

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Виконав: магістрант 2-го курсу, групи 8.2810-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
Пархомов Є. В.

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії
та управління, доцент,
к.н. з держуправління Заїка О. В.

Рецензент: доцент кафедри соціальної філософії
та управління,
доцент, к.філос.н. Маловічко О. В.

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 117 сторінок, 75 позиції у списку літератури, 2 додатків.

ДЕМОКРАТІЯ, НАРОДОВЛАДДЯ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ

Мета дослідження: визначити перешкоди для розвитку місцевого референдуму в Україні та охарактеризувати шляхи його вдосконалення як прямої форми вирішення проблем місцевого значення територіальною громадою.

Об'єкт дослідження: форма безпосередньої демократії на рівні територіальних громад.

Предмет дослідження: місцевий референдум як фактор розвитку територіальних громад.

Методи дослідження: аналіз, синтез, індукція, дедукція, структурно-функціональний, аналіз статистичних даних.

Новизна дослідження: в даній роботі пропонується врегулювання нормативно-правової бази для забезпечення проведення місцевих референдумів, як чиннику продовження подальшого поступального розвитку територіальних громад та перетворення їх з об'єкта прийняття рішень на активного суб'єкта місцевого управління.

Гіпотеза: місцевий референдум є ефективною альтернативою існуючим формам впливу територіальної громади на вирішення питань місцевого значення.

Висновки: 1. Існуючі форми народовладдя хоч і є достатньо диференційованими, проте не здатні забезпечити прийняття безпосередньо місцевою громадою загальнообов'язкових рішень.

2. Аналіз використання в Україні інституту місцевого референдуму за період з 1991 по 2012 рік підтвердив його ефективність та спроможність безпосереднього залучення жителів місцевих громад до вирішення локальних питань.

3. Прийняття закону «Про місцевий референдум» відновить реальну можливість членів територіальних громад брати участь у вирішення значної кількості питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

SUMMARY

Qualification thesis consists of 117 pages, 75 entries in the bibliography, 2 appendices.

DEMOCRACY, PUBLIC GOVERNMENT, LOCAL GOVERNMENT, TERRITORIAL COMMUNITY, LOCAL REFERENDUM

The purpose of research: to identify the obstacles to the development of local referendums in Ukraine and characterize the ways of its improvement as a direct form of solving issues of local importance by the territorial community.

Object of research: a form of direct democracy at the level of territorial communities.

Subject of research: local referendum as a factor of territorial community development.

Research methods: analysis, synthesis, induction, deduction, structural and functional, statistical data analysis.

The novelty of research: this work proposes the legal framework regulation to ensure realization of local referendums as a factor for further progressive development of territorial communities and their transformation from an object of decision-making to an active subject of local government.

Hypothesis: a local referendum is an effective alternative to existing forms of territorial community influence on solving issues of local importance.

Conclusions: 1. Although the existing forms of democracy are differentiated enough, they are not able to ensure the acceptance of generally mandatory decisions by the local community.

2. The analysis of the use of the local referendum institution in Ukraine for the period from 1991 to 2012 confirmed its effectiveness and ability to directly involve residents of local communities in solving issues of local importance.

3. The approval of the Law “On Local Referendum” will restore the real opportunity for territorial community members to participate in resolving a significant number of issues of local importance through direct expression of will.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ІСТОРИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ФАКТОРА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	9
1.1. Історія вітчизняного та зарубіжного досвіду дослідження виникнення референдуму як фактора розвитку територіальних громад.....	9
1.2. Визначення головних дефініцій дослідження: «демократія», «народовладдя», «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «місцевий референдум».....	28
1.3. Принципи та методи дослідження місцевого референдуму як фактора розвитку територіальних громад	33
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ФАКТОРА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	40
2.1. Нормативно-правова база інституту місцевого референдуму	40
2.2. Поняття та особливості місцевого референдуму та його роль у місцевому самоврядуванні	50
2.3. Принципи та етапи проведення місцевих референдумів	60
РОЗДІЛ 3 ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ФАКТОРА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	75
3.1. Сучасні форми участі територіальної громади в управлінні місцевими справами	75
3.2. Напрями вдосконалення національного законодавства щодо місцевого референдуму як фактора розвитку територіальних громад.....	97
ВИСНОВКИ.....	106
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	111
ДОДАТКИ.....	118

ВСТУП

Актуальність дослідження. Одним із ключових засобів прямої демократії є місцевий референдум, він покликаний гарантувати та практично реалізувати принцип народовладдя, який в нашій державі закріплений на конституційному рівні. В Україні встановлення громадянського суспільства, розбудова демократичної правової держави об'єктивно обумовлюють необхідність трансформації народу України з об'єкта державного (муніципального) управління на пріоритетний суб'єкт та джерело влади. З огляду на це, українське суспільство та держава постає перед завданням вдосконалення форм народовладдя та їх розвитку, і в перше чергове – пріоритетних, тих, що прямо вказані у Конституції України – вибори і референдум.

Ухвалена Кабінетом Міністрів України 01.04.2014 року Концепція реформування муніципального управління та організації влади на рівні територіальних одиниць включає трансформацію повноважень місцевих органів державної влади та управління на відповідних рівнях адміністративно-територіального поділу. Постає питання щодо громадського контролю за діяльністю зазначених органів, який ще слід покращити. Одним з таких інструментів є місцевий референдум як фактор розвитку територіальних громад в напрямку участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Таким чином, детальне вивчення та аналіз нормативно-правового забезпечення інституту місцевого референдуму є надзвичайно актуальним та важливим на сучасному етапі розвитку Української держави.

Даною темою на науковому рівні займалися такі вчені, як О. Прієшкіна, В. Федоренко, С. Дерев'янка, А. Ставнійчук, О. Скрипнюк, В. Погорілко та інші.

Проблемна ситуація полягає в тому, що в Україні відсутнє належне законодавче регулювання інституту місцевих референдумів в Україні, як важливого інституту безпосередньої демократії на місцевому рівні.

Об'єкт дослідження: форма безпосередньої демократії на рівні територіальних громад.

Предмет дослідження: місцевий референдум як фактор розвитку територіальних громад.

Мета дослідження: визначити перешкоди для розвитку місцевого референдуму в Україні та охарактеризувати шляхи його вдосконалення як прямої форми вирішення проблем місцевого значення територіальною громадою.

Досягнення мети передбачає розв'язання таких завдань:

- дослідити історію вітчизняного та зарубіжного досвіду дослідження виникнення референдуму, як фактора розвитку територіальних громад;
- визначити головні дефініції дослідження: «демократія», «народовладдя», «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «місцевий референдум»;
- обґрунтувати принципи та методи дослідження місцевого референдуму як фактора розвитку територіальних громад;
- дослідити нормативно-правову базу інституту місцевого референдуму в Україні;
- виявити поняття та особливості місцевого референдуму та його роль у місцевому самоврядуванні;
- проаналізувати принципи та етапи проведення місцевих референдумів в Україні;
- здійснити аналіз сучасних форм участі територіальної громади в управлінні місцевими справами;
- розробити напрями вдосконалення національного законодавства щодо місцевого референдуму як фактора розвитку територіальних громад.

Наукова новизна: стан дослідження на даний момент є таким, що потребує подальших наукових пошуків, практичних заходів та великої уваги в цілому. В даній роботі пропонується врегулювання нормативно-правової бази для забезпечення проведення місцевих референдумів, як чиннику продовження

подальшого поступального розвитку територіальних громад та перетворення їх з об'єкта прийняття рішень на активного суб'єкта місцевого управління.

