СЕРІЯ «Державне управління»

УДК: 35

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-6\(12\)-10-22](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-6(12)-10-22)

Романенко Євген Олександрович доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, Проректор Національного авіаційного університету, проспект Любомира Гузара, 1, Київ, 03058, тел.: (044) 406-79-01, e-mail: poboss1978@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2285-0543>

ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ

Анотація. Проголошена та впроваджувана на Україні децентралізація, як один із принципів побудови нової політико-правової системи, лише підвищує роль та відповідальність місцевого самоврядування у системі організації суспільства. Дослідження присвячене місцевому референдуму як елементу сучасної моделі управління у місцевому самоврядуванні. Українська правова дійсність зробила крок назад у цьому питанні, і, незважаючи на попередній досвід проведення місцевих референдумів, на сьогодні містить нормативну прогалину у регулюванні цього питання. Конституція України є лише основою для проведення місцевого референдуму, тоді як детальні порядки їхньої організації повинні бути визначені спеціальними законодавчими актами.

Визначено, що належне нормативне врегулювання спроможне стати запобіжником необдуманого незаконного використання цього механізму. Доведено, що міжнародна практика передбачає також такі форми безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива, народне вето, інститут конституційної скарги, подання петицій, накази виборців, комітети громадян, консультативні опитування. Проте застосування цих інститутів народовладдя не передбачено українським законодавством.

Відмічено, що на місцевому рівні референдум – це інструмент, за допомогою якого план або рішення місцевого представницького органу виноситься на обговорення місцевої спільноти за ініціативою даного органу або самих громадян, а народна ініціатива являє собою право громадян висувати пропозиції на розгляд місцевого представницького органу. Комітет Міністрів Ради Європи підкреслив, що процедури і результати консультативного та імперативного місцевого референдумів серйозно розрізняються. Відзначено, що територіальна і суб'єктна база місцевого референдуму обумовлена межами єдиного округу з проведення місцевого

референдуму, які збігаються з межами територіальної громади, в якій проводиться місцевий референдум. Суб'єктом призначення місцевого референдуму за рішенням будь-якого питання місцевого значення є територіальна комісія місцевого референдуму.

Ключові слова: референдум, місцеве самоврядування, закон, демократія, народовладдя.

Romanenko Yevhen Oleksandrovyh Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Sciences in Public Administration, Vice-Rector of the National Aviation University, 1 Lubomyr Husar Avenue, Kyiv, 03058, tel .: (044) 406-79- 01, e-mail: poboss1978@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2285-0543>

LEGISLATIVE SETTLEMENT OF THE INSTITUTE OF LOCAL REFERENDUM IN UKRAINE

Abstract. The decentralization proclaimed and implemented in Ukraine, as one of the principles of building a new political and legal system, only increases the role and responsibility of local self-government in the system of organization of society. The study is devoted to the local referendum as an element of the modern model of governance in local self-government. Ukrainian legal reality has taken a step back on this issue, and, despite previous experience in holding local referendums, currently contains a regulatory gap in regulating this issue. The Constitution of Ukraine is only the basis for a local referendum, while the detailed procedures for their organization must be determined by special legislation.

It is determined that proper regulation can be a safeguard against reckless illegal use of this mechanism. It is proved that international practice also provides for such forms of direct democracy as the people's legislative initiative, the people's veto, the institution of a constitutional complaint, petitions, voter orders, citizens' committees, and consultative polls. However, the application of these institutions of democracy is not provided by Ukrainian legislation.

It is noted that at the local level a referendum is a tool by which a plan or decision of a local representative body is submitted for discussion to the local community at the initiative of the body or the citizens themselves, and the people's initiative is the right of citizens to submit proposals to the local representative body. The Committee of Ministers of the Council of Europe emphasized that the procedures and results of consultative and mandatory local referendums differ significantly. It is noted that the territorial and subjective base of the local referendum is determined by the boundaries of a single district for holding a local referendum, which coincide with the boundaries of the territorial community in which the local referendum is held. The subject of appointing a local referendum on the decision of any issue of local significance is the territorial commission of the local referendum.

Keywords: referendum, local self-government, law, democracy, democracy.

Постановка проблеми. Важливим інститутом безпосередньої демократії, що дозволяє громадянам України, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, реалізувати право на прийняття рішень з найважливіших питань місцевого значення, є місцевий референдум. Ст. 25 Міжнародного пакту ООН про громадські та політичні права 1966 р. проголошує, що кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої у ст. 2 цього ж Пакту, і без необґрунтованих обмежень право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників. Преамбула Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. (ратифікована Законом України від 15.07.1997 р.) свідчить про переконання серед учасників Ради Європи в тому, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, а існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, здатне забезпечити ефективне та близьке до громадянина управління. Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює основні стандарти участі членів громади у вирішенні її справ.[1] Хартія є визначальним документом для формування законодавства про місцеве самоврядування для європейських країн. Залучення громадян до управління державними справами здатне допомогти вибудувати ефективну систему управління на місцевому рівні у дусі кооперації, взаємної довіри та досягти синергетичного ефекту внаслідок об'єднання зусиль. Водночас для цього повинна бути створена достатня законодавча основа застосування механізмів прямої (безпосередньої) демократії, основним з яких є референдум на місцевому рівні, яка б дозволила громадянам забезпечити реалізацію своїх конституційних прав у законний спосіб. Належне нормативне врегулювання спроможне стати запобіжником необдуманого незаконного використання цього механізму. Міжнародна практика передбачає також такі форми безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива, народне veto, інститут конституційної скарги, подання петицій, накази виборців, комітети громадян, консультативні опитування. Проте застосування цих інститутів народовладдя не передбачено українським законодавством.

Після підписання 27 листопада 2012 р. Президентом України ухваленого Верховною Радою України Закону України «Про всеукраїнський референдум» (який замінив старий, прийнятий ще у 1991 році Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки Закон «Про всеукраїнський та місцевий референдуми») в Україні виник правовий вакуум навколо інституту місцевого референдуму.[3] Таким чином, в Україні виникла нагальна потреба у розробці та схваленні закону, який би врегульовував питання проведення місцевих референдумів, урахувавши вітчизняний досвід із проведення та імплементації рішень місцевих референдумів попередніх років, рекомендації європейських демократичних інституцій та міжнародні зобов'язання нашої держави. Одним із заявлених пріоритетів обраного у 2019 р. шостого Президента України Володимира Зеленського та його політичної сили у Верховній Раді України – партії

«Слуга народу» – є розвиток чинних та запровадження нових форм безпосередньої (прямої) демократії з метою ширшого залучення громадян до процесів ухвалення рішень органами влади. Цю стратегію варто розглядати як наступний крок у розвитку демократії в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організація місцевого референдуму в Україні є одним із основних питань у галузі досліджень прямої демократії. До проблем місцевих референдумів в Україні звертались у своїх працях В. Ф. Погорілко, О. В. Батанов, О. М. Бориславська, І. М. Грозовський,

І. М. Доля, В. М. Кампо, В. С. Куйбіда, О. О. Малюкіна, М. В. Оніщук, О. В. Прієшкіна, М. І. Ставнійчук, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал та інші. Фахівці використовують поняття «місцевий референдум», проте здебільшого не означають його, наведені ж тлумачення істотно різняться, що зумовлено неоднозначністю розуміння істотних рис цього інституту вченими-правниками й політологами, невизначеністю дефініції у законодавстві України про референдуми. З огляду на це та для підвищення ефективності форм безпосередньої участі населення в управлінні суспільними справами важливим є чітке встановлення та законодавче закріплення їх статусу, процедури їх проведення і підбиття підсумків, законодавчого визначення місця та ролі у системі як конституційного, так і поточного законодавства тих нормативно-правових актів, що приймаються на референдумах.

Метою цієї статті є проведення порівняльно-правового дослідження нормативно-правового регулювання місцевого референдуму в Україні, досвіду його реалізації та проекту нового закону Про місцевий референдум.

Виклад основного матеріалу. У всіх країнах світу інститути безпосередньої демократії визнані найдоступнішою формою участі населення у вирішенні важливих політичних питань, тому їх удосконалення має особливе значення для розбудови демократичної держави. Для підвищення ефективності форм безпосередньої участі населення в управлінні суспільними справами важливим є чітке встановлення та законодавче закріплення їх статусу, процедури їх проведення і підбиття підсумків, законодавчого визначення місця та ролі у системі як конституційного, так і поточного законодавства тих нормативно-правових актів, що приймаються на референдумах.

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. На сьогодні одним із основних напрямів співробітництва України та Ради Європи є впровадження Плану дій Ради Європи для України, який передбачає розвиток взаємодії у сфері зміцнення місцевої демократії та сприяння реформам місцевого врядування в Україні.[4]

Основні принципи демократичної участі народу у прийнятті рішень державною владою були закріплені Радою Європи у цілому ряді юридичних 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 р. Право на місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, що складаються із членів, обраних шляхом вільного таємного прямого рівного і загального голосування, однак не виключає звернення до референдуму, або будь-якої іншої форми прямої участі громадян у вирішенні місцевих питань, якщо це дозволяється законом (частина друга статті 3). Хартією передбачені конкретні випадки проведення місцевих референдумів – у зв'язку зі зміною кордонів територій, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування (стаття 5) Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [1].

15 лютого 1996 р. Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію №R(96) 2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні». У документі право громадян сказати своє вирішальне слово в ухваленні важливих рішень визнається одним із демократичних принципів, спільних для усіх держав-членів Ради Європи. Це право може бути безпосереднім чином реалізоване на місцевому рівні. Більше того, управління важливими місцевими справами повинне включати ефективну участь громадян. У даному контексті місцевий референдум розглядається як інструмент прямої участі, який може забезпечити демократичні шляхи вирішення конфліктних ситуацій і зміцнення місцевої автономії шляхом підвищення почуття належності індивіда до спільноти [4].

Підкреслюється, що інституціоналізація місцевого референдуму та народної ініціативи у рамках правового регулювання є тим засобом, що гарантує належне використання даних інститутів безпосередньої демократії та обмежує потенційні ризики.

Як зазначається у Додатку до Рекомендації, у більшості держав-учасниць Ради Європи громадяни мають можливість висловлювати свою думку за допомогою двох інститутів – референдуму та народної ініціативи.

На місцевому рівні референдум – це інструмент, за допомогою якого план або рішення місцевого представницького органу виноситься на обговорення місцевої спільноти за ініціативою даного органу або самих громадян, а народна ініціатива являє собою право громадян висувати пропозиції на розгляд місцевого представницького органу.

Комітет Міністрів Ради Європи підкреслив, що процедури і результати консультативного та імперативного місцевого референдумів серйозно розрізняються.

В принципі, будь-яке питання, що належить до компетенції місцевої влади може бути винесене на консультативний референдум. Однак, законодавством може розширюватись перелік питань, що виносяться на

такий референдум, якщо вони істотно впливають на місцеві інтереси, або ж можуть виключатись певні питання. Питання, винесене на консультативний референдум повинне бути виражене у формі повністю підготовленої пропозиції та може охоплювати тільки одне конкретне питання. Формулювання повинне бути досить точним, щоб уникнути будь-якої двозначності.

Будь-яке рішення або план дій, що належить до компетенції місцевого представницького органу, може бути представленим на імперативному референдумі. Законодавство, однак, може обмежити використання цього виду референдуму лише стосовно принципових питань: внесення змін до муніципальних кордонів, планів землекористування, місцевих нормативно-правових актів загального характеру (пункти II.2, III.2 Додатка до Рекомендації).[4]

Черговим кроком у напрямку удосконалення стандартів місцевої демократії та залучення населення до участі у політичних процесах стала Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», яка була ухвалена Комітетом Міністрів 6 грудня 2001 р. У ній підкреслено, що місцева демократія є одним із наріжних каменів демократії у країнах Європи, а її зміцнення є чинником стабільності [5].

Резолюцією ПАРЄ №1353 (2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії» визначено у якості однієї з основних проблем сучасних демократій - відсторонення громадян від політичних процесів. Політичні події останніх років у ряді країн Європи засвідчили низький рівень участі населення у суспільному житті. Зниження рівня довіри до політиків, політичних партій, і передусім, демократичних виборів, зумовило потребу нового переосмислення сутності демократії по відношенню до нових викликів XXI ст. (пункт 4).[6]

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 [7].

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.

Будучи переконана в тому, що пряма і представницька форми демократії доповнюють одна одну, ПАРЄ наголошує, що референдуми не повинні розглядатися в якості альтернативи парламентській демократії і що ними не слід зловживати для підриву легітимності та основної ролі парламентів як законодавчих органів (пункт 5).

Асамблея 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.

Європейські стандарти законодавства про референдуми сформульовані у Кодексі належної практики щодо референдумів, схваленому Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії (2006) та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії (2007). 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 23.11.2007 р. та Декларації Комітету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» від 27.11.2008р.[8] У Кодексі належної практики щодо референдумів було унормовано ряд загальних принципів організації та проведення референдумів.

Таким чином, як показує закордонний досвід, активне залучення громадян у процеси прийняття управлінських рішень на місцевому рівні є умовою успішної реалізації політики децентралізації державної влади в Україні, впровадження адміністративної та територіальної реформ, удосконалення вітчизняного інституту місцевого самоврядування. Найбільш універсальною формою безпосередньої демократії є інститут референдуму, зокрема, його різновид – місцевий референдум. Право громадян на волевиявлення через місцеві референдуми, закріплене у Конституції України.[9] Аналіз норм чинної Конституції України дає підстави виокремити із загальної національної конституційної моделі референдуму модель власне місцевого референдуму. Це закріплене частиною першою статті 5 Конституції України засадниче положення про безпосередній характер здійснення влади народом – як носієм суверенітету і єдиним її джерелом, 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 першій статті 38, віковий ценз набуття та підстави обмеження права голосу на референдумах вичерпно обумовлені у статті 70. Організація і порядок проведення референдумів віднесені Основним Законом держави до сфер, що визначаються виключно законами України (пункт 20 частини першої статті 92). Для розуміння сутності референдуму – як інституту територіальної демократії – важливим є конституційне положення, за яким «міське 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 третя статті 140 Конституції України). Натомість, на відміну від всеукраїнських референдумів, конституційно не визначені суб'єкти ініціювання проведення місцевого референдуму та суб'єкти, уповноважені його призначати [9].

Отже, чинна Конституція України прямо називає два види референдумів: всеукраїнський та місцевий. Закон України «Про

всеукраїнський та місцеві референдуми» розрізняє ще й третій вид – «референдуми Автономної Республіки Крим» (частина друга статті 1), але не дає їх визначення.

Конкретизацію конституційних положень знаходимо у Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [2]. Хоча й прийнятий він задовго до прийняття Конституції України та й не приведений у відповідність до неї, його норми та приписи щодо місцевих референдумів в істотному відповідають конституційній моделі референдуму.

Концептуально більш змістовним щодо конкретизації конституційної моделі місцевого референдуму є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10]. Саме він містить єдине, достатньо вдале нормативне визначення, за яким «місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування» (абзац четвертий статті 1).

Проте, в листопаді 2012 р., після ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про всеукраїнський референдум» який замінив старий, прийнятий ще у 1991 році Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки Закон «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», в Україні виник правовий вакуум навколо інституту місцевого референдуму. Рішенням Конституційного Суду України № 4-р/2018 від 26.04.2018 р.4 Закон України «Про всеукраїнський референдум» був визнаний неконституційним, однак це не зумовило автоматичного відновлення дії попереднього нормативно-правового регулювання, залишаючи істотну прогалину у питаннях реалізації однієї з основних форм здійснення народовладдя в Україні – як всеукраїнських, так і місцевих референдумів.

Таким чином, в Україні виникла нагальна потреба у розробці та схваленні закону, який би врегулював питання проведення місцевих референдумів. Хронологічно першим зареєстрованим в українському парламенті законопроектом є «Проект Закону про місцевий референдум», поданий народними депутатами України О. В. Турчиновим та А. В. Портновим 17 липня 2006 року (реєстраційний № 1154). Загалом проект отримав негативну оцінку фахівців Головного науково-експертного управління Верховної Ради та науковців і був відкликаний суб'єктами його подання 15 червня 2007 року. Наступним був «Проект Закону про місцевий референдум», поданий до Верховної Ради України вже шостого скликання 5 лютого 2007 року народними депутатами України В. П. Пилипенком та С. П. Підгорним. Третім був відомий законопроект під назвою «Проект Закону про місцевий референдум», поданий Кабінетом Міністрів України ще 3 вересня 2010 року і зареєстрований за № 7082 [11]. Проте, цей законопроект зазнав критики як з боку український експертів та політиків, так і з боку фахівців з міжнародних організацій.

У Верховній Раді України 8 скликання ще у 2015 р. народними депутатами України було зареєстровано проект Закону «Про всеукраїнський

референдум» (№ 2145а), а також 3 альтернативні проекти законів з ідентичною назвою «Про місцевий референдум» (№ 2145а-1, № 2145а-2 та № 2145а-3). Однак, жоден із зазначених законопроектів не був поставлений на голосування.

Натомість дослідження, проведене Лабораторією законодавчих ініціатив у 2016 році щодо досвіду використання місцевих референдумів в Україні протягом 1991-2012 років, надало наступну інформацію: в Україні було зафіксовано 178 ініціатив щодо проведення місцевих референдумів, 153 з яких було успішно проведеними. 92 % рішень, винесених на референдум, було схвалено (122), тоді як лише 8 % – відхилено за результатами голосування (12). При цьому, тільки у 3,5 % випадків – 6 референдумів – було визнано недійсними за результатами проведення народного голосування, з огляду на нижчу від закріпленого законом кворуму явку (становила менше 50 % від

зареєстрованих виборців). Це дало підстави дійти висновку, що несподобані рішення є свідомо висловленою позицією громадян стосовно запропонованого питання, а не наслідком ігнорування ініціативи як такої. Найчастіше на референдумах голосували з питань, які за законом чітко вимагають вирішення на місцевому референдумі – щодо об'єднання громад (68 референдумів), перейменування населених пунктів (42) та недовіри місцевому голові (19). На 12 місцевих референдумах ставили питання благоустрою територій, а 9 були присвячені земельним питанням [7]. Проте були спроби проведення місцевих референдумів з питань форми державного устрою, статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць, а у 2014 р. – навіть державної приналежності окремих територій. При цьому за організацію незаконних місцевих референдумів до 2014 р. посадові особи не несли відповідальності внаслідок неврегульованості даного питання у законодавстві. Кримінальні провадження порушувалися лише з 2014 р. щодо організаторів референдумів 2014 р. в Автономній Республіці Крим, м. Севастополі, більшості міст і районів Донецької та Луганської областей.[12].

Така статистика дозволяє стверджувати, що механізм місцевих референдумів в Україні є не лише затребуваним з позиції нормативної забезпечення участі громадян у управлінні, але й фактичного їхнього бажання та ініціативності у вирішенні питань місцевого значення.

8 квітня 2021р. Президент Володимир Зеленський підписав прийнятий Верховною Радою закон про всеукраїнський референдум. [13] 14 травня ЦВК зареєструвала п'ять ініціативних груп всеукраїнського референдуму.

На підставі розпорядження Голови Верховної Ради України від 13 січня 2020 року №2, з метою підготовки узгоджених пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства України з питань народовладдя та прямої демократії, було створено Робочу групу з розробки проекту Закону про місцевий референдум. З метою врахування думки представників громадськості, насамперед органів місцевого самоврядування, територіальних громад, асоціацій органів місцевого самоврядування, цей законопроект був оприлюднений і винесений в березні-квітні 2021р. для

громадського обговорення.

19 травня 2021р. у Верховній Раді було зареєстровано за №5512 законопроект про місцевий референдум з введенням автоматизованої інформаційної системи по організації референдумів, підготовлений понад 100 депутатів.[14]

Структурно законопроект складається з 124 статей і 12 розділів. Згідно з ним, предметом місцевого референдуму може бути: 1) затвердження статуту територіальної громади або змін до нього; 2) затвердження програми розвитку територіальної громади або змін до неї; 3) дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського ради; 4) дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; 5) скасування нормативно-правового акта органу місцевого самоврядування або окремих його положень; 6) інше питання місцевого значення, віднесене Конституцією і законами України до відання територіальної громади, її органів і посадових осіб.

Не можуть бути предметом місцевого референдуму питання:

- 1) є предметом всеукраїнського референдуму;
- 2) такі, що суперечать положенням Конституції і законів України;
- 3) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності, створення загрози національній безпеці, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;
- 4) віднесені Конституцією і законами України до компетенції інших посадових осіб і органів публічної влади;
- 5) по реалізації окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом (делеговані повноваження);
- 6) які стосуються прийняття рішення про затвердження, зміну місцевих бюджетів, тарифів на житлово-комунальні послуги, припинення дії такими рішеннями;
- 7) про внесення змін, скасування індивідуальних актів органів місцевого самоврядування. Не може бути предметом місцевого референдуму також прийняття нових нормативно-правових актів.

Територіальна і суб'єктна база місцевого референдуму обумовлена межами єдиного округу з проведення місцевого референдуму, які збігаються з межами територіальної громади, в якій проводиться місцевий референдум. Суб'єктом призначення місцевого референдуму за рішенням будь-якого питання місцевого значення є територіальна комісія місцевого референдуму. Такий референдум може ініціюватися на вимогу не менше 10% від загального числа виборців, виборчі адреси яких відносяться до території відповідної територіальної громади станом на останній день місяця, що передував місяцю, в якому починається збір підписів на підтримку ініціативи; місцева рада; сільський, селищний, міський голова.

Підставою для призначення місцевого референдуму з ініціативи виборців є рішення територіальної комісії місцевого референдуму про наявність достатньої кількості підписів виборців, зібраних ініціативною групою з

місцевого референдуму. При цьому ініціативна група утворюється на зборах виборців, в яких беруть участь як мінімум:

- 1) 20 осіб - в тергромаді, в якій налічується не більше 10 тис. Виборців;
- 2) 50 осіб - в тергромаді, в якій налічується понад 10 тис., Але не більше 100 тис. Виборців;
- 3) 100 чоловік - в тергромаді, в якій налічується понад 100 тис., Але не більше 500 тис. Виборців;
- 4) 150 чоловік - в тергромаді, в якій налічується понад 500 тис., Але не більше 1 млн. виборців;
- 5) 200 чоловік - в тергромаді, в якій налічується понад 1 млн. виборців.

На місцевий референдум може виноситися одне питання, а у випадках, передбачених цим законопроектом, - два питання окремо: про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського ради і про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови.

Місцевий референдум може бути ініційований місцевою радою, сільським, селищним, міським головою з одного й того ж питання тільки один раз протягом терміну повноважень відповідної ради поточного скликання. У рішенні теркомісії місцевого референдуму про призначення такого референдуму визначається дата його проведення, якої є останню неділю 60-денного терміну з дня опублікування такого рішення, а також вказується питання, що виноситься на місцевий референдум.

Місцевий референдум не може проводитися одночасно з днем проведення чергових, позачергових, перших місцевих виборів. Якщо день проведення місцевого референдуму збігається з днем проведення таких виборів, то референдум проводиться не раніше, ніж за 2 місяці до або не раніше ніж через 2 місяці після дня проведення таких виборів.

Процес місцевого референдуму починається на наступний день після дня опублікування відповідного рішення теркомісії місцевого референдуму, а завершується через 15 днів після дня офіційного оголошення теркомісії результатів місцевого референдуму.

Законопроектом передбачено розширення кола суб'єктів процесу референдуму, до яких віднесено як політичні партії, так і громадські організації, які реєструються в теркомісії місцевого референдуму як прихильники або опоненти питання референдуму.

Згідно з пояснювальною запискою, новацією законопроекту є визначення правових основ використання електронних форм і засобів оптимізації процесу місцевого референдуму, в тому числі електронних ресурсів і носіїв, електронних документів, електронних підписів, інших засобів ідентифікації, документообігу, реєстрів, електронних сервісів тощо. Передбачається запровадження автоматизованої інформаційної системи по організації референдумів як окремого компонента Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії.[14; 15; 16; 17]

Висновки. Прийняття Закону «Про місцевий референдум» створить законодавчу базу організації і проведення місцевого референдуму як однієї з

форм реалізації місцевого самоврядування і локальної демократії, засобу вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого голосування.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
2. Про Всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text>.
3. Плани дій Ради Європи для України. Режим доступу: <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobitnictvo/plani-dij-radi-yevropi-dlya-ukrayini>
4. Recommendation No.R (96)2 to Member States on Referendums and Popular Initiatives at Local Level. Adopted on 15 February 1996 [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek9.pdf>
5. Про участь громадян у місцевому публічному житті : Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739/conv.
6. Об укреплении демократических институтов как гарантии будущего демократии : Резолюция Совета Европы №1353 (2003) [Электронный ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2003%5D/%5BMaastricht_2003%5D/Res.-1353-Rus.asp
7. Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе : Рекомендация 1704 (2005) 1 Парламентской Ассамблеи Совета Европы [Электронный 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).
8. Кодекс (англійською мовою) на офіційному веб-сайті Венеціанської комісії: <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29008rev-e.asp>.
9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-0%B2%D1%80#Text>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР.
11. Про місцевий референдум; проект Закону від, 3 вересня 2010р. № 7082. Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/activity/proekt-zakonu-pro-mistsevyj-referendu/>
12. Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту Про місцевий референдум в Україні № 7082 та пропозиції громадських експертів [Текст] // «Часопис ПАРЛАМЕНТ». – 2012. – № 1. – с.5.
13. Головатий Микола, Романенко Євген. Політика: реальність і гра: монографія / М. Ф. Головатий, Є. О. Романенко. Київ : Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2021. 276 с. Бібліогр. : с. 263–275.
14. Проект Закону про місцевий референдум: від 19.05.2021 № 5512. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942
15. Zhukova I.V. Methodological aspects of public-civic communication research. *Public management* 2019. № 5 (20) – December 2019. pp. 75-84.
16. Zhukova I.V., Romanenko E. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs *Public management* . 2020. № 2 (22) – March 2020. pp. 191-201.
17. Сучасні аспекти науки: колективна монографія / за заг. ред. Є.О. Романенка. Київ; Братислава: ФОП КАНДИБА Т.П., 2020. Романенко Є.О. Жукова І.В. / Розробка механізмів формування інформаційного суспільства держави/ стор.39-50

References:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
2. Про Всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text>.
3. План дій Ради Європи для України. Режим доступу: <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobotnictvo/plani-dij-radi-yevropi-dlya-ukrayini>
4. Recommendation No.R (96)2 to Member States on Referendums and Popular Initiatives at Local Level. Adopted on 15 February 1996 [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek9.pdf>
5. Про участь громадян у місцевому публічному житті : Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739/conv.
6. 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
7. Референдум: на пути к выработке передовой практики в Европе : Рекомендація 1704 (2005) 1 Парламентської Асамблеї Ради Європи [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).
8. Кодекс (англійської мови) на офіційному веб-сайті Венеційської комісії: <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29008rev-e.asp>.
9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-0%B2%D1%80#Text>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-VR.
11. Про місцевий референдум; проект Закону від, 3 вересня 2010р. № 7082. Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/activity/proekt-zakonu-pro-mistsevyj-referendu/>
12. Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законoproекту Про місцевий референдум в Україні № 7082 та пропозиції громадських експертів [Текст] // «Часопис PARLAMENT». – 2012. – № 1. – с.5.
13. Головатий Микола, Романенко Євген. Політика: реальність і гра: монографія / М. Ф. Головатий, Є. О. Романенко. Київ : Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2021. 276 с. Библиогр. : с. 263–275.
14. Проект Закону про місцевий референдум: від 19.05.2021 № 5512. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942
15. Zhukova I.V. Methodological aspects of public-civic communication research. Public management 2019. № 5 (20) – December 2019. pp. 75-84.
16. Zhukova I.V., Romanenko E. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs Public management . 2020. № 2 (22) – March 2020. pp. 191-201.
17. Сучасні аспекти науки: колективна монографія / за заг. ред. Є.О. Романенка. Київ; Братислава: FOP KANDIBA Т.П., 2020. Романенко Є.О. Zhukova I.V. / Розробка механізмів формування інформаційного суспільства держави/ стор.39-50.