковим врахуванням думки більшості населення, яке проживає на території шляхом проведення консультативного місцевого референдуму [133].

Варто підтримати ідеї законотворців, які полягають у тому, що питання на місцевий референдум можуть виноситись у формі проекту рішення місцевого референдуму – на імперативний місцевий референдум та відповідно у формі пропозиції проекту рішення відповідного державного органу за результатами місцевого консультативного референдуму, запитання з метою з'ясування думки стосовно пропозиції вирішення питання місцевого значення (запитання) – на консультативний місцевий референдум [133].

Логічно, з огляду на європейські стандарти, мають бути встановлені вимоги до питань, що є предметом місцевого референдуму. На місцевий референдум можуть виноситись один або кілька варіантів проектів рішень місцевого референдуму (запитань) [133]. Кожне запитання, що виноситься на місцевий референдум, формулюється таким чином, щоб учасник місцевого референдуму мав можливість однозначно надати на нього відповідь «так» або «ні». На місцевий референдум можуть виноситись запитання в кількості не більше п'яти [133].

У разі винесення на референдум великих за обсягом рішень їх можуть розмістити окремо від бюлетеня голосування, проте з присвоєнням територіальною комісією цим рішенням відповідного реєстраційного номеру [133].

Ми підтримуємо позицію законотворця, що проект рішення або запитання, що виносяться на місцевий референдум, повинні мати чітке формулювання, яке не допускає різних тлумачень [133].

Безумовно, що проект рішення або запитання, що виносяться на місцевий референдум, повинні відповідати Конституції та законам України. Разом з тим, варто зауважити, що запитання місцевого референдуму мають відповідати тоді, коли останні прийняті на підставі, в межах та у спосіб, встановлений Конституцією та законами України.

Врегульовані мають бути запитання щодо обмежень ініціювання референдуму та запитань, що виносяться на місцевий референдум. Конституцією України обмежено ініціювання та проведення місцевого референдуму у разі введення воєнного або надзвичайного стану на всій території України або на території, де призначено його проведення, та упродовж трьох місяців після скасування воєнного чи надзвичайного стану. Упродовж одного року після проведення місцевого референдуму з одного і того ж самого питання пропонується також обмежити проведення місцевого референдуму. Не виносити на місцеві референдуми питання, що стосуються місцевого бюджету, місцевих податків і зборів, питання щодо відчуження державної і приватної власності, а також кадрові питання та питання, які вирішуються органами місцевого самоврядування, у тому числі, в умовах надзвичайного та воєнного стану.

Практика застосування референдуму свідчить про наявність певної заборони щодо питань, які можуть виноситися на голосування. На перший погляд, наявність у законодавстві питань, які не можуть бути предметом референдуму, вказує на антидемократичний характер подібних правових норм. І як слушно зауважує О. В. Прієшкіна, лише більш глибокий аналіз дає можливість зрозуміти, що стосовно деяких питань заборона їх розв'язання шляхом референдуму має об'єктивну не лише правову, а й також політичну і соціальну основу. До таких, як правило, належать питання оподаткування, амністії та помилування, висловлення недовіри призначеним посадовим особам, скасування законних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування тощо [151, с. 67]. Подібна практика передбачена й у статті 74 Конституції України [83].

Показовою ілюстрацією цього є проведений 16 квітня 2000 року Всеукраїнський референдум за народною ініціативою, рішення Конституційного

Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 щодо Указу Президента України про його проголошення та кінцевий результат референдуму [179]. У своєму рішенні Конституційний Суд України визнав необґрунтованою думку про те, що державні органи в особі ЦВК, глави держави тощо, не повноважні здійснювати перевірку на відповідність Конституції питань, ініційованих групами громадян для всеукраїнського референдуму. Іншими словами, коло питань, що можуть бути предметом референдуму, залежить від державного визнання тих чи інших питань правомірними. З цього випливає, що слід вважати порушенням Конституції України висловлення недовіри парламентові або главі держави з боку окремої частки народу (політичної партії, парламентської фракції тощо), тим більше висловлення недовіри одним державним органом іншому, якщо це не передбачено Конституцією.

Тому винесення на референдум питання щодо недовіри органам влади за відсутності названого інституту, в Основному Законі України є порушенням такого конституційного принципу, як здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, принципів правової держави, якою проголошено Україну, та не відповідають Конституції України повністю (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000) [179]. Такі обмеження торкаються, на нашу думку, як загальнонаціонального, так й місцевого референдуму.

Але, необхідно зауважити, що й у статті 118 Конституції України, й у статті 72 Закону України «Про місцеве самоврядування», встановлено, що обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь [83; 157]. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної

адміністрації. Як правова позиція, це обмеження має знайти закріплення у майбутньому законі про місцевий референдум, якщо положення Конституції України змінено не буде.

Разом з тим, на нашу думку, виникає низка зауважень щодо існуючих підходів законодавця до предмету місцевого референдуму. Зокрема, законодавець під дефініцією «питання місцевого значення» розуміє питання, віднесені Конституцією України, законами України до відання місцевого самоврядування, в тому числі питання про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад (у містах з районним поділом), сільських, селищних, міських голів [30], «а також інші питання, які не належать до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим, крім питань, делегованих органами виконавчої влади» [30]. Наведена дефініція, на нашу думку, містить ознаки безпідставного розширення обсягу конституційної компетенції територіальних громад, оскільки частиною 1 статті 143 Конституції України встановлюється перелік основних повноважень територіальних громад, а також зазначається, що територіальні громади (як безпосередньо, так і через утворені ними органи місцевого самоврядування) вирішують «інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [83]. Таким чином, Основний Закон виключає можливість вирішення територіальними громадами питань, не віднесених Конституцією України та законами України до їх відання (в тому числі, на місцевому референдумі) навіть у випадку, якщо ці питання не віднесено до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим. У цьому контексті така позиція законодавця не узгоджуються із вимогами щодо предмету місцевого референдуму, сформульованими у частині 2 статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [30; 157], що на наш погляд, потребує подальшого вдосконалення.

Потребує уточнення позиція законодавця щодо вирішення виключно імперативним місцевим референдумом питань реорганізації або ліквідації діючих комунальних закладів охорони здоров'я, загальноосвітніх шкіл, комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів,

створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами. По-перше, не є чітко зрозумілим, які саме суб'єкти маються на увазі під «колишніми сільськогосподарськими колективами та державними господарствами». По-друге, неможливість реорганізації закладів охорони здоров'я та освіти без проведення місцевого референдуму може викликати суттєві труднощі при вирішенні місцевих справ [29].

Тому, виходячи з наведеного вище, пропонуємо предмет місцевого референдуму урегулювати таким чином: по-перше, предметом місцевого референдуму можуть бути питання, віднесені Конституцією України, законами України до відання місцевого самоврядування; по-друге, виключно місцевим референдумом у відповідних територіальних громадах вирішуються питання, що орієнтовані на захист гарантування пріоритетних соціальних прав, екологічних прав і захисту навколишнього середовища, формування просторового розвитку територіальної громади. До прикладу: реорганізації або ліквідації комунальних навчальних закладів та закладів охорони здоров'я, комунальних закладів, в яких утримуються діти-сироти та діти, позбавлені батьківської опіки; розміщення на території села, селища, міста об'єктів поводження з відходами, заходів пенітенціарної системи.

Питання адміністративно-територіального устрою, у тому числі найменування чи перейменування населених пунктів, об'єднання кількох територіальних громад в одну громаду та поділу територіальної громади на дві і більше громад, також мають вирішуватися місцевим референдумом. Хоча практика об'єднання територіальних громад у ході реформи децентралізації влади, на жаль, формується вже на рівні держави протилежна.

Члени територіальних громад повинні мати право на відхилення рішення органу місцевого самоврядування – це також може бути предметом місцевого референдуму, що проводиться за відповідною процедурою.

Питаннями, що вимагають надання членам відповідної територіальної громади можливості щодо реалізації права на відхилення рішень органів місцевого самоврядування шляхом місцевого референдуму можуть, наприклад, бути такі:

будівництво або демонтаж комунальних ринків; обмеження руху транспорту, оголошення майданів, площ, проспектів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів (та їх частин) пішохідною зоною (а також питання скасування таких рішень); внесення змін до існуючої системи парків (гідропарків, лугопарків, лісопарків, парків культури та відпочинку, парків – пам'яток садово-паркового мистецтва, спортивних, дитячих, історичних, національних, меморіальних та інших), рекреаційних зон, садів, скверів та майданчиків, у тому числі питання їх забудови; затвердження статуту територіальної громади та внесення змін до нього; найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд; спорудження або демонтаж пам'ятників та монументів місцевого значення та ін. [30].

Предметом місцевого референдуму не можуть бути питання, що загрожують загальнодержавним інтересам України, а саме територіальній цілісності та устрою, демократичному ладу, зміні державних кордонів, про що має бути прямо вказано у законодавстві [30; 133].

Законодавство має містити спеціальні вимоги до формування та викладу питань предмету місцевого референдуму.

Питання референдуму повинно мати чітке і ясне формулювання, яке не допускає різних тлумачень.

Заслуговує на підтримку позиція законодавця, що питання місцевого референдуму не може стосуватись питань, які віднесені Конституцією України до повноважень органів державної влади. Питання місцевого референдуму: 1) не може мати навідного характеру, зокрема, не повинно містити мети прийняття або відхилення пропозиції референдуму; 2) не може поєднувати у собі два і більше різних предмети референдуму [133].

Питання референдуму не може містити вказівки, натяку, підбурювання чи іншого спонукання до підтримки чи відхилення пропозиції референдуму. На місцеві референдуми не виносяться питання, що стосуються місцевого бюджету, місцевих податків і зборів, питання, що належать до компетенції державних органів, питання застосування мов, реалізації державної мовної політики, основних засад зовнішньої

політики України або її окремих принципів, питання релігії та релігійної діяльності, скасування, визнання недійсними або внесення змін до Законів України, нормативно-правових актів, що видаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, а також кадрові питання [29; 133].

Враховуючи наведене вище, на нашу думку, основні вимоги щодо ініціювання та проведення місцевого референдуму можна класифікувати за:

1. Предметом місцевого референдуму – на місцеві референдуми не виносяться питання, що стосуються бюджету, податків і зборів, у тому числі й місцевих, питання щодо відчуження державної і приватної власності, а також кадрові питання та питання організаційного характеру з урахуванням особливостей, передбачених чинним законодавством України;

2. Часом проведення місцевого референдуму: місцевий референдум не може ініціюватися та проводитися у разі введення воєнного або надзвичайного стану на всій території України або на території, де призначено його проведення, та упродовж трьох місяців після скасування воєнного чи надзвичайного стану, а також упродовж одного року після проведення місцевого референдуму з одного і того ж самого питання; на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, які вирішуються органами місцевого самоврядування в умовах надзвичайного та воєнного стану.

Питання місцевого референдуму повинні відповідати Конституції та законам України, і не можуть суперечити зобов'язанням України відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Питання на місцевий референдум можуть виноситись у формі: 1) проекту рішення місцевого референдуму у формі нормативно-правового чи організаційно-розпорядчого акту; 2) загальне питання, метою якого є з'ясування думки стосовно пропозиції вирішення питання місцевого значення або питання, віднесеного до компетенції органів державної влади, які стосуються інтересів відповідної територіальної громади (запитання) [29; 133].

Отже, формула місцевого референдуму повинна чітко й однозначно окреслювати його предмет, не суперечити чинному законодавству, а винесене на голосування питання має бути доступним для розуміння пересічному громадянину.

У цьому аспекті питання, які виносяться на місцевий референдум, мають відповідати за своєю структурою характеру питань соціологічних опитувань. Штучне ускладнення формули місцевого референдуму, перевантаження її другорядною інформацією та нечітке формулювання питань, може суттєво ускладнити розуміння громадянами його предмету [106, с. 34].

Характерно, що ефективність референдуму як способу реалізації народовладдя, може бути досягнута лише за умови високої правової культури та правосвідомості громадян. При цьому, об'єктивно для винесення питань на місцевий референдум повинна існувати довіра між суспільством і державою та впевненість громадян у тому, що держава проводить справжню соціальну і правову політику. До того ж вирішення низки питань потребує спеціальних знань та певної кваліфікації. Хоча у підготовлених громадянських спільнотах та в умовах правової держави ухвалюються і свідомі рішення. Наприклад, референдуми, що були проведені у Швейцарії 5 червня та 25 вересня 2016 року, мали відповідний результат – 76,9 % громадян на референдумі проголосували проти гарантованого основного доходу та 66,5 % висловилися проти підвищення розміру пенсій на 10 %, оскільки вважають, що така новація послабить економіку країни [242].

Підсумовуючи сказане, можна погодитися з думкою В. Комарової щодо визначення предмету референдуму, яка вважає, що на референдум може бути винесене будь-яке питання, крім тих, які прямо виключені з цієї процедури чинним законодавством [67, с. 43]. Конституційна формула предмету референдуму в Україні обмежена, зокрема, статтею 74 Конституції України референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії, з урахуванням статті 19 Конституції України стосовного того, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Конституційні обмеження стосуються безпосередньо місцевого референдуму.

1.5. Види місцевого референдуму

Формування концепту досліджуваної категорії місцевого референдуму неможливе без виявлення видів останнього, який одночасно виступає і як форма безпосередньої демократії, і як комплексний інститут конституційного права, і як самостійний вид правовідносин. Безперечно, місцевий референдум, а також проблеми його законодавчого забезпечення та право реалізації також є важливим напрямком досліджень науки конституційного права, у тому числі, муніципального права, а також складовою відповідних навчальних дисциплін і спецкурсів.

В дослідженні автором враховані різні визначення референдуму, які запропоновані науковцями. Дослідивши поняття принципи та предмет місцевого референдуму, необхідно відзначити, що отримані результати приводять нас до висновку про їх багатоманітність. На думку дисертанта, з метою ширшого та більш повного розкриття питання щодо конституційно-правової практики регулювання та проведення місцевих референдумів, даний аспект слід розглянути у сукупності із його видами.

Класифікація референдумів передбачає виявлення критеріїв розмежування загальнонаціональних і місцевих референдумів і визначення відповідно до цих критеріїв видів референдумів. Ми погоджуємося з думкою В. Ф. Погорілка, що під критеріями класифікації референдумів в Україні слід розуміти мірило для визначення, оцінки референдумів, взяте за основу їх класифікації [146, с. 106].

Як слушно наголошують В. Ф. погоріло та В. Л. Федоренко, у вітчизняній та зарубіжній юридичній науці не існує єдності поглядів щодо системи критеріїв класифікації референдумів. Досліджуючи референдуми, правознавці, як правило, зупиняються лише на тих критеріях, що найбільш контрастно виявляють різноманітність цієї форми безпосередньої демократії [146, с. 107].

В юридичній літературі найчастіше зустрічається поділ референдумів на: 1) законодавчі (владні), за яких утвердження публічно-владних рішень шляхом всенародного голосування громадян є обов'язковим для всіх суб'єктів національною права; 2) консультативні, за яких позиція громадян, яка була висловлена на

опитуванні населення з державно важливих питань, є обов'язковою, але не для виконання, а для врахування народної думки державними органами [141, с. 38]. Стосовно цього розмежування існує безліч поглядів правників. У цьому сенсі набуває актуальності проблема класифікації референдумів. Важливим при цьому є питання виявлення основних критеріїв диференціації.

М. В. Оніщук у своїх працях «Конституційні основи референдної демократії в Україні: проблеми теорії та методології», «Типологія референтної демократії: західноєвропейська теорія та практика» [120, с. 5–16; 123, с. 5–18], висунув ідеї щодо проблеми такого розмежування, яка, на думку автора, є новою для української юридичної науки та розробив систему критеріїв типології референдної демократії. На думку М. В. Оніщука, попередні дослідження цієї теми дозволяють стверджувати, що основними критеріями є: 1) тип демократії, який утвердився в суспільстві; 2) тип держави; 3) тип правової системи, у якій діє конституційний режим референдної демократії; 4) тип конституціоналізму, який сприяв утвердженню та розвитку референдної демократії; 5) тип правової культури у сфері народовладдя та референдних правовідносин зокрема. Із часом можуть бути виявлені й інші, додаткові критерії [126, с. 134]. Названі критерії, за умови їх комплексного застосування, утворюють систему критеріїв типології референдної демократії і дозволяють виявити основні моделі досліджуваного конституційно-правового режиму в світі. Адже теоретико-методологічний вимір того чи іншого типу референдної демократії на практиці трансформується в певну правову модель правотворчої та правозастосовної діяльності.

Здійсненню типології референдної демократії, на думку М. В. Оніщука, сприяє й достатній досвід проведення референдумів у світі, який є найбільш об'єктивним виміром дієвості досліджуваного виду народовладдя, що дозволяє розширити уявлення про багатоманітність основних типів (моделей) референдумів, зокрема, й місцевого. М. В. Оніщук виділяє такі моделі референдної демократії: «швейцарська модель» (Швейцарія), «французька модель» (Франція, Бельгія, Люксембург, Нідерланди та ін.), «американська модель» (США), «італійська модель» (Італія), «іберійська модель» (Іспанія, Португалія), «британська модель»

(Велика Британія), «скандинавська модель» (Данія, Норвегія, Швеція), «балтійська модель» (Естонія, Латвія), «постсоціалістична модель» (Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія), «балканська модель» (Боснія і Герцеговина, Сербія, Хорватія, Чорногорія), «пострадянська модель» (Грузія, Казахстан, Киргизія, Молдова, РФ, Україна та ін.), «латиноамериканська модель» (Болівія, Бразилія, Венесуела, Колумбія, Чилі та ін.), «австралійська модель» (Австралія, Нова Зеландія), «африканська модель» (Бенін, Гана, Джибуті, Єгипет, ПАР і ін.), «азійська модель» (Камбоджа, Південна Корея, Сирія), «ісламська модель» (Іран, Марокко та ін.), та власне новітня модель «референдної демократії ЄС» (Європейський Союз), котра вкотре виявила свій неабиякий потенціал під час ратифікації Лісабонської угоди у державах-учасниках ЄС, яка формалізувала публічно-правовий статус Євросоюзу [126].

На думку М. В. Оніщука, кожна з названих моделей референдної демократії є унікальною й вимагає свого подальшого дослідження та загальної правової характеристики, а щонайбільшої уваги вимагають ті з типів, що утвердилися історично першими, справили визначальний вплив на інші типи та мають бути враховані при формуванні української референдної демократії [128, с. 12]. Ці зауваження треба мати на увазі при аналізі видів місцевих референдумів в Україні.

О. Ф. Фрицький зазначає, що розрізняють наступні види референдуму: конституційний, законодавчий, міжнародно-правовий, адміністративний (наприклад, щодо прийому до Європейської Ради Данії, Норвегії, Великої Британії). З точки зору юридичної сили бувають такі референдуми: вирішальний, рішення якого не потребують затвердження на підставі проведення нового референдуму з цього питання; консультативний референдум, який використовується для виявлення громадської думки. Його рішення не мають обов'язкового характеру для державних органів і посадових осіб. Референдуми можуть бути класифіковані і залежно від того, яким суб'єктам належить право ініціативи щодо призначення і проведення референдуму. За цією ознакою розрізняють: народну ініціативу, президентську ініціативу, парламентську ініціативу, урядову ініціативу. Залежно від предмету, референдуми бувають: конституційні (проект Конституції, конституційні поправки);

законодавчі (проект закону). За засобом проведення виділяють обов'язковий референдум, коли проект відповідного акту підлягає ратифікації виборцями (у США такий ратифікації підлягають поправки до Конституції), і факультативний, коли ініціаторами проведення конституційного або законодавчого референдумів є виборці або органи державної влади. Нарешті, за сферою застосування референдуми підрозділяються на два види: загальнонаціональні (всеукраїнський, в країні), які проводяться у масштабі всієї нації, і місцеві, які проводяться у суб'єктах федерації, автономних утвореннях або в адміністративно-територіальних одиницях [223, с. 223–225].

Референдуми, на думку В. І. Шмеріги та Н. М. Крестовської, можна класифікувати за різними ознаками. Вчені розділяють думку щодо видів референдуму, які за територією проведення виділяють таким чином: а) всеукраїнський; б) референдум Автономної Республіки Крим; в) місцевий референдум [249, с. 100].

В. О. Серьогін підтримує цю точку зору та зазначає, що за юридичною силою прийнятих рішень (правовими наслідками проведення) референдуми поділяються на імперативні та консультативні, пояснюючи, що рішення, прийняте імперативним референдумом, має загальнообов'язкове значення і не потребує затвердження державними органами, а консультативний (дорадчий) референдум призначається для з'ясування щодо певного питання думки виборців, яка може бути врахована, але не є обов'язковою для прийняття державними органами відповідних рішень [188, с. 186].

З приводу поділу за юридичною силою рішень, що прийняті референдумом, В. І. Шмеріга та Н. М. Крестовська погоджуються із тим, що можна виділити: а) імперативний – рішення мають найвищу юридичну силу та є обов'язковими для виконання; б) консультативний – проводиться лише з метою отримання думки народу стосовно питання, яке вирішує державна влада, а тому не має вищої юридичної сили та обов'язкового характеру. За ініціатором проведення виділяють: а) петиційний референдум – проводиться на вимогу громадян; б) референдум з ініціативи органу державної влади чи місцевого самоврядування. За юридичними

підставами проведення виділяють: а) обов'язковий референдум – проводиться при вирішенні питань про зміну території України та при внесенні змін до I, III і XIII розділів Конституції України; б) факультативний – проводиться з питання, яке згідно із законами України може бути вирішене як шляхом референдуму, так і законодавчим шляхом. За часом проведення всеукраїнський референдум може бути: а) допарламентський – проводиться для визначення ставлення громадян до рішення, що збирається прийняти відповідний державний орган; б) післяпарламентський – проводиться для затвердження закону, прийнятого парламентом; в) позапарламентський – закон приймається на референдумі в обхід парламенту [249, с. 100].

В. О. Серьогін вважає, що за територією проведення референдуми поділяються на загальнодержавний (всеукраїнський), який проводиться одночасно на всій території країни, та місцевий, який проводиться на території суб'єкта федерації, автономного утворення або адміністративно-територіальної одиниці. За способом проведення референдуми поділяються на обов'язковий (проводиться з питання, яке, згідно з законом, може бути вирішене виключно шляхом референдуму) і факультативний (проводиться з питання, яке згідно з законом, може бути вирішене як шляхом референдуму; так і в інший спосіб). За принципом проведення референдуми поділяються на конституційний (на якому розглядаються питання, пов'язані з прийняттям та зміною конституції), законодавчий (предметом якого є закон або законопроект), міжнародно-правовий (на який виносяться міжнародно-правові питання, наприклад, приєднання держави до міжнародного договору або її входження до міжнародної організації) та адміністративний (на який виносяться питання управлінського характеру, наприклад, стосовно зміни адміністративно-територіального поділу, системи органів або схеми організації місцевого самоврядування тощо). В. О. Серьогін також підтримує поділ референдумів за часом на допарламентські (проводиться до прийняття закону парламентом з метою з'ясувати думку виборців з певного питання), післяпарламентський (проводиться після того, як закон прийнято парламентом з метою його затвердження) та позапарламентський (закон приймається на

референдумі в обхід парламенту незалежно від того, розглядається він парламентом чи ні) [188, с. 187–189].

За ініціатором проведення референдуми, на його думку, поділяються на такі, що проводяться з ініціативи органу державної влади або органу місцевого самоврядування, та петиційний (який проводиться на вимогу певної, передбаченої законом, кількості громадян). За характером прийнятого рішення референдуми поділяються на затверджуючий, або ратифікаційний (виборці затверджують рішення парламенту або органу місцевого самоврядування) та скасовуючий (виборцям пропонується скасувати акт парламенту або органу місцевого самоврядування, який вже набув чинності) [179, с. 186–187].

Отже, як бачимо, в науковій думці підстави поділу референдумів на види є достатньо розробленими. Що ж до виокремлення видів місцевих референдумів, маємо зазначити, що дане питання в національній доктрині конституційного та муніципального права залишається малодослідженим. Найбільш ґрунтовно дане питання висвітлено у наукових працях В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка. Тому, спираючись на наукову позицію зазначених авторів, пропонуємо більш детально дослідити підстави, що дозволять виокремити види місцевих референдумів.

Насамперед зазначимо, що В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко звертають увагу на те, що загальний характер місцевих референдумів набагато складніший за своєю правовою природою, ніж всеукраїнських: «З одного боку, це, як правило, питання місцевого значення, а з іншого – предмет локального референдуму може мати специфічний характер і обумовлюватися особливостями місцевого самоврядування в кожному конкретному регіоні» [146, с. 108].

Разом з тим, Конституція України прямо визначає два види референдумів: всеукраїнський та місцевий. Свою конкретизацію ці конституційні положення мали свого часу у Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (втратив чинність). Хоча й прийнятий він задовго до Конституції України та не приведений у відповідність до неї, його норми та приписи щодо місцевих референдумів все ж по суті своїй відповідали конституційній моделі референдуму. Його важлива відмінна особливість, на чому наголошував ще при ухваленні Закону України «Про

всеукраїнський та місцеві референдуми» Г. В. Демидов, «...його комплексний характер. Вперше в законотворчій практиці нашої країни в одному правовому акті врегульований порядок підготовки і проведення не тільки загальнодержавного, всеукраїнського, але і місцевих референдумів» [41, с. 12]. Такий підхід законодавця мав об'єктивний характер, з одного боку – це викликано потребами в систематизації законодавства, яке регулює питання проведення як всеукраїнських, так і місцевих референдумів, а з іншого – запровадженням однакових принципів та процедур, з огляду на однакову природу та суміжність референдумів.

Прийнятий на підставі чинної Конституції України Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року однозначно пов'язує місцевий референдум із територіальною громадою у самому визначенні цього інституту (абзац четвертий частини 1 статті 1, частина 1 статті 7), а також називає «місцевий референдум відповідних територіальних громад сіл» (частина 3 статті 6), «місцевий референдум відповідних районних у містах громад» (частина 4 стаття 16) [83; 157].

Саме територіальна ознака є одним із визначальних критеріїв формування дефініції «місцевий референдум» та їх класифікації. Погоджуємось із висновком В. Ф. Погорілка і В. Л. Федоренка про те, що у вітчизняній та зарубіжній юридичних науках не існує єдності поглядів щодо системи критеріїв класифікації референдумів, зокрема, місцевих [146, с. 106]. А тому запропоновано низку класифікаційних схем. Часом вчені в одні і ті ж терміни та поняття вкладають різний зміст. Виділення одного із критеріїв було б досить умовним, оскільки місцевий референдум об'єктивно може бути класифікований за низкою різних підстав [146, с. 107–108].

З точки зору національної доктрини конституційного права, наприклад, В. Л. Федоренко поділяє місцеві референдуми «за предметом голосування – на референдуми, що приймають, змінюють або скасовують рішення з питань місцевого самоврядування, та референдуми, що визначають зміст постанов органів місцевого самоврядування; за обов'язковістю проведення – на ініціативні та імперативні; за обов'язковістю рішень – на імперативні (обов'язкові) та факультативні (консультативні) референдуми; за місцем проведення – на сільські, селищні, міські

референдуми (районні та обласні референдуми законодавством не передбачені); за часом проведення – на звичайні та повторні; тощо» [217, с. 39; 219, с. 258; 222, с. 10]. Вважаємо, не досить вдалою є формула «рішення з питань місцевого самоврядування», на нашу думку, є більш вдалим поняття «з питань місцевого значення». До речі, саме такий підхід використовує й законодавець.

Класифікацію референдумів пропонують й розробники проектів Закону України «Про місцевий референдум» № 2145а-1 від 03 липня 2015 року, № 2145а-3 від 08 липня 2015 року [133]. З огляду на відсутність принципово відмінних, достатньо обґрунтованих класифікаційних схем в інших однойменних законопроектах та науковій літературі, у зазначених вище законопроектах пропонується виокремити три види місцевих референдумів – імперативний, консультативний та повторний.

Під імперативним місцевим референдумом пропонується розуміти «...місцевий референдум, рішення якого мають обов'язковий характер та вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; під консультативним місцевим референдумом – місцевий референдум, який проводиться з метою з'ясування думки членів територіальних громад з питань місцевого значення та інших питань, віднесених до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим стосовно окремих територіальних громад, результати якого розглядаються і враховуються під час прийняття рішень відповідними державними органами, органами місцевого самоврядування або їх посадовими особами в порядку, визначеному законодавством; під повторним місцевим референдумом – місцевий референдум, який проводиться у разі визнання імперативного місцевого референдуму недійсним з підстав, установлених цим Законом» [133].

На нашу думку, запропонована у аналізованих законопроектах типологізація та термінологія референдумів є недостатньо логічною та не зовсім досконалою. «Імперативний референдум» означає зобов'язуючий референдум, який відрізняється від обов'язкового референдуму, наприклад, референдуму, що є єдиною можливою процедурою прийняття остаточного рішення.

Юридичні наслідки консультативного референдуму незрозумілі. Зокрема, у законопроектах зазначено, що депутати місцевої ради можуть прийняти рішення, відмінне від думки, висловленої на консультативному референдумі (у разі чинності результатів), лише якщо не менше двох третин депутатів ради проголосують за таке рішення. Те ж правило діє, якщо рішення має прийняти виконавчий комітет. Як наслідок, результати консультації обов'язкові частково: якщо немає більшості депутатів ради у дві третини для відхилення результатів референдуму, він буде зобов'язуючим для ради, яка має прийняти остаточне рішення. Це не консультативний референдум; радше, це спільний процес прийняття рішення. Також не зрозуміло, з яких питань може бути організовано імперативний референдум.

Поняття «повторного референдуму» є нечітким. Законопроектами пропонуються поодинокі випадки, коли необхідно повторити місцевий референдум – це: якщо референдум оголошено недійсним через порушення; якщо референдум оголошено недійсним, бо не досягнуто необхідного порогу участі. Якщо, згідно закону, місцевий референдум є єдиною передбаченою процедурою прийняття рішення, закон також має передбачати рішення у разі, якщо повторний референдум знову не досягне необхідного порогу.

На нашу думку, закладені в законопроектах диспозиції норм (зокрема, стаття 2 «Види місцевого референдуму») можуть призвести до ситуації, коли наслідки консультативного референдуму не будуть враховані органом місцевого самоврядування відповідного рівня. Як наголошують експерти Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, це може статися, якщо у відповідній раді не буде більшості для ухвалення рішення, підтриманого на консультативному референдумі, і в той же час не буде кваліфікованої більшості для ухвалення протилежного рішення. Крім того, в законопроектах не прописані строки розгляду результатів консультативного референдуму відповідною радою [133; 160, с. 9].

Ще однією прогалиною законопроектів є те, що не передбачено врахування «негативних» результатів проведення імперативного референдуму, оскільки законодавець не обмежує у часі право органів місцевого самоврядування прийняти

рішення, аналогічне за змістом тому, яке було не прийняте (відхилене) на імперативному місцевому референдумі більшістю виборців, які взяли участь у голосуванні [160, с. 10].

Аналіз норм законодавства європейських країн про місцеві референдуми свідчить, що практика консультативного місцевого референдуму (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Швеція) є більш поширеною, ніж імперативного місцевого референдуму (Болгарія, Франція, Іспанія).

Можливість проведення на місцевому рівні як імперативного, так і консультативного референдумів, передбачена у законодавстві таких держав, як Словаччина, Чехія, Швейцарія, Австрія, Італія, Мальта та Португалія. При цьому, в останньому випадку, як правило, має місце або розмежування предмету різних за юридичними наслідками референдумів, або їх розведення за різними рівнями адміністративно-територіального устрою [105, с. 71; 197, с. 52].

У федеральних державах може існувати відмінність між юридичними наслідками місцевих референдумів, які проводяться в різних землях. Так, в Італії утворення нових районів або зміна їх конфігурацій є предметом консультативного референдуму, а рішення щодо решти питань, які можуть бути предметом місцевого референдуму, мають імперативний порядок [197, с. 53].

У цьому контексті варто звернути увагу й на проблему щодо вищості юридичної сили нормативно-правових актів (рішень), прийнятих на місцевому референдумі по відношенню до актів органів місцевого самоврядування. Проблема в тому, що це значно ускладнює ієрархію нормативно-правових актів, а також може значно ускладнити роботу ради відповідного рівня [70]. З іншого боку, це положення логічно випливає з норми, закріпленої статтею 5 Конституції України, відповідно до якої носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [70; 89]. В якості компромісу може слугувати практика деяких європейських країн. Так, рішення імперативного місцевого референдуму мають таку ж юридичну силу, як і нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування відповідного рівня, однак влада не може скасовувати або вносити

зміни до рішення імперативного місцевого референдуму упродовж певного періоду (наприклад, протягом п'яти років). При цьому рішення місцевого референдуму не потребують затвердження органами місцевого самоврядування, а автоматично набувають юридичної сили з моменту оприлюднення результатів місцевого референдуму (якщо інше не передбачено в рішенні місцевого референдуму) [70].

Крім того, ми підтримуємо пропозицію законотворця про розширення дифініції «рішення місцевого референдуму», передбачивши, що воно може мати форму не тільки «нормативно-правового акту», але й форму організаційно-розпорядчого акту [70].

Щодо повторного місцевого референдуму, то ми схилиємося до думки про необхідність винесення в окрему статтю загальної процедури (процесу) та принципів проведення місцевого референдуму, а не виділяти повторний референдум в окремий вид.

Також, враховуючи все вище зазначене, при розробці та ухваленні спеціального закону про місцевий референдум, необхідно передбачити терміни розгляду радою відповідного рівня питання щодо результатів консультативного референдуму упродовж 30 днів з дня оголошення результатів такого референдуму та зобов'язати раду відповідного рівня не розглядати аналогічне питання по суті тому, яке було висунуте на місцевий референдум, однак яке не було підтримане громадою, упродовж певного терміну (1–2 роки).

На нашу думку, законодавець, ініціюючи ті чи інші законодавчі пропозиції та намагаючись вирішити питання класифікації місцевого референдуму, на жаль, не визначає чітко підстав та критеріїв такої класифікації, що створює плутанину, є підставою для неповного правового регулювання тощо.

Отже, з урахуванням наведеного вище, ми підтримуємо позицію В. Л. Федоренка, і вважаємо, що за юридичною (правовою) силою рішень місцевий референдум може мати імперативний або консультативний характер. Хоча Конституція України ці ознаки прямо не розмежовує. Відсутність у чинній Конституції та законах України норм щодо обов'язковості виконання рішень референдумів дає змогу місцевим органам влади можливість їх не виконувати, а

тому за імперативного характеру цілей призначення і схвалених переважною більшістю голосів громадян рішень, такі референдуми фактично набувають статусу консультативних. Конституція України не використовує цього терміну. Натомість раніше він зустрічався у Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Відповідно до частини 1 статті 46 зазначеного Закону «... з метою виявлення волі громадян при вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення можуть проводитись всеукраїнські та місцеві дорадчі опитування громадян України (консультативні референдуми)» [158].

Такі дорадчі опитування епізодично проводяться у різних регіонах органами місцевого самоврядування. Прикладом їх ініціювання вищим органом виконавчої влади є розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 року, яким доручено Хмельницькій облдержадміністрації організувати у 2007 році за участю органів місцевого самоврядування, на території яких розташована Хмельницька АЕС, громадські слухання та провести дорадче місцеве опитування (консультативний референдум) з питань спорудження енергоблоків № 3 та 4 Хмельницької АЕС [59].

На нашу думку, принципового значення, в межах поділу місцевих референдумів на види, набуває такий критерій, як підстава призначення місцевого референдуму. За цією підставою їх можна було класифікувати на імперативні і консультативні. При цьому, до предмету імперативного місцевого референдуму відносяться лише питання місцевого значення, що можуть бути вирішені виключно шляхом місцевого референдуму, а саме:

- участь у міжкомунальних об'єднаннях, зміна меж територіальної громади, входження територіальної громади до складу об'єднаної громади;
- дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради та сільського, селищного, міського голови у разі неналежного виконання покладених на них законом повноважень [160, с. 44].

Цей перелік має бути вичерпним, а, відповідно, рішення імперативного місцевого референдуму повинні мати обов'язковий характер та підлягати обов'язковому виконанню на території громади. Такий підхід сприятиме

відтворенню на практиці сутності та призначенню місцевого референдуму – прийняття рішення територіальною громадою лише з принципового, життєво важливого для громади питання. Він завадить використанню референдуму в політичних чи корпоративних інтересах і не дозволить дестабілізувати управління територіальною громадою шляхом перманентних референдумів [160, с. 45].

Місцеві референдуми з інших питань, на нашу думку, доцільно відносити до консультативних, а їх рішення повинні носити рекомендаційний характер.

Ми вважаємо, що на законодавчому рівні необхідно встановити різні процедури ініціювання, організації та проведення імперативних та консультативних місцевих референдумів, що надасть змогу чітко визначати належність референдуму до одного із видів вже на перших його стадіях, а також нівелює всі суперечки стосовно необхідності виконання його рішень.

Таким чином, поділяючи позицію В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка, із урахуванням загальнотеоретичних досліджень критеріїв класифікації референдумів, зокрема, й місцевих, нормативних положень чинного законодавства України про референдуми, досвіду зарубіжних країн можна виділити такі критерії класифікації місцевих референдумів:

а) за предметом та підставами проведення місцевого референдуму – обов’язкові та ініціативні (ініційовані членами територіальної громади) – будь-які питання, що віднесені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законодавчими актами до компетенції місцевого самоврядування й стосуються безпосереднього вирішення територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань, які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесених Конституцією та законами України, а також статутами територіальних громад до предметів відання місцевого самоврядування, а також таких, що не входять до компетенції органів державної влади. Предметом місцевого референдуму не можуть бути питання, що загрожують загальнодержавним інтересам України, а саме територіальній цілісності та устрою, демократичному ладу, зміні державних кордонів;

б) за суб'єктами ініціювання місцевого референдуму – ініційовані місцевими радами та територіальними громадами села, селища, міста або утворені ними органи місцевого самоврядування або самоорганізації населення;

в) з огляду на види місцевого референдуму за предметом, також можна виділити імперативні та консультативні місцеві референдуми (імперативним місцевим референдумом є місцевий референдум, рішення якого носять обов'язковий характер та мають вищу юридичну силу відносно актів, виданих органами місцевого самоврядування та/або їх посадовими особами; консультативним місцевим референдумом є місцевий референдум, що ініціюється та проводиться з метою з'ясування/вивчення думки членів певної територіальної громади з питань місцевого значення, віднесених до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим щодо окремих територіальних громад, результати якого розглядаються і ураховуються під час прийняття рішень відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування та/або їх посадовими особами в порядку, визначеному чинним законодавством України [130]);

г) за територією проведення місцевого референдуму – з урахуванням особливостей адміністративно-територіального поділу України – це референдум Автономної Республіки Крим та референдум територіальної громади;

г) за формулою місцевого референдуму – прості та складні (прості конструкції питань місцевих референдумів передбачають винесення на референдум одного питання з єдиної конкретно взятої проблеми; складні (комбіновані) конструкції питань місцевих референдумів передбачають голосування з двох і більше питань, при цьому питання можуть стосуватися різнопорядкових проблем, але, як правило, сукупність питань, винесених на референдум, в комплексі стосуються єдиної проблеми).

Наведена класифікація не є вичерпною. Місцеві референдуми можуть бути класифіковані й за іншими критеріями. До того ж, як справедливо відзначав В. Є. Чіркін, різні класифікації референдумів часто переплітаються, коли один референдум може бути кваліфікований за кількома критеріями [235, с. 245].

Правовій регламентації видів місцевих референдумів покликане, очевидно, сприяти їх передбачуване закріплення в Конституції України, на що спрямовані окремі пропозиції оприлюднених конституційних проектів. «Істотних змін потребують конституційні положення щодо регламентації проведення в Україні всеукраїнського та місцевих референдумів. Передусім, слід визначити види референдумів, які можуть проводитися в Україні, та уточнити суб'єктів їх ініціювання, призначення (проголошення)», – стверджується у проекті концепції нової Конституції України, розробленому робочою групою Національної конституційної ради під керівництвом М. І. Ставнійчук [200]. Поза тим, у вже відомих проектах конституційних змін ці ідеї, вважаємо, ще цілком не реалізовані. Однак, на нашу думку, об'єднує всі названі проекти розуміння потреби конституційного закріплення права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевому референдумах, тобто визнання останнього як самостійного виду референдуму.

На наше переконання, у цьому полягає ще один, вже науково-теоретичний чинник того, що законодавство про місцевий референдум тривалий період часу не ухвалюється в Україні на додаток до політичного, інституційно-правового чинника та чинника відсутності належної правової і політичної культури.

Висновки до розділу 1

Отже, проведене у даному розділі дисертації дослідження теоретико-методологічних основ пізнання юридичної (правової) природи інституту місцевого референдуму, надає підстави зробити наступні висновки.

1. В Україні з 1991 року і до наших днів місцевий референдум було запроваджено і реалізовано як пріоритетна конституційна форма прямої демократії.

Необхідно відзначити, що не дивлячись на окремі негативні, здебільшого практичні аспекти, загалом, що конституювання та запровадження в державотворчу та правотворчу практику України референдумів загалом сприяло подальшому розвитку місцевої демократії в Україні. Місцевий референдум, разом з іншими

формами прямої демократії, з утвердженням конституціоналізму став визнаватися одним із наріжних каменів, пріоритетною формою безпосередньої локальної правотворчості та формою безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою.

Аналізуючи проблему розвитку інституту місцевого референдуму на сучасному етапі в умовах функціонування незалежної новітньої України, можна виокремити такі періоди його становлення та розвитку:

1991–1996 роки – перший період. Важливим фактором у розвитку інституту місцевого референдуму стало ухвалення у 1991 році Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми»;

1996–2012 роки – другий період. Інститут місцевого референдуму було інституційовано на рівні ухваленої у 1996 році Конституції України. Що у свій час відіграло важливу роль у регулюванні безпосереднього народовладдя в Україні та функціонуванні місцевого самоврядування. Разом з тим, неналежне правове регулювання в частині законодавчого інституювання безпосереднього процесу організації та проведення місцевих референдумів з 1991 року й до 2012 року, одночасно з практичною можливістю організації та проведення місцевого референдуму, все ж викликало низку проблем: по-перше, проведення місцевих референдумів з питань поза межами предмету місцевого референдуму та сфери компетенції відповідних органів місцевого самоврядування; по-друге, існування у законодавстві України перешкод для ініціювання та проведення референдумів; по-третє, використання процедури оскарження у судах з метою недопущення проведення референдумів; по-четверте, зволікання з імплементацією результатів місцевих референдумів;

2012 рік – до тепер – третій період, що характеризується відсутністю належного, відповідно до вимог Конституції України, механізму правового регулювання та правової визначеності. З 2012 року в Україні відсутній спеціальний законодавчий механізм, який визначає питання організації та проведення місцевих референдумів, що унеможливило проведення місцевих референдумів та має виключно негативний вплив на безпосереднє народовладдя в Україні,

функціонування місцевої демократії, безпосереднє здійснення муніципальної влади територіальною громадою, реалізацію гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян, а також негативно впливає на реалізацію реформи децентралізації влади в Україні. Ці негативні тенденції актуалізують насамперед необхідність усунення правової прогалини, яка суперечить пункту 1, пункту 20 частини 1 статті 92 Конституції України.

2. На основі проведеного нами дослідження, констатуємо, що інститут місцевого референдуму в Україні не отримав належного рівня наукового, теоретико-методологічного обґрунтування у порівнянні з інститутом всеукраїнського референдуму.

Попри свою також конституційну пріоритетність місцеві референдуми все ж мають буденний характер, результати яких не завжди реалізуються. Це позначилося як на знаннях про конституційно-правову природу місцевих референдумів, так і на якості унормування інституту місцевих референдумів у чинному законодавстві України та ефективності реалізації цієї форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою на практиці. Ця тенденція чітко проявилася особливо після 2012 року і пов'язана з відсутністю належного законодавчого врегулювання, що об'єктивно актуалізує на теперішньому етапі необхідність створення відповідного конституційно-правового механізму інституювання місцевого референдуму в нашій державі через ухвалення спеціального закону про місцевий референдум в Україні.

3. За результатами дисертаційного дослідження пропонується власне бачення наукової дефініції місцевого референдуму: *місцевий референдум – це конституційний політико-правовий інститут, пріоритетна форма прямої демократії у здійсненні муніципальної влади територіальною громадою, що полягає у прийнятті рішень шляхом таємного голосування на основі принципів виборчого права та вільного волевиявлення із найважливіших питань місцевого значення, що віднесені Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу в системі актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, і є обов'язковими для виконання на відповідній території.*

4. Дослідивши проблематику щодо визначення предмету місцевого референдуму, ми дійшли висновку, що предметом місцевого референдуму є суспільні відносини, пов'язані з реалізацією права громадян, які проживають у межах певної територіальної громади (адміністративно-територіальної одиниці), на участь у місцевому референдумі, тобто права шляхом безпосереднього голосування вирішувати найважливіші питання місцевого значення. Але сьогодні з урахуванням духу Європейської хартії місцевого самоврядування, дуже важливо формувати правову позицію, і правову культуру громадян, щоб питання місцевого значення розглядались як суттєва частка усіх суспільних справ.

Разом з тим, на нашу думку, за відсутності спеціального закону про місцевий референдум, Закон України «Про місцеве самоврядування» у сучасних умовах передбачає, що до предмету місцевого референдуму можуть включатись будь-які питання, що віднесені Конституцією України, цим Законом та іншими законодавчими актами до компетенції місцевого самоврядування. У зв'язку з чим, у дисертаційному дослідженні дістала подальшого розвитку наукова позиція, що за своїм змістом місцеві референдуми – це безпосереднє вирішення територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань, які впливають із колективних інтересів територіальної громади, віднесених Конституцією та законами України, а також статутами територіальних громад до предметів відання місцевого самоврядування, а також таких, що не входять до компетенції органів державної влади.

5. Новаторський підхід до питання визначення предмету місцевого референдуму полягає у тому, що сьогодні, з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування, необхідно формувати як правову позицію, так і правову культуру громадян, що зобов'язують Українську державу як у законодавчому процесі, так і в практиці реалізації законодавства про місцевий референдум, з урахуванням принципів субсидіарності, повсюдності та спроможності, встановити, що питання місцевого значення повинні розглядатися відповідально, як суттєва частка усіх суспільних справ, а не лише місцевих. Така

логіка має бути проведена при реформуванні Конституції України та ухваленні законодавства, що торкається місцевих референдумів.

6. На нашу думку, основні вимоги до обмежень в частині предмету місцевого референдуму повинні бути чітко класифіковані за: 1) предметом місцевого референдуму – на місцеві референдуми не виносяться питання, що стосуються бюджету, податків і зборів, у тому числі й місцевих, питання щодо відчуження державної і приватної власності, а також кадрові питання та питання організаційного характеру з урахуванням особливостей, передбачених чинним законодавством України. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, які вирішуються органами місцевого самоврядування в умовах надзвичайного та воєнного стану; 2) часом проведення місцевого референдуму: місцевий референдум не може ініціюватися та проводитися у разі введення воєнного або надзвичайного стану на всій території України або на території, де призначено його проведення, та упродовж трьох місяців після скасування воєнного чи надзвичайного стану, а також упродовж одного року після проведення місцевого референдуму з одного і того ж питання.

7. Поділяючи вже усталену в науці конституційного права позицію щодо необхідності класифікації видів місцевого референдуму, вважаємо, що така класифікація з урахуванням загальнотеоретичних досліджень критеріїв класифікації референдумів, нормативних положень чинного законодавства України про референдуми, національного досвіду та досвіду зарубіжних країн, місцеві референдуми за відповідними критеріями можуть бути класифіковані:

а) за предметом та підставами проведення місцевого референдуму – обов’язкові та ініціативні (ініційовані членами територіальної громади) – на які виносяться будь-які питання, що віднесені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законодавчими актами до компетенції місцевого самоврядування й стосуються безпосереднього вирішення територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань, які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесених Конституцією та законами України, а також

статутами територіальних громад до предметів відання місцевого самоврядування, а також таких, що не входять до компетенції органів державної влади. Предметом місцевого референдуму не можуть бути питання, що загрожують загальнодержавним інтересам України, а саме територіальній цілісності та устрою, демократичному ладу, зміні державних кордонів;

б) за суб'єктами ініціювання місцевого референдуму – ініційовані місцевими радами та територіальними громадами села, селища, міста або утворені ними органи місцевого самоврядування або самоорганізації населення;

в) з огляду на види місцевого референдуму, за предметом також можна виділити імперативні та консультативні місцеві референдуми (імперативний – місцевий референдум, рішення якого мають обов'язковий характер та вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; консультативний – місцевий референдум, який проводиться з метою з'ясування думки членів територіальних громад з питань місцевого значення та інших питань, віднесених до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим стосовно окремих територіальних громад, результати якого розглядаються і враховуються під час прийняття рішень відповідними державними органами, органами місцевого самоврядування або їх посадовими особами в порядку, визначеному законодавством);

г) за територією проведення місцевого референдуму – з урахуванням особливостей адміністративно-територіального поділу України – це референдум Автономної Республіки Крим та референдум територіальної громади;

г) за формулою місцевого референдуму – прості та складні (прості конструкції питань місцевих референдумів передбачають винесення на референдум одного питання з єдиної конкретно взятої проблеми; складні (комбіновані) конструкції питань місцевих референдумів передбачають голосування з двох і більше питань, при цьому питання можуть стосуватися різнопорядкових проблем, але, як правило, сукупність питань, винесених на референдум, в комплексі стосуються єдиної проблеми).

8. На нашу думку, місцевий референдум як демократичний інститут є дієвою формою ухвалення рішень саме територіальною громадою – базовим, первинним суб'єктом місцевого самоврядування в Україні, основним носієм його функцій і повноважень, рішень з питань, що належать до його відання, на принципах загального, рівного та прямого голосування. Це повною мірою відповідає концептуальному підходу щодо місцевого референдуму Європейської хартії місцевого самоврядування, Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, і головне – з положень Конституції України.

РОЗДІЛ 2

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ – ПРІОРИТЕТНА ФОРМА ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ У ЗДІЙСНЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ

2.1. Конституційно-правові засади регулювання місцевого референдуму в Україні

У Розділі 2 нашого дисертаційного дослідження ми розглянемо актуальні питання організації місцевого референдуму як пріоритетної форми прямої демократії у здійсненні муніципальної влади територіальною громадою, що на наше переконання, в сукупності сформує наукову уяву про теперішній стан конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму та дасть можливість запропонувати актуальні пропозиції щодо наукового бачення розвитку цього інституту.

Насамперед зазначимо, що формування місцевого самоврядування в нашій країні, виявилось складним та суперечливим завданням часів становлення Української державності після прийняття 24 серпня 1991 року Акту проголошення незалежності України. Як слушно зауважує О. В. Батанов, на шляху демократичних процесів виник цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та інших перепон [17, с. 165]. Дослідник наголошує, що тільки реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, формальне декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки нормативне закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й створення реальних правових, організаційних, економічних, соціальних, кадрових та інших умов для реалізації її завдань та функцій [17, с. 165].

Досліджуючи проблематику здійснення муніципальної влади територіальною громадою, зазначимо, що серед дослідників досі немає єдиної думки про правову

природу муніципальної влади, як інституту конституційного права, так і складової місцевої публічної влади. Є вчені, які вважають владу місцевого самоврядування різновидом державної влади [54, 55], є прибічники ідеї подвійної природи влади місцевого самоврядування [67; 72; 98], і є ті, що визнають місцеве самоврядування самостійним та незалежним від держави видом публічної влади – муніципальною владою [49]. Причому прибічники кожної з теорій мають достатньо обґрунтовані аргументи на підтвердження своїх позицій.

Так, В. І. Борденюк обґрунтовує свою державницьку позицію тим, що муніципальна влада (влада територіальної громади), як різновид публічної влади, джерелом якої є народ, заперечується тим, що він може бути джерелом лише однієї влади, а не двох: однієї – для органів державної влади, а другої – для органів місцевого самоврядування. А, отже, на його думку, влада органів місцевого самоврядування є похідною від державної влади, не «вигаданої» муніципальної влади [24, с. 26]. Така думка, можливо, й має право на існування, однак на наше переконання, такий підхід є застарілим та не відповідає ні теорії народовладдя, ні теорії державного суверенітету.

На противагу цьому, на нашу думку, переконливою є позиція В. Ф. Погорілко, який вважав, що місцеве самоврядування опосередковує собою відносно самостійний вид влади в системі народовладдя – місцеву, муніципальну владу, як владу територіальних спільностей [146, с. 7].

М. Ф. Озріх також обґрунтовував необхідність синтезу державницької та громадської теорій самоврядування для надання можливості «входити у правові ворота», а не «трощити муніципальні огорожі», які небезуспішно споруджені на місцях під впливом «революційної психології і суверенного бенкетування місцевих рад» [132, с. 64].

О. В. Батанов вважає, що для розкриття явища муніципальної влади необхідне виявлення сутнісних, іманентних, субстанціональних характеристик феномену муніципальної влади, якими виступають поняття «воля» та «вплив». Місцеве самоврядування можна виділити в окрему категорію саме через визнання факту

наявності у більшості громадян будь-якої держави особливих, так званих публічних інтересів, відмінних від державних [13, с. 209].

Позиція німецького вченого З. Баллейс повністю узгоджується із високим рівнем забезпечення в країні права на місцеве самоврядування на практиці, і полягає в тому, що муніципалітети є передусім «природними корпоративними одиницями, а їх автономність впливає не стільки з державної влади, скільки з суверенітету народу, який має поважатися та забезпечуватися державою на практиці» [9, с. 71].

Проте, як вірно зазначає О. В. Батанов, «... місцеве самоврядування, як принципово нова система організації публічної влади на місцях, є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової державності, що, у контексті демократичного вектора розвитку української держави, визначеного у Декларації про державний суверенітет України й Акті проголошення незалежності України, а також підтвердженого у Конституції України, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без виключення постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України. Фундаментальними принципами проведення сучасних реформ проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг» [13, с. 117].

Водночас, якщо у таких європейських державах, як Польща, Литва, Латвія та інших країнах нової демократичної хвилі, реформи публічної влади призвели до позитивних результатів, формування дієздатних територіальних громад та реального місцевого самоврядування, яке ефективно та незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям різноманітні публічні послуги, то в Україні ефект діяльності територіальних громад поки що не відчутний повною мірою. На думку О. В. Батанова, процеси формування дієздатних територіальних громад, незважаючи на розвиток муніципального законодавства, ратифікацію відповідних міжнародно-правових актів тощо, не приводять до істотних зрушень у функціонуванні і розвитку громадянського суспільства і демократичної держави [13, с. 117–118].

На думку О. В. Батанова, як інститут конституційного права та категорія сучасного конституціоналізму за своєю суттю муніципальна влада – це легітимне публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що являє собою здійснення народовладдя на локально-територіальному рівні, самостійний вид суспільної політичної влади; за своїм змістом муніципальна влада – це здійснення функцій місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина в межах власних (самоврядних) повноважень та окремих наданих державних повноважень; за формою муніципальна влада – це прийняття і реалізація правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування [12, с. 122].

Також, дослідник визначає, що як самостійний вид конституційно-правових відносин, муніципальна влада – це система публічно-владних відносин, в межах яких реалізуються функції та повноваження місцевого самоврядування, форма таких відносин, в яких, згідно з соціальними та правовими нормами, які формуються народом, державою та територіальною громадою, діяльність одних суб'єктів, впливаючи на діяльність інших, змінює або стабілізує її згідно своїх завдань і цілей [16, с. 172–173].

Такий підхід є особливо актуальним, бо сучасний період розвитку української державності та суспільства характеризується поступовим формуванням основ демократичної соціально-правової держави та інститутів громадянського суспільства. На думку О. В. Батанова, в основі цих процесів – визнання та гарантування місцевого самоврядування як самостійного рівня здійснення Українським народом належної йому влади та організаційно і функціонально відокремленого від держави виду публічної влади територіальної громади, яку (владу) концептуально доцільно розглядати як муніципальну владу [13, с. 643].

Тому, ми підтримуємо позицію О. В. Батанова про те, що сучасне конституційне оформлення народовладдя свідчить про корінні зміни в пріоритетах реалізації народовладдя на користь саме безпосереднього здійснення народом приналежної йому державної влади, що в результаті має сприяти дійсному і

реальному широкому залученню громадян до управління державними та місцевими справами й створювати умови для зменшення відчуженості громадян від влади, яке, на нашу думку, фактично існує за умов будь-якого суспільства, навіть і найбільш демократичного [13, с. 186].

Саме тому, і досвід провідних зарубіжних країн, і досвід незалежної України переконують в тому, що найпродуктивнішим механізмом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства є розвиток інституту місцевого самоврядування. Адже саме за його допомогою можна сподіватися на найбільш ефективне використання потенціалу територіальної громади, самоорганізації суспільства, ініціативи громадян тощо. І як засвідчує практика європейських демократичних країн, де існує розвинуте місцеве самоврядування, там панує і демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки [69, с. 45].

Як вірно зазначає М.О. Баймуратов, «...місцеве самоврядування, будучи однією з форм соціальної самоорганізації людей, а на локальному рівні найважливішою з них, є могутнім стимулом у процесі вироблення у жителів внутрішньої мотивації не тільки на рішення питань місцевого значення, але й у виникненні відповідальності за їхнє рішення в колективних інтересах. Таким чином, локальний інтерес, містить у собі як мотивацію, спрямовану на рішення самих проблем, так і мотивацію, що визначає відповідальність за їхнє успішне рішення. У сукупності цих мотивацій бачиться основа залучення громадян до активної участі в суспільно-політичному житті як на місцевому, так і на регіональному рівнях» [8, с. 28].

Зазначимо, що новітня історія українського державотворення свідчить про наявність спроб запровадження різних концептуальних підходів інституціоналізації конституційно-правової системи місцевого самоврядування та основних його інститутів. Прослідковується тенденція суттєвих відмінностей між конституційним та фактичним статусом місцевого самоврядування. На конституційно-правовому рівні, поки що, зберігається консервативна, пострадянська версія організації місцевого самоврядування, у тому числі, коли територіальні громади потенційно

мають права, але не мають можливостей їх реалізувати. На сьогоднішній день виявились неефективними і прагнення вдосконалення чинної конституційної моделі, за останні роки було декілька спроб ініціювання змін до Конституції України, де пропонувалися зміни у частині місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою тощо, які не мають своєї реалізації. Через численні зміни до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (з часу його прийняття у 1997 році вже ухвалено більше 58 Законів України про внесення змін до нього. Ще низка законопроектів чекає свого розгляду Верховною Радою України). Наявний також значний масив нерідко неузгоджених підзаконних нормативно-правових актів, які також не створюють необхідних умов для вдосконалення системи територіальної організації влади, зокрема, на місцевому рівні.

Отже, збільшення впливу і ролі органів місцевого самоврядування раніше і до тепер, суттєво нівелюється насамперед недосконалістю правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, їх взаємин з органами виконавчої влади, надмірною політизацією їх діяльності, відсутністю належної правової та політичної культури. Часом навіть породжує ідеї сепаратизму та колаборації. У тому числі, чимало громадян штучно усунуто від участі у вирішенні проблем громад через епізодичність та неефективність законодавчих механізмів форм безпосередньої демократії, відсутність відповідних демократичних практик, політичної і правової культури. Зокрема, це стосується місцевих референдумів.

При цьому нам видається, що справжні перспективи формування і функціонування ефективної системи територіальної організації влади значною мірою пов'язані з безпосереднім залученням громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції та законів України, істотним розширенням застосування форм народного волевиявлення тощо.

На нашу думку, інститут місцевого референдуму поступово має утверджуватися у свідомості українського загалу, у демократичних практиках як можливий і реальний засіб вирішення проблем місцевого значення, що повною мірою відповідає духові і букві Конституції України, адже стаття 69 Конституції

України прямо визначає, що через референдум, як інші форми безпосередньої демократії, здійснюється народне волевиявлення в Україні.

З огляду на це, а також необхідність реального застосування цієї форми безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні та формування спеціального механізму його правового регулювання, з'ясуємо інституційні особливості та конкретні конституційно-правові проблеми проведення місцевих референдумів.

Місцевий референдум як демократичний інститут повинен, загалом, стати дієвою формою прийняття територіальною громадою – базовим, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, рішень з питань, що належать до його відання, на принципах загального, рівного та прямого голосування. Це є концептуальний підхід, що впливає із Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, а також Конституції України [62, 56].

Проте, як вважає С. М. Дерев'янка, місцеві референдуми в Україні проводяться (частіше ініціюються) епізодично та й здебільшого неефективно. Такі референдуми, радше спроби їх ініціювання, перетворились на засіб боротьби конкурентних, перш за все регіональних, політичних еліт за право бути чи стати «господарями територій» [47, с. 349].

Виявом протистояння центральної і регіональних еліт, зокрема, спробою поділити Схід і Захід країни стало ініціювання проведення, так званих, місцевих референдумів щодо статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць, надання російській мові статусу другої державної мови в окремих областях тощо.

Жорстка конкуренція місцевих політичних еліт відбувається і під час епізодичного проведення місцевих референдумів так само виключно із регіональних проблем. Протестний характер мають ініційовані переважно громадськими організаціями за підтримки окремих політичних партій референдуми щодо висловлення недовіри міським, селищним та сільським головам чи відповідним радам, проти прагнення фінансово-промислових груп заволодіти землею чи об'єктами комунальної власності, з екологічних проблем окремих територій.

Серйозної критики за останні роки зазнало не лише законодавство про місцеві референдуми, а й відповідні законопроектні пропозиції. Отже, у цьому дисертаційному дослідженні з метою актуалізації як в проблемному, так і в часовому вимірі, ми об'єктивно повертаємося до аналізу законодавчого процесу за останній період часу, оскільки саме він визначає нині доктринальне бачення розвитку інституту місцевого референдуму з огляду на відсутність відповідного законодавства. Для проведення відповідного аналізу обмежимося часовими рамками 2006 рік – I півріччя 2016 року. Так, у парламенті V скликання було зареєстровано проект спеціального конституційного закону про місцевий референдум № 1154 від 17 липня 2006 року; у парламенті VI скликання – проекти спеціального конституційного закону про місцевий референдум № 0867 від 12 грудня 2012 року, № 2004 від 24 вересня 2008 року, № 4299 від 01 квітня 2009 року, № 7082 від 03 вересня 2010 року; у парламенті VII скликання – проект спеціального конституційного закону про місцевий референдум № 0867 від 12 грудня 2012 року. Отже, з 2006 року і до тепер, прослідковується тенденція активного ініціювання до ухвалення спеціального конституційного закону про місцевий референдум, так і намагання удосконалити чинний до листопада 2012 року Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» [133].

У цьому плані пропозиції стосовно удосконалення частини норм щодо правового регулювання місцевого референдуму знайшли відображення у проектах законів про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ряду інших законодавчих актів. Однак розгляд цих законопроектів, як правило, жодного разу не завершився прийняттям або хоча б ухваленням змін до Закону. Від одного до іншого скликання парламенту проекти втрачали актуальність або взагалі знімалися з розгляду та відкликались суб'єктами подання. Вчені і політики акцентують увагу на слабкості пропонованих законопроектів через недостатнє втілення в них теоретичних напрацювань щодо місцевого референдуму як конституційного інституту місцевої (локальної) прямої (безпосередньої) демократії, відзначають недоліки застосування правил нормопроєктування та законотворчої техніки. Однак, на нашу думку, серйозним аргументом насамперед є

небажання належно унормувати цей та інші інститути прямої демократії. Оскільки форми демократії участі на місцях можуть бути використані поза намірами центральної влади. До того ж, законопроекти були «заручниками» протистояння у самому парламенті.

Як ми вже зазначали, на теперішній час у парламенті VIII скликання зареєстровано п'ять проектів спеціального конституційного закону про місцевий референдум № 2145а-1 від 03 липня 2015 року, 2145а-2 від 06 липня 2015 року, № 2145а-3 від 08 липня 2015 року, № 2535 від 03 квітня 2015 року, № 2535-1 від 21 квітня 2015 року (проект відкликано) [133].

На наш погляд, на увагу заслуговує проект закону № 2145а-2 від 06 липня 2015 року, що розроблений з метою забезпечення реалізації встановленого та гарантованого права громадян на участь у місцевому референдумі Конституцією України [84] та ратифікованою Україною Європейською Хартією місцевого самоврядування [62]. Місцевий референдум є важливим інструментом безпосередньої демократії, що дозволяє громадянам України, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, реалізувати право на прийняття рішень безпосередньо з найважливіших питань місцевого значення. Розробка даного проекту Закону України «Про місцевий референдум» була зумовлена необхідністю законодавчого впровадження механізму безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення шляхом усунення невідповідності Конституції України щодо призначення та проведення місцевого референдуму [133]. Основним завданням проекту Закону, на думку його розробників, є забезпечення ефективного регулювання правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, призначенням, підготовкою та проведенням місцевого референдуму відповідно до Конституції України, що унеможливить адміністративний тиск на суб'єктів процесу [133].

Виробленню новітніх концептуальних підходів до системного реформування інституту місцевого референдуму мали б сприяти напрацювання проектів Конституції України в ході перманентного конституційного процесу в Україні.

Очевидно, що зміни, пропоновані до Конституції України, потребують нових концептуальних підходів щодо правової природи та статусу місцевого самоврядування, у тому числі, що пов'язані з ефективним використанням форм безпосередньої демократії, як гарантій здійснення влади народом на місцях. Підтвердженням того є конституційні ініціативи про внесення змін до Основного Закону держави № 3207 від 19 червня 2003 року, парламентські законопроекти № 4105 від 04 вересня 2003 року та № 4180 (він пізніше ліг в основу Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08 грудня 2004 року), які передбачали правки до Розділу XI Конституції «Місьцеве самоврядування» [133]. Пропонувалися зміни до частини 1 статті 141 Основного Закону, які стосувалися розширення системи органів місцевого самоврядування (поряд із сільською, селищною та міською радами органами самоврядування визнавались районна та обласна ради) та продовження терміну обрання депутатів місцевих рад (з чотирьох до п'яти років). Прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08 грудня 2004 року почалося здійснення першого етапу конституційної реформи [133]. На жаль, цю реформу у свій час не було завершено, адже наміри Верховної Ради України до 01 вересня 2005 року внести зміни до Основного Закону щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування у свій час не було реалізовано.

Велика кількість законопроектів про внесення змін до Конституції України, часто їх поспішний та поверхневий характер напрацювань та обговорень негативно впливають на розвиток, зокрема, інституту місцевого референдуму. Чергові спроби вирішити сучасні проблеми організації місцевого самоврядування були здійснені у різних версіях законопроекту про внесення змін до Конституції України у 2005–2006 роках [62]. Характерною рисою останніх було намагання їх авторів змінити саму філософію існуючої моделі управління діяльністю місцевого самоврядування: замість тієї моделі, яка знайшла своє відображення в чинній Конституції України та спеціальному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», пропонувалося перейти до повноцінної системи функціонування місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства. Законопроект про внесення

змін до Конституції України щодо питань територіальної організації влади та місцевого самоврядування № 3207-1 певною мірою наблизив державу до цієї мети, хоча і він був далекий від досконалості.

Законодавчі ініціативи 2009–2010 років у сфері місцевого самоврядування також не мали успіху.

За період п'ятої сесії парламенту України питання внесення змін до Конституції України не було в числі найбільш актуальних. Крім Президента України В. А. Ющенка, який періодично актуалізував це питання, інші суб'єкти української політичної системи це питання взагалі не порушували. Так, 31.03.2009 року у парламенті було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4290, поданий Президентом України відповідно до статей 93 і 154 Конституції України. У Пояснювальній записці до законопроекту, зокрема, зазначалося, що він (проект) спрямований на системне оновлення конституційного регулювання суспільних відносин [133].

Зміни до Основного Закону держави пропонувалося викласти у формі нової редакції Конституції України. Ініціювання змін обумовлено станом сучасного українського суспільства і політичного процесу в Україні, який об'єктивно потребує необхідності вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин. Ці зміни мали сприяти досягненню визначеної у чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, а також необхідністю забезпечення наступництва у конституційному творенні [133].

Разом з тим, комплексні зміни до Конституції України були викликані й практикою застосування її положень, виявленням та необхідністю усунення у змісті Основного Закону України певних недоліків, зокрема, недостатності гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, численних вад в організації та що мали б забезпечувати єдність та збалансованість механізму держави.

Також на різних етапах становлення та розвитку сучасного конституційного процесу в Україні не було враховано низки важливих зауважень Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) і Парламентської

Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ). У зв'язку з цим запропоновані у законопроекті зміни були спрямовані на врахування позицій та рекомендацій міжнародних експертів і фахівців-конституціоналістів [133].

У наступні роки, зокрема, 15 липня 2015 року Президент України П. Порошенко звернувся до Верховної Ради України із поданням про внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний № 2217-а. 16 липня 2015 року парламент включив до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання питання про вказаний законопроект та направив його до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо відповідності його вимогам статей 157 і 158 Конституції України [133]. 30 липня 2015 року Конституційний Суд України дійшов висновку, що законопроект є таким, що відповідає вимогам ст.ст. 157, 158 Конституції України. 31 серпня 2015 року Верховна Рада схвалила в першому читанні президентський законопроект щодо внесення змін до Конституції в частині децентралізації влади.

Метою запропонованих змін є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [133].

Отже, попри усі ініціативи щодо здійснення конституційних змін на сучасному етапі, нам варто обмежитися констатацією того, що нині потребує удосконалення конституційна модель місцевого референдуму, що дійсно можлива за умови здійснення системного оновлення Основного Закону та відповідного напрацювання й вдосконалення відповідного конституційного законодавства.

Загалом, місцевому референдуму, як ми вже зазначали, – як виду референдуму – притаманні загальні інституційні ознаки цього інституту. Проте їх прояв має певну специфіку, а тому слід виокремити ті, що відрізняють його від всеукраїнського референдуму.

Принципово важливим є конституційне закріплення «місцевого референдуму» як самостійного виду референдуму. До речі, на відміну від загальнодержавного/ загальнонаціонального референдуму, лише поодинокі конституції світу знають інститут локального чи регіонального референдуму, наприклад, у конституціях Польщі та Франції закріплено, що референдуми можуть проводитися референдуми на регіональному, окружному та місцевому рівнях; в Іспанії – це рівні автономних спільнот, провінцій та муніципалітетів. Референдуми, що скликаються муніципальними органами влади, практикуються в Бельгії, Чехії, Естонії, Фінляндії, Ірландії, Люксембурзі. Їх організація є аналогічною процедурі проведення виборів. При цьому рішення про скликання локального референдуму може прийматися муніципальною радою як колегіальним органом або за ініціативою певної кількості його членів (наприклад, у Швеції референдум може бути призначений муніципалітетом чи регіональною асамблеєю). Крім того, суб'єктом висування ініціативи можуть бути виконавчий орган місцевої ради або інші особи. Наприклад, у Болгарії на муніципальному рівні ініціативу може виявляти четверта частина муніципальних депутатів, мер муніципалітету чи регіональний урядовець [103, с. 104].

Аналіз норм чинної Конституції України дає підстави принципово виокремити із загальної національної конституційної моделі референдуму модель власне місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою. Крім того, Конституція України дозволяє чітко визначити місцевий референдум як форму безпосередньої демократії, через яку поряд з іншими формами, насамперед всеукраїнським референдумом і виборами, забезпечується народне волевиявлення в Україні (стаття 69 Конституції України).

При цьому варто зауважити, що ані Конституція України, ані закони України не містять змістовного визначення дефініції «місцевий референдум» та й самого інституту референдуму загалом.

Разом з тим, комплексний аналіз положень Основного Закону створює уяву щодо нього. Відповідно до статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і

через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу [83].

Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 05 жовтня 2005 року) [177]. Саме народовладдя становить сутність української демократичної держави. У відносинах з державною владою народ виступає як виборчий корпус, тобто усі громадяни України, які мають виборчі права. Шляхом вільних виборів народ України передає державі в особі її органів владу, що йому належить, а остання здійснює її від імені і за участю народу. Вибори забезпечують первісну легітимацію державної влади, тобто її відповідність суспільним ідеалам. Наступна легітимація забезпечується шляхом періодичної перевірки відповідності суспільній думці результатів діяльності державної влади.

Влада народу як носія суверенітету є верховною щодо будь-якої іншої суспільної влади, у тому числі державної або партійної. Подібно до того, як народ є джерелом державної влади, народний суверенітет є джерелом суверенітету демократичної держави [84].

Народ здійснює владу безпосередньо, через державні органи і шляхом самоврядування. Проявом безпосереднього народовладдя є вибори, всеукраїнські і місцеві референдуми, народні ініціативи, громадські обговорення тощо. Як зазначають автори Науково-практичного коментаря до Конституції України, у разі здійснення народом влади через державу формуються органи народного представництва (держава в цьому аспекті виступає як воля та ідеал високо організованого народу). Повноваження цих органів є делегованими від народу і подальшому делегуванню без згоди на це з боку суверенної влади не підлягають [84].

Каналом здійснення народовладдя є і органи місцевого самоврядування. Це підтверджено і Конституційним Судом України, який проголошує, що «... місцеве

самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади» (рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 року) [176]. Влада народу, що здійснюється даними органами, має водночас низку особливостей, які впливають з її недержавного і неполітичного статусу. Якщо владна діяльність усіх органів влади більшою або меншою мірою спрямована на захист всенародних інтересів, то влада окремої ланки місцевого самоврядування здійснюється в інтересах територіальної громади, у межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Саме тому влада народу при її здійсненні органами місцевого самоврядування має складовий характер. Всенародна влада у даному випадку виглядає як об'єднана влада, яка складається з місцевих влад і здійснюється територіальними громадами. Кожна громада здійснює владу безпосередньо і через обрані її членами представницькі органи – місцеві ради. Але органи місцевого самоврядування не можуть підміняти державну владу. Їх недержавний статус закріплюється у статті 5 Конституції України, зокрема, у частині 2, при переліку форм здійснення народом влади, словосполучення «органи державної влади» і «органи місцевого самоврядування» поєднуються сполучником «та», що свідчить про їх різну природу [83]. Таке розуміння підтверджується рішенням Конституційного Суду України від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002, в якому системно тлумачаться статті 5 та 6 Конституції України. З їх співставлення зроблено висновок, що «... органи місцевого самоврядування не є органами державної влади». Проте в окремих випадках і виключно законом певні повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися органам самоврядування (статті 143 Конституції України) [83; 176].

Отже, народ визнається єдиним джерелом влади. Він має право здійснювати цю владу як безпосередньо, шляхом виборів, референдуму та в інших формах, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Чинна Конституція України у статті 38 закріпила право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого

самоврядування [83; 84]. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

У формулюванні положень статті 38 Конституція України приєднується до європейського і світового бачення каталогу і змісту відповідних прав людини та у даному випадку – громадян. Редакція цієї статті відповідає загальновизнаним міжнародним документам з прав людини і ґрунтується на них [83; 84].

Так, відповідно до частини 1 статті 21 Загальної декларації прав людини 1948 року, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників [66]. Це положення, зокрема, розвивається у частині 2 статті 21 (кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні); частині 3 статті 21 (воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна знаходити вираз у періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитися при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування) [66].

Відповідно до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року кожен громадянин повинен мати без дискримінації й без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують вільне волевиявлення виборців; в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби [111].

І Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Загальна декларація прав людини композиційно поєднують в одній статті право брати участь у веденні державних справ із виборчими правами і з правом допускатися до державної служби. Таке ж поєднання спостерігаємо у статті 38 Конституції України, отже, ці правомочності вважаються вирішальними для реалізації права на участь в управлінні державою [66; 83; 84; 111].

Право брати участь в управлінні державними справами закріплюється в підсистемі політичних прав і свобод, воно розвиває та поглиблює положення статей 5 та 15 Конституції України про народовладдя, політичну багатоманітність і свободу політичної діяльності, що мають відправний, узагальнений характер. Це суб'єктивне право характеризується як стрижневе, інтегруюче в системі політичних конституційних прав і свобод громадян, як важлива ознака демократичності держави [84].

Право брати участь в управлінні державними справами за своєю природою є не тільки одним із найважливіших суб'єктивних політичних прав громадян, а й основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином. Це право здійснюється через систему інститутів безпосередньої демократії та є комплексним й об'єднує майже всі інші політичні права і свободи громадян: право вільно обирати і бути обраними, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, рівне право доступу до державної служби – це правомочності політичного характеру, що розкривають зміст загального права громадян на участь в управлінні [84].

І як слушно наголошують в. Я. Тацій, Ю. П. Битяк та ін. вчені, саме воля народу має бути змістом влади і політичних відносин. Народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, в Основному Законі встановлюється відправне положення щодо безпосередньої та представницької форм здійснення народовладдя. Це положення деталізується у статті 69 Конституції України, в якій встановлено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії, й ці «інші форми безпосередньої демократії» в Конституції не так чітко визначені [83; 84].

Конституція України конкретизує право громадян України вільно обирати і бути обраними, брати участь у референдумах у розділі III «Вибори. Референдум»: народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69), право голосу мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років (частина 1 статті 70), вибори є

вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (стаття 71). Визначаються суб'єкти призначення всеукраїнського референдуму та можливість його проведення за народною ініціативою (стаття 72) та встановлюються межі щодо предмету всеукраїнського референдуму (статті 73, 74).

Отже, у тісному зв'язку з виборчими правами Конституція України закріплює право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, що, як і вільні вибори, є найвищим безпосереднім виявом волі народу, народовладдя.

Інститут референдуму дозволяє у різних формах залучати народ до здійснення законодавчої влади або до консультування з важливих національних проблем [266, с. 18]. Участь у референдумах не обмежується для громадян України лише голосуванням. Чинним законодавством України передбачені такі форми участі громадян України у референдумах: ініціювання збирання підписів під вимогою проведення всеукраїнського чи місцевого референдумів; організація і проведення відповідних зборів громадян; збирання підписів громадян під вимогою проведення референдуму; ведення агітації за або проти пропозиції про оголошення референдуму, прийняття закону або іншого рішення, що виноситься на референдум; робота в комісіях з референдуму; присутність у день проведення референдуму в приміщеннях для голосування або на засіданнях комісій з референдуму при підрахунку голосів і визначенні результатів голосування (з метою забезпечення гласності) тощо [83; 84; 157; 159].

Таким чином, право на участь в управлінні державними справами означає гарантовану громадянам України можливість безпосередньо і через своїх представників здійснювати всю повноту влади. Воно проявляється у праві: брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; у праві доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [1, с. 347].

Місцевий референдум – це один з інститутів прямого, безпосереднього народовладдя. За його допомогою громадяни реалізують своє право на участь в управлінні місцевими справами.

У загальному вигляді місцевий референдум – це спосіб прийняття громадянами України, які постійно проживають на території відповідної територіальної громади, рішень з найважливіших питань місцевого значення.

Чинна Конституція України й у статті 69 визначає референдум як форму безпосередньої демократії. Водночас, статтею 69 Конституції України допускаються й інші форми безпосередньої демократії. Стаття 39 Конституції України передбачає право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [83, 84].

Законодавець конструював конституційну модель здійснення демократії в такий спосіб, щоб унеможливити конкуренцію між її безпосередньою та представницькою складовими. «Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема, референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)» (Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008) [175]. Тому норми розділу III Конституції України побудовані таким чином, щоб, з одного боку, гарантувати суверенний характер волі Українського народу, а з другого – повноцінно задіяти інститути представницької демократії в реалізації народовладдя та не допустити перетворення безпосередньої демократії на інструментарій диктатури більшості чи спосіб утвердження тоталітарного режиму.

Стаття 69 Конституції України має своїм призначенням акцентування уваги на формах безпосередньої реалізації народного суверенітету. Перелік таких форм є

відкритим, оскільки після згадування таких інститутів демократії, як вибори та референдум, використовується конструкція «... та інші форми безпосередньої демократії», що має на меті підкреслити можливість існування інших каналів народного волевиявлення [83; 84].

Таким чином, закріплюючи відповідне політичне право громадян, Конституція України інститує ще інші, окремі форми безпосередньої демократії – збори, мітинги, походи, демонстрації. З розвитком місцевого самоврядування до переліку форм безпосередньої демократії додалися загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи, місцеві експертизи тощо.

У науці існує позиція, згідно з якою такими формами можуть бути народні законодавчі ініціативи, мирні зібрання, місцеві ініціативи, консультативні референдуми та інші заходи, які не мають своїм наслідком ухвалення імперативних для органів влади рішень. Вважаємо, що така позиція має право на існування, попри те, що це не може повною мірою стосуватись припису статті 69 Конституції України, яким визначається також референдум, як пріоритетна форма безпосередньої демократії. У ній ідеться виключно про ті форми, які пов'язані із волевиявленням народу, тобто ті з форм безпосередньої демократії, результати яких є обов'язковими, остаточними і не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади України (Рішення Конституційного Суду України від 05 жовтня 2005 року № 6-рп/2005; від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008) [177].

Референдум як форма народного волевиявлення полягає в тому, що громадяни шляхом безпосереднього голосування ухвалюють рішення з важливих питань державного та місцевого значення. Референдуму, як і виборам, притаманна остаточність їх результату та неможливість перегляду рішень, прийнятих на референдумі, будь-яким органом влади [84; 158].

«Референдною» у Конституції України вважаємо й преамбулу, у якій акцентовано на доленості схвалення всенародним голосуванням 01 грудня 1991 року Акту проголошення незалежності України. Відомо, що в цей день проводились місцеві референдуми на Закарпатті і в Криму, попри неоднозначні їх результати, населення цих регіонів висловилося за підтримку незалежності Української

держави. Це засадниче положення про безпосередній характер здійснення влади народом – як носієм суверенітету і єдиним її джерелом, закріплене частиною 1 статті 5 Конституції України, конкретизоване статтею 69, у якій референдум визначено як форму безпосередньої демократії, засіб здійснення народного волевиявлення. Право громадян «брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» гарантовано у частині 1 статті 38, віковий ценз набуття та підстави обмеження права голосу на референдумах вичерпно обумовлені у статті 70 Конституції України [83; 84].

Стаття 92 Конституції України встановлює, що виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; організація і порядок проведення виборів і референдумів (пункти 1, 20 частини 1 статті 92).

У статті 92 Конституції реально відбивається домінуюча визначальна роль закону в системі інших нормативно-правових актів, за допомогою якого здійснюється правове регулювання найважливіших суспільних відносин. Тим самим уточнюється предметний перелік питань, з яких Верховна Рада України здійснює виключно законодавче регулювання [83; 84].

Найважливіше коло питань, що мають регулюватись виключно законом, стосується прав людини і громадянина, основних обов'язків громадянина, а також, зокрема, організації та проведення референдумів. Це означає, що усі основні рішення, які стосуються вказаних конституційних прав і свобод, повинні ухвалюватися у формі закону.

Відповідно до статті 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними [82].

Право голосу є вагомою конституційною гарантією функціонування демократії, фактично чи не єдиним можливим каналом безпосередньої реалізації народного суверенітету. Право голосу означає гарантовану Конституцією України

можливість шляхом подачі бюлетенів висловити свою позицію щодо питання, яке виноситься на референдум чи обрати кандидата (виборчий список кандидатів) на виборах [84].

З урахуванням вагомості цього права законодавець має право застосовувати певні умови, при настанні яких у особи виникає це право. Варто зазначити, що Європейський суд з прав людини, розглядаючи справи про порушення права на вільні вибори, передбаченого статтею 3 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, досить часто виступав із такою правовою позицією: «Держави у внутрішніх правових системах мають право встановлювати додаткові умови для реалізації права на вільні вибори, однак суд повинен пересвідчитись в тому, що такі умови не обмежують це право настільки, що «посягають на них по суті і не позбавляють їх ефективності, а також пересвідчитись в тому, що вони переслідують законну мету, і що використовувані засоби є співрозмірними» (справа «Гітонас (Gitonas) та інші проти Греції» (1997)) [79, с. 28]. У Конституції України встановлені три такі умови:

– наявність громадянства. Така вимога є цілком логічною з огляду на правову природу інституту громадянства як постійного правового зв'язку між особою та державою. Саме громадяни вправі вирішувати питання подальшого державотворення, формувати представницький корпус влади. Окремо стоїть питання щодо участі не громадян (іноземців та апатридів) у голосуванні на місцевих виборах, про що буде зазначено нижче.

У країнах-членах Європейського Союзу наявність громадянства має значення лише при обранні глави держави та законодавчого органу країни. Ми вже звертали увагу на європейські стандарти у цій сфері і відзначили, що у місцевих виборах та виборах до Європейського парламенту мають право брати участь усі громадяни країн ЄС незалежно від місця їх проживання;

– «вікова» умова, передбачає досягнення громадянином 18-річного віку. Запровадження такого цензу пов'язано із необхідністю залучення до політичних процесів тих осіб, які за своїми фізіологічними здібностями та наявним досвідом перебування в суспільстві здатні на належному рівні оцінити якості кандидатів на

виборні посади, їх передвиборні програми та сутність рішень, що виносяться на референдум.

Вісімнадцятирічний вік, передбачений статтею 70 Конституції України для реалізації права голосу, є цілком нормальною умовою з огляду на існуючі демократичні стандарти: відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленого Венеціанською комісією на 52-й сесії, право обирати має бути отримано щонайпізніше з досягненням повноліття;

– наявність у особи повної цивільної дієздатності. Детально питання виникнення та втрати дієздатності регламентуються цивільним законодавством. Так, згідно з частиною 1 статті 30 Цивільного кодексу України цивільну дієздатність має фізична особа, яка усвідомлює значення своїх дій та може керувати ними. Що стосується визнання особи недієздатною, то це може мати місце виключно за рішенням суду за умови, що вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними (частина 1 статті 39 Цивільного кодексу України). Після набрання законної сили рішенням суду надсилається до органу ведення Державного реєстру виборців для внесення в реєстр відповідних змін (частина 5 статті 241 Цивільного процесуального кодексу України) [84].

Незважаючи на вищезазначену тезу про відсутність в Конституції України жодних додаткових цензів щодо реалізації активного виборчого права, проявом якого є право голосу, проблемним питанням реалізації даного положення Основного Закону є вагомий вплив невирішеності ряду питань щодо забезпечення свободи пересування й вільного вибору місця проживання особи та застосування громадянами згаданого політичного права.

Разом з тим, варто звернути увагу, що для участі у місцевому референдумі громадянину важливо набути не лише 18-річного віку, як умови набуття права голосу на місцевому референдумі, а й бути членом відповідної територіальної громади, в якій проводиться місцевий референдум. У зв'язку з актуальними питаннями внутрішньої міграції в Україні унаслідок військової агресії щодо нашої держави, анексії Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, АТО в окремих

регіонах Донецької і Луганської областей, питання надання можливості голосувати внутрішньо переміщеним особам – одне із ключових не лише суспільно болючих, а й правових питань. Громадян України, які, покинувши власні домівки, майно, звичне життя, вимушені були виїхати з анексованого Криму і охопленого військовими діями Донбасу, й уже більш ніж два роки проживають у нових для себе громадах.

Виборче право цих людей не просто проігноровано – при ухваленні Закону «Про місцеві вибори» було спеціально заблоковано існуючий механізм участі у голосуванні вимушених переселенців. Такий механізм свого часу був передбачений у Законі України «Про Державний реєстр виборців» як гарантія забезпечення виборчих прав вимушених переселенців на виборах усіх рівнів. Як слушно зауважує М. І. Ставнійчук, відмовивши цій категорії своїх співвітчизників у праві голосу (а таких людей в Україні, тільки за офіційними даними, – 1,5 млн (!)), влада порушила, як мінімум, відразу шість статей Конституції України – статті 21, 22, 24, 38, 64, 68. Вочевидь, влада просто зневажила право цих громадян брати участь у виборах, в управлінні тими місцевими громадами, в яких багато хто з цих півтора мільйонів переселенців має намір оселитися надовго [200]. І домінуючий тут аспект, – це, насамперед, – правовий, адже йдеться про забезпечення прав і свобод людини в Україні.

Стаття 140 Конституції України присвячена визначенню місцевого самоврядування як політико-правового феномену і системи суб'єктів, що його здійснюють [83].

Розкриваючи та доповнюючи конституційну характеристику місцевого самоврядування, частина 1 статті 140 Конституції України визначає його ключові суб'єктно-об'єктні ознаки [83]. Передусім вона дозволяє розглядати місцеве самоврядування як специфічну форму здійснення Українським народом своєї влади – публічну владу територіальної громади [84]. Виходячи з цього, В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк та інші науковці у галузі конституційного права визначають, що місцеве самоврядування – це система організації та діяльності місцевих жителів на відповідній території, яка являє собою сукупність різноманітних органів та

інститутів. Ця сукупність функціонує як єдиний цілісний механізм, провідною ланкою якого є територіальна громада [84].

Слід мати на увазі, що конституційне визначення місцевого самоврядування в Україні корелює з положенням статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, проте не є йому тотожним. Відмінність простежується передусім у декількох моментах. Конституція України визначає місцеве самоврядування як право, а Європейська хартія передбачає не лише право, а і його спроможність та повсюдність [62, 83]. Конституція України обмежує предмет місцевого самоврядування питаннями місцевого значення, тоді як Європейська хартія використовуючи більш широку категорію, що пов'язана з «суттєвою часткою суспільних справ» [62], визнаючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами може здійснюватися саме на місцевому рівні, що напряду пов'язано із принципом субсидіарності у місцевому самоврядуванні.

Насамкінець, і Європейська хартія місцевого самоврядування, і Конституція України виходять з того, що територіальні громади і їх органи місцевого самоврядування, повинні діяти під власну відповідальність та в інтересах місцевого самоврядування. Як зазначено в Європейській хартії місцевого самоврядування, право здійснювати місцеве самоврядування обраними органами, що обрані вільно таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, мають підзвітні їх виконавчі органи, органічно кореспондується і пов'язано (не заважає) з використанням механізмів, передовсім референдумів, та інших форм прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Більш того, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування (ратифікований Законом України № 1664-VII від 2 вересня 2014 року) [55], що віднедавна також діє в Україні серед законів зі здійснення права участі, які обов'язково повинні вживатись і є необхідними, визнає так звані «процедури залучення людей». Такий підхід значно підсилює конституційно-правовий статус місцевого референдуму, як обов'язкової форми залучення людей у тих випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли

орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон. Заходи із залучення людей, у даному випадку – місцевий референдум, мають використовуватися на рівні, найближчому до них (стаття 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [55; 62]). Це принципово новий підхід, саме для України, оскільки зобов'язує Українську державу не лише ухвалювати спеціальний конституційний закон та внести зміни до іншого законодавства щодо місцевого референдуму, а й має обов'язок формування і застосування постійних практик його проведення. Це особливо актуально у зв'язку з процесом об'єднання територіальних громад, який відбувається в Україні в ході реформи децентралізації влади. На жаль, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [20] не враховує цього підходу і орієнтований на прийняття надзвичайно складного рішення про об'єднання територіальних громад не безпосередньо людьми, а органами місцевого самоврядування. Ця ситуація має бути виправлена. Такий європейський підхід кореспондується з тим, що конституційний механізм, навіть у нинішньому стані, визначає, що місцеве самоврядування як специфічна форма публічної влади, орієнтована, насамперед, на особливого суб'єкта – територіальну громаду, яка здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Європейському підходу загалом відповідають у цьому плані і інші положення частини 1 статті 140 Конституції України де, зокрема, стверджується, що держава визнає особливе право у системі конституційних прав і свобод людини і громадянина – право територіальної громади на місцеве самоврядування.

Частина третя статті 140 Конституції України визначає основні інститути місцевого самоврядування, які забезпечують людині і громадянину реальну самотійність щодо прийняття рішень з питань місцевого значення. Вона встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через систему органів місцевого самоврядування [83; 84]. Таким чином, у місцевому самоврядуванні поєднуються форми безпосередньої та представницької демократії.

Конституційними формами безпосередньої демократії на місцевому рівні є місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, індивідуальні та колективні письмові звернення, громадські експертизи, участь жителів у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування та інші не заборонені Конституцією України форми прямої місцевої демократії [83; 84]. Порядок ініціювання, організації та проведення місцевих референдумів, місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії територіальних громад регламентується статтями 38–40, 69–71, 141 Конституції України, а також спеціальними законами України [84].

За Конституцією України організацію і проведення місцевих референдумів забезпечують саме територіальні громади села, селища, міста (частина 1 статті 143).

Частина перша статті 143 Конституції України визначає найважливіші питання місцевого значення, що належать до відання суб'єктів місцевого самоврядування. Закріплення на конституційному рівні відповідного переліку питань місцевого значення є вагомою гарантією функціонування й розвитку місцевого самоврядування в Україні [83; 84].

Отже, припис про те, що їх вирішення може здійснюватися як безпосередньо територіальними громадами сіла, селища, міста, так і через органи місцевого самоврядування, які вони утворюють, мають ключове і правове, і політичне значення. Територіальні громади вирішують питання місцевого значення через дві основні форми безпосередньої демократії – місцевий референдум і вибори.

Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдум. Разом з тим необхідно таки визнати, що попередня та теперішня практика проведення місцевих референдумів в Україні свідчить про те, що зазвичай від імені та в інтересах територіальних громад функції і повноваження місцевого самоврядування здійснюють сільські, селищні, міські ради, а референдум не набув

значного поширення навіть у таких ключових моментах, таких як об'єднання громад про що, свідчать процеси останніх років у цій сфері.

До конституційно-правових засад регулювання місцевого референдуму віднесемо й конституційний припис про недопустимість проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (стаття 74).

Ми вже звертали увагу на те, що стаття 74 Конституції України стосується обмежень предмету всеукраїнського референдуму (йдеться саме про всеукраїнський тип референдуму, оскільки ставиться питання про неможливість прийняття проектів закону, а це належить до відання всього Українського народу (Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008) [175]. Встановлення обмежень на питання, що не можуть виноситись на референдум, є звичною практикою конституювання інституту референдуму в європейських демократіях. Так, згідно з частиною 2 статті 75 Конституції Італії референдум не допускається щодо законів про податки та бюджет, про амністію та помилування, про схвалення ратифікації міжнародних договорів [196, с. 57].

З цього приводу не існує універсальних правил. Вважається, що на референдум не доцільно виносити питання, які потребують ґрунтовних фахових знань, питання, які внаслідок своєї багатоаспектності не можуть бути вирішені шляхом референдуму (через єдино допустиму форму відповіді на питання референдуму – «так» або «ні»), питання, які через свою природу неоднозначно сприймаються суспільством та можуть навіть його радикалізувати [84].

Встановлення таких обмежень щодо предмету референдуму не слід вважати обмеженням народного суверенітету. Вказані питання щодо бюджету, податків та амністії вирішуються Українським народом через функціонування інститутів представницької демократії, а саме легітимованих шляхом всенародних виборів парламенту та президента. Принаймні, такий конституційований порядок вирішення справедливості цих питань.

У статті 74 Конституції України зазначається три види обмежень щодо предмету референдуму. Перший із них – податки. Під ними в чинному законодавстві України розуміють обов'язкові, безумовні платежі до відповідного

бюджету, що справляються з платників податків відповідно до Податкового кодексу України. Під законопроектами з питань податків слід розуміти акти, якими можуть бути врегульовані один із нижче перерахованих об'єктів, кілька названих об'єктів чи всі разом, а саме: платники, ставка, порядок обчислення, строк і порядок сплати податку, об'єкт та база оподаткування, податковий період, строк та порядок подання звітності про обчислення й сплату податку [82, с. 178; 84; 138, с. 109].

Згідно з пунктом 1 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України бюджетом визнається план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування упродовж бюджетного періоду [126, с. 104]. Що стосується змістовного наповнення бюджетного акту, то в ньому мають бути встановлені доходи і видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (щодо закону про Державний бюджет України).

Відповідно до пункту 1 частини 2 статті 92 Конституції України державний бюджет України і бюджетна система України, система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами України, які приймає Верховна Рада України [83].

Складність ухвалення державного бюджету, а також запровадження податків полягає в тому, що при прийнятті рішень з цих питань Верховна Рада України має виходити, зокрема, з таких досить складних для оцінки та застосування громадянами принципів, як принцип збалансованості бюджету (частина 3 статті 95 Конституції України) та принцип соціальної справедливості. Останній означає встановлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків [83; 84].

Амністія – це повне або часткове звільнення від кримінальної відповідальності й покарання певної категорії осіб, які засуджені за вчинення злочину, або кримінальні справи стосовно яких перебувають у провадженні органів дізнання, досудового слідства чи суду, але не розглянуті останніми, або ж розглянуті, але

вироки стосовно цих осіб не набрали законної сили. Амністія оголошується законом України (частина 3 статті 92 Конституції України) [82, с. 197].

Потрібно також визнати, що стаття 74 Конституції України не містить вичерпного переліку обмежень на проведення референдуму. Питання, які не можуть виноситись на референдум, можна виокремити шляхом системного тлумачення інших норм Основного Закону. Керуючись такою логікою, як ми вже зазначали у першому розділі дисертаційного дослідження, Конституційний Суд України у Рішенні від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 вказав, що чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою [179]. Тому сьогодні можемо констатувати, що перелік питань, які не можуть бути винесені на референдум, у тому числі й місцевий, що сформульовані у статті 74 Конституції України, має бути доповнений положеннями, що ґрунтуються на правовій позиції Конституційного Суду України.

В Україні поступово формується власна система форм прямого народовладдя. Говорячи об'єктивно про сьогоdnішній стан розв'язання проблем, що нами досліджуються, необхідно констатувати, що теорія механізму прямого народовладдя в Україні, так само, до речі, як і суспільно-політична практика, перебуває у стадії становлення. Триває вдосконалення визначених Конституцією України пріоритетних форм прямого волевиявлення, інтенсивний пошук системи інших раціональних форм його реалізації, наповнення реальним змістом та утвердження загальних засад і принципів, формування функцій безпосереднього народовладдя, системи гарантій реалізації його форм.

Крім того, за часів незалежності України об'єктивно склалося так, що форми безпосередньої демократії використовувались у суспільно-політичній практиці по-різному, а деякі з них, будучи формально передбачені законодавством, узагалі не використовувались на практиці. Ми вважаємо, що сьогодні наблизилися умови ще одного етапу удосконалення референтного законодавства.

На сьогодні, в силу відсутності спеціального закону про місцевий референдум, як того вимагає низка положень Конституції України, концептуально більш

змістовним щодо конкретизації конституційної моделі місцевого референдуму є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [157]. Саме він, на наш погляд, містить єдине, достатньо вдале, на наш погляд, нормативне визначення, за яким «місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування». До речі, цей Закон – один із небагатьох законодавчих актів України, який містить статтю, де визначені використані у ньому основні терміни. Жоден інший законодавчий акт визначення «місцевий референдум» на сьогодні не містить, хоча законодавець епізодично звертається до цього поняття.

Загальноприйнято вважати, що саме Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», як комплексний і системний законодавчий акт визначає зміст і систему всього місцевого самоврядування в Україні. У контексті нашого дисертаційного дослідження дуже важливо зафіксувати, що у продовженні конституційної логіки щодо місцевого референдуму (стаття 143 Конституції України) саме у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є намагання констатувати роль і місце місцевого референдуму в функціонуванні системи місцевого самоврядування. І конституцієводавець, і законодавець в Україні розглядають місцевий референдум, як форму безпосередньої демократії виключно територіальної громади. Конституція України у всіх своїх положеннях, у тому числі і в пункті 2 частини 1 статті 138, коли йдеться про відання Автономної Республіки Крим, вживає поняття лише «місцевий референдум», а вже Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко фіксує підходи до місцевого референдуму, як референдуму територіальної громади [84; 157]. Це принциповий підхід, який на нашу думку, є найважливішим для правового і політичного розуміння цього інституту і в системі місцевого самоврядування, і в системі народовладдя.

Для забезпечення підготовки відповідного законодавства та якнайшвидшого реального його прийняття Верховною Радою України в даний час стратегічно правильним було б прийняття окремого Закону України «Про місцевий референдум», як це було зроблено за формою у 2012 році із ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум», оскільки йдеться про різні види

референдуму, а відтак, і про різні суб'єкти їх призначення, деякі відмінності процедур організації та проведення. Крім того, ухвалення Закону України «Про місцевий референдум» вимагає узгодження із законодавством про місцеве самоврядування, яке також нині перебуває у стадії реформування. На нашу думку, при підготовці Кодексу про вибори та референдуми обидва зазначені закони можуть бути інкорпоровані до його змісту.

Однак, яким би шляхом сьогодні не пішов законодавець – чи шляхом ухвалення окремих законодавчих актів про вибори та референдуми, чи шляхом напрацювання єдиного законодавчого акту – Кодексу про вибори та референдуми, питання гарантій реалізації, зокрема, права громадян на участь у місцевому референдумі мають зайняти чільне місце. Гарантії виборчих прав громадян України мають бути чітко систематизовані та закріплені в законодавстві, що відповідатиме не тільки букві, а й духу Конституції України, сприятиме реальному запровадженню кращих міжнародних та європейських стандартів у законодавство України.

Резюмуючи наведене вище, можемо зробити висновок про те, що Конституція України сутнісно визначає зміст інституту місцевого референдуму, конституційні норми мають системний характер, що дозволяє стверджувати про належність конституційного регулювання у цілому.

Для розуміння сутності референдуму – як інституту місцевої демократії – важливим є конституційне положення, за яким «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» (частина 3 статті 140 Конституції України). Натомість, на відміну від всеукраїнських референдумів, конституційно не визначені суб'єкти ініціювання проведення місцевого референдуму та суб'єкти, уповноважені призначати такий референдум.

Конституція України прямо визначає два види референдумів: всеукраїнський та місцевий. Свою конкретизацію ці конституційні положення мали у свій час у Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (втратив чинність). Хоча й прийнятий він задовго до Конституції України та й не приведений у

відповідність до неї, його норми та приписи щодо місцевих референдумів все ж по суті своїй відповідали конституційній моделі референдуму. Важлива відмінна особливість того закону полягала у його комплексному характері. У свій час вперше в законотворчій практиці нашої країни в одному правовому акті був врегульований порядок підготовки і проведення не тільки загальнодержавного, всеукраїнського, але і місцевих референдумів» [47, с. 106]. Такий підхід законодавця мав об'єктивний характер, з одного боку – це викликано потребами в систематизації законодавства, яке регулює питання проведення як всеукраїнських, так й місцевих референдумів, а з іншого – запровадженням однакових принципів та відносно аналогічних процедур, з огляду на однакову природу та суміжність референдумів.

2.2. Особливості процедури організації та проведення місцевого референдуму як механізму вираження волі членів територіальних громад при здійсненні муніципальної влади

Оптимальне наукове розуміння процедури організації та проведення місцевого референдуму як механізму вираження волі членів територіальних громад при здійсненні муніципальної влади є неможливим без чіткої регламентації процедури – як його призначити чи проголосити, як організувати голосування, хто голосуватиме, хто підраховуватиме голоси, що робити з результатами? Відповіді на всі ці запитання об'єднуються в межах субінституту референдного процесу. Тому від якості закріпленого у законодавстві України порядку організації та проведення місцевого референдуму залежить можливість та ефективність проведення останнього.

Необхідно розуміти, що місцевий референдум – це завжди процес його організації та проведення.

Основними ознаками референдного процесу при організації місцевого референдуму, в його суб'єктивному значенні, є: цілеспрямований і послідовний характер діяльності суб'єктів референдного процесу; системний характер стадій референдного процесу (відповідно до Конституції України у вигляді спеціального

закону, насамперед), що об'єктивізовані в нормах чинного законодавства; інваріаційний характер референдного процесу, залежно від виду референдуму; свобода вибору громадян України щодо участі у референдному процесі на будь-якій його стадії та свобода прийняття рішення щодо питань, які виносяться на місцевий референдум [200], [22].

Зміст першої ознаки полягає у тому, що потреба у референдумі виникає після настання проблеми на місцевому рівні у регулюванні суспільних відносин, які є важливими для певної групи членів територіальної громади або у цілому для громади. Її представники створюють ініціативну групу, яка цілеспрямовано і послідовно займається організаційними питаннями з ініціювання і проведення місцевого референдуму.

Друга ознака полягає у тому, що стадії ініціювання та організації проведення місцевого референдуму мають бути взаємопов'язані та витікати одна з одної.

Об'єктивізація референдного процесу на рівні спеціального законодавчого акту України зумовлена вимогою Основного Закону України. Складність та комплексність проблеми організації і проведення місцевого референдуму, необхідність і гарантованість реалізації прав громадян України при проведенні місцевого референдуму, а також принципи реалізації його результатів, гарантії захисту прав громадян, у тому числі і судового, зумовлює комплексний характер системи законодавчих актів, що мають врегулювати референдумні правовідносини.

Зміст ознаки інваріаційного характеру референдного процесу полягає у тому, що організація всеукраїнського або місцевого референдумів має різні за значенням масштаби організаційних питань. Щодо місцевого референдуму: відсутність відповідного правового регулювання лише загострює та створює у тому числі і правові конфлікти, що можуть призводити до проблем не лише місцевого, а і загальнодержавного значення, таких як, наприклад, забезпечення територіальної цілісності країни.

Свобода вибору громадян України щодо участі у референдному процесі та свобода прийняття рішення щодо питань, які виносяться на місцевий референдум, характеризують інститут місцевого референдуму саме як демократичну складову

суспільства у цілому, основою якої є філософський принцип свободи волі, що формалізується як установча влада народу і може бути фактично реалізована.

У цьому контексті дуже важливо, що пункт 20 частини 1 статті 92 України прямо вимагає, що, зокрема, питання референдумів має визначатися виключно законом. І дійсно, як ми вже зазначали, свого часу законодавство України про всеукраїнський та місцеві референдуми відіграло значну роль у реалізації громадянами України права приймати рішення з найважливіших питань місцевого значення. Однак на сьогодні чинний Закон частково не відповідає Конституції України з окремих питань та взагалі не визначає механізм ефективної реалізації конституційного права громадян на участь у місцевих референдумах. Наразі в Україні законодавчо урегульовано процедури організації та проведення місцевих референдумів, на жаль, поки що не має.

Як зазначав О. В. Батанов, основні засади організації та проведення місцевого референдуму в цілому ідентичні основним засадам організації і проведення всеукраїнського референдуму [13, с. 174]. Однак, на нашу думку, дана позиція є дещо суперечною, оскільки сприйняття деякими науковцями місцевого референдуму як «зменшеної копії» всеукраїнського референдуму є хибним. На цьому, зокрема, наголошує й В. Л. Федоренко, точку зору якого ми підтримуємо щодо цієї позиції. Зокрема, дослідник зазначає, що місцевий референдум відрізняється від загальнодержавного за своїм походженням, тобто за сутністю; за предметом, опосередкованим у питаннях, які виносяться на голосування; за суб'єктами ініціювання, призначення та організації проведення місцевого референдуму; за процедурою організації та проведення, а також за юридичною природою актів, прийнятих на місцевому референдумі.

Очевидно, що місцевий референдум є конституційною формою безпосередньої реалізації публічної влади територіальної громади, а не формою прямої реалізації суверенітету «частини народу», як іноді, всупереч такій властивості суверенітету, як його неподільність, стверджують окремі науковці [201, с. 65].

Як бачимо, кваліфікуючою ознакою референдуму завжди є коло його суб'єктів та учасників. У науковій літературі учасниками референдуму часто визнаються громадяни, наділені активним виборчим правом. Однак, таку позицію заперечує В. Комарова, яка наголошує на неможливості ототожнення виборчого корпусу з учасниками референдуму. Автор намагається довести, що коло учасників референдуму ширше, ніж учасників голосування, і визначає зміст референдуму як «волевиявлення встановленого законом числа громадян» [67, с. 44]. Але особи, які не наділені правом голосу, правом брати участь у референдумі, але беруть участь у підготовчих та заключних стадіях проведення референдуму, не можуть висловлювати свою волю щодо предмету референдуму, а, отже, їх правовий статус, виходячи з такого тлумачення, не може бути визнаний як статус учасників референдуму. Якщо референдум визначається як волевиявлення певної кількості громадян, то таке волевиявлення здійснюється саме за допомогою голосування і тотожність понять «учасник референдуму» та «учасник голосування в ході референдуму» є очевидною [67, с. 43]. На нашу думку, з такою позицією не можна погодитися, оскільки, визначення кола суб'єктів та учасників місцевого референдуму має відповідати вимогам Основного Закону та бути чітко визначеним у спеціальному законі.

На нашу думку, основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування, а також основним суб'єктом місцевого референдуму виступають територіальні громади, їх члени – учасники місцевого референдуму. З цього приводу М. І. Корнієнко зауважував, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» послідовно проводиться так званий принцип пріоритету їх повноважень, суть якого полягає в тому, що територіальна громада може брати до свого розгляду і вирішувати на місцевому референдумі будь-яке питання, віднесене чинним законодавством України до компетенції місцевого самоврядування [87, с. 11].

У розділі XI «Місьцеве самоврядування» Конституції України, зокрема, визначено засади організації і діяльності місцевого самоврядування як конституційно-правового інституту. Відповідно до положень частини 1 статті 140

Конституції України, «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [83]. Це конституційне визначення конкретизоване у частині 1 статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» таким чином: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Визначення поняття «територіальна громада» містить і стаття 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі», за якою «територіальна громада – жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [157].

Місцевий референдум є способом здійснення громадянами місцевого самоврядування, а тому може проводитися тільки в межах територіальної громади – мешканців села, селища, міста. Місцевий референдум на рівні району чи області не відповідає Конституції України, оскільки остання не передбачає регіонального самоврядування. Це положення важливе з огляду на сучасні дискусії щодо суті реформи децентралізації влади: її метою має бути насамперед зміцнення місцевого самоврядування на рівні територіальної громади.

У цьому сенсі значним кроком уперед у механізмі реалізації гарантованого державою права громадян на участь у місцевому референдумі має стати прийняття закону, який би досконало врегулював механізм та процедуру організації і проведення місцевого референдуму.

У декількох проектах закону про місцевий референдум, що знаходяться на розгляді Верховної Ради України, законотворцями пропонується надати виключне право вирішувати питання місцевого значення на місцевих референдумах відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування

в Україні» учасникам місцевого референдуму [84; 157]. Учасник місцевого референдуму має на місцевому референдумі право голосу, має право брати участь у висуванні ініціативи щодо проведення місцевого референдуму, а також в інших заходах з підготовки та проведення місцевого референдуму в порядку, передбаченому чинним законодавством України [133]. Належність громадянина України до відповідної територіальної громади визначається його зареєстрованим місцем проживання згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [133]

Логічною є законодавча пропозиція, що громадяни, яких визнано судом недієздатними, та громадяни, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, а також не члени територіальних громад, не мають права голосу на місцевому референдумі, не можуть ініціювати проведення місцевого референдуму, а також брати участь в інших діях з підготовки та проведення місцевого референдуму. Військовослужбовці строкової служби, громадяни України, що проживають за кордоном, а також особи, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади і не беруть участі у місцевому референдумі.

Варто підтримати ідеї законодавця, які полягають у тому, що документом, що право голосу на місцевому референдумі у територіальній громаді мають громадяни України, які володіють правом голосу відповідно до статті 70 Конституції України та належать до відповідної територіальної громади.

Право голосу на місцевому референдумі є рівним. Учасники, які мають право голосу на місцевому референдумі, беруть участь у такому референдумі на рівних засадах.

При цьому варто уточнити зміст поняття належності до відповідної територіальної громади. З цією метою можна застосовувати поняття не лише реєстрації місця постійного проживання, а й, до прикладу, місце реєстрації об'єктів права приватної власності, місця переважного проживання упродовж визначеного періоду часу тощо.

Виходячи з цього, пропонуємо, у спеціальному законі про місцевий референдум закріпити норму, якою серед інших суб'єктів процесу місцевого референдуму зазначити суб'єктом – учасника місцевого референдуму; ініціативну групу з місцевого референдуму; комісії з місцевого референдуму та ін.

В обсязі і в порядку, встановлених Конституцією України та іншими законодавчими актами, учасники місцевого референдуму можуть: бути членами комісій референдуму, які організовують підготовку та проведення місцевого референдуму; отримувати та поширювати інформацію, що стосується підготовки та проведення місцевого референдуму, без затрат власних коштів на друк відповідних матеріалів чи їх розміщення у засобах масової інформації; брати участь у проведенні агітації референдуму; здійснювати спостереження за проведенням місцевого референдуму; оскаржувати порушення власних прав та законних інтересів щодо участі у процесі місцевого референдуму тощо.

Оскільки на сьогоднішній день чинним законодавством України унеможливлене ініціювання місцевого референдуму, законодавчо не врегульовані питання його організації та проведення, для дослідження особливостей процедури місцевого референдуму звернемося до існуючої практики ініціювання та проведення місцевих референдумів у нашій країні, а також до законодавчих ініціатив з цього питання.

Так, практика організації та проведення місцевих референдумів показала, що останні призначаються територіальною виборчою комісією, яка діє відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Аналіз джерельної бази дисертаційного дослідження надає можливості встановити, що суб'єктами ініціювання місцевого референдуму, залежно від його виду, можуть бути громадяни України – члени територіальної громади, що проживають на відповідній території і мають право брати участь у місцевому референдумі; депутати місцевої ради шляхом поіменного голосування на пленарному засіданні ради кількістю; депутати місцевої ради шляхом зібрання підписів депутатів.

Існуючі на сьогоднішній день законодавчі ініціативи, пропонують імперативний місцевий референдум призначати на вимогу не менш як однієї десятої частини учасників місцевого референдуму, які є членами відповідних територіальних громад, та на вимогу інших суб'єктів, визначених законом; імперативний місцевий референдум щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови призначати також на вимогу сільської, селищної, міської ради [133]; щодо дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради – сільського, селищного, міського голови; щодо утворення (неутворення) районних у місті рад – половини від загального складу депутатів міської ради [133]; консультативні місцеві референдуми щодо віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів та інших географічних об'єктів, найменування і перейменування вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту у межах визначених законом повноважень відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування призначати на вимогу цього органу [133].

У разі, коли місцевий референдум ініціюють члени територіальної громади, процедура реалізації ініціативи, на наш погляд, має бути такою:

1. Створення та реєстрація ініціативної групи. Ініціативна група референдуму, яка складається не менш як з десяти громадян України, що мають право брати участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, створюється на загальних зборах громадян [215, с. 81].

Результати проведення зборів громадян потрібно зафіксувати в таких документах, скріплених підписами голови та секретаря зборів: список учасників загальних зборів із зазначенням прізвищ, імен та по-батькові, місця проживання; список членів ініціативної групи із зазначенням документів, що посвідчують їх особи; протокол зборів; точне формулювання питання, що пропонується винести на референдум [215, с. 82].

Зазначені вище документи, а також письмове зобов'язання членів ініціативної групи дотримуватися законодавства України про референдум, подаються голові відповідної місцевої ради. Голова місцевої ради (у разі дотримання вимог чинного законодавства України) у десятиденний строк реєструє ініціативну групу місцевого референдуму, а у триденний строк – видає їй свідоцтво про реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи встановленого зразка. Плата за реєстрацію – не стягується [215, с. 81 – 82].

2. Збір підписів під вимогою про проведення референдуму ініціативна група розпочинає з моменту її реєстрації. Мінімальна кількість необхідних підписів, яку ініціативна група має зібрати упродовж місяця з моменту її реєстрації, зазначається у свідоцтві про реєстрацію групи. У разі реєстрації декількох ініціативних груп з проведення референдуму, місячний термін відраховується, починаючи з моменту реєстрації першої ініціативної групи [215, с. 82].

Підписні листи, оформлені належним чином, передаються голові відповідної місцевої ради, де вони зберігаються упродовж двох місяців після проведення референдуму. Голова місцевої ради (упродовж п'ятнадцяти днів від дня надходження підписних листів) організовує повну або вибірккову їх перевірку [215, с. 82].

Питання про проведення місцевого референдуму виноситься на розгляд сесії відповідної місцевої ради у разі, коли фактів порушення чинного законодавства в процесі збору підписів не встановлено і загальна сума зібраних підписів (за винятком визнаних недійсними) є достатньою для ініціювання місцевого референдуму [215, с. 82].

3. Рішення про проведення референдуму. Питання щодо проведення референдуму місцева рада розглядає у місячний термін з моменту подання відповідної пропозиції та може ухвалити одне з таких рішень: призначити місцевий референдум; відхилити пропозицію про проведення референдуму (у разі порушення чинного законодавства України); прийняти рішення з питання, винесеного у вимогу про призначення референдуму (без наступного проведення референдуму) [215, с. 83].

Дата місцевого референдуму призначається не раніше як за місяць і не пізніше як за два місяці від дня ухвалення рішення місцевою радою про проведення референдуму. У 10-денний строк після ухвалення рішення щодо призначення місцевого референдуму в місцевих засобах масової інформації повідомляється про дату його проведення, зміст рішення та питання, що виноситься на референдум [215, с. 83 – 84].

Підготовка та проведення місцевого референдуму відбувається за процедурою, традиційною для проведення виборів: створення виборчих дільниць; формування комісій з референдуму; складання та уточнення списків громадян, що мають право брати участь у референдумі; виготовлення бюлетенів для голосування; проведення голосування та підрахунок голосів; встановлення результатів референдуму [215, с. 82].

Підготовка та проведення місцевого референдуму фінансується повністю з місцевого бюджету (за винятком організації та діяльності ініціативних груп) [215, с. 84].

Референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування [215, с. 84].

Актуальним при дослідженні процедури проведення місцевого референдуму є питання про наслідки та природи правових актів місцевих референдумів, їх правову силу.

На нашу думку, можна стверджувати, що вони є важливими джерелами конституційного та муніципального права України. Рішення місцевого референдуму втілюють публічну волю та легітимні інтереси територіальних громад в Україні. З огляду на походження цих актів, їх зміст і дію за колом суб'єктів, акти місцевих референдумів традиційно відносять до локальних джерел конституційного права. Утім, такими вони є не в усіх випадках. Це стосується рішень обов'язкового характеру. Крім того, таке застереження не випадкове, оскільки рішення місцевих референдумів часто виходять за межі предмету конституційно-правового регулювання, тобто за умов навіть ухвалення рішення вони все ж мають не правовий характер. За умови утвердження муніципального права як самостійної галузі

національного публічного права, всі акти обов'язкового характеру місцевих референдумів, що ухвалені відповідно до законодавства, слід вважати джерелами муніципального права України.

Іноді правові акти місцевих референдумів порівнюються за своїми юридичними властивостями з актами загальнонаціональних референдумів [186, с. 201]. Такий погляд, попри його спрощеність, має право на існування внаслідок єдності витоків референдумів. Але першість при цьому належить саме місцевим референдумам, які, починаючи з XV ст., утвердилися саме як колективні форми правотворчості територіальних громад (комун).

На жаль, за роки незалежності територіальні громади в Україні так і не отримали належно унормованих на законодавчому рівні дієвих інститутів і форм прямої демократії, котрі на сьогодні є повсякденними для багатьох держав-членів ЄС (місцеві референдуми, місцеві ініціативи, локальне veto, обговорення питань місцевого значення тощо). Особливо складна ситуація в Україні зберігається з правовим регулюванням реалізації наслідків місцевого референдуму.

Як випливає з положень частини 1 статті 140 Конституції України (місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України), частини 3 статті 140 (місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи), частини 1 статті 143 (територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а

також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції) [83], абзацу 4 статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування) [157], територіальна громада має конституційне право вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень на місцевому референдумі.

Системний аналіз Конституції та законів України також дає підстави стверджувати, що місцевий референдум є конституційно закріпленою формою безпосереднього волевиявлення територіальних громад у відповідних адміністративно-територіальних одиницях щодо вирішення найбільш важливих питань місцевого значення шляхом прямого голосування. До того ж, місцевий референдум є пріоритетною формою правотворчості територіальних громад. Адже рішення, прийняті на місцевих референдумах, втілюючи волю та законні інтереси територіальної громади, мають відповідну юридичну силу [133, с. 4–5].

Утім, Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші чинні нормативно-правові акти не дають змоги громадянам України безперешкодно й у повному обсязі реалізувати своє право на участь у місцевих референдумах, не закріплюють чіткі та зрозумілі юридичні механізми вирішення на таких референдумах найбільш важливих для територіальної громади питань, ставлячи її після виборів у залежність від діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та держави. До того ж, невирішеність на законодавчому рівні процедурних питань організації та проведення місцевих референдумів не гарантує належного виконання рішень, прийнятих територіальною громадою на місцевому референдумі. Тобто правові акти місцевих референдумів в Україні не мають надійних правових гарантій своєї реалізації.

Водночас на сьогодні місцеві референдуми, що були проведені в Україні, зберігають свій правотворчий потенціал, а їх рішення утверджуються як джерела національного конституційного та муніципального права. За даними Міністерства юстиції України, зібраними, проаналізованими й систематизованими з 1991 року, в

Україні було проведено 165 місцевих референдумів [69, с. 12–13]. Значна частина прийнятих на цих місцевих референдумах рішень мала конституційний характер і може бути віднесеною до джерел конституційного права України.

Заслужовує на увагу й адміністративно-територіальна диференціація проведення місцевих референдумів в Україні. Найбільш дієвим і прийнятним місцевий референдум став для територіальних громад сіл (102 місцеві референдуми, або 72,8 %), міст (20 місцевих референдумів, або 17,9 %) і районів області (6 місцевих референдумів, або 4,6 %) [232, с. 312–393]. Тобто, можна стверджувати, що місцеві референдуми є найбільш ефективними для невеликих територіальних громад сіл і міст. Саме там ця форма дає змогу оперативно вирішувати найбільш значущі питання місцевого життя шляхом всенародної легітимізації відповідних рішень – правових актів місцевого референдуму.

Юридичний зміст актів місцевого референдуму визначається та обумовлюється конституційною концепцією суверенітету народу (частина 2 статті 5 Конституції України) та принципом визнання та гарантування державою місцевого самоврядування (стаття 7 Конституції України). У цьому слід погодитися з відомим французьким мислителем сучасності П. Розанваллоном, який у своїй праці «Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність» (2008 року) писав: «Ідея того, що народ є єдиним законним джерелом влади, укріпилася із силою очевидності. Нікому не спаде на думку заперечувати чи навіть якось по-іншому мислити її» [181, с. 11]. Відповідно, саме місцевий референдум дає можливість населенню відповідної території взяти участь у реалізації народного суверенітету та більш повно представити свою позицію щодо основних питань місцевого значення.

Наведені положення про витоки місцевих референдумів, а також особливості прийняття актів місцевих референдумів у сучасній правотворчій практиці України дає змогу сформулювати теоретико-методологічні положення про юридичну природу цих джерел конституційного права, а також про проблеми чинного законодавства України в частині актів місцевого референдуму та шляхи й перспективи його вдосконалення на сучасному етапі.

Правові акти місцевого референдуму, як і відповідні акти всеукраїнського референдуму, слід розуміти в широкому та вузькому значенні. У першому випадку акти місцевого референдуму – це всі нормативно-правові акти, що видаються суб'єктами місцевого референдуму в процесі ініціювання, організації та проведення місцевого референдуму в межах і порядку, визначеному Конституцією та законами України. Так, система вказаних актів включає акти місцевого референдуму, прийняті, наприклад, територіальними, дільничними комісіями, органами місцевого самоврядування, Центральною виборчою комісією тощо.

Кожній стадії місцевого референдного процесу притаманні певні нормативно-правові акти. Так, на стадії ініціювання місцевого референдуму до актів місцевого референдуму можна віднести акти сільського, селищного, міського голів, голів районних у місті, районних, обласних рад про реєстрацію ініціативних груп; на стадії призначення місцевого референдуму – рішення місцевих рад про призначення місцевого референдуму або про відхилення пропозиції про проведення референдуму в разі наявності серйозних порушень цього Закону, які впливають на підстави для призначення референдуму тощо; на стадії підготовки проведення місцевого референдуму – акти обласних, районних, міських, районних у містах, селищних і сільських рад або сільських, селищних, міських голів, голів обласних, районних, районних у містах рад про утворення дільниць для голосування, обласних, районних, міських, районних в місті, селищних, сільських комісій з референдуму, рішення дільничних комісій з референдуму про утворення лічильних груп для підрахунку голосів тощо.

У вузькому ж значенні під правовим актом місцевого референдуму слід розуміти цілеспрямоване втілення волі й легітимних інтересів територіальної громади в рішенні визначеної юридичної сили, прийнятого на місцевому референдумі з питань і в порядку, передбачених Конституцією та законами України. Тобто правовий акт місцевого референдуму – це легітимне, позитивно унормоване та гарантоване Українською державою безпосереднє волевиявлення територіальної громади з найбільш важливого питання місцевого значення.

Для актів місцевого референдуму властиві як загальні, притаманні джерелам права, у тому числі й конституційного, так і спеціальні юридичні кваліфікації, притаманні виключно цьому джерелу конституційного права України. Так, до загальних юридичних ознак правового акту місцевого референдуму відносять те, що він: видається в межах повноважень суб'єктів правотворчості, визначених чинним законодавством; має відповідати чинному законодавству України, насамперед, актам вищої юридичної сили; має директивно-зобов'язальний і публічно-владний характер; набуває загальнообов'язковості, як правило, після його оприлюднення тощо.

Спеціальними юридичними властивостями актів місцевого референдуму є такі їх кваліфікації: за сутністю ці акти є втіленням установчої влади територіальної громади, вираженням у них волі та легітимних інтересів територіальної громади на підзаконному рівні; за змістом акти місцевого референдуму вирішують питання місцевого значення, найбільш актуальні проблеми життєдіяльності територіальної громади; за суб'єктами зазначені акти є результатом муніципальної правотворчості територіальної громади; за юридичною силою акти місцевого референдуму не потребують санкціонування органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; за територією дії акти місцевого референдуму поширюють свою дію лише на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на якій відбувся місцевий референдум; за гарантованістю ці акти наділені «нормативним імунітетом», їх можна змінити чи скасувати лише шляхом проведення іншого місцевого референдуму тощо [198, с. 25–26].

Очевидно, що правова природа актів місцевих референдумів зумовлена, передусім, характером питань, які можуть бути предметом компетенції територіальної громади. Як відомо, чинне законодавство вживає для позначення предмету місцевого самоврядування термін «питання місцевого значення». Так, Конституція України (частина 1 статті 140, частина 1 статті 143) містить згадку про цей термін [83]. Термін «питання місцевого значення» вживається в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (абзац 5 статті 1, частина 1 статті 2, частина 2 статті 7, частина 1 статті 8, частина 1 статті 13, пункт 14 частини 6 статті

55, частина 1 статті 75) [157]. При цьому в згаданому Законі відсутня його дефініція, що дає підстави по-різному витлумачувати значення цього терміну.

Аналіз попередньо згаданих матеріалів щодо проведення місцевих референдумів в Україні дає підстави зробити висновок, що питання, які є предметом місцевих референдумів (про це, зокрема, йшлося у пункті 1.4. дисертаційного дослідження), досить різноманітні. Водночас відповідні питання характеризуються рядом спільних юридичних ознак, зокрема, вони:

- є досить актуальними та важливими для жителів відповідної територіальної громади. В іншому разі організація проведення місцевого референдуму, його результати і їх реалізація можуть втратити актуальність і результати легітимності;

- мають конструктивний характер та передбачають оптимальне й раціональне вирішення проблем місцевого значення;

- завжди сформульовані таким чином, що містять безальтернативний характер відповіді («так» або «ні»);

- переважно стосуються єдиного чи споріднених предметів голосування;

- стосуються здебільшого інституційно-кадрової чи інституційної проблематики, зміст якої втілюється у вирішенні питань щодо дострокового припинення повноважень виборних суб'єктів місцевого самоврядування тощо.

У даному контексті, слід взяти до уваги й положення Кодексу належної практики щодо референдумів, відповідно до яких текст, котрий виноситься на референдум, може бути викладений у різних формах: а) конкретно сформульована редакція норм, яку запропоновано для голосування; б) загально-сформульований опис змісту норм без остаточної редакції; в) запитання із шляхами розв'язання проблеми [280]. При цьому слід мати на увазі, що лише конкретно сформульована редакція норм, схвалена на місцевому референдумі, може бути реалізована відразу після оприлюднення результатів голосування. В інших випадках реалізація рішень місцевого референдуму передбачає їх унормування в актах органів місцевого самоврядування.

Отже, на нашу думку, загалом, проблеми правових актів місцевого референдуму мають отримати своє комплексне вирішення в новому Законі України

«Про місцевий референдум». Необхідно врегулювати правовідносини, які виникають у процесі призначення та проведення місцевого референдуму, у тому числі визначити форму рішення місцевого референдуму та його правові наслідки.

Важливо ще раз підкреслити, що рішення, ухвалені шляхом референдуму, обов'язкові (крім консультативного референдуму) до виконання без жодного затвердження владою та вводяться в дію з моменту їх опублікування (або в інший строк, визначений самим рішенням) [215, с. 84].

Змінити або скасувати рішення, ухвалені місцевим референдумом, можна: рішенням іншого місцевого референдуму; рішенням відповідної ради, ухваленим кваліфікованою більшістю (не менше як дві третини від загальної кількості депутатів місцевої ради) з обов'язковим затвердженням на референдумі, який проводиться упродовж шести місяців після внесення зміни або скасування [215, с. 84 – 85].

Імперативний характер рішень, прийнятих громадянами, надає референдуму, як способу реалізації народовладдя, важливого правового та соціально-політичного значення. В умовах побудови правової демократичної держави здається необхідним виховувати у громадян почуття високої правосвідомості та забезпечення участі можливо ширшого кола громадян у суспільному житті країни. І тут імперативний характер рішень референдуму виступає одним з найголовніших чинників, який дає народові (в контексті нашого дослідження – членам територіальної громади) можливість зрозуміти свою функцію єдиного джерела влади. У традиційному розумінні змісту референдуму імперативність його результатів є обов'язковою ознакою цього інституту.

Водночас, застосування в деяких країнах такої форми референдуму, як консультативний, дає можливість стверджувати, що рішення, прийняті референдумом, у деяких випадках можуть мати і дорадчий характер. Тому при визначенні референдуму як інституту безпосередньої демократії в конституційному праві України, на нашу думку, слід урахувати той факт, що Законом України «Про всеукраїнський референдум» передбачена і консультативна форма референдуму [159]. На нашу думку, такий підхід може бути застосований і при інституюванні

місцевого референдуму шляхом ухвалення нового закону про місцевий референдум. Але за умов створення спеціального, окремого правового механізму такого виду референдумів.

На наш погляд, вирішення цього питання впливає з принципу народовладдя, який найбільш ефективно реалізується саме за допомогою референдуму. Якщо народ визнається єдиним джерелом влади, носієм державного суверенітету, то діяльність органів держави виступає і як засіб здійснення верховної влади народу, механізмом реалізації державного суверенітету. На підставі цього можна зробити висновок, що важливою кваліфікуючою ознакою референдуму є те, що його рішення мають вищу юридичну силу, посідають особливе місце в системі чинного законодавства – не потребують будь-якого затвердження з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Виключення складають випадки, коли проводиться консультативний місцевий референдум.

Результати консультативного референдуму розглядаються і враховуються при ухваленні рішень відповідними органами. Новий консультативний референдум може бути проведений будь-коли. Консультативні референдуми до рішень рад не мають вищої юридичної сили і потребують затвердження відповідною радою. Проекти рішень місцевої ради, що не відповідають результатам відповідного консультативного місцевого референдуму, приймаються кваліфікованою більшістю депутатів ради (не менше як двома третинами від загальної кількості депутатів відповідної ради) [215, с. 85].

Очевидно, що нормативно-правове регулювання технологічного процесу ряду етапів місцевого референдуму потребує удосконалення, уточнень, деталізації. З урахуванням наведеного вище, у дисертаційному дослідженні пропонується процес проведення місцевого референдуму урегулювати в нормах спеціального конституційного Закону «Про місцевий референдум». При цьому, зокрема, повинні знайти своє відображення максимальне спрощення процедур ініціювання, підготовки та організації місцевого референдуму; чітка регламентація процесу організації, підготовки та проведення місцевого референдуму по строках, деталізація роботи комісій з референдуму (голосування, кворум, рішення); гласність

і демократичність усіх процедур; акцентування уваги не просто на встановленні прав і обов'язків, а й на механізмах їх реалізації, введення таких інститутів, як офіційні спостерігачі за проведенням референдуму, деталізація норм щодо агітації у процесі референдуму.

З метою уніфікації схожих за своєю юридичною природою процесу виборів народних депутатів України та процесу референдуму ті частини законопроекту, які стосуються процедури діяльності комісій з референдуму і порядку голосування, доцільно максимально наблизити до відповідних положень виборчого законодавства.

Таким чином, говорячи про подальший розвиток законодавства України щодо регулювання питання організації та проведення місцевих референдумів, необхідно визначити положення, які мають бути покладені в основу правового регулювання місцевих референдумів:

- відсутність забюрократизованих процедур збору підписів ініціативними групами, яка передбачала б участь посадових осіб органів місцевої влади;

- заборона участі органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, органів управління підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності у збиранні членами ініціативної групи з місцевого референдуму підписів учасників місцевого референдуму на підтримку ініціативи щодо проведення місцевого референдуму;

- необхідно чітко та однозначно зафіксувати, що рішення місцевого референдуму набирає чинності з дня його офіційного опублікування, якщо у цьому рішенні не зазначений пізніший строк набрання ним чинності. Водночас за рішеннями місцевих референдумів має бути закріплено вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- з огляду на можливі варіанти нормативного регулювання проведення місцевих референдумів слід чітко закріпити такі положення: а) датою прийняття рішення місцевого референдуму є дата проведення місцевого референдуму; б) рішення місцевого референдуму є нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, обов'язковим до виконання на відповідній території; в) внесення

змін, доповнень до рішень місцевого референдуму чи його скасування проводяться лише місцевим референдумом;

- законом має бути встановлено максимальну кількість питань, які можуть одночасно виноситися на місцевий референдум;

- необхідно уникати запровадження складних процедур висунення ініціативи імперативного референдуму та утворення відповідної ініціативної групи від територіальної громади;

- видається за доцільне передбачити можливість проведення одночасно місцевого референдуму та виборів до представницьких органів різного рівня.

Водночас, з урахуванням практичного досвіду, насамперед виборів, а також референдумів, що мали місце в новітній політичній історії України, необхідно чітко розробити процедуру підготовки до проведення місцевого референдуму в частині виготовлення та друку бюлетенів, порядку їх передачі до відповідних комісій, а також регламентувати порядок проведення голосування та підрахунку голосів і встановлення результатів місцевого референдуму, передбачити порядок набуття рішеннями місцевого референдуму юридичної сили та врегулювати окремі моменти їх виконання.

На нашу думку, місцевий референдум повинен стати в Україні ефективним засобом контролю територіальної громади за діяльністю місцевої влади, зокрема, у частині взятих нею на себе зобов'язань, кроком на шляху до побудови громадянського суспільства.

Прийняття спеціального Закону України «Про місцевий референдум» має спростити доступ громадян України до управління місцевими справами, розглядаючи їх як частину загальносуспільних справ, а також забезпечить наявність демократичних та прозорих інституцій, покликаних сприяти реальному волевиявленню територіальної громади, втіленню рішень, прийнятих на місцевих референдумах, а також сприятиме становленню в Україні такого демократичного інституту, як відповідальне і спроможне громадянське суспільство.

2.3. Проблеми удосконалення конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму в Україні

Як ми вже зауважували у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження, Конституцією України закріплене право громадян на участь у місцевому референдумі, насамперед у статтях 38, 69 та 70 Конституції України. Утім реалізація цього конституційного права не набула сьогодні належного забезпечення, через відсутність правового механізму регулювання організації та проведення місцевих референдумів в Україні.

Проаналізувавши стан конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму в Україні, серед низки найрізноманітніших чинників, які зумовили проблемну ситуацію з використанням потенціалу місцевих референдумів в Україні, ми виокремили:

1) недосконалість теоретико-методологічного забезпечення конституційного інституту місцевого референдуму, що виявляється у відсутності сучасних актуальних наукових концепцій щодо місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою, які б рефлексували з європейськими стандартами у сфері безпосередньої демократії на місцевому рівні;

2) фрагментарність чинного законодавства України про місцеві референдуми, а після втрати чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року, – відсутність спеціального конституційного закону про місцеві референдуми;

3) зволікання із проведенням реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка б була здатна забезпечити ефективний розвиток територіальних громад і забезпечення їх конституційних прав, вирішення найважливіших питань місцевого значення, у тому числі, й шляхом проведення місцевого референдуму;

4) необізнаність членів територіальних громад з можливими шляхами безпосереднього вирішення найважливіших питань місцевого значення на місцевих

референдумах і через інші форми безпосередньої демократії, а також пасивність більшості інститутів громадянського суспільства щодо залучення громадян на захист гарантованих Конституцією України прав і свобод щодо участі в місцевому самоврядуванні;

5) зволікання із запровадженням у правотворчу та правозастосовчу практику з організації та проведення місцевих референдумів міжнародних стандартів, зокрема, визначених у відповідних резолюціях та рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи, Комітету Міністрів Ради Європи, висновків Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) тощо.

Однак, необхідно зазначити, що період чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» з 1991 року по 2012 рік у нашій державі було проведено 153 імперативних місцевих референдумів, 22 ініціативи не відбулися. З них 55 – з питань адміністративно-територіального устрою, 36 – з питань зміни назв населених пунктів, 34 – з питань дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування. Після травневого референдуму 2009 року в Шевченківському районі м. Києва щодо проведення загальноміського референдуму про недовіру міському голові, підвищення тарифів на комунальні послуги, введення платної медицини, місцеві референдуми стали проводитися рідше через відсутність фінансування [59].

Проте в статистиці Міністерства юстиції України не враховані ті референдуми, які ініціювали територіальні громади, що ініціювалися та не були проведені у зв'язку з перешкодами місцевої влади. Херсонська обласна організація ВГО «Комітет виборців України» зібрала інформацію про факти організації й проведення місцевих референдумів в Україні. У результаті було виявлено, що відкритої узагальнюючої статистики щодо ініціатив проведення місцевих референдумів у країні не існує. Це ускладнює моніторинг проведення місцевих референдумів і дотримання прав громадян на участь в ініціюванні й проведенні місцевих референдумів. За їх даними в Україні з 1991 року по червень 2014 року було проведено 165 місцевих референдумів, з них у 2006 році – 5 референдумів, у 2007 році – 13 референдумів, у 2008 році – 12 референдумів, у 2009 році – 5

референдумів, у 2010 році – 9 референдумів, у 2011 році – 3 референдуми, у 2012 році – 3 референдуми. Більшість цих референдумів проводилися з ініціативи місцевої влади у зв'язку зі змінами в адміністративному поділі, тобто тоді, коли закон імперативний вимагає проведення референдуму [216].

І ще однією особливістю місцевих референдумів в Україні, було й те, що прийняті рішення не завжди були реалізовані. Більшість референдумів стосувалась питань адміністративно-територіального устрою (31,8 %), назв населених пунктів (25,7 %) та організаційних питань (20,4 %). Це приблизно 8 випадків на рік на всю країну, більше – у 2004 році, менше – у 2007 і 2008 роках. [150, с. 107].

Законом України «Про всеукраїнський референдум», прийнятим у листопаді 2012 року, процедура проведення місцевих ініціатив не регламентована. З огляду саме на відсутність відповідного закону Центральна виборча комісія не дає дозволу на проведення місцевих референдумів. На думку багатьох вчених та практиків, зокрема, М. С. Ільницького [72], О. В. Скрипнюка [190, с. 37–44], В. Л. Федоренка [216], А. Й. Магери [100] та ін., дана проблема є дуже серйозною, адже відповідно до Конституції громадяни мають права і свободи в частині волевиявлення на місцевому референдумі, але механізм реалізації цих прав і свобод має бути прописаний в законі. Без закону про місцевий референдум неможливо провести референдум як такий, незважаючи на те, що це право передбачено Конституцією. Це величезна помилка законодавця. Слід було прописати в прикінцевих положеннях, що закон 1991 року втрачає силу тільки в частині проведення всеукраїнського референдуму. Тепер всі рішення територіальних виборчих комісій про проведення місцевих референдумів мають скасовуватися. Більше того, такі комісії за законом більше не мають ніякого відношення до місцевих референдумів [124, с. 48].

Отже, в Україні за наявності недосконалої конституційно-правової бази практика організації та проведення місцевих референдумів не була поширеною, а з 2012 року через не ухвалення спеціального конституційного закону про місцевий референдум, загалом відсутня.

Разом з тим, неврегульованість питань проведення місцевого референдуму в Україні, відсутність актуального законодавства про інші форми безпосередньої демократії, відсутності законодавства про гарантії свободи мирних зібрань у сукупності з іншими правовими, політичними, соціальними обставинами вкрай негативно позначаються на захисті і гарантуванні прав і свобод людини в Україні, функціонуванні України, як правової і демократичної держави, а також, безперечно, має негативний вплив на реалізацію місцевого самоврядування в Україні в цілому, і на процес реформи децентралізації влади в частині місцевого самоврядування зокрема.

Отже, можна говорити про те, що відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також з метою захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, забезпечення належної діяльності територіальних громад як основи місцевого самоврядування в Україні, на теперішній час є нагальна потреба у вирішенні очевидної правової прогалини у правовому регулюванні місцевого референдуму в Україні, як пріоритетної конституційної форми прямої демократії, що має на меті формування також належних демократичних практик.

Наявна правова прогалина може бути усунена, на нашу думку, виключно шляхом внесення змін до Конституції України та ухвалення спеціального конституційного Закону «Про місцевий референдум», як того вимагає, насамперед, пункт 1, пункт 20 частини 1 статті 92 Конституції України. Зокрема, стаття 71 Конституції України гарантує забезпечення загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування тільки при виборах, однак на нашу думку, зазначені засади і принципи необхідно поширити на конституційному рівні й на референдум, у зв'язку з чим, статтю 71 Конституції України пропонуємо викласти в наступній редакції:

«Стаття 71. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, референдуму є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Виборцям гарантується вільне волевиявлення».

У другому розділі нашого дисертаційного дослідження ми вже акцентували увагу на тому, що стаття 140 Конституції України присвячена визначенню місцевого самоврядування як політико-правового феномену і системи суб'єктів, що його здійснюють.

Конституційне визначення акцентує увагу на тому, що місцеве самоврядування як специфічна форма публічної влади характеризується, передусім, наявністю особливого суб'єкта – територіальної громади, котра здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, за ним визнається особливе місце в політичній системі України: місцеве самоврядування, його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від неї. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і виявляється в тому, що місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело їх походження – воля народу, а також у тому, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження виконавчої влади. Більш того, стаття 7 Конституції України передбачає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Разом з цим місцеве самоврядування як елемент політичної системи свідчить про те, що у країні поряд з інтересами особи і держави визнаються і гарантуються ще й місцеві (муніципальні) інтереси, пов'язані з вирішенням питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення. На наше переконання, положення статті 7 Конституції України необхідно доповнити такою нормою: «Держава сприяє функціонуванню місцевого самоврядування, розвитку безпосередньої демократії на місцевому рівні». При цьому муніципальні інтереси розглядаються не як підпорядковані державним, а як рівноправні. Нарешті, місцеве самоврядування має особливий об'єкт діяльності – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Якщо виходити з положень статті 140 Конституції України стосовно права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а

однією з форм реалізації права на вирішення цих питань є місцевий референдум, то у положення статті 140 Конституції України варто записати, що: «Територіальні громади можуть самостійно вирішувати питання місцевого значення як безпосередньо шляхом проведення місцевого референдуму та інших форм прямої демократії, так і шляхом утворення відповідних представницьких органів» [83]. На нашу думку, така конституційна пропозиція має забезпечити упровадження і розвиток концепції системного загального конституційного підходу до конституювання народного волевиявлення на усіх рівнях конституційного ладу.

І ще один дуже важливий аспект – необхідність закріплення на конституційному рівні обов'язковості рішень місцевого референдуму. Вважаємо, що до статті 140 Конституції України необхідно додати частину наступного змісту: «Рішення місцевого референдуму є нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, обов'язковим до виконання на відповідній території».

Рішення місцевого референдуму, крім консультативного, мають вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Внесення змін, доповнень у рішення місцевого референдуму чи його скасування проводяться лише місцевим референдумом».

Отже, у цьому сенсі видається, що ключовим напрямом удосконалення нормативної складової реалізації безпосередньої демократії в Україні є перш за все оновлення Конституції України, а також розробка законодавства, яке б гарантувало такий важливий механізм народовладдя, як місцевий референдум. Щодо цієї перспективи, то нині вітчизняні політики і державні діячі, науковці та експерти висловлюють різні думки. Зокрема, заслуговують на увагу пропозиції оновлення Конституції України, яка передбачає, що розділ III Основного Закону, присвячений конституційним основам безпосередньої реалізації народного суверенітету вимагає також істотних змін у частині доповнення положеннями щодо місцевих референдумів. Відповідний розділ потребує визначення принципів реалізації народного суверенітету та права громадян України на участь у референдумі,

предмету референдуму, вичерпного кола суб'єктів призначення та проголошення місцевого референдуму тощо.

Справді, право громадян на участь у місцевому референдумі закріплено насамперед у статтях 38, 69 та 70 Конституції України. Утім реалізація цього конституційного права не набула сьогодні належного законодавчого забезпечення.

Свого часу законодавство України про всеукраїнський та місцеві референдуми відіграло значну роль у реалізації громадянами України права ухвалювати рішення з найважливіших питань місцевого значення. У цьому сенсі значним кроком уперед у механізмі реалізації гарантованого державою права громадян на участь у місцевому референдумі має стати прийняття закону, який би досконало врегулював процедуру проведення місцевого референдуму за ініціативою членів територіальної громади. Саме ця форма локальної демократії повинна стати в Україні ефективним засобом контролю територіальної громади за діяльністю місцевої влади, зокрема, у частині взятих нею на себе зобов'язань, кроком на шляху до побудови громадянського суспільства.

Ми підтримуємо позицію О. О. Скрипнюка, що прийняття Закону України «Про місцевий референдум» має спростити доступ громадян України до управління місцевими справами, а також забезпечить наявність демократичних та прозорих інституцій, покликаних сприяти реальному волевиявленню територіальної громади, дати реальну можливість втілювати рішення, прийняті на місцевих референдумах, у сучасне політичне й економічне життя, та сприятиме становленню в Україні такого демократичного інституту, як громадянське суспільство [190, с. 40; 193, с. 117].

Також, закон про місцевий референдум, насамперед, має чітко визначити предмет місцевого референдуму, що до нього належать будь-які питання, віднесені Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та іншими законами до відання місцевого самоврядування. Разом з тим, категорично не можуть бути винесені питання, які загрожують загальнодержавним інтересам України, а саме територіальній цілісності та устрою, демократичному ладу, зміні державних

кордонів. Ми вже аналізували ці питання у попередньому розділі наукового дослідження. Тому не має сенсу до них повертатися у цьому розділі.

Всупереч чинному законодавству і природі місцевого самоврядування сьогодні достатньо рідко в статутах територіальних закріплюється перелік питань, вирішення яких можливе тільки шляхом проведення референдуму. Цю практику також треба виправляти. Важливо навчитися гнучко поєднувати представницькі форми з формами безпосередньої демократії, особливо з питань, які без урахування думки населення вирішувати неприпустимо.

Невелика кількість референдумів, які ініціювали самі місцеві ради для вирішення актуальних питань територіальної громади або для надання легітимності іноді дуже сумнівним рішенням, прийняті більшістю депутатів. Найбільш численна група ініціатив стосувалася спроб достроково припинити повноваження міських і сільських голів або депутатів місцевих рад. Більшість подібних ініціатив надходило з боку місцевої політичної опозиції, і всі вони закінчувалися невдачами. Члени територіальних громад Києва, Харкова, Одеси, Сум, Херсона й багатьох інших міст, селищ і сіл України проводили збори щодо створення ініціативних груп з підготовки референдумів, навіть збирали підписи на підтримку власних ініціатив, але жодного разу не змогли довести свою справу до оголошення місцевого референдуму. У Херсоні 11 березня 2007 року громадяни, які планували провести збори з метою обрання ініціативної групи для проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень міської влади, не змогли потрапити в призначений для зборів час в актовий зал місцевого Палацу молоді, що був уже повністю заповнений прихильниками місцевої влади. Збори були зірвані [160, с. 5–24]. 30 березня 2007 року жителі Херсона все ж таки провели збори [160, с. 7], але міська влада відмовилася реєструвати ініціативну групу у зв'язку з порушеннями в проведенні цих зборів, а суд став на сторону міської влади. Наступна спроба провести збори з ініціювання місцевого референдуму відбулися в Херсоні лише 24 грудня 2007 року на території одного з промислових підприємств міста. Як результат кілька громадян, які не змогли потрапити на збори, подали до суду позови у зв'язку з порушенням власних прав на участь у загальних зборах громадян. Лише

21 лютого 2008 року після кількох засідань Комсомольський районний суд міста Херсона відмовив у задоволенні вимог позову [160, с. 5].

У Харкові у 2011 році громадська організація «Харків'янин» тричі намагалася ініціювати проведення референдуму. Але всі спроби виявилися безуспішними з причини, що міський голова відмовляв у реєстрації ініціативної групи, а суди не квапилися з розглядом справ [160, с. 6].

У Чернівцях була створена ініціативна група місцевого референдуму, на який повинне було виноситися питання про дострокове припинення повноважень міської ради. Досить тривалий час її не реєстрували без вказівки причин. Скориставшись положеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації», ця ініціативна група змогла довідатися про причини відмови в реєстрації: відсутність документального підтвердження постійного проживання на території м. Чернівці громадян, включених у списки й до складу ініціативної групи, що могло бути забезпечене, за словами муніципальної влади, наприклад, за допомогою ксерокопій паспортів цих осіб [160, с. 9].

У Львові громадяни тричі намагалися провести місцевий референдум з питання дострокового припинення повноважень міського голови, і все безрезультатно. Причини – недійсність підписних аркушів, і в результаті – припинення діяльності ініціативних груп [160, с. 10].

На сучасному етапі функціонування Української держави, якби місцевий референдум і відбувся, то виконання його рішення повинен був би забезпечити сільський, селищний, міський голова, згідно пунктом 12 частини 4 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [157], але це теж викликає сумнів. Вітчизняна й зарубіжна практики функціонування цього інституту безпосередньої демократії свідчать, що рішення, прийняте на референдумі, як загальнодержавному, так і місцевому, повинне автоматично набувати чинності з моменту його прийняття, без додаткового його оформлення або введення в дію за допомогою рішень органів або посадових осіб публічної влади.

На нашу думку, необхідно взагалі відсторонити місцеві ради, сільських, селищних, міських голів або будь-які інші органи системи місцевого

самоврядування від процедури ініціювання й проведення місцевих референдумів у зв'язку з тим, що вони можуть перешкодити вільному волевиявленню територіальної громади. Створення ініціативних груп для збору підписів жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці про проведення місцевого референдуму може відбуватися за схожою процедурою, що була закріплена в Законі України «Про всеукраїнський і місцевий референдуми» [158], але їхня реєстрація повинна відбуватися іншим способом, наприклад як у Японії, де жителі відразу можуть звертатися в комісію з питань контролю за виборами з пропозицією провести референдум [12, с. 279]. В Україні також може бути запроваджений порядок реєстрації та порядок розгляду ініціатив щодо місцевого референдуму відповідними місцевими територіальними комісіями.

У зв'язку з наведеним вище, пропонуємо в Україні на підставі закону продовжити практику суміщення діяльності виборчих комісій щодо повноважень в сфері виборів і референдуму, а також при одночасному їх проведенні, надати виборчим постійно чинним комісіям повноваження щодо реєстрації ініціативних груп з місцевих референдумів. Крім того, ініціативні групи з уже заповненими підписними листами з необхідною кількістю підписів членів територіальної громади для ініціювання проведення місцевого референдуму повинні звертатися безпосередньо в ці спеціально створені органи, які повинні виконувати обов'язки з контролю за діяльністю ініціативних груп, перевірці підписних листів, звіренню відомостей щодо членів територіальної громади, які поставили свої підписи в листах, з відомостями Державного реєстру виборців (наприклад, у питанні підтвердження факту постійного проживання громадян на відповідній території), призначенню дати й місця проведення місцевого референдуму, забезпеченню організації й проведення референдуму, повідомленню всіх членів територіальної громади про результати й зміст ухваленого рішення й т. ін.

Наприклад, П. Н. Любченко висловив думку щодо спрощення процедури ініціювання проведення місцевого референдуму, як це врегульовано в деяких розвинених країнах світу [97, с. 172–173; 98, с. 35]. Так, наприклад в Італії, референдум – «народне вето» – може бути проведене на вимогу 1,2 % від

чисельності виборчого корпусу, а не на вимогу не менш однієї десятої частини громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі, як це зазначено в українському законодавстві [99, с. 45]. Тобто, як видається, є необхідність уточнення кількості членів територіальних громад, які мають право ініціювати місцевий референдум. Це зробило б можливість проведення місцевого референдуму реальною і доступною для членів територіальних громад.

Необхідно, на нашу думку, вирішити також проблему матеріально-фінансової підтримки організації й проведення місцевого референдуму в Україні. Сьогодні питання фінансування організації й проведення місцевих референдумів не врегульовані, хоча це питання теж є одним з ключових. Закон, що втратив чинність, указував, що фінансування здійснюється за рахунок місцевого бюджету. З огляду на це, не всі населені пункти в Україні мали можливість використовувати цю форму безпосередньої демократії. Лише незначна кількість територіальних громад в Україні мають відповідні ресурси для цього. У зв'язку з цим проведення місцевих референдумів відбувалося, як правило, одночасно із проведенням виборів. На нашу думку, доцільно закріпити на законодавчому рівні обов'язок органів місцевого самоврядування щодо створення фонду, у якому б акумулювалися резервні фінансові ресурси до певного часу бюджетного процесу, у тому числі, для організації й проведення місцевих референдумів.

Особливу увагу вітчизняні вчені приділяють питанню відповідності Конституції й законам України рішень, які приймаються на місцевих референдумах. Недосконалість чинного законодавства створює підстави для скасування в судовому порядку будь-яких рішень місцевих референдумів, що може підірвати довіру до такої форми народовладдя. Це перешкоджає широкій участі населення в місцевому самоврядуванні, стримує розвиток суспільної ініціативи, зростання соціальної активності членів територіальних громад [73, с. 175]. Але воля, висловлена безпосередньо територіальною громадою, повинна бути змінена або скасована саме цією громадою, тому що згідно статті 5 Конституції України, «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [83].

Доцільно звернути увагу законодавця й на нинішні досягнення науково-технічного прогресу. У Швейцарії, батьківщині референдуму, громадяни в цей час мають можливість голосувати з питань референдуму шляхом відправлення SMS-повідомлень або листів електронної пошти на сервер органу організації й проведення референдуму. Для того щоб один громадянин не проголосував двічі й не зловживав своїм правом, хоча це для Швейцарії й не характерно, з огляду на правову культуру, і, зокрема сформовану культуру проведення референдумів і прийняття участі в них, кожному громадянину, що має право брати участь у референдумі, привласнюється номер (код), що він повинен вказати в SMS-повідомленні або листі електронної пошти [94, с. 28]. Орган організації й проведення референдумів бере до уваги тільки першу відповідь від громадянина, і наступні відповіді вже не враховуються (як правило, це здійснює спеціальна комп'ютерна програма). До того ж сьогодні деякі смартфони (телефони) можуть зчитувати відбиток пальця свого власника, що також може бути підтвердженням голосування саме тим громадянином, що має право брати участь у голосуванні на референдумі, як альтернатива коду при згоді власників таких засобів зв'язку. Такий код можна, наприклад, закріпити за кожним виборцем у Державному реєстрі виборців, що створений в Україні на основі Закону «Про Державний реєстр виборців» [110, с. 14]. Звичайно, при цьому варто забезпечити належну охорону персональних даних громадян.

На нашу думку, ці та попередньо викладені у дисертаційному дослідженні пропозиції, необхідно врахувати під час підготовки й прийняття нового закону, що буде регламентувати питання ініціювання, призначення, організації й проведення місцевого референдуму в Україні. При цьому правова регламентація цієї форми безпосередньої демократії повинна становити впорядковану систему норм конституційного права України.

Нагадаймо, що з нашою позицією, що неодноразово висловлювалася у цьому дисертаційному дослідженні, співпадає і позиція В. Л. Федоренко, викладена ним у статті «Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні: досвід, проблеми та перспективи» [216]. Він провів детальний, але, на його думку, не

повний аналіз відомостей про проведені в Україні місцеві референдуми та зазначив, що загальні положення про місцевий референдум містяться лише в Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування» [157]. Натомість, згідно з пунктом 20 частини 1 статті 92 Основного Закону організація та порядок проведення референдумів визначається виключно законами України. Таким чином, проблема прийняття спеціального закону про місцеві референдуми не лише не вирішилася, а навпаки – набула своєї нагальності та нового звучання.

Сьогодні доводиться констатувати, що місцеві референдуми в Україні не утвердилися як реальні та дієві механізми демократичної моделі прийняття легітимних рішень з питань місцевого значення. Не отримав свого розвитку й правотворчий потенціал місцевого референдуму – територіальні громади в Україні поки що не стали, подібно до комун у державах-учасниках ЄС, ініціаторами і безпосередніми учасниками локальної правотворчості. Серед низки найрізноманітніших чинників, які зумовили таку ситуацію з використанням потенціалу місцевих референдумів в Україні, Федоренко В. Л. виокремив [216]:

1) недосконалість, а іноді й архаїчний характер теоретико-методологічного забезпечення інституту місцевого референдуму, що виявляється у відсутності нових конкурентних наукових концепцій місцевих референдумів, які б узгоджувалися з європейськими стандартами у сфері безпосередньої демократії на місцевому рівні;

2) фрагментарність чинного законодавства про місцеві референдуми, а після прийняття 06 листопада 2013 року Закону України «Про всеукраїнський референдум» і втрати чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року, – відсутність спеціального закону про місцеві референдуми;

3) зволікання із проведенням давно назрілої масштабної реформи місцевого самоврядування в Україні та територіальної організації влади, здатної забезпечити належний розвиток територіальних громад і задоволення їх законних прав та інтересів, вирішення питань місцевого значення, в тому числі й шляхом проведення місцевого референдуму;

4) необізнаність жителів територіальних громад з можливими шляхами безпосереднього вирішення питань місцевого значення на місцевих референдумах і через інші форми локальної демократії, а також соціальна пасивність більшості інститутів громадянського суспільства щодо мобілізації громадян на захист їх законних прав і свобод щодо участі в місцевому самоврядуванні;

5) зволікання із запровадженням у вітчизняну правотворчу та правозастосовну практику з організації та проведення місцевих референдумів стандартів локальної демократії, визначених у відповідних документах Ради Європи, в тому числі й висновків Венеціанської комісії щодо конкретних законопроектів про всеукраїнський референдум.

Вчений переконаний, що в теоретико-методологічному забезпеченні місцевих референдумів основна проблема полягає у відмові науковців від загалом хибного сприйняття місцевого референдуму як «зменшеної копії» всеукраїнського референдуму. Місцевий референдум відрізняється від загальнодержавного тим, що за своїм походженням, тобто за сутністю; за предметом, опосередкованим у питаннях, які виносяться на голосування; за суб'єктами ініціювання, призначення та організації проведення місцевого референдуму; за процедурою організації та проведення, а також за юридичною природою актів, прийнятих на місцевому референдумі. Очевидно, що місцевий референдум є конституційною формою безпосередньої реалізації публічної влади територіальної громади, а не формою прямої реалізації суверенітету «частини народу», як іноді, всупереч такій властивості суверенітету, як його неподільність, стверджують [216; 217, с. 35–50; 148].

Підтримуючи дану наукову позицію вважаємо, що місцевий референдум – це конституційна форма прямого народовладдя, яка має своє окреме місце у системі форм безпосередньої демократії на місцевому рівні, з допомогою якої може бути дійсно досягнута ефективність діяльності територіальних громад.

Ще однією проблемою, без конструктивного вирішення якої неможливо сформулювати конкурентну концепцію місцевого референдуму, є проблема узагальнення та системного аналізу досвіду проведення місцевих референдумів в

Україні та за кордоном. Перше узагальнення інформації про місцеві референдуми в 1991–2009 роках в Україні було здійснено В. Л. Федоренком. Свою аналітику у цій сфері мають Міністерство юстиції України, парламент, громадські об'єднання. Ми вже зауважували, що дані державних установ, громадськості різняться. Проблема збору інформації про місцевий референдум полягала й полягає в тому, що архівні дані про кожен місцевий референдум зберігаються у відповідній місцевій раді й ніким не узагальнювались. Відповідно, відомості про проведені в Україні місцеві референдуми були зібрані через обласні державні адміністрації, які звернулися за інформацією до всіх місцевих рад. Таким чином, дані про 150 місцевих референдумів, проведених у незалежній Україні, найбільш повні, але, очевидно, не вичерпні. До того ж, після 2009 року (на цьому акцентує увагу і автор дисертаційного дослідження) емпірична база проведених місцевих референдумів в Україні не оновлювалась. Зазначений стан дослідження практики проведення місцевих референдумів в Україні та за кордоном не дає змоги сформуванню ґрунтовних доктринальних та законодавчих основ цієї форми локальної безпосередньої демократії в Україні [216, с. 37].

Відповідно до аналітичної записки «Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики: проблеми та напрями реформування», розробленої у Національному інституті стратегічних досліджень, правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики є дійсно проблематичним. У записці виокремлено наступні питання: 1) недоліки законодавства про консультативні форми участі мешканців територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування та проведення громадської експертизи діяльності місцевих рад; 2) проблеми правового регулювання загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання; 3) щодо удосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування. По-перше, порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010

року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [157, с. 3].

Зазначимо також, що процес розробки проекту нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» також триває і нині. Необхідно у подальшому у цьому Законі встановити обов'язок відповідної місцевої ради розробити та ухвалити Статут територіальної громади. Пропонується, щоб питання про затвердження Статуту вирішувалися також виключно місцевим референдумом.

Впровадження чіткої типологізації місцевих референдумів та визначення їх предметів, уточнення кола та статусу суб'єктів його ініціювання, інших учасників, мінімізація можливостей адміністративного тиску на суб'єктів, створення механізмів імплементації результатів імперативних референдумів забезпечать подальше удосконалення законодавства про місцеві референдуми. Головною метою удосконалення у цій сфері має стати створення умов, за яких доступність усіх форм локальної демократії для мешканців громад не буде повністю залежати від позиції органів і посадових осіб місцевого самоврядування [142, с. 190].

Ми вже неодноразово у цьому дисертаційному дослідженні висвітлювали свою позицію, що відсутність правового регулювання інституту місцевого референдуму після набуття чинності Закону України «Про всеукраїнський референдум», унеможливило застосування місцевого референдуму як пріоритетного конституційного механізму прямого народовладдя у вирішенні територіальними громадами питань місцевого значення.

З урахуванням наведеного вище, у дослідженні дисертант послідовно з різних позицій та керуючись науковими та практичними аргументами, відстоює позицію, що подальша відсутність нормативно-правового регулювання інституту місцевого референдуму, а саме: порядку ініціювання, проведення, встановлення та імплементації результатів місцевого референдуму, законодавчих та судових гарантій додержання зазначених прав територіальної громади щодо вирішення проблем місцевого значення, є недопустимою у демократичній та правовій державі. Власне тому, ключовою і системооб'єднуючою пропозицією щодо удосконалення

чинного законодавства є пропозиція щодо необхідності невідкладного ухвалення законопроекту про місцеві референдуми в Україні.

Основними ідеями, які повинні знайти своє відображення у практичному наповненні спеціального конституційного Закону «Про місцевий референдум», є максимальне спрощення процедур ініціювання, підготовки та організації місцевих референдумів; усунення осіб, щодо припинення повноважень яких оголошується референдум, від процесу організації і проведення таких референдумів; чітка регламентація процесу підготовки та проведення місцевого референдуму по строках, деталізація роботи комісій з референдуму (голосування, кворум, рішення) на що ми вже звертали увагу. Разом з тим, майбутній законодавчий акт має містити гласність і демократичність усіх процедур; акцентування уваги не просто на встановленні прав і обов'язків, а й на механізмах їх реалізації, введення таких інститутів, як офіційні спостерігачі за проведенням референдуму, деталізація норм щодо інформування та агітації у процесі референдуму.

З метою уніфікації схожих за своєю юридичною природою процесу виборів та процесу референдуму положення, які стосуються, до прикладу, загальних принципів і засад, процедур діяльності та повноважень комісій з референдуму, організації голосування, обладнання приміщень для голосування тощо, доцільно максимально наблизити до відповідних положень виборчого законодавства.

На нашу думку, попри відсутність політичної волі, на нинішньому етапі розвитку конституційного, виборчого та референтного законодавства України, таки стала очевидною потреба у його систематизації, приведенні до такого стану, за якого сукупність наявних законів буде мінімально можливою за кількістю, логічно структурованою за галузевим та тематичним принципом, позбавленою повторів, дублювань, відмінностей та суперечностей у регулюванні одних і тих самих питань, зручною для ознайомлення, використання й застосування. З цього погляду актуальним для України є питання ухвалення Кодексу про вибори і референдум (Виборчого кодексу), як систематизованого законодавчого акту, що урегулює майже однорідні за своєю правовою природою та характером регулювання правові відносини.

Вдосконалення управління як виборчим, так і референтним процесом є проблемою комплексною, а тому вимагає зваженого і цілісного підходу до її вирішення. При її розв'язанні потрібно спиратись у першу чергу на міжнародний досвід та міжнародні стандарти управління цими процесами.

Загалом, міжнародні стандарти, які ми вже аналізували у першому розділі дисертаційного дослідження, що знайшли своє відображення у низці рекомендаційних документів прийнятих Організацією з безпеки та співробітництва в Європі та Радою Європи та її органами у останні роки, відзначаються досить глибоким втручанням також в інженерію виборчих процесів у національних державах та запровадженням інновацій тощо.

Сукупність окремих законодавчих актів в Україні, кожен з яких регулює окремий тип виборів, всеукраїнський референдум та відсутність спеціального законодавчого акту щодо регулювання місцевого референдуму, неминуче призводить до відмінностей у регулюванні подібних чи й ідентичних питань, що викликає труднощі й непорозуміння у суб'єктів виборчого та референтного процесів, їх організаторів в процесі практичної діяльності.

Найкращим способом імплементації рекомендацій міжнародних організацій у національне законодавство та узгодження усіх подібних процедур як виборчого, так й референтного процесів, є дійсно розробка та прийняття Кодексу про вибори і референдум (Виборчого кодексу України).

Утім, очевидно, що, враховуючи теперішню політичну ситуацію в Україні, складність законодавчого процесу, на теперішній час важливо і доцільно продовжити роботу законодавчого врегулювання організації та проведення місцевих референдумів в Україні. Лише цей шлях забезпечить рух України до реального забезпечення народовладдя. Наразі ці питання є сьогодні актуальними і для наукових пошуків і досліджень. Виникаючі дискусійні, передусім у науковому плані, питання слід сприймати як необхідність творчого пошуку з метою забезпечення перетворення конституційних цілей у сфері народовладдя на повсякденну реальність в існуванні українського народу у цілому, так і кожної

територіальної громади у процесі реалізації курсу на реформу децентралізації влади в Україні.

Висновки до розділу 2

Таким чином, проаналізувавши конституційно-правові засади регулювання місцевого референдуму в Україні, особливості процедури організації та проведення місцевого референдуму як механізму вираження волі членів територіальних громад, дослідивши перспективи конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму в Україні, можна зробити такі висновки.

1. В Україні поступово формується власна система форм прямого народовладдя. Аналізуючи сьогоденний стан розв'язання проблем, що нами досліджуються, необхідно констатувати, що теорія механізму прямого народовладдя в Україні, так само, до речі, як і суспільно-політична практика, перебуває у стадії становлення. Триває вдосконалення визначених Конституцією України пріоритетних форм прямого волевиявлення, інтенсивний пошук системи інших раціональних форм його реалізації, шліфування та утвердження загальних засад і принципів, формування функцій безпосереднього народовладдя, системи гарантій реалізації його форм.

2. Конституція України є основою конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму, оскільки сутнісно визначає зміст інституту місцевого референдуму як пріоритетної форми народного волевиявлення. Конституційні норми мають системний характер, що свідчить у цілому про належність безпосереднього конституційного регулювання місцевого референдуму в Україні.

Аналіз норм Конституції України дає підстави принципово виокремити із загальної національної конституційної моделі референдуму модель власне місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальною владою територіальною громадою. Крім того, Конституція України дозволяє чітко визначити місцевий референдум як форму безпосередньої демократії, через яку

поряд з іншими формами, насамперед всеукраїнським референдумом і виборами, забезпечується народне волевиявлення в Україні. Разом з тим, відсутність спеціального закону про місцевий референдум в Україні негативно впливає на механізм конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму насамперед як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою та механізму гарантування реалізації прав та свобод людини в Україні.

3. У контексті нашого дисертаційного дослідження принципово і з науково-теоретичної, і з практичної правотворчої та правозастосовної точки зору зафіксувати, що у продовження конституційної логіки щодо місцевого референдуму (стаття 143 Конституції України) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко констатує роль місцевого референдуму в функціонуванні системи місцевого самоврядування, яка полягає у тому, що і конституцієводавець, і законодавець в Україні розглядають місцевий референдум, як форму безпосередньої демократії виключно територіальної громади. Конституція України у всіх своїх положеннях, у тому числі і в пункті 2 частини 1 статті 138, де йдеться про відання Автономної Республіки Крим, оперує поняттям «місцевого референдуму». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також чітко фіксує підходи до місцевого референдуму, як референдуму територіальної громади. На нашу думку, цей принциповий підхід є надзвичайно важливим для правового і політичного розуміння цього інституту і в системі місцевого самоврядування, і в системі народовладдя.

4. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування (ратифікований Законом України № 1664-VII від 2 вересня 2014 року), що віднедавна також діє в Україні серед законів зі здійснення права участі, які обов'язково повинні вживатись і є необхідними, надзвичайно актуалізує «процедури залучення людей». Такий підхід має, з одного боку, значно підсилити конституційно-правовий статус місцевого референдуму. З іншого – зобов'язує Українську державу не лише ухвалити спеціальний конституційний закон щодо місцевого референдуму та у зв'язку з цим,

внести зміни до іншого законодавства, а й накладає обов'язок формування і застосування постійних практик його реалізації у комплексі з іншими формами безпосередньої демократії. Це особливо актуально у зв'язку з процесом об'єднання територіальних громад, який відбувається в Україні в ході реформи децентралізації влади. При цьому, у даному контексті Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вимагає невідкладного удосконалення, в частині надання можливості ухвалення рішення про об'єднання територіальних громад територіальним громадам на місцевому референдумі.

5. Вагомість і дієвість інституту «референдуму» об'єктивує його закріплення Конституцією України, актами конституційного характеру, відповідними конституційними (органічними) законами про референдуми переважної більшості держав світу. Застосування до їх вивчення системного підходу, аналітико-синтетичних методів, порівняльного аналізу дає змогу виділити сутнісні ознаки референдуму як конституційно-правового явища, формалізувати їх у вигляді моделі, елементи якої мають схожі ознаки, є інституційно визначальними і стійкими. Створення та використання таких моделей загалом відповідає цілям зближення (уніфікації) правового регулювання референдних правовідносин, завданням інтеграційного розвитку європейських держав, потребам і перспективам адаптації законодавства України до законодавства ЄС, запровадженню в законодавство України європейських стандартів, зокрема, у сфері виборів і референдуму.

6. Існує низка міжнародних актів, що регулюють проведення референдумів. Вагому та сутнісну роль у формуванні міжнародних стандартів у цій сфері відіграла Рада Європи та її органи, зокрема, Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Варто зауважити, що система міжнародних стандартів у сфері місцевих референдумів не є сталою раз і назавжди. Вона має динамічний характер, ґрунтуючись на усталених засадах демократії, прав та свобод людини, ця система ознак знаходиться увесь час у пошуку новітніх стандартів та практик демократії. У процесі європейської інтеграції законодавство України повинне бути сприйнятливим до їх впровадження та використання.

7. У цілому можна констатувати, що Основному Закону держави притаманне належне конституційно-правове регулювання інституту місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою. Разом з тим, на нашу думку, окремі положення Конституції України все ж вимагають внесення змін. Наявна ж законодавчо-правова прогалина може бути усунена шляхом ухвалення на нинішньому етапі спеціального конституційного Закону України про місцевий референдум, як того вимагає, насамперед, пункт 1, пункт 20 частини 1 статті 92 Конституції України та внесення системних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України, що сприятиме ефективності реалізації інституту місцевого референдуму.

8. На нашу думку, на нинішньому етапі розвитку законодавства України об'єктивною є потреба систематизації та кодифікації виборчого законодавства України, як того вимагають резолюції, висновки та рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи, Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) та інші експертні європейські структури. Законодавство України у сфері народовладдя має бути приведене до такого стану, за якого сукупність наявних законів буде мінімально можливою за кількістю, логічно структурованою за галузевими та тематичними принципами і засадами та подібними правовими процедурами, правове регулювання яких буде позбавлене дублювань та суперечностей, однозначно зрозумілим як у процесі правотворчості, так і при правозастосуванні. З цього погляду, актуальним для України є питання ухвалення Кодексу про вибори і референдум, як систематизованого законодавчого акту, що врегулює майже однорідні за своєю правовою природою та характером регулювання правові відносини. У процесі європейської інтеграції України положення законодавства про місцевий референдум, як і іншого законодавства в сфері народовладдя, повинно бути сприйнятливим до впровадження та застосування системи міжнародних стандартів, насамперед європейських.

ВИСНОВКИ

Здійснене в дисертації комплексне дослідження теоретичних і практичних проблем місцевого референдуму як демократичного конституційно-правового інституту, механізму вираження волі членів територіальної громади та форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою дає підстави сформулювати ряд положень, що мають теоретичне і практичне значення.

Відповідно до поставленої мети та сформульованих задач, на основі проведеного дослідження було зроблено такі висновки:

1. В Україні з 1991 року і до наших днів місцевий референдум було запроваджено і реалізовано як пріоритетну конституційну форму прямої демократії.

Не дивлячись на окремі негативні аспекти, конституювання та запровадження в державотворчу та правотворчу практику України референдумів сприяло подальшому розвитку місцевої демократії в Україні. З утвердженням конституціоналізму в Україні місцевий референдум, разом з іншими формами прямої демократії, став визнаватися пріоритетною формою безпосередньої локальної правотворчості та формою безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою.

2. Аналізуючи проблему розвитку інституту місцевого референдуму на сучасному етапі в умовах функціонування новітньої незалежної України, можна виокремити такі періоди його становлення та розвитку:

1991–1996 роки – перший період. Важливим фактором у розвитку інституту місцевого референдуму стало ухвалення у 1991 році Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми»;

1996–2012 роки – другий період. Інститут місцевого референдуму було інституційовано на рівні ухваленої у 1996 році Конституції України. Це у свій час відіграло важливу роль в регулюванні безпосереднього народовладдя в Україні та функціонуванні місцевого самоврядування;

2012 рік – до тепер – третій період, що характеризується відсутністю належного, відповідно до вимог Конституції України, механізму правового

регулювання та правової визначеності гарантування місцевого референдуму. Оскільки з 2012 року в Україні відсутній спеціальний законодавчий механізм, який визначає питання організації та проведення місцевих референдумів, що унеможливило фактичне проведення місцевих референдумів та має виключно негативний вплив на безпосереднє народовладдя в Україні. Такий стан правового регулювання актуалізує насамперед необхідність усунення правової прогалини, згідно пункту 1, пункту 20 частини 1 статті 92 Конституції України.

3. На основі проведеного нами дослідження, варто констатувати, що інститут місцевого референдуму в Україні не отримав належного рівня наукового, теоретико-методологічного обґрунтування у порівнянні з інститутом всеукраїнського референдуму. Це позначилося як на знаннях про конституційно-правову природу місцевих референдумів, так і на якості унормування інституту місцевих референдумів у чинному законодавстві України та ефективності реалізації цієї форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою на практиці.

За результатами дисертаційного дослідження пропонується власне бачення наукової дефініції місцевого референдуму: *місцевий референдум – це конституційний політико-правовий інститут, пріоритетна форма прямої демократії у здійсненні муніципальної влади територіальною громадою, що полягає у прийнятті рішень шляхом таємного голосування на основі принципів виборчого права та вільного волевиявлення із найважливіших питань місцевого значення, що віднесені Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу в системі актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, і є обов'язковими для виконання на відповідній території.*

4. Місцевий референдум, як демократичний інститут, є дієвою формою ухвалення рішень саме територіальною громадою – базовим, первинним суб'єктом місцевого самоврядування в Україні, основним носієм його функцій і повноважень, рішень з найважливіших питань, що належать до його відання, на принципах загального, рівного, прямого та таємного голосування, шляхом вільного волевиявлення.

Важливим конституційним принципом народовладдя є принцип верховенства права, що прямо впливає з положень статті 8 Конституції України. Новаторський європейський підхід передбачає, що цей універсальний принцип включає в себе, як складові, принципи конституційності та законності. Актуальна сучасна теорія принципів народовладдя об'єктивно має включати цей принцип. Це повною мірою відповідає концептуальному підходу щодо місцевого референдуму Європейської хартії місцевого самоврядування, Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, а головне – з положень Конституції України.

Також, Європейська хартія місцевого самоврядування та Додатковий протокол до неї про право участі у справах органу місцевого самоврядування надзвичайно актуалізують «процедури залучення людей». Такий підхід має значно підсилити конституційно-правовий статус місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою та кореспондуватися з конституційним механізмом, що визначає місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, орієнтовану, насамперед, на територіальну громаду, яка здійснює владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування, передовсім, на принципах субсидіарності, спроможності і повсюдності.

5. Предметом місцевого референдуму є суспільні відносини, пов'язані з реалізацією права громадян, які проживають у межах певної територіальної громади (адміністративно-територіальної одиниці), на участь у місцевому референдумі, тобто права шляхом безпосереднього голосування вирішувати найважливіші питання місцевого значення. У сучасних умовах до предмету місцевого референдуму можуть включатися будь-які питання, що віднесені Конституцією України та законодавством України до компетенції місцевого самоврядування і в той, чи інший період часу визнаються громадою, як найважливіші. Питання місцевого значення повинні розглядатися відповідально, з точки зору їх оптимізації і гармонізації в процесі поєднання місцевого і загальнодержавного інтересів. Як суттєва частка усіх суспільних справ, а не лише місцевих.

Основні вимоги до обмежень в частині предмету місцевого референдуму повинні бути чітко класифіковані за: 1) предметом місцевого референдуму – на місцеві референдуми не виносяться питання, що стосуються бюджету, податків і зборів, у тому числі й місцевих, питання щодо відчуження державної і приватної власності, а також кадрові питання та питання організаційного характеру з урахуванням особливостей, передбачених чинним законодавством України. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, які вирішуються органами місцевого самоврядування в умовах надзвичайного та воєнного стану; 2) часом проведення місцевого референдуму: місцевий референдум не може ініціюватися та проводитися у разі введення воєнного або надзвичайного стану на всій території України або на території, де призначено його проведення, та упродовж трьох місяців після скасування воєнного чи надзвичайного стану, а також упродовж одного року після проведення місцевого референдуму з одного і того ж питання.

6. З урахуванням загальнотеоретичних досліджень критеріїв класифікації референдумів, нормативних положень чинного законодавства України про референдуми, національного досвіду та досвіду зарубіжних країн, місцеві референдуми за відповідними критеріями можуть бути класифіковані: а) за предметом та підставами проведення місцевого референдуму – обов'язкові та ініціативні (ініційовані членами територіальної громади); б) за суб'єктами ініціювання місцевого референдуму – ініційовані місцевими радами та територіальними громадами села, селища, міста або утворені ними органи місцевого самоврядування або самоорганізації населення; в) з огляду на види місцевого референдуму, за предметом, також можна виділити імперативні та консультативні місцеві референдуми; г) за територією проведення місцевого референдуму – з урахуванням особливостей адміністративно-територіального поділу України – це референдум Автономної Республіки Крим та референдум територіальної громади; ґ) за формулою місцевого референдуму – прості та складні.

7. Конституція України є основою конституційно-правового регулювання інституту місцевого референдуму, оскільки сутнісно визначає зміст інституту місцевого референдуму як пріоритетної форми народного волевиявлення.

Конституційні норми мають системний характер, що свідчить у цілому про належність безпосереднього конституційного регулювання місцевого референдуму в Україні. Аналіз норм Конституції України дає підстави принципово виокремити із загальної національної конституційної моделі референдуму модель власне місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою.

У цілому можна констатувати, що Основному Закону держави притаманне належне конституційно-правове регулювання інституту місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою. Разом з тим, окремі положення Конституції України все ж вимагають внесення змін, зокрема, статті 7, 71, 140 Конституції України, що має забезпечити упровадження і розвиток концепції системного загального конституційного підходу до конституювання народного волевиявлення на місцевому рівні конституційного ладу.

На сьогоднішній день чинним законодавством України унеможливлене ініціювання місцевого референдуму, законодавчо не врегульовані питання його організації та проведення. Нормативно-правове регулювання організації та проведення місцевого референдуму потребує удосконалення, уточнень, деталізації. Пропонуємо зазначений процес урегулювати в нормах спеціального конституційного Закону України «Про місцевий референдум», у якому повинні знайти своє відображення: максимальне спрощення процедур ініціювання, підготовки та організації місцевого референдуму; чітка регламентація процесу організації, підготовки та проведення місцевого референдуму по строках, деталізація роботи комісій з референдуму (голосування, кворум, рішення); гласність і демократичність усіх процедур; акцентування уваги не просто на встановленні прав і обов'язків, а й на механізмах їх реалізації, введення таких інститутів, як офіційні спостерігачі за проведенням референдуму, деталізація норм щодо агітації у процесі референдуму.

8. Неврегульованість питань проведення місцевого референдуму в Україні, відсутність актуального законодавства про інші форми безпосередньої демократії, відсутності законодавства про гарантії свободи мирних зібрань у сукупності з

іншими правовими, політичними, соціальними обставинами вкрай негативно позначаються на захисті і гарантуванні прав і свобод людини в Україні, функціонуванні України, як правової і демократичної держави, а також, безперечно, має негативний вплив на реалізацію місцевого самоврядування в Україні в цілому, і на процес реформи децентралізації влади в частині місцевого самоврядування зокрема.

На теперішній час є нагальна потреба у вирішенні очевидної правової прогалини у правовому регулюванні місцевого референдуму в Україні, яка може бути усунена шляхом ухвалення спеціального конституційного Закону України «Про місцевий референдум», як того вимагають, насамперед, пункт 1, пункт 20 частини 1 статті 92 Конституції України та внесення системних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів.

Необхідно у подальшому у цьому Законі встановити обов'язок відповідної місцевої ради розробити та ухвалити Статут територіальної громади. Пропонується, щоб питання про затвердження Статуту вирішувалися також виключно місцевим референдумом.

Об'єктивною є потреба систематизації та кодифікації виборчого законодавства України, як того вимагають резолюції, висновки та рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи, Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) та інші експертні європейські структури. Законодавство України у сфері народовладдя має бути приведене до такого стану, за якого сукупність наявних законів буде мінімально можливою за кількістю, логічно структурованою за галузевими та тематичними принципами і засадами та подібними правовими процедурами, правове регулювання яких буде позбавлене дублювань та суперечностей, однозначно зрозумілим як у процесі правотворчості, так і при правозастосуванні. З цього погляду, актуальним для України є питання ухвалення Кодексу про вибори і референдум, як систематизованого законодавчого акту, що врегулює майже однорідні за своєю правовою природою та характером регулювання правові відносини.

У процесі європейської інтеграції України положення законодавства про місцевий референдум, як і іншого законодавства в сфері народовладдя, повинно бути сприйнятливим до впровадження та застосування системи міжнародних стандартів, насамперед європейських.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми конституційного права України: Навчальний посібник / За заг. ред. професора Олійника А. Ю. – Київ, 2012. – 552 с.
Аналітична записка «Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики: проблеми та напрями реформування», розроблена у Національному інституті стратегічних досліджень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/815/>.
2. Асанова А. А. Готовність інститутів громадянського суспільства до демократії участі / А. А. Асанова // Наукові праці. Державне управління. – 2013. – Вип. 202. – Т. 214. – С. 37–41.
3. Афонін Е. А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 160 с.
4. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14–17.
5. Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України / М. М. Баймуратов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. – 2014. – Вип. 7. – С. 138–147.
6. Баймуратов М. М. Компетенція місцевого самоврядування як онтогносеологічне відображення муніципально-правових відносин / М. М. Баймуратов // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. – 2012. – Вип. 2. – С. 83–94.
7. Баймуратов М. О. Феноменологія місцевого самоврядування: синергізм національного та міжнародного правопорядків / М. О. Баймуратов // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2009. – № 2. – С. 24–29.
8. Баллейс З. Местное самоуправление в Германии (на примере положения об общинах земли «Баден-Вюртемберг») [пер. с нем.] / Герм. Фонд междунаrod. правового сотруднич. ; Введ. К.-В. Хоффмана. – М. : Де-ЮРЕ, 1996. – 200 с.

9. Бальцій Ю. Громадянське суспільство в Україні в умовах розбудови правової демократичної державності / Ю. Бальцій // Вісн. Центр. виборч. комісії. – 2008. – № 1 (11). – С. 46–49.
10. Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания) / Г. В. Барабашев. – М. : МГУ, 1971. – 280 с.
11. Батанов О. В. Місцеве самоврядування як інститут конституційного ладу України / О. В. Батанов // Правова система України у світлі європейського вибору : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. молодих учених (Київ, 1 червня 2008 р.). – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 17–21.
12. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
13. Батанов О. В. Муніципальна влада у контексті класичного світового муніципалізму: критичний аналіз сучасних теорій / О. В. Батанов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 3. – С. 39–51.
14. Батанов О. В. Муніципальна влада у системі сучасного муніципалізму: концептуальні проблеми теорії / О. В. Батанов // Юридичний вісник. – 2010. – № 3. – С. 16–22.
15. Батанов О. В. Науково-методологічні проблеми дослідження публічно-самоврядної (муніципальної) влади територіальних громад / О. В. Батанов // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 1. – С. 121–134.
16. Батанов О. В. Сучасний муніципалізм в Україні: гуманістичні засади становлення та розвитку / О. В. Батанов // Правова держава : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 21. – С. 165–174.
17. Батанов О. В. Сучасні законопроектні ініціативи в сфері муніципальної партисипативної демократії в Україні з позиції теорії муніципалізму / О. В.

- Батанов, В. В. Кравченко, Х. В. Приходько // Юрид. наук. електрон. журн. – 2014. – № 3. – С. 15–23.
18. Баташов О. А. Конституційно-правові реалії інституту місцевого референдуму в Україні / О. А. Багашов // Центрально-український правничий часопис Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС : зб. наук. пр. – Кіровоград : КірЮІ ХНУВС, 2010. – Спец. вип. – С. 25–32.
 19. Беккер Т. Глобальные перспективы демократии / Т. Беккер // Диалог-ua // [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=724.
 20. Бойко О. П. Місцевий референдум як громадська ініціатива // Університетські наукові записки. Право. Економіка. Управління. – Хмельницький, 2008. – С. 364–369.
 21. Бойко О. П. Референдум у системі місцевого самоврядування // Університетські наукові записки. – Хмельницький, 2008. – Спецвипуск. – С. 430–431.
 22. Бондар М. Ю. Міжнародні стандарти конституційних референдумів / М. Ю. Бондар // Альманах міжнародного права. – 2015. – Вип. 7. – С. 42–50.
 23. Бондар М. Ю. Принципи конституційних референдумів в Україні / М. Ю. Бондар // Юрид. наук. електрон. журн. – 2015. – Вип. № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lsey.org.ua/2_2015/10.pdf
 24. Буртяк Г. Я. Референдум як спосіб здійснення безпосередньої демократії / Г. Я. Буртяк // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія : Історія. – 2009. – Вип. 15. – С. 165–170.
 25. БЮТ навчив херсонську владу поважати громаду // Сайт БЮТ, <http://www.byut.com.ua/ukr/news-3101>.
 26. Василенко В. А. Основы теории международного права. – К. : Вища шк. Головное изд-во, 1988. – 288 с.
 27. Васильєва О. І. Запровадження механізмів демократії участі / О. І. Васильєва // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали

- щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – С. 21–23.
28. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К. : Юрид. думка, 2012. – С. 121.
29. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр № 2145а-1 від 03.07.2015 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55896&pf35401=395704>
30. Влада в Україні: шляхи до ефективності / Ред. рада ...: О. Д. Святоцький (голова) [та ін.]. – К. : Журн. «Право України» : Ін Юре, 2010. – 688 с.
31. Воронов М. М. Референдум як форма реалізації прав громадян на участь в управлінні державою / М. М. Воронов // Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод та обов'язків. – Х., 2000. – С. 40–44.
32. Галус О. О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні / О. О. Галус // II Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 51–56.
33. Григорян Л. А. Народовластие в СССР / Л. А. Григорян. – М., 1972. – 296 с.
34. Грозовський І. М., Малюкіна О. О. Місцеві референдуми в Україні: перший досвід та перспективи розвитку : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції «Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення». – К. : Нора-друк, 2003. – 504 с.
35. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / за заг. ред. Ф. М. Рудича. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – 412 с.
36. Гузий А. Е. Консультативность как признак местного референдума / А. Е. Гузий // II Вестник Омской юридической академии. – 2014. – № 5 (25). – С. 7–10.

37. Дашковська О. Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн / О. Дашковська // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 1. – С. 235–240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2010_1_23.
38. Декларація Комітету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» від 27.11.2008 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>.
39. Декларація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 25 березня 2014 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://blogs.pravda.com.ua/authors/stavniychuk/5332f5e18cfe3/view_print/.
40. Демидов Г. З метою забезпечення народовладдя... / Г. Демидов, І. // Політика і час. – 1991. – № 14. – С. 11–15.
41. Денисов А. И. Теория государства и права. – М. : Юриздат, 1948. – 532 с.
42. Дерев'янка С. Європейські виборчі стандарти : стан та перспективи застосування в законодавстві України про референдуми / С. Дерев'янка // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку : зб. статей / за ред. Ю. С. Шемшученка, Л. В. Губерського, І. С. Гриценка; упор. О. В. Кресін. – К. : Логос, 2009. – С. 314–317.
43. Дерев'янка С. М. Види референдумів в оновленій Конституції України / С. М. Дерев'янка // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 41. – С. 194–201.
44. Дерев'янка С. М. Віковий ценз учасників виборів і референдумів за конституціями світу: порівняльно-правовий аналіз / С. М. Дерев'янка // Вибори та демократія : науково-просвітницький правничий журнал. – 2008. – № 1 (15). – С. 17–24.
45. Дерев'янка С. М. До питання про ціннісні виміри інституту референдуму / С. М. Дерев'янка // Аксіологічні аспекти трансформації сучасного українського суспільства : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Івано-Франківськ, 27–28 квітня 2007 року). – Івано-Франківськ, 2007. – С. 99–100.

46. Дерев'янка С. М. Конституційно-правові засади референдумів в Україні / Сергій Миронович Дерев'янка : монографія. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 847 с.
47. Дерев'янка С. М. Місцевий референдум в оновленій Конституції України / С. М. Дерев'янка // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во «Право», 2008. – Вип. 16. – С. 55–64.
48. Дерев'янка С. М. Обмеження предмета всеукраїнського референдуму: проблеми правового регулювання / С. М. Дерев'янка // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 3 (13). – С. 96–102.
49. Дерев'янка С. М. Політико-правові засади референдумів в Україні : монографія / С. М. Дерев'янка ; Прикарпат. нац. ун-т ім. В. Стефаника. – Івано-Франківськ : Вид-во «Місто НВ», 2011. – 847 с.
50. Дерев'янка С. М. Проблеми закріплення видів референдумів у Конституції України / С. М. Дерев'янка // Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави : зб. наук. праць. – Черкаси : Вид. відділ ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2008. – С. 21–27.
51. Дерев'янка С. М. Проблеми нормативно-правового регулювання джерел фінансування місцевих референдумів / С. М. Дерев'янка // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 65–71.
52. Дерев'янка С. Формула референдуму: проблеми та перспективи конституційного закріплення / С. Дерев'янка // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. праць. – 2008. – № 4 (55). – С. 101–111.
53. Дерев'янка С. М. Поняття «місцевий референдум» у законодавчих актах України: політико-правовий зміст дефініції / С. М. Дерев'янка // Актуальні проблеми політики. – О., 2012. – Вип. 46. – С. 348–358.
54. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі : навч.-метод. посіб. / В. Бебик, В. Бортніков, Л. Дегтерьова, А. Кудряченко ; за заг ред. В. Бебика. – К. : ІКЦ «Леста», 2006. – 248 с.

- 55.Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16.11.2009 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 33.
- 56.Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) «Верховенство права», схвалена на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr).
- 57.Доповідь про стан розвитку громадянського суспільства в Україні / А. В. Єрмолаєв, Д. М. Горелов, О.А. Корнієвський та ін. – К. : НІСД, 2012. – 48 с.
- 58.Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії. – Доповідь підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа. – Київ, 2016 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Shadow_Referendum_Edit.pdf.
- 59.Європейська правова база місцевого і регіонального розвитку : бюлетень / Делегація України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи [та ін.]. – К. : Паливода А.В., 2010. – С. 61–68.
- 60.Європейська хартія міст II Маніфест нової урбаністики. 15-та Пленарна сесія Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Резолюція 269 (2008 р.). // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1303089&Site=COE&direct=true>.
- 61.Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
- 62.Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с.

- 63.Єльчієва О. Р. Місцевий референдум як один з інструментів децентралізації державної влади в Україні / О. Р. Єльчієва // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – Вип. 3 (спец. вип.). – С. 261–263.
- 64.Жуган М. Г. Всенародне обговорення і референдум в конституційному процесі : зб. наук. пр. – Х., 2002. – Вип. 2. – С. 5–11.
- 65.Заворотченко Т. М. Виборче законодавство та право на референдум: теоретико-правовий аналіз / Т. М. Заворотченко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 1. – С. 69–79.
- 66.Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
- 67.Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
- 68.Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні – К. : НІСД, 2013. – 42 с.
- 69.Зведені рекомендації до законопроекту №7082 «Про місцевий референдум» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vchilka.in.ua/iprporbc/Зведені+рекомендації+до+законопроекту+№7082+«Про+місцевий+референдум»с/main.html>
- 70.Зварич І. Політико-правові засади референдумів в Україні: політологічний контекст / І. Зварич // Віче. – 2012. – № 3. – С. 14–15.
- 71.Ільницький М. С. Референдум як форма безпосередньої демократії в Україні / М. С. Ільницький // Форум права. – 2016. – № 3. – С. 103–105 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
- 72.Іовчу Г. М. Ефективність референдумів у контексті забезпечення права громадян на участь у процесі прийняття суспільно-політичних рішень та впливу на політичний процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_35/Gileya35/P8_doc.pdf.
- 73.Кабышев В. Т. Прямое народовластие в социалистическом государстве / В. Т. Кабышев. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1974. – 152 с.

- 74.Калакура О. Я. Референдум в Україні як політико-правовий інститут / О. Я. Калакура // Гілея : науковий вісник. Зб. наук. пр. / гол. ред. В. М. Вашкевич. – К. : ВІР УАН, 2012. – Вип. 59 (№ 4). – С. 822–823.
- 75.Каплан Ю. Пряма демократія на місцевому рівні: форми і механізми здійснення в розвинених країнах світу. Національний інститут стратегічних досліджень. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul2009/30.htm>.
- 76.Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні: ухвалені Венеційською комісією на 47-й сесії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2364>.
- 77.Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Анатолій Миколайович Колодій. – К., 1999. – 36 с.
- 78.Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. – К. : Юрінком, 1998. – 208 с.
- 79.Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація / А.М. Колодій // Альманах права. – 2012. – Вип. 3. – С. 42–46.
- 80.Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 05 лютого 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318.
- 81.Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність / [упоряд. І. О. Кресіна; відп. ред. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Інст держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 400 с.
- 82.Конституційне право України : посіб. для підготовки до іспитів / Ю. Г. Барабаш, Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин та ін. – 3-тє вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2016. – 346 с.
- 83.Конституція України – Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості

- Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
84. Конституція України. Науково-практичний коментар / Редкол. В. Я. Тацій [та ін.]. – Національна академія правових наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2011. – 1128 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uport.inf.ua/konstitutsiya-ukrajini-naukovo-praktichniy.html>.
 85. Копейчиков В.В. Теорія держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 244.
 86. Копиленко О. Л. Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації / О. Л. Копиленко ; АПНУ, Ін-т держави і права НАНУ. – К. : Таксон, 2001. – 362 с.
 87. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посібник / Корнієнко М. І. – К. : Алерта, 2005. – 144 с.
 88. Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии / В. Ф. Коток. – М. : Наука, 1964. – 192 с.
 89. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посібник / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
 90. Кресіна І. О. Актуальне політико-правове дослідження про референдуми в Україні / І. О. Кресіна // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – Вип. 55. – С. 597–599.
 91. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2010. – 258 с.
 92. Курьянович О. Референдум в Республіці Білорусь 14 травня 1995 р.: причини, хід, підсумки // О. Курьянович // Український історичний збірник. – К., 2013. – Вип. 16. – С. 213–228.
 93. Ластовка О. А. Організація та проведення місцевих референдумів в Україні / О. А. Ластовка // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 264–267.
 94. Ластовка О. А. Організація та проведення референдумів у Швейцарії /

- О. А. Ластовка // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1. – С. 25–29.
95. Лациба М. Аналіз правового регулювання механізмів місцевої демократії в Україні / М. Лациба, І. Лукеря, О. Огданська (Ващук). – С. 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucipr.kiev.ua/publications/analiz-pravovogo-reguluvannia-mekhanizmv-mistcevoii-demokratiii-v-ukraini>.
 96. Лучин В. О. Референдум в механизме социалистического самоуправления / В. О. Лучин // Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции. – М., 1986. – С. 77–88.
 97. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.
 98. Любченко П. М. Місцевий референдум як пріоритетна форма волевиявлення громадян у сфері місцевого самоврядування / П. М. Любченко // Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб. / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – Вип. 61. – С. 34–39.
 99. Любченко П. М. Місцевий референдум як пріоритетна форма волевиявлення громадян у сфері місцевого самоврядування / П. М. Любченко // Проблеми законності. – Х., 2006. – Вип. 84. – С. 40–47.
 100. Магера А. Й. Проведення будь-якого обласного референдуму суперечить законодавству України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/2577-andriy-magera-2>.
 101. Маклаков В. В. Референдум в буржуазном государстве / В. В. Маклаков // Правоведение. – 1975. – № 3. – С. 96–103. – (Изд-во Ленингр. ун-та).
 102. Малкіна Г. М. Референдум як засіб реалізації політичної відповідальності / Г. М. Малкіна // Політологічний вісник. – К., 2008. – № 32. – С. 147–156.
 103. Мануїлова К. В. Конституційне становлення децентралізації публічної влади Швейцарії: історична ретроспектива / К. В. Мануїлова // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 19. – С. 102–105.

104. Маріонеткова Рада Криму призначила референдум про входження в РФ на 16 березня // Українська правда. – 6 березня 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/6/7017802/>.
105. Маркітантов В. Референдум як форма прямої демократії: зарубіжний і вітчизняний досвід / В. Маркітантов, В. Нечитайло // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2015. – Вип. 27. – С. 69–74.
106. Марченко М. Н. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / М. Н. Марченко ; 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2009-2009. – Т. 2. – 2002. – 528 с.
107. Марченко М. Н. Референдум в системе западной демократии (правовой аспект) / М. Н. Марченко // Методологические проблемы правоведения. – М., 1994. – С. 87–109.
108. Масич В. В. Референдум як інструмент зворотного зв'язку: світові тенденції та Україна // Держава і право. – К., 2011. – Юридичні і політичні науки. – С. 639–642.
109. Мельниченко В. До питання законодавчого регулювання місцевих референдумів в Україні / В. Мельниченко // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2013. – Вип. 1. – С. 173–183 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2013_1_19.
110. Милосердна І. М. Законодавче закріплення та функціонування інституту референдуму: світовий досвід / І. М. Милосердна // Актуальні проблеми політики. – 2014. – Вип. 51. – С. 185–195.
111. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
112. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти : матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ / [передмов. М.В. Оніщука ; автор. кол.: В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, Д. С. Базілевич, Н. О. Кузнецова, Л. В. Черничка ; упоряд.: С. І. Пиняк, Ю. П. Гарбуз,

- Г. С. Степанян]. – К. : СПД Москаленко О.М., 2009. – 60 с.
113. Могилевець О. Ю. Референдум: швейцарський досвід та українські проблеми // Наук. зап. – К., 2006. – Т. 57. – С. 88–92.
 114. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя: проблеми ефективності / О. Г. Мурашин // II Право України. – 1999. – № 10. – С. 3–7.
 115. Нудненко Л. А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы : монография / Л. А. Нудненко. – М. : Российская академия правосудия, 2004. – 252 с.
 116. Об укреплении демократических институтов как гарантии будущего демократии : Резолюция Совета Европы № 1353(2003) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2003%5D/%5BMaastricht_2003%5D/Res.-1353-Rus.asp.
 117. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії : монографія / Н. М. Оніщенко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 69 с.
 118. Оніщук М. В. Безпосередня демократія, представницька демократія та муніципальна демократія: проблеми ідентифікації і розмежування / М. В. Оніщук // Вісник Академії правових наук. – 2006. – № 4. – С. 65–77.
 119. Оніщук М. В. Загальнонаціональна та локальна референдна демократія: перспективи для України / М. В. Оніщук // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка : наук.-теорет. журнал : у 2 ч. – Луганськ, 2009. – Вип. 3, ч. 1. – С. 5–18.
 120. Оніщук М. В. Конституційні основи референдної демократії в Україні: проблеми теорії та методології / М. В. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 12. – С. 5–16.
 121. Оніщук М. В. Конституційні принципи референдної демократії в Україні / М. В. Оніщук // Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми : зб. наук. праць членів Товариства конституційного права з нагоди десятої річниці Конституції України, Конституційного Суду України та

- самого Товариства / відп. ред. проф. П. Ф. Мартиненко і доц. В. М. Кампо. – К. : «Купріянова», 2007. – С. 140–165.
122. Оніщук М. В. Новий Закон України «Про місцевий референдум» – гарантія відродження місцевого самоврядування в Україні / М. В. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 8. – С. 6–13.
 123. Оніщук М. В. Поняття та типологія референдної демократії: конституційно-правові аспекти / М. В. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 2. – С. 5–18.
 124. Оніщук М. В. Проблеми генезису і типології референдної демократії: світовий конституційний досвід / М. В. Оніщук, В. Л. Федоренко // Конституція і народний суверенітет в Україні : зб. наук. праць / за заг. ред. В. М. Кампа, М. В. Савчина. – К. : ПП «Час друку», 2008. – С. 233–261.
 125. Оніщук М. В. Референдна демократія в Україні: локальний вимір / М. В. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 10. – С. 9–18.
 126. Оніщук М. В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики : монограф. / М. В. Оніщук. – К. : Видавництво Європейського університету, 2009. – 450 с.
 127. Оніщук М. В. Теоретико-методологічні основи класифікації референдної демократії: український та зарубіжний досвід / М. В. Оніщук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2008. – Вип. № 9. – С. 84–93.
 128. Оніщук М. В. Типологія референдної демократії: швейцарська, французька та американська моделі референдної демократії / М. В. Оніщук // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка : наук.-теорет. журнал. – Луганськ, 2010. – Вип. 1. – С. 5–15.
 129. Оніщук М. Референдна демократія як пріоритетний напрямок конституційно-правових досліджень в Україні / М. Оніщук // Наука конституційного права України: сучасний стан та напрямки розвитку :

- матеріали виступів учасників «круглого столу» / за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2009. – С. 6–13.
130. Оніщук М. В. Закон України «Про місцевий референдум» – перший потужний крок до удосконалення інститутів локальної демократії в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/22406>.
 131. Оніщук М.В., Федоренко В.Л. Проблеми генезису і типології референдної демократії: світовий конституційний досвід / М.В. Оніщук, В.Л. Федоренко // Конституція і народний суверенітет в Україні : зб. наук. праць / за заг. ред. В. М. Кампа, М. В. Савчина. – К., 2008. – С. 232–267.
 132. Орзіх М. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків / М. Орзіх // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / за ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2002. – С. 61–72.
 133. Офіційний портал Верховної Ради України: Законотворчість. Законопроекти. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
 134. Павлова К. В. Щодо поняття «референдум»: теоретичні та практичні проблеми // К. В. Павлова // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики» (Донецьк, 15 берез. 2013 р.). – Донецьк, 2013. – С. 163–169.
 135. Палєєва Ю. С. Референдум – загальновизнаний демократичний інститут: історія і сучасність / Ю. С. Палєєва // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Сер. : Юридичні науки. – 2013. – № 1. – С. 43–50.
 136. Панкевич І. М. Інститут безпосередньої демократії та розвиток українського конституціоналізму / І. М. Панкевич // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Випуск 58. – С. 95–102.
 137. Пеліванова Н. І. Щодо удосконалення конституційних засад реформування місцевого самоврядування. Аналітична записка. Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті

- України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1567/>.
138. Пиняк С. Предмет місцевого референдуму в Україні: теоретичні та нормопроєктні аспекти // Держава та регіони. – Серія: Право. – 2009. – № 1. – С. 101–106.
 139. План дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки, ухвалений Комітетом Міністрів Ради Європи 21.01.2015 р. [CM/Dei/Dec(2015)1217] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f600d>.
 140. Плахотнік О. В. Конституційне право громадян брати участь у всеукраїнських та місцевих референдумах і його забезпечення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Плахотнік ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2010. – 22 с.
 141. Плахотнік О. В. Види конституційного права громадян України брати участь у референдумах / О. В. Плахотнік // Право і суспільство. – 2009. – № 6. – С. 37–41.
 142. Плахотнік О. В. До питання конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському і місцевому референдумах / О. В. Плахотнік // Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – К. : ВІКНУ, 2009. – Випуск 21. – С. 188–192.
 143. Плахотнік О. В. Зміст конституційного права громадян України брати участь у референдумах / О. В. Плахотнік // Науковий вісник ДДУВС. – 2008. – № 4. – С. 61–69.
 144. Погорілко В. Ф. Від референдуму – до Конституції / В. Ф. Погорілко, М. І. Малишко // Голос України. – 1993. – 18 серпня. – С. 3.
 145. Погорілко В. Ф. Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні / В. Ф. Погорілко // Антологія української юридичної

- думки : в 10 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Видавничий Дім «Юридична Книга», 2005. – 944 с.
146. Погорілко В. Ф. Референдне право України : навч. посіб. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.
 147. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність : монограф. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко; за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.
 148. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В.Л. Федоренка. – 2-ге вид., переробл. і доопр. – К. : Алеута ; КНТ ; Центр учбової літератури, 2010. – 432 с.
 149. Полторак В. А. Референдум как социологическая технология / В. А. Полторак // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – Х., 2006. – Т. 1. – С. 306–310.
 150. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. Толкованова В. В. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
 151. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні : правове регулювання безпосередньої демократії : навч. посіб. / О. В. Прієшкіна. – К. : Кондор, 2004. – 336 с.
 152. Прієшкіна О. В. Конституційний лад України та його роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. В. Прієшкіна. – К., 2009. – 40 с.
 153. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки : Закон України від 09.04.2015 р. № 317-VIII // Голос України від 20.05.2015 р. – № 87.
 154. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

155. Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою : Указ Президента України від 15.01.2000 р. № 65/2000 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65/2000>.
156. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – С. 966.
157. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
158. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1286-12> (втратив чинність на підставі № 5475-VI від 06.11.2012 р.)
159. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р. № 5475-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 92. – Ст. 3729.
160. Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту Про місцевий референдум в Україні № 7082 та пропозиції громадських експертів // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2012. – № 1. – 60 с.
161. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави : посіб. для студентів спеціальності «Правознавство». Вид. 2-е, зі змінами і доп. – К., 1994. – 236 с.
162. Резолюція 1320 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про Кодекс належної практики у виборчих справах» від 30.10.2002 р. CDL-AD(2002)023rev // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ukr).
163. Резолюція 1459 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про усунення обмежень на право голосу» від 24.06.2005 р. № 1459(2005)

- // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_715.
164. Резолюція 1549 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про функціонування демократичних інституцій в Україні» 19.04.2007 р. № 1549(2007) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_760.
165. Резолюція 2145 (2017) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інститутів в Україні» // Дебати Асамблеї 25 січня 2017 року (6-е засідання) (Дос 14227, доповідь Комітету з дотримання зобов'язань і зобов'язань державами-членами Ради Європи (Моніторингового комітету), співдоповідачі : Пан Жорді Хуclà і Г-н Аксель Фішер). Текст, прийнятий Асамблеєю 25 січня 2017 року (6-е засідання).
166. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 27.03.2014 р. щодо територіальної цілісності України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tyzhden.ua/Politics/106073>.
167. Рекомендація 1821 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» від 23.11.2007 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>.
168. Рекомендація 346 (2103) щодо Регіонів та територій зі спеціальним статусом у Європі // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://blogs.pravda.com.ua/authors/stavniychuk/5332f5e18cfe3/view_print/.
169. Рекомендація R (99) 15 Комітету Міністрів Ради Європи «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній» від 09.09.1999 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_726.
170. Рекомендація Rec (2013) 348 «Місцева і регіональна демократія в Україні» [CG(25)8FINAL] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2795761&SecMode=1&DocId=2270072&Usage=2>.

171. Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739/conv.
172. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодяжна [та ін.] ; за заг. ред. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.
173. Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе : Рекомендация № 1704(2005)1 Парламентской Ассамблеи Совета Европы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2005\]/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2005]/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp).
174. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>.
175. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-08>.
176. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>.

177. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>.
178. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 4. – С. 36
179. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00>.
180. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-14>.

181. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / П. Розанвалон ; [пер. з фр. Є. Марічева]. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 287 с.
182. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / під ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 261 с.
183. Розумний О. М. Референдум 17 березня 1991 року як етап суверенізації України // О. М. Розумний // Гілея. – К., 2013. – Вип. 72 (№ 5). – С. 842–846.
184. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права / Ж.-Ж. Руссо ; перевод с франц. А. Д. Хаютина и В. С. Алексеева-Попова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lib.ru/FILOSOF/RUSSO/prawo.txt_with-big-pictures.html.
185. Руссо Жан-Жак. Суспільний договір // Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / Упор.: С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд ; відп. ред. С. Головатий ; наук. ред. С. Головатий, О. Сироїд, О. Волкова, А. Черевко ; вступне сл. С. Головатий. – К. : «Книга для бізнесу», 2008. – 1128 с.
186. Сабо Имре. Социалистическое право. – М. : Прогресс, 1964. – 396 с.
187. Семененко, А. Референдум 17 березня 1991 р. та його політичне значення // Наукові записки з української історії. – Переяслав-Хмельницький, 2005. – Вип. 17. – С. 242–246.
188. Серьогін В. О. Конституційне право України : навч. посіб. / В. О. Серьогін ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2010. – 368 с.
189. Скрипнюк В. М. Правові проблеми визначення та забезпечення функціонування місцевого самоврядування / В. М. Скрипнюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2006. – Вип. 29. – С. 279–286.
190. Скрипнюк О. О. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя / О. О. Скрипнюк // Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. – № 1. – С. 37–44.
191. Скрипнюк О. О. Особливості здійснення місцевого самоврядування та

- виконавчої влади в місті Києві: питання теорії і практики / О. О. Скрипнюк // Юридична Україна. – 2012. – № 12. – С. 14–20.
192. Скрипнюк О. О. Теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі / О. О. Скрипнюк // Юридична Україна. – 2010. – № 1. – С. 10–15.
193. Скрипнюк О. О. Реалізація принципу народного суверенітету в Україні: теоретико-правовий аспект : дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. О. Скрипнюк. – К., 2015. – 212 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vmurol.com.ua/upload/Naukovo_doslidna%20robota/Specradi/Skripnyuk/Skripnyuk_diser.pdf.
194. Совгиря О. В. Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навч. посібник. – 2-е видання – К. : Юніком-Інтер, 2012. – 544 с.
195. Ставнічук А. П. Генезис інституту місцевого референдуму / А. П. Ставнічук // Юридична наука. 2015. – № 10. – С. 7–17.
196. Ставнічук А. П. Конституційно-правова практика регулювання та проведення місцевих референдумів у зарубіжних країнах / А. П. Ставнічук // Юридична наука. – 2015. – № 11. – С. 50–58.
197. Ставнічук А. П. Міжнародні стандарти належної практики щодо проведення місцевих референдумів / А. П. Ставнічук // Международный научно-практический правовой журнал «Legea și viața» («Закон и Жизнь») (Молдова). – № 12/3 (300). – С. 82–86.
198. Ставнічук А. П. Місцевий референдум – пріоритетна форма прямої демократії у місцевому самоврядуванні / А. П. Ставнічук // Юридична Україна. – 2015. – № 6. – С. 24–28.
199. Ставнічук А. П. Сутність, зміст, істотні ознаки місцевого референдуму / А. П. Ставнічук // Науково-практичний фаховий збірник наукових праць «Прикарпатський юридичний вісник». – 2016. – № 6. – С. 37–40.

200. Ставнійчук М. І. З «безпредела» – у безправ'я // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела: http://lb.ua/news/2015/10/23/319107_z_bezpriediela-bezpravya.html.
201. Стан відкритості та прозорості у діяльності органів місцевої виконавчої влади Волині щодо підтримання належних умов для співробітництва із НДО (24 липня 2006 р.) [Електронний ресурс] / Український незалежний центр політичних досліджень. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/print.php?sid=5754>.
202. Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
203. Статут Ради Європи : міжнародний документ від 05.05.1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001.
204. Стешенко Т. В. Актуальні аспекти вдосконалення організації і проведення місцевих референдумів в Україні / Т. В. Стешенко, Г. І. Салівон // Проблеми законності. – 2014. – Вип. 127. – С. 28–32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2014_127_6.
205. Стогова О. В. Референдум: проблеми політичної теорії та практики // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку. – Суми, 2008. – Ч. 1. – С. 65–69.
206. Тацій В. Я. Місцеве самоврядування в системі місцевої влади України / В. Я. Тацій // Актуальні проблеми державного управління : збірник Укр. акад. держ. управл. при Президентові України (Хар. філія). – 2001. – № 1. – С. 31–39.
207. Тодика Ю. М. Народовластие в условиях глобализации : монография / Ю. М. Тодика, О. Ю. Тодика ; под ред. А. В. Петришина. – Х. : Право, 2005. – 336 с.
208. Толкованова В. В посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.

209. Толстенко В. Л. Інститути безпосереднього народовладдя у визначенні форми сучасної держави: правові аспекти / В. Л. Толстенко // Право України. – 2014. – № 3. – С. 171–178.
210. Трачук П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні [Текст]: [монографія] / П. А. Трачук. – Ужгород : Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2003. – 216 с.
211. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти / В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Преса України, 2010. – 631 с.
212. Українська Революція гідності, агресія РФ і міжнародне право / М. М. Антонович та ін. ; упорядкув. і заг. ред. Задорожній О. В. ; Укр. асоц. міжнар. права. – К. : К.І.С., 2014. – 1013 с.
213. Участь громадськості у законодавчому процесі : інформ.-аналіт. дослідж. Програми сприяння Парламенту України ун-ту Індіани (США) ; за ред. А. М. Євгенєвої. – К. : Лабораторія законодавч. ініціатив, 2006. – С. 48.
214. Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування : навчальний посібник / за ред. Кравченка В. В. – К. : Атака, 2004. – 264 с.
215. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 250 с
216. Федоренко В. Л. Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні: досвід, проблеми та перспективи / В. Л. Федоренко // Вісник Центральної виборчої комісії №1 (28) 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2014_1/visnikl_2014_st_21.pdf.
217. Федоренко В. Л. Інститут місцевого референдуму в Україні: проблеми теоретико-методологічного та законодавчого забезпечення / В. Л. Федоренко, Н. О. Кузнецова, Л. В. Черничка // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2 (88). – С. 35–50.
218. Федоренко В. Л. Реформа місцевого самоврядування та територіальної

- організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України / В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко // Публічне право. – 2015. – № 2. – С. 37–44.
219. Федоренко В. Л. Розвиток нормативних положень Конституції України про референдуми в новому законодавстві, про всеукраїнський та місцеві референдуми / В. Л. Федоренко // Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 4-й річниці Конституції України, 1–3 черв. 2000 р., Закарпаття, Україна. – Ужгород, 2000. – С. 254–261.
220. Федоренко В. Л. Співвідношення референдуму з іншими формами безпосередньої демократії / В. Л. Федоренко // Держава і право : щорічник наук. пр. молодих вчених – К., 1999. – Вип. 2. – С. 84–90.
221. Федоренко В. П. Предмети всеукраїнського референдуму: реалії та перспективи / В. П. Федоренко // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. – Одеса, 1998. – Вип. 3–4. – С. 300–305.
222. Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. Л. Федоренко ; Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1999. – 18 с.
223. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / Фрицький О. Ф. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.
224. Фрицький Ю.О. Теоретичні засади державної влади в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Юрій Олегович Фрицький. – К., 2009. – 38 с.
225. Хаврук І. Інститути прямої демократії в Україні: референдуми за народної ініціативи, що не відбулися / І. Хаврук // Історико-політичні проблеми сучасного світу : збірник наукових статей. – Чернівці : «Рута», 2006. – Т. 12–13. – С. 297–301.
226. Хаврук І. А. Компетентність громадян як критерій оцінки інституту референдуму / І. А. Хаврук // Грані : науково-теоретичний та громадсько-політичний альманах. – 2006. – № 2 (46). – С. 122–126.

227. Хаврук І. А. Референдум як легітимний політичний інститут та як інститут легітимації / І. А. Хаврук // Політологічний вісник : збірник наукових праць. – К. : Знання України, 2003. – № 15. – С. 155-101.
228. Хаврук І. А. Референдуми у конституційних процесах в Україні, Білорусі, Росії / І. А. Хаврук // Вісник Львівського університету. Серія Міжнародні відносини. – Львів : ЛНУ, 2004. – Випуск 13. – С. 23–31.
229. Хаврук І. А. Співвідношення термінів «референдум» і «плебісцит» // Політологічний вісник : збірник наукових праць. – К. : Центр української духовної культури, 2005. – № 19. – С. 243–253.
230. Хаврук І. А. Конституційний референдум у рішенні Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року // Слов'янський вісник. – Рівне, 2011. – Серія. – С. 272–276.
231. ЦВК оцінила результати «референдуму 11 травня» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/84530-cvk_ocinila_rezultati_referendumu_u_doneckiy_ta_luganskiy_ob.html
232. Цоклан В. І. Система сучасних джерел конституційного права України : монографія / В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко ; за ред. В. Л. Федоренка. – К. : Ліра-К, 2009. – 400 с.
233. Червонюк В. И. Теория государства и права : учеб. / В. И. Червонюк. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 704 с.
234. Черкес М. Е. Референдум по народной инициативе и его политико-правовые последствия / М. Е. Черкес // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем. – К., 2000. – С. 116–118.
235. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2003. – 320 с.
236. Чиркин В. Е. Общечеловеческие ценности, философия права и позитивное право / В. Е. Чиркин // Право и политики. – 2000. – № 8. – С. 4–13.
237. Чубарук Т. В Науково-теоретичне розуміння принципів права: основні категорії та підходи / Т. В. Чубарук // Закарпатські правові читання : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. студентів та аспірантів, 28–30 квітня 2009

- р., Ужгород / за заг. ред. Ф. Г. Ващука. – Ужгород : Закарпатський державний університет, 2009. – С. 65–67.
238. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: акад. курс : підруч. / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 480 с.
239. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монограф. / В. М. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком», 2005. – 560 с.
240. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право / В. Н. Шаповал. – К. : ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.
241. Шахназаров Г. Х. Социалистическая демократия. Некоторые вопросы теории / Г. Х. Шахназаров. – М. : Политиздат, 1974. – 191 с.
242. Швейцария. Референдум, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://tvrain.ru/news/swiss_referendum-417753/.
243. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні / С. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – 640 с.
244. Шемшученко Ю. С. Від Декларації – до Конституції / Ю. С. Шемшученко // Правова держава : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1997. – Вип. 8. – С. 3–12.
245. Шемшученко Ю. С. Влада / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К., 1998. – Т. 1 : А-Г. – С. 490.
246. Шемшученко Ю. С. Роль і значення Конституції України у державотворенні і правотворенні; проблеми теорії та практики / Ю. С. Шемшученко // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: до 10-річчя Конституції України і 15-ї річниці незалежності України : мат. наук.-прак. конф. (м. Київ, 26 червня 2006) : зб. наук. ст. / за ред. Ю. С. Шемшученка; упор. І. О. Кресіна, В. П. Нагребельний, Н. М. Пархоменко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – С. 6–12.

247. Шимко О. Р. Актуальні проблеми розвитку референдумного права України: стан і перспективи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 5. – С. 97–105.
248. Шляхтун П. П. Конституційне право України : підруч. / П. П. Шляхтун. – К. : «Освіта України», 2008. – 592 с.
249. Шмеріга В. І. Конституційне право України : інтерактивний курс / В. І. Шмеріга, Н. М. Крестовська. – Х. : Одісей, 2004. – 240 с.
250. Штефан М. Й. Принципи цивільного права України / М. Й. Штефан // Антологія української юридичної думки. Т. 10. Юридична наука незалежної України. – К. : Вид. Дім «Юрид. кн.», 2005. – С. 531–546.
251. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебное пособие / Е. С. Шугрина. – Новосибирск : Изд-во Новосиб. ун-та, 1995. – 268 с.
252. Ще дві ініціативні групи з проведення місцевого референдуму... // Офіційний сайт КМДА. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://day.kmv.gov.ua/news.asp?IdType=1&Id=84901>.
253. Що таке демократія? Словник-посібник для школярів / М. Шимановський, А. Ткачук, Д. Гнелиця. – К. : Ін-т громад. сусп-ва, 2002. – 40 с.
254. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енциклопедія, 1999. – Т. 2. – С. 701.
255. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – 792 с.
256. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2002. – Т. 4. – 720 с.
257. Юридична енциклопедія [Текст] : у 6 т. – К. : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 1998. – Т. 1. – С. 357.
258. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5: П-С. – 736 с.
259. Ющенко О. О. Досвід референдуму як основної форми участі громадян у законотворчому процесі в зарубіжних країнах та перспективи для України

- / О. О. Ющенко // Вибори 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи : зб. мат. Міжнар. наук.-прак. конф. (м. Київ, 31 жовтня – 1 листопада 2006). – К. : Вид-во ЦВК, 2007. – С. 309–310.
260. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні / О. І. Ющик. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. – 190 с.
261. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монограф. / О. І. Ющик. – К : Парлам. вид-во, 2004. – 519 с.
262. Явич Л. С. Общая теория права : учеб. для юрид. вузов и факультетов / Л. С. Явич. – Л. : Из-во Ленингр. ун-та, 1976. – 286 с.
263. Явич Л. С. Сущность права / Явич Л. С. – Л. : Ленинградский Ун-т, 1985. – С. 149–150.
264. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / Український центр незалежних політичних досліджень. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6010&mode=thread&order=0&thold=0>.
265. Янчук А. Референдний процес як предмет конституційно-правового регулювання / А. Янчук // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 12. – С. 11–14.
266. Янчук А. О. Проведення референдумів в Україні (конституційно-правові аспекти) : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / А. О. Янчук. – К., 2009. – 20 с.
267. Янчук А. О. Місцевий референдум – пріоритетна форма прямої демократії у місцевому самоврядуванні / А. О. Янчук, О. В. Батанов, В. В. Кравченко // Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / Антонечко В. О., Баймуратов М. О., Батанов О. В. та ін. ; за ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – С. 416–426.

268. Янчук А.О. Основні етапи розвитку референдумів / А.О. Янчук // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – Вип. 28. – С. 251–256.
269. Янчук А. О. Поняття референдного процесу / А. О. Янчук // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – Вип. 31. – С. 98–103.
270. Янчук А. О. Поняття референдуму як форми безпосередньої демократії / А. О. Янчук // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – Вип. 27. – С. 236–241.
271. Янчук А. О. Співвідношення референдумів та інших конституційних форм безпосередньої демократії / А. О. Янчук // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – Вип. 29. – С. 208–214.
272. Янчук А. О. Становлення та розвиток референдумів в Україні / А. О. Янчук // Наукові записки : серія «Право». – Острог : Вид. нац. ун-тету «Острозька академія», 2005. – Вип. 6. – С. 166–173.
273. Янчук А. О. Форми безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування – основа безпосередньої демократії у системі місцевого самоврядування: поняття та політико-правова природа / А. О. Янчук, О. В. Батанов, В. В. Кравченко // Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / Антонечко В. О., Баймуратов М. О., Батанов О. В. та ін. ; за ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – С. 395–406.
274. Article 42 and 43 of the Law on Communes of 1998.
275. Bruno Kaufmann, M. Dane Waters. Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in

- Europe, Initiative & Referendum Institute Europe. – Carolina Academic Press, 2004. – 180 p.
276. Butler D. Referendums. Comparative Study of Practice and theory / D. Butler, A. Ranney. – Washington, 1994. – 286 p.
277. CDL(2009)075-e The Venice Commission – The Council of Europe’s Advisory Body on Electoral Matters // [Electronic Resource]. – Mode of access: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2009\)075-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2009)075-e).
278. CDL-AD (2002) 023rev. Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002) // [Electronic Resource]. – Mode of access: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e).
279. CDL-INF (2001) 010. Guidelines for Constitutional Referendums at National Level, adopted by the Venice Commission at its 47th Plenary Meeting (Venice, 6–7 July 2001) // [Electronic Resource]. – Mode of access: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)010-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)010-e.aspx).
280. CDL-AD(2007)008rev-f Code de bonne conduite en matière référendaire adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 19e réunion (Venise, 16 décembre 2006) et la Commission de Venise lors de sa 70e session plénière (Venise, 16–17 mars 2007) // [Electronic Resource]. – Mode of access: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)008rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)008rev.aspx).
281. CDL-AD (2011) 003rev-ukr Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) // [Electronic Resource]. – Mode of access: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr).
282. David Butler, Austin Ranney. Referendums around the world: the growing use of direct democracy. – AEI Press, 1994. – 304 p.
283. Democracy International // [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.european-referendum.org>.

284. Derecho Constitucional. Volumen I : El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. – 6 Ed. / L. Luis, Eduardo Guerra, Espin etc. – Valencia : Tirant lo blanch, 2003. – 516 s.
285. Direct Democracy. Research Centre on Direct Democracy // [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://c2d.unige.ch>.
286. Gold J. Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements / J. Gold // American Journal of International Law. – 1983. – Vol. 77. – № 3. – P. 443–489.
287. Klima K. Ustavní právo. 2., rozšířené vydání / K. Klima. – Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Ceněk, s.r.o., 2004. – 824 s.
288. Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik / K. Klima // Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 16–17, 47–48.
289. Lilita Seimuskane. Local Referendums as a Paradigm for Transformation of Citizens Participation in Latvia. Socialiniai tyrimai / Lilita Seimuskane, Inga Vilka. // Social Research. – 2012. – Nr. 3 (28). – P. 76–86.
290. Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview. – 2011. – P. 9–29.
291. Local Referendums: Report. – Council of Europe, 1993. – 58 p.
292. Meese Edwin III. The Meaning of the Constitution / Edwin Meese III. Chairman of the Editorial Advisory Board / The Heritage Guide to the Constitution. – Washington, 2005. – S. 2–15.
293. Prawo konstytucyjne / Zbigniew Witkowski, Jan Galster, Bożena Gronowska, Waław Szyszkowski, Agnieszka Bień-Kacała, Adam Cieszyński, Katarzyna Witkowska. – Toruń, 2006. – 760 s.
294. Qvortrup M. A. Comparative Study of Referendums: Government by the People / M. A. Qvortrup. – Manchester : Manchester University Press, 2005. – 208 p.
295. Resolution № 1121(1997) on instruments of citizen participative democracy [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://assembly.coe.int/Main.asp?lin=/Documents/AdoptedText/ta97/ERES1121.html>.

296. Referendums in Central and Eastern Europe / [Electronic Resource]. – Mode of access: http://www.pervygoslos.org/conferences/2006/vivien_eloadas.pdf.
297. Resolution 1549 (2007) Functioning of democratic institutions in Ukraine Author(s): Parliamentary Assembly [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17533&lang=en>
298. Sagan Stanisław. Prawo konstytucyjne RP / Stanisław Sagan. – Warszawa, 1999. – 261 s.
299. Santory G. The Theory of Democracy Revisited / G. Santory. – New Jersey : Chatham House, 1987. – 382 p.
300. The citizens' initiative and referendum: Direct democracy in five countries of Europe. A reader compiled by Michael Wallace-Macpherson. – Guildford and Berlin. – 54 p.
301. The Initiative and Referendum Institute Europe // [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.iri-europe.org>.
302. Thurber J. A. Campaigns and elections American style / J. A. Thurber / edited by James A. Thurber and Candice J. Nelson. – Third edition. – Boulder, Colo : Westview Press, 2009. – 339 p.
303. Tocqueville A. Democracy in America / A. Tocqueville. – Vol. 1. – N.-Y. : Arlington House. – 532 p.