Гіпотеза дослідження: місцевий референдум є ефективною альтернативою існуючим формам впливу територіальної громади на вирішення питань місцевого значення.

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури, додатків.

РОЗДІЛ 1

ІСТОРИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ФАКТОРА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Історія вітчизняного та зарубіжного досвіду дослідження виникнення референдуму

Під час трансформації політичної системи та публічного управління в Україні зростає зацікавленість наукових діячів, представників політичної сфери та переважної частини суспільства до різноманітних проявів прямого волевиявлення, важливою складовою та формою якого є саме народне голосування (референдум). «Хто може представляти мене?» Д. Лоуренс запитав одного разу і відповів: «Тільки я. Я не маю наміру щоб хтось інший представляв мене» [1, с. 59].

Дійсно, деякі учасників виборів, які нерідко одержують випадкову або навіть неправильну інформацію, можуть помилятися, вводити в оману певну тему і, таким чином, формувати сумнівні уподобання. Вони переносять свої помилки на чужі позиції.

Для широкої громадськості, на відміну від приватних осіб, вони, як правило, можуть вибрати більш відповідні та ефективніші стратегії [5, с. 968]. Аргументи цього рішення науковців впливають із відомого речення Кондорсе, яке говорить: якщо кожен присяжний в середньому судить більше, ніж неправильно, і визнає провину обвинуваченого, рішення більшості є достовірним [23, с. 559].

С. Верба переносить це судження на поле політики. За його словами, люди виступають набагато частіше як громадянські особистості, ніж як вузько егоїстичні особистості. Наприклад, вирішуючи, який курс політики, якого кандидата вибрати, який документ затвердити, люди звертають більше уваги на

безробіття в країні, ніж на власний досвід [5, с. 971]. Однак це не заперечує відповідальності особи за свої рішення.

М. Тетчер підкреслює: «...У вільному суспільстві голосування – це відповідальність. Не існує чіткої межі між економічною та іншими формами особистої відповідальності за себе, сім'ю, бізнес, суспільство, націю та Бога. Мораль полягає у виборі між відповідними альтернативами. Людина моралі – це людина, котра, роблячи вибір, визнає власну думку про істотні та незначні речі, не забуваючи про свій моральний вимір, тобто, про те, що правильно, а що неправильно...» [68, с. 30]. В цьому контексті, нагальність цього питання спирається на необхідність вибору найбільш ефективних та демократичних процедур проведення референдумів, з'ясування та впровадження на практиці найкращих практик демократичних країн у цій галузі. Ось чому референдуми в демократичних країнах є основою політичної системи, однією з найважливіших форм здійснення народного суверенітету. На народному голосуванні йшлося про вирішення питання щодо вступу до НАТО Королівства Іспанії, вступу Великобританії до ЄС та вступу до ООН Швейцарської Конфедерації. Саме на народному голосуванні ухвалено конституційні закони Туреччини, Польщі, Франції, Данії, Литви, Естонії інших країн.

На референдумі 1 грудня 1991 р. було прийнято рішення про державний суверенітет України. Питанням референдуму займаються іноземні та вітчизняні дослідники.

Історія народного голосування, конституційні межі його застосування в різних країнах враховуються в конституційній роботі [19; 20; 24; 52; 75]. Цінний матеріал з досвіду референдуму в демократичній практиці Сполучених Штатів Америки (далі – США) можна знайти в роботі Джозефа Ф. Ціммермана [73].

Особливості проведення народного голосування в Україні аналізують В. Погорілко [40] і О. Могилевець [34]. Однак ми повинні усвідомити, що проблема організації та проведення референдумів в Україні не вивчена належним чином.

Необхідно зауважити, що народне голосування, як правове явище було створено ще в Стародавньому Римі, але датою першого референдуму вважається 1439 рік. Проведений він був у Швейцарія, кантон Берн, який і став його батьківщиною. На цьому референдумі жителі кантону мали вирішити фінансове питання – введення податку для погашення військових боргів. Цей досвід в подальшому був запозичений й іншими швейцарськими кантонами [11, с. 5].

Історію народних голосувань умовно можна поділити на такі етапи.

Перший етап охоплює часові межі від першого проведеного народного голосування в 1439 році – до Першої світової війни.

Тривалий час народні голосування в Швейцарії проводились виключно на рівні кантонів, і лише в 1802 р. в Швейцарії було проведено перший загальнофедеральний референдум, предметом якого стало затвердження конституції.

В подальшому, статус загальнофедеральних та місцевих референдумів було інституціоналізовано Конституцією Швейцарії 1874 р. Місцеві народні голосування почали неодноразово проводитись в кантонах Ваадт, Цуг, Швіц, Нейшталь, Люцерн.

Втім, досвід швейцарських народних голосувань того часу мав і негативне забарвлення. Зокрема, в 1875 р. на народному голосуванні не було підтримано питання щодо розширення прав на виборчому процесі. Також, в 1882 р. громадяни Швейцарії не підтримали й протиепідемічний закон, який би зобов'язував всіх без виключення громадян робити обов'язкові щеплення.

Досвід народних голосувань в Швейцарії отримав свою рецепцію на американському континенті. Так, після одержання незалежності (1776 р.), у США Конституційні конвенції штату Массачусетс та Нью-Гемпшир пропонували виборцям затвердити конституційні проєкти, підготовлені законодавчими органами штатів. У 1778 році виборці штату Нью-Гемпшир відхилили проєкт конституції, запропонований Конституційною конвенцією. Новий проєкт був затверджений в 1784 році. Подібна практика поширилася в

штаті Нью-Йорк, який у 1821 році став першим штатом за межами Нової Англії, який подав важливий документ до виборців [73, с. 276].

У 19 ст. практика подання електорату Основного Закону була усталеною, хоча деякі суди вважали, що парламент штату не може делегувати повноваження людям. Наприклад, Верховний суд штату Айова у 1885 р. постановив, що кожна особа не має права приймати закони [73, с. 276]. Суди в основному схвалили делегування законодавчих повноважень місцевим органам влади, які вважали, що останні набагато компетентніші в цій галузі, ніж будь-який центральний уряд. Наприклад, за словами Дж. Ціммермана, парламент штату Массачусетс у 1822 р. прийняв закон, який надав Бостону статус міста. Крім того, цей закон повинен набути чинності лише в тому випадку, якщо мешканці підтримають його письмово, проголосувавши протягом дванадцяти днів. За словами дослідника, штат Массачусетс був першим штатом, який запровадив народний референдум [73, с. 277]. Наступний етап генези референдуму в США розпочався в 1898 році, коли виборці в Південній Дакоті змінили свою конституцію, щоб дозволити проведення народні голосування.

Основний закон держави вимагав, щоб «усі закони, які можуть бути прийняті законодавчим органом штату, підлягали народному затвердженню до набрання ними чинності» [73, с. 278]. Виняток становили лише закони, що забезпечували мир, здоров'я та безпеку суспільства та підтримку державного уряду та його установ.

Станом на початок 20 ст. право проведення народних голосувань, так само як і висування ініціативи з приводу прийняття законів були передбачено 21 конституцією штатів та в статутах понад сотні міст, але референдумів на рівні всієї держави не відбулося. В цілому, в США існувала практика проведення таких референдумів як консультативний, обов'язковий, добровільний та петиція-референдум.

Консультативний референдум (або факультативний). Це народне голосування висловлює думку виборців щодо конкретних питань і відбувається, коли законодавчий орган звертається до виборців за порадою і ставить таке

питання на голосування. І законодавча влада, хоча і базується на результатах цього голосування, не пов'язана обов'язковістю імплементації результатів такого голосування.

Обов'язковий референдум. Відбувається при прийнятті або внесенні змін до місцевих законів, а також при вивченні змін кордонів штату та наданні незалежного статусу конкретним штатам.

Добровільний референдум. За ініціативою законодавчого органу, який вирішив дозволити виборцям визначати політику щодо певного питання, часто через його суперечливий характер.

Петиція-референдум – це вид прямого протесту на народному голосуванні, який є громадянським вето і дозволяє виборцям використовувати петиції, щоб зупинити імплементацію закону, поки референдум остаточно не визначить, чи слід скасувати закон.

Джозефа Ф. Ціммерман зазначав, що в США меншість сумнівається в тому, що запропоновані юридичні документи – конституції штатів, поправки до конституції, місцеві закони та їх поправки – бажано передавати виборцям для остаточного визначення їх долі. Науковець також стверджує про особливу роль консультантів у розвитку демократії. Вони дозволяють виборцям дізнатися про цілий ряд поглядів, які значно доповнюють їхні звичні джерела інформації про громадську думку [73, с. 300].

Підводячи підсумок, можна сказати, що збільшення використання народних голосувань у демократичному процесі, з одного боку, відображає втрату довіри виборців до виборних чиновників, розмивання їх статусу, їхньої важливості та відповідальності, а з іншого боку, дає громадянам можливість вносити зміни до необдуманих і часто неправильних рішень законодавчих органів; рішення, прийняті на референдумах, мають бути додатком до законодавства виборних представників держави і не повинні їх замінювати. Варто також підкреслити, що на переконання провідних американців – політологів, безпосередня участь виборців в законотворчому процесі не є чимось

негативним чи руйнівним, оскільки саме громадяни, беручи в ньому участь, зберігають за собою право приймати певні резолюції.

У Франції інститут народного голосування розвивався та знайшов своє застосування під безпосереднім впливом теорії, розробленої філософом того часу – Ж.Ж. Руссо. Його теорія народного суверенітету лягла в основу французького конституційного права, за результатами чого, в період з 1789 по 1839 рр. у Франції було проведено 8 загальнодержавних референдумів, предметом більшості з яких були питання конституційного значення. Історія французьких народних голосувань запам'яталась проведенням так званих «плебісцитарних референдумів». Їх значення полягало у затвердженні чи засудженні проведеної державної політики певного політичного діяча, або затвердження його певного державного статусу. Так, саме на підставі такого референдуму, французький Сенат проголосив Наполеона Бонапарта довічним консулом Франції та легітимізував його подальший статус імператора. З огляду на це, виокремилось дві моделі референдумів: швейцарська модель – передбачає вирішення через механізм народного голосування будь-яких питань (як місцевого значення, так і загально-федеральних), та французька модель – передбачає застосування механізму референдуму у виключних випадках, задля вирішення питань виняткового загальнодержавного значення [40, с. 24].

Наприкінці 19 – на початку 20 століття народне голосування, як правовий інститут, був нормативно визначений в Австралії, Норвегії. Так, в 1897 р. в Австралії відбувся перший загальнодержавний референдум з конституційних питань, а в 1905 р. в Норвегії пройшло народне голосування, за результатами якого було розірвано союз із Швецією.

Другий етап історії розвитку народного голосування охоплює часові межі між двома світовими війнами (1919 – 1939 рр.). Цей етап характеризується появою інституту референдуму в конституціях європейських держав, зокрема, Греції, Естонії, Швеції, Ірландії, Чехословаччини, Австрії тощо. В цей період проводились референдуми щодо конфіскації майна кайзера та членів імператорської родини в Німеччині (1925 р.), народне голосування щодо зміни

форми правління в Люксембурзі (1919 р.) та Греції (1924 р.), щодо вступу держави до міжнародних організацій, приєднання до міжнародних договорів в Швейцарії (1920, 1921 рр.).

Серед «руйнівних» народних голосувань в цей період можна виокремити організацію Великою Британією референдуму в Південній Родезії щодо збереження її статусу як колонії. Внаслідок маніпулятивного виборчого цензу (право голосу мали лише громадяни європейського походження), результатом референдуму стало збереження статусу колонії за Великою Британією. В 1933 році вже в нацистській Німеччині відбулось народне голосування, яким легітимізовано вихід Німеччини з Ліги Націй. В 1938 році проведено референдум, на якому громадяни Німеччини підтримали «аншлюс» Австрії.

Третій етап історії розвитку народного голосування охоплює часові межі з 1939 по 1989 роки, протягом яких інститут референдуму затверджується більшістю країн світу, серед яких, зокрема, Франції, Японії, Данії, ФРН, Італії, а також в країнах Африки (Єгипет, Ефіопія, Ангола, Руанда, Алжир, Того, Центрально-Африканська республіка тощо), Південної Америки (Колумбія, Чилі, Еквадор, Уругвай та Південної Азії).

Проведення в цей період народних голосувань у Франції характеризувалось їх спрямованістю на використання результатів народного волевиявлення з метою зміцнення особистої влади президента Ш. де Голля. Так, в 1958 р. проведено референдум щодо долі Конституції П'ятої республіки, в 1961 р. – щодо припинення війни в Алжирі; в 1962 р. – щодо затвердження Євіанських угод, які поклали край Алжирській війні (1954 – 1962) [40, с. 27].

У 1975 р. У Великій Британії відбувся загальнонаціональне народне голосування щодо приєднання країни до Європейського економічного співтовариства. Як уже згадувалося, референдум відбувся у Швейцарії вперше. Крім того, використання цієї форми прямої демократії має тенденцію до зростання [34, с. 89]. Народне голосування у Швейцарії відбуваються з метою:

– внесення змін до Конституції до Федеральних Зборів, які передбачають обов'язкове народне голосування. Конституційні поправки приймаються

подвійною більшістю: переважною більшістю по всій країні та більш ніж у половині з 26 кантонів [19, с. 637];

– запровадження процедури погодження міжнародних договорів (50 000 виборців або 8 кантонів можуть подати запит на референдум щодо договору за умови, що не вимагається внесення змін до Конституції). Референдум може враховувати міжнародні договори з необмеженою чинністю або безвідкличністю, а також договори, що передбачають приєднання до міжнародних організацій або стандартизацію правових положень [19, с. 637];

– оцінка федеральних законодавчих актів, особливо тих, які оголошені терміновими і тривалість яких перевищує 1 рік, а також федеральних норм в межах конституції та міжнародних договорів, що планується укласти в майбутньому [19, с. 638];

– уточнення поточних економічних, суспільно-політичних та економічних проблем. У період з 2004 по 2005 рік у Швейцарській Конфедерації проведено 6 народних голосувань на національному рівні, на яких було вирішено одинадцять питань, пов'язаних із підвищенням пенсійного віку для жінок, заборонаю експериментів із людськими ембріональними клітинами, податковою реформою тощо. У 1971 р. У Швейцарії відбулось народне голосування щодо права голосу жінок.

Середньостатистичний відсоток участь у народному голосуванні на національному рівні становила 49% [34, с. 89].

Тож у нас є всі підстави вважати, що референдум у Швейцарії є реальним механізмом впливу громадськості на політику. Завдяки референдумам тут відбувається поетапне запровадження унікальної моделі демократичного консенсусу. Застосування цього досвід в Україні може, на нашу думку, позитивно вплинути на трансформацію всієї політичної системи суспільства в цілому та на підвищення ефективності державного управління.

В країнах Африки в цей період народні голосування проводилися в переважній більшості виключно з конституційних питань. В цей же період в США, в переважній більшості штатів, активно розвивається інститут саме

місцевих референдумів, предметом яких були абсолютно різноманітні питання – від запровадження заходів щодо збереження водних та лісових ресурсів, до реформування певних сфер державного регулювання окремого штату.

Четвертий етап розвитку народного голосування охоплює часові межі з 1991 року по теперішній час. Наприкінці ХХ століття в країнах центральної та східної Європи відбувались глобальні політичні перетворення, суттєво змінювалась геополітика. В цей період стали популярними референдуми, на які виносились питання щодо незалежного існування держав, а також затвердження нових конституцій. Так, в 1991 році саме на народному голосуванні було легітимізовано незалежність Вірменії, Естонії, Грузії, Литви, Литви, й, зокрема, України. До 1995 року аналогічні референдуми проведено в Хорватії, Словенії, Боснії і Герцеговині, Югославії, Російській Федерації.

Втім посттоталітарний політичний режим та правосвідомість громадян не була відразу готова до такого рівня відповідальності суспільства за своє волевиявлення. Так, всеросійське народне голосування 1993 року спричинив військове протистояння між виконавчою та законодавчою владою та поставив державу на межу громадянської війни. Не визнала світова спільнота (зокрема, ОБСЄ, Рада Європи, Європейський Союз) й результати референдуму, проведеного вже незалежною Республікою Білорусь в 1996 році.

Після здобуття незалежності, в Україні народне голосування на рівні держави відбувся двічі – 1 грудня 1991 р. та 16 квітня 2000 р. Перший підтвердив Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. На другому референдумі громадяни України надавали відповідь на запропоновані чотири запитання щодо: запровадження додаткових підстав для розпуску Верховної Ради України; запровадження двопалатного парламенту; зменшення кількості народних депутатів до 300 осіб; можливості притягнення депутатів до кримінальної відповідальності. Слід зазначити суттєві помилки, які були допущені організаторами цього народного голосування 16 квітня 2000 р.

Найголовнішим було те, що загальні питання виносились на народне голосування, яке повинно було бути конкретизованим та належним чином

легалізованим. Водночас не запропоновано жодного конкретного способу внесення змін до Конституції України. Наприклад, щодо питання створення двопалатного парламенту не було чітко визначених функцій та повноважень палат, порядку їх утворення. Воля народу, яка повинна прийняти юридичну форму в рішеннях парламенту, залишалася нездійсненою. Згідно з Конституцією України, волевиявлення на народному голосуванні не може мати консультативного характеру, оскільки підстави для його призначення парламентом та Президентом були вичерпними і не передбачали призначення консультативного референдуму [22, с. 91]. Деякі положення Закону про референдуми 1991 року суперечили Конституції України. Зокрема, Президії Верховної Ради України, яка на той час вже не існувала, відведена важлива роль в організації референдумного процесу. Хоча форма та зміст виборчого бюлетеня, який використовувався на народному голосуванні, повинна була бути затверджена Верховною Радою, фактично його форма була затверджена Центральною виборчою комісією, а зміст затверджений Президентом України. Також були помилкові судження при формуванні виборчих комісій, які були сформовані з порушенням визначеної законом процедури. Як наслідок, після референдуму було визнано, що не всі виборчі комісії є легітимними [8, с. 7].

В сучасній Україні народні голосування мають проводитись відповідно до Конституції України. Зокрема, у статтях 72 – 74 зазначено, що всеукраїнський референдум призначатиметься Верховною радою України (далі – ВРУ) або Президентом України відповідно до їх конституційних повноважень [22]. Всеукраїнський референдум проводиться на вимогу щонайменше трьох мільйонів громадян України, які мають право на ініціативу, за умови, що підписи на народне голосування збираються принаймні в двох третинах областей та не менше 100 000 підписів у кожній області. Зміна території України має здійснюватися виключно шляхом всеукраїнського референдуму. Організація народного голосування в Україні також регулювалась Законом про референдуми від 3 липня 1991 р., Законом України «Про всеукраїнський референдум» від 06 листопада 2012 р. На теперішній час, проведення народного голосування

визначається Конституцією України, Законом про самоврядування, Законом України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року.

Основний Закон визначає засадничі, фундаментальні законодавчі приписи щодо проведення референдумів. Відносно нещодавно ухвалений Закон України «Про всеукраїнський референдум» визначає референдум як форму безпосереднього народовладдя, засобом здійснення управління безпосередньо народом України. Таке управління полягає в ухваленні громадянами рішень шляхом голосування з підстав та в порядку, передбачених Конституцією, законодавством. Закон про самоврядування спрямований в тому числі, на регулювання питання народного голосування у певних регіонах (місцевий референдум). Відповідно до Конституції України та вищезазначених законів предметом референдуму в Україні може бути:

- прийняття рішення про зміни до розділів I, III, XIII Основного Закону;
- питання зміни меж території України;
- питання загальнонаціонального значення;
- питання локального значення;
- скасування законів України або інших нормативних актів.

Однак експерти вважають небажаним надмірне використання народного голосування щодо певних законів, оскільки зміни та компроміси, які законодавчий орган враховує при обговоренні пропозицій учасників референдуму, часто погіршують якість цих законів. Водночас не можуть бути предметом народного голосування: питання, що не відповідають Основному Закону чи принципам міжнародного права; питання, які підпадають під юрисдикцію судів та прокуратури відповідно до законодавства України; питання амністії та помилування; податкові та бюджетні питання; питання, спрямовані проти незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України; питання, що суперечать конституційним правам і свободам громадян.

Українські дослідники розрізняють два типи референдумів: імперативний та дорадчий – за критерієм юридичних наслідків рішень, прийнятих шляхом народного голосування.

Таким чином, рішення першого типу референдуму мають більш високу юридичну силу по відношенню до інших актів, а рішення другого типу референдуму мають консультативний характер і враховуються відповідними державними органами при прийнятті рішень [68, с. 91]. Крім того, аналіз чинного законодавства України дає підстави виокремити всеукраїнські та місцеві народні голосування. Критерієм такого поділу виступає масштаб питання, що виноситься на народне обговорення.

Як справедливо зазначає Б. Ткачук, загальнонаціональний референдум посилює політику, щоб задовольнити волю людей щодо обговорюваної проблеми, і коли уряд має інші погляди на розвиток суспільства, ніж люди, нація може отримати нове керівництво навіть не чекаючи наступних виборів [69, с. 7]. Європейська історія неодноразово підтверджувала цю тезу. Президент Франції окрім народних голосувань, на яких народ підтримав його пропозиції, мав практику референдумів, коли народ висловлювався проти, у зв'язку з чим президент вимушений піти у відставку. Щодо сучасної України, то протягом, то влада роками притримувалась думки про те, що глава держави і народ мають ідентичні погляди на основоположні питання державотворення, тому на практиці референдумів, що були проведені, народ висловлювався так, як цього й очікувала влада. [34, с. 90].

Натомість, місцеві народні голосування спрямовані на вирішення питань локального значення, дозволяють місцевій громаді безпосередньо, шляхом прямого голосування, впливати на прийняття публічно-управлінських рішень локального рівня, чим, однозначно підвищити легітимність таких рішень (в інтересах більшості жителів) та уникнути прийняття помилкових рішень, що не узгоджуватимуться з інтересами громади.

Стосовно історії місцевих референдумів у сучасній Україні слід зазначити, що цей інститут активно використовувався у період з 1991 по 2012 рік, під час чинності Закону про референдуми 1991 року. За цей період було зареєстровано 178 ініціатив щодо проведення місцевих народних голосувань. Особливістю правового регулювання встановлення місцевих референдумів у нашій країні є їх

застаріле та неповне регулювання. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 1991 р. детально не визначив шляхів імплементації рішень місцевих референдумів [45]. В 2012 р., як уже зазначалося, акт взагалі утратив чинність в зв'язку із ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» [44]. Незважаючи на недосконалість регулювання, з 1991 по 2012 роки мали місце 165 місцевих референдуми [57, с. 5]. При цьому, найбільше їх було проведено (понад 10) в Рівненській, Закарпатській, Житомирській, Донецькій областях. Тобто, найбільше народних голосувань проведено на Західній Україні, а їх актуальність на Донеччині обумовлюється великою кількістю населення та розгалуженістю невеликих населених пунктів (села, селища) [33, с. 36]. За предметною ознакою, найбільша кількість референдумів стосувалась питань адміністративно-територіального устрою (1/3 питань). Чверть питань полягало у необхідності з'ясування думки народу щодо перейменування населених пунктів.

Питання публічно-організаційного характеру (об'єднання рад, висловлення недовіри посадовим особам) становили 1/5 частину. Найменше питань стосувалось екології та земельних відносин [12, с. 25]. Проте, неналежна внормованість законодавства обумовила певні проблеми правозастосуванням місцевого референдуму в період дії референдумного закону 1991 року.

Ми погоджуємось із спробою Л. Мурковича узагальнити практику проведення місцевих народних голосувань в Україні та виділити певні фактори, які перешкоджають місцевим громадян використовувати цей інститут для прийняття важливих місцевих рішень, зокрема:

- відсутність чіткого бачення прямої місцевої демократії в Україні, включаючи встановлення місцевого народного голосування;
- існуючі проблеми організаційно-правового регулювання місцевого народного голосування, включаючи фінансову підтримку;
- наявність сильного адміністративного чинника, що впливає як на підготовку, проведення, так і на виконання результатів місцевого референдуму;

- неповна реформа системи муніципального управління та організації територіальної влади в Україні;
- недостатня взаємодія між муніципальними органами управління та представниками місцевої громади;
- відсутність ефективних форм контролю місцевої влади за діяльністю органів муніципального управління;
- незнання громадян повноважень та обов'язків місцевих органів влади, існуючими можливостями їх прямої участі у прийнятті публічно-управлінських рішень на місцевому рівні [36, с. 259].

До цього списку ми можемо додати досить стабільну практику проведення місцевих народних голосувань з питання, що не підпадає під юрисдикцію органів муніципального управління. Головною метою таких дій було спроби чинити тиск на роботу вищих державних органів. Яскравим прикладом є проведення у 1994 році в Донецькій області референдуму про державний статус мови та форму правління України та її приналежність до міждержавних спільнот.

Яскравими прикладами нелегітимного проведення місцевих референдумів є також так звані «референдум про статус Криму», що був проведений 16 березня 2014 року (призначений Верховною Радою Криму всупереч законодавству України), так звані «референдум про самовизначення так званої Донецької народної республіки», що був проведений 11 травня 2014 року (призначений самопроголошеною владою Донецької народної республіки (далі – ДНР) всупереч законодавству України), так звані «референдум про самовизначення так званої Луганської народної республіки (далі – ЛНР)», що був проведений 27 квітня 2014 року (призначений самопроголошеною владою ЛНР всупереч законодавству України).

Перешкоди на шляху до місцевих народних голосувань розглядаються як критична проблема. Практика показує, що основними перешкодами є, наприклад, ті, що стосуються надання повноважень у зв'язку із затвердженням нещодавнього рішення про проведення місцевих референдумів органами муніципального управління. Ця ситуація створила значні можливості для

адміністративного втручання у волевиявлення населення, особливо у випадках, коли місцева влада не зацікавлена у певних очікуваних наслідках. Поява вибіркового ставлення до оголошення народного голосування місцевою владою призвело до відсутності гарантій того, що референдуми будуть проводитись за ініціативою населення. Наприклад, за словами експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, переважна більшість таких референдумів, де цього вимагає закон, відбувалась на розсуд органів муніципального управління. Проте народні голосування, ініційовані групами громадян (наприклад, переважно через недовіру до місцевих рад), переважно не оголошувалися [58, с. 5].

Перешкодою для місцевих референдумів стала систематична відмова зареєструвати ініціативні групи. У більшості випадків це робилося з посиланням на недоліки в документації зборів громадян. Головною перешкодою є оскарження встановлених процедур у суді з метою запобігання ініціаторам своєчасно виконувати положення Закону про референдум. Слід зазначити, що в таких випадках судові накази, які зобов'язували муніципалітети реєструвати ініціативні групи, були видані або після закінчення строку, протягом якого ініціатори повинні були повідомити муніципалітет про збори, або незадовго до граничного терміну збору підписів на підтримку народного голосування. Як наслідок, ініціативні групи не встигли зібрати необхідну кількість підписів для проведення такого референдуму. Найбільші можливості для таких дій розгорнулися у великих містах України, де показник мінімальної кількості голосів, необхідних для оголошення референдуму, є найбільшим.

Наприклад, в м. Одеса в 2007 році спроба провести народне голосування була зірвана [58, с. 6]. Експерти стверджували про суттєве втручання та створення перешкод для проведення зборів громадян, на яких мали бути висунені ініціативні групи щодо збору підписів за недовіру до місцевих органів влади. Ще один приклад – м. Херсон.

Тут перешкоди полягали у свідомому залученні до приміщень, де мали б проходити загальні збори ініціативних груп великої кількості людей, які були «лояльними» до місцевої влади та владних еліт [12, с. 28]. Суттєвою проблемою

є реалізація результатів референдумів. Як свідчить статистика, в 2009 році не було запроваджено в життя результати приблизно чверть рішень, ухвалених на народних голосуваннях [33, с. 32]. Аналогічні цифри спостерігались і в наступному 2010 році [41, с. 11]. Втім, формально такі рішення вважаються такими, що перебувають в процесі реалізації, оскільки законодавство не встановлює жодних строків, що є суттєвим недоліком. Причинами цього є наступне. По-перше, незацікавленість влади в таких рішеннях, по-друге, їх перевантаженість. По-третє, подальше скасування таких рішень в судовому порядку через порушення процедури [33, с. 24]. Також, позитивно ухвалені рішення на референдумах не виконувались через неприйняття відповідних рішень парламентом чи обласними органами. Недоліки Закону про референдуми 1991 року обумовили ряд намагань парламентарів щодо розроблення і прийняття нового закону, який би регулював виключно питання місцевого референдуму. Можна визначити такі законопроекти: №1154 від 17 липня 2006 р. (відкликаний 15 червня 2007 р.); №2004 від 24 вересня 2008 р. (відкликаний 30 березня 2010 р.); №7082 від 3 вересня 2010 р. (прийнятий у першому читанні Верховною Радою України 19 квітня 2011 р.); №0867 від 12 грудня 2012 р. (наданий на ознайомлення депутатам Верховної Ради України 27 грудня 2012 р.).

Як зазначають експерти, останній законопроект включає положення, що взагалі не узгоджуються з міжнародними критеріями ефективності місцевого народовладдя, визначеними у Кодексі належної практики щодо референдумів [17, с. 277]; №2535-1 від 21 квітня 2015 року (відкликаний в подальшому); №1221 від 02 вересня 2019 року (проект повернуто на доопрацювання ініціатору внесення); проект №5512 від 19 травня 2021 року (опрацьовується в комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, муніципального управління, регіонального розвитку та містобудування).

Отже, на теперішній час, всі намагання ухвалити закон, який би визначав процедуру лише місцевих народних голосувань, не стали успішними.

Згідно із висновком Головного наукового управління ВРУ від 14.07.2016 відповідний законопроект потребує суттєвих структурних та змістових змін і не може бути ухвалений як основа [4]. Ініціатором законопроекту виступили О.Бойко та О.Ледовських, О. Гончаренко, О. Черненко, С. Заліщук та інші. Це висновок має багато коментарів до тексту та рекомендує повернути результати обговорень у першому читанні законопроекту до теми законодавчих ініціатив для перегляду [51].

Ініціатором законопроекту був В. Нестеренко. У висновку експертів від 7 грудня 2016 р. висвітлюється низка зауважень щодо тексту та змісту законопроекту, уточнюються деякі його положення та рекомендується повернути результати обговорень для перегляду у першому читанні [53].

Аналогічні суттєві зауваження містяться й щодо інших законопроектів про місцевий референдум, що свідчить про відсутність у законодавчого органу реального інтересу та зацікавленості у прийнятті означеного закону.

Говорячи про питання нормативно-правового регулювання місцевого народного голосування, то діюче законодавство підходить до цього інституту фрагментарно. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 7 закону про самоврядування визначено положення про референдум, як «засіб вирішення місцевою громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення». В свою чергу, виключною компетенцією місцевих рад є прийняття рішення щодо проведення такого народного голосування (п. 18 ч. 1 ст. 26 Закону). Рішення про призначення консультативного опитування з питань, що стосуються взаємних інтересів місцевих громад, належить до повноважень районних та обласних рад (п. 12 ч. 1 ст. 43 Закону) [49].

У такий спосіб, як зазначає І. Бодров, окреслюється територіальна основа референдумів: примусове місцеве народне голосування може проводитись у селі, у селищі, у місті, а також у функціональній зоні об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), в той час як він знаходиться в районі чи регіоні, і слід проводити лише дорадче опитування [4, с. 69].

З огляду на це, ми підтримуємо думку І. І. Бодрова про необхідність уточнення деяких положень закону про самоврядування. Зокрема, доцільним є необхідність усунення неточностей у формулюванні предмету потенційного закону, який має врегулювати цю форму безпосередньої демократії.

Так, в ст. 78 – 79 закону про самоврядування згадується «закон про місцеві референдуми», в той час як ст. 7 передбачає відсилочну норму до «закону про референдуми». [4, с. 68]. Істотним питанням, що потребує вдосконалення, є законодавче уточнення предмету місцевого народного голосування.

Згідно з діючим законодавством, предметом місцевого референдуму може бути взагалі будь-яке питання, що співвідноситься з повноваженнями місцевих органів влади [49]. Ми вважаємо, що таке визначення є невиправдано широким. Однак, на теперішній час немає певних обмежень, які б були визначені законодавчо щодо переліку питань, які не можуть бути предметом народного волевиявлення. Так, лише ч. 3 ст. 7 цього Закону містить положення щодо заборони винесення на таке народне голосування питань, що належать до сфери відання органів саме державної влади [49]. Питання необхідності виокремлення та прийняття окремих законів, предметом регулювання яких були б всеукраїнський та місцевий референдуми є дискусійним досі.

Ми підтримуємо думку про те, що саме такий порядок нормотворчості буде узгоджуватись із конституційними приписами щодо поділу публічної влади на державну та муніципальну; сприятиме незалежності муніципальних органів влади; дасть можливість для врахування особливостей організації та проведення саме місцевого референдуму. Актуальність та потреба у прийнятті закону про місцеві референдуми передбачається й на рівні затвердженої ще у 2016 році Президентом України Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки [37].

Аналіз правового регулювання запровадження місцевих народних голосувань дає змогу підкреслити нагальну потребу їх удосконалення. Це сприятиме розширенню конституційних положень цього інституту, а також розробленню та прийняттю профільного закону та оновлення низки законодавчих

актів, зокрема визначення референдумів, їх територіальну основу, визначення предмета місцевого референдуму та порядку виконання прийнятих рішень.

Підсумовуючи, ми зазначаємо, що народне голосування є формою безпосереднього волевиявлення, формою прямої демократії та здійснення законодавчої влади громадянами. У процесі, подібному до політичних виборів, громадянам пропонується обирати альтернативні відповіді на поставлені питання. У своєму розвитку в світовому масштабі інститут народного голосування пройшов такі етапи: 1) перший референдум (1439 рік) – Перша світова війна; 2) етап між двома світовими війнами (1919 – 1939 р.р.); 3) етап з 1939 по 1989 роки; 4) етап з 1991 року по теперішній час. У сучасних демократіях використовуються такі типи референдумів: консультативні, обов'язкові, добровільні, петиції-референдум, загальнодержавні та місцеві референдуми. Недоліком цього політико-управлінсько-юридичного заходу є те, що він може призводити до «обходу» представницької влади у законодавчій сфері, може бути засобом маніпуляції громадською думкою, а відсутність чіткого формулювання предмету референдуму може призводити взагалі до неможливості імплементації його результатів, що ми й побачили, аналізуючи історію вітчизняного та зарубіжного досвіду дослідження виникнення народного голосування. В Українському вимірі ми встановили існування періоду часу, коли інститут місцевого народного голосування, хоча і з суттєвими недоліками, проте все ж таки був засобом безпосереднього вирішення питань місцевого значення та реально проводився (1991 – 2012 роки). На теперішній час існує низка законопроектів, якими пропонувалось врегулювати питання проведення місцевих референдумів. Один з таких законопроектів перебуває в активному опрацюванні відповідним комітетом українського парламенту. Отже, в Україні інститут місцевого народного голосування перебуває в розвитку. У цьому сенсі наша держава може використовувати досвід таких демократій, як США, Швейцарія, Франція, Польща та інші. Вивчення досвіду таких розвинутих країн демократії в питанні реалізації народовладдя можна визначити як перспективу для подальших досліджень.

1.2. Визначення головних дефініцій дослідження: «демократія», «народовладдя», «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «місцевий референдум»

Поняття кожної науки, виступають ідеальною формою відображення реальності у людському мисленні внаслідок теоретичного осмислення її сутності. Поняття і категорії науки утворюють її понятійно-категоріальний апарат, який представляє собою логічно побудовану систему спеціальних термінів, які дозволяють одноманітно трактувати і розуміти процеси і явища, що вивчаються. Складність аналізу понятійно-категоріального апарату публічного управління та адміністрування полягає в тому, що будучи досить молодою наукою, вона користувалася поняттями і категоріями, які вироблялися іншими науками: філософією, менеджментом, соціологією, юридичними науками тощо.

Як відомо, кожна наука описує явища і процеси, виходячи із свого предмету дослідження, спираючись, при цьому, на ту чи іншу парадигму чи теорію. Саме цим і обґрунтовується друге завдання даної роботи: уточнити зміст і сутність основних понять з позиції визначеного предмету дослідження та поставленої мети.

Для смислового аналізу ключових понять даної роботи нами були обрані наступні: «демократія», «народовладдя», «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «місцевий референдум», оскільки, саме за допомогою цих понять вичерпно описується предмет дослідження.

Отже, почнемо із надання визначенню поняття «демократія». У сучасній науковій літературі термін «демократія» має кілька тлумачень. Його основне визначення пов'язане з етимологією, воно походить від грецьких слів «demos» – народ, «kratos» – влада, отже, демократія. Інтерпретація демократії саме як народовладдя відповідає висловлюванню президента США А. Лінкольна «Уряд народу, обраний народом і для народу». Отже, тлумачення демократії як форми політичної організації суспільства, яка характеризується участю людей в управлінні державними справами, таким чином, впливає з принципу демократії.

У найширшому розумінні демократія – це форма організації та діяльності політичних та соціальних структур колективу, яка гарантує активну участь його членів у прийнятті рішень більшої та реалізації всіх заходів [16, с. 6].

Різноманітність підходів дозволяє нам розглядати демократію як систему того, як працює суспільство загалом, як форму правління та управління, політичний режим, ряд конкретних державних практик та технологій, вид ідеології; соціально-політичний рух за демократію, реалізацію демократичних цілей та ідеалів тощо [16, с. 7].

Теоретичні підходи до природи демократії можна розділити на нормативні та емпіричні. Нормативні підходи засновані на розумінні демократії як ідеалу соціально-політичної системи, яка повинна гарантувати свободу, рівність, справедливість та добробут для всіх членів суспільства. Популярність демократії в сучасному світі базується на її ціннісному змісті. Недоліком цього підходу є ідеалізація демократії та ізоляція від політичної реальності. Справжній інституційний підхід вимагає вивчення демократії як політичної реальності зі специфічними формами політичної практики. Питання про критерії демократії має велике теоретичне та практичне значення. Спільними та найважливішими серед них є: суверенітет народу, вибори, рівність, влада більшості, поділ влади, суспільні відносини, плюралізм, контроль над владою, наявність основних прав і свобод людини, управління та самоврядування. Від цього залежать оцінки зрілості демократичного розвитку суспільства [16, с. 8].

Новітня історія України показала, що шлях до демократії може бути важким. Але ці події також загартували громадян, які готові відстоювати свої інтереси, вимагати підзвітності уряду та демократичних реформ.

У статті професора О. Краснокутського вказано, що «демократична система влади, в якій владні відносини розвиваються шляхом активізації легітимної взаємодії суб'єктів і об'єктів, втілюється, передусім, в інститутах, відносинах, культурі, які в цілісності закладені в своїй першооснові – в громадянському суспільстві, «...у відносно стійкій, що історично склалася, системі соціальних зв'язків, ціннісних орієнтацій, норм суспільної поведінки. У

наш час вважається загальноприйнятим, що для стабільної демократії, демократичної системи влади необхідна наявність певного рівня добробуту громадян країни» [25].

Отже, демократію визначаємо, як форму такої держави, яка має своєю основою здійснення народовладдя через впровадження та захист широкого кола прав і свобод громадян, участі народу у формуванні роботі публічно-управлінського механізму та забезпечення можливості активного контролю за його діяльністю, забезпечуючи при цьому нерозривний генетичний зв'язок з правовою та соціальною складовими такої держави.

Оскільки ефективна реалізація в державі муніципального управління є невід'ємною складовою частиною забезпечення принципу народовладдя, то заслуговує уваги визначення поняття «народовладдя».

Щодо зазначеного поняття, вбачається, що на перший погляд воно є чітким і однозначним – влада народу, і в контексті співвідношення із поняттям «демократія» має те ж саме значення.

Відповідно до пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 21.12.2017 №3-р/2017, під народовладдям мається на увазі приналежність всієї влади на всій території держави безпосередньо народу та її здійснення як самостійно народом, так і обраними представниками – через органи публічного управління. Виборче право та право на участь у референдумах є конституційними та складають основу безпосереднього здійснення влади народом [61].

Отже, аналізуючи зазначені поняття, можна стверджувати про відсутність тотожності між ними. Демократія характеризує певний політичний лад, форму державного режиму, як порядку здійснення державної влади, в основі якої лежить народовладдя, як джерело влади. Тобто, народовладдя виступає вужчим поняттям та є лише одним з елементів та принципів демократії, яка окрім народовладдя характеризується зв'язаністю держави правом, повагою до прав людини, сприянням всебічного розвитку та функціонування інститутів громадянського суспільства тощо.

Переходимо до аналізу наступних понять.

Місцеве самоврядування – це забезпечене державою право та дійсна спроможність територіальної громади (що включає в себе жителів села, жителів кількох сіл, селищ, міст, або жителів об'єднаної територіальної громади) вирішувати місцеві проблеми як самостійно, так і делегуючи це право органам муніципального управління та їх посадовим особам відповідності до чинного законодавства.

Отже, місцеве самоврядування може здійснюватися: а) безпосередньо; б) через діяльність та функції місцевих рад, їх виконавчих органів; в) через районні та обласні ради, які наділені законом правом виражати взаємні інтереси громад сіл, селищ та міст [49].

Отже, місцеве самоврядування – це громадсько-політичний і правовий інститут, який набуває все більшого значення як демократична форма організації публічної недержавної влади на місцях.

Переходимо до аналізу поняття «територіальна громада». Слід зазначити, що територіальна громада є первинним суб'єктом в місцевому самоврядуванні. Саме територіальна громада виступає основним носієм функцій, джерелом повноважень органів муніципального управління. Зазначений статус обґрунтовано зумовлює необхідність створення як законодавчих, так і організаційних умов забезпечення реального впливу місцевої громади на вирішення питань місцевого значення не лише шляхом реалізації установчої функції – через інститут місцевих виборів та формування представницьких органів муніципального управління, але й постійно, активно спрямовуючи діяльність таких органів у власних, місцевих інтересах.

Отже, територіальна громада – це певна група, сукупність громадян України, які проживають разом у міському, селищному чи сільському населеному пункті, мають колективні інтереси та законодавчо встановлений правовий статус.

Статтею 140 Конституції України закріплено конституційну суб'єктність територіальної громади та визначено, що вона має право здійснювати місцеве

самоврядування, і це реалізується в самостійному вирішенні громадою місцевих питань в рамках конституції та законів України.

Відповідно до ст. 9 закону про самоврядування, члени місцевої громади мають право як місцева ініціативна група відкривати розгляд усіх питань, що стосуються компетенції муніципальних органів управління, у раді. Такі питання підлягають обов'язковому вивченню на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з місцевої ініціативи, а прийняте по ньому рішення оприлюднюється у відповідних офіційних виданнях [49].

В свою чергу, зазначені законодавчі положення вимагають формування та функціонування місцевої громади не як простого населення певного населеного пункту, а як життєздатної одиниці, соціально та політично активної, самодостатньої з точки зору забезпечення матеріальних та фінансових ресурсів, які є ефективними та відповідальними в управлінні своїми справами [22].

Далі надаємо визначення поняттю «місцевий референдум». У системі форм безпосереднього народовладдя (прямої демократії) особливе місце належить місцевому референдуму, яким є голосування виборців – членів місцевої громади, за допомогою якого приймаються рішення з питань самоврядування [24, с. 232]. Місцевий референдум – це спосіб, форма безпосередньої демократії, за допомогою якої члени місцевої громади можуть брати участь у прийнятті рішень, тобто приймати власні рішення безпосередньо шляхом прямого голосування. Рішення, прийняті на місцевому народному голосуванні, повинні виконуватися у всій громаді. Громадяни мають право брати участь в управлінні країною через місцеві та всеукраїнські референдуми. Це конституційне право, яке закріплено статтею 38 Конституції України [22].

Термін «референдум» (з лат. referendum – те, що має бути сказано) у науковому середовищі визначається як засіб прийняття законодавчих актів та прийняття рішень з важливих суспільних питань шляхом прямого посилання на волю громадян під час референдуму [64, с. 210]. Різниця між народним голосуванням та виборами є за предметом волевиявлення: якщо на виборах таким предметом є кандидат або список кандидатів, то на народному голосуванні

– законопроекти, питання внутрішньої та зовнішньої політики держави тощо. Таким чином, існування референдуму є продовженням волі особистості, індивідуальної думки кожного громадянина.

Поняття «місцевий референдум» також згадується у статтях 1, 7 закону про самоврядування. Отже, однією з форм прийняття місцевою громадою рішень шляхом прямого волевиявлення законодавство виділяє місцевий референдум. Питаннями, які можуть стати його предметом є ті, що належать до повноважень муніципальних органів управління [49].

Розглянувши та узагальнивши усі ключові поняття даного дослідження, ми визначили зміст і сутність цілісного поняття «місцевого референдуму як фактора розвитку територіальних громад». Так, ми можемо перейти до розгляду наступного завдання кваліфікаційної роботи, а саме розгляд принципів та методів наукового дослідження.

1.3. Принципи та методи дослідження місцевого референдуму як фактору розвитку територіальних громад

Питання методології завжди було надзвичайно важливим для науки. Але вірне осмислення ролі методу в науці сталося не відразу. Найбільший внесок у дослідження наукової методології внесли такі видатні вчені в області конкретних наук як Г. Галілей, Р. Декарт, Г. В. Лейбніц, Ф. Бекон та інші. Так, наприклад, Ф. Бекон порівнював метод зі світильником, який висвітлює подорожньому дорогу в темряві [70, с. 218]. Тим самим, вчений вказував на значущість наукового методу і прагнув створити такий, котрий міг би виконувати функцію знаряддя пізнання.

У другій половині XIX ст. з'являється ціла наукова галузь – методологія науки. Її формування збігається з виникненням систематичного наукового пізнання. Поступово осмислюється її пізнавальна мета – головне завдання методології науки полягає у вивченні тих методів, засобів і прийомів, за допомогою яких набувається і обґрунтовується нове знання в науці [27, с. 28].

У сучасній постнеокласичній науці роль методології зростає багаторазово. Це пов'язано з появою різноманітних методологічних новацій, таких, як застосування міждисциплінарних підходів і методів, що виникають на перетині декількох суміжних наук, використання ідей синергетики, розробка комплексних досліджень, які базуються на принципі системності і таке інше. Усі ці новації обумовлені складністю і неоднозначністю явищ і процесів сучасного соціального світу, який перестав бути лінійним і запрограмованим. Навпаки, в ньому посилюють свою дію самоорганізаційні механізми, наслідки яких інколи неможливо передбачити. У зв'язку з цим посилюється роль науки, на яку покладається відповідальність за вирішення цих складних проблем. Але без обґрунтованої методології, вірно підібраних принципів, підходів і методів, наука навряд чи зможе виконати покладені на неї завдання. А оскільки об'єктом сучасних наукових досліджень стають складні, глибинні, часом латентні (приховані) явища, а від цього важко відчутні соціальні процеси і явища, то роль методології зростає багаторазово.

Таким чином, визнаючи важливість методологічних підходів, принципів і, власне, методів наукового дослідження місцевого референдуму як форми вирішення місцевою громадою питань місцевого значення та чиннику розвитку місцевих громад в цілому, даний підрозділ присвячено визначенню і обґрунтуванню можливості і необхідності застосування саме тих методів, які є доцільними у даній роботі.

Більшість сучасних видів діяльності мають складний характер, оскільки в них органічно поєднується декілька специфічних видів діяльності. Публічне управління належить саме до таких видів. Адже в ній у повній мірі поєднуються психологічні, управлінські, педагогічні, соціологічні, правові, економічні види діяльності.

Багатомірність видів діяльності публічного управління робить правомірним і доцільним використання різноманітних принципів, підходів і методів.

Спочатку визначимо, що представляють собою принципи науки. Принцип науки є основним вихідним пунктом наукової теорії, яка функціонує як перше і найбільш абстрактне визначення ідеї як першої форми систематизації знань. Ідеї та принципи створюють закони науки, що відображають істотні, стійкі та постійно повторювані об'єктивні внутрішні зв'язки між явищами, предметами, елементами, якостями [26, с. 74].

В основу даного дослідження будуть покладені такі принципи: принцип об'єктивності, причинності і діалектичного взаємозв'язку та принцип верифікації.

Принцип об'єктивності означає, що явища, які ми вивчаємо – місцеве народне голосування, місцева громада, муніципальне управління – існують об'єктивно, незалежно від нашої свідомості, є феноменами соціального світу і тому піддаються вивченню.

Принцип причинності і діалектичного взаємозв'язку означає, що всі явища, події у світі пов'язані між собою причинним зв'язком. Згідно даного принципу утверджується думка, що без певної причини явище чи подія не можуть відбутися, а також не буває подій, які б не мали певних наслідків. Тільки на основі цього принципу можна підійти до вивчення реальної дійсності з позицій науки, використовуючи механізми доведення і практичної перевірки. Даний принцип був покладений нами у конструювання гіпотез дослідження. За допомогою даного принципу ми припустили, що на сьогоднішній день відсутні ефективні важелі впливу територіальних громад на вирішення питань місцевого значення, а місцевий референдум є ефективною альтернативою існуючим формам впливу місцевої громади на вирішення питань місцевого значення.

Принцип верифікації – це принцип, який базується на тому, що будь-яке твердження чи судження може і повинно бути емпірично перевірене. Даний принцип складає основу третього праксеологічного розділу магістерської роботи. Покладаючись на даний принцип ми будемо за допомогою діагностичних методів перевіряти сучасний стан участі населення в управлінні місцевими справами.

Важливе значення у методології наукового дослідження належить також науковим підходам, спираючись на які ми можемо вивчати предмет дослідження.

Міждисциплінарний підхід сьогодні став однією з характерних ознак сучасного соціо-гуманітарного знання, оскільки суттєво розширює пізнавальні можливості соціальних явищ. Необхідність застосування міждисциплінарного підходу виявилася вже при виконанні другого дослідницького завдання – уточнення змісту і сутності основних понять, які використовуються різними науками, наприклад, «демократія», «народовладдя», «місцевий референдум» використовується в теорії держави, економіці, праві, соціальному управлінні, юриспруденції тощо. Отже для повноти розуміння усіх цих явищ застосування міждисциплінарного підходу є об'єктивно необхідним.

Перейдемо до розгляду методів даного дослідження, які виступають безпосередніми процедурами і операціями, завдяки котрим отримується знання про об'єкт і предмет. У даній магістерській роботі будуть використані як філософські та загальнонаукові, так і специфічні методи науки.

Філософська методологія охоплює індуктивний метод Ф. Бекона, раціоналістичний метод Р. Декарта, діалектичний метод Сократа, Г. Гегеля, К. Маркса, феноменологічний метод Е. Гуссерля, системний метод Л. Берталанфі, У. Ешбі, Т. Парсонса та інших. Основним філософським методом виступає діалектика [13, с. 316].

Із філософської методології нами буде застосовано діалектичний метод. Діалектика в перекладі з грецької означає «мистецтво сперечатись» або «міркувати». У первісному значенні діалектика – це мистецтво полеміки, логічний метод встановлення істини шляхом виявлення й подолання суперечностей у судженнях опонента; у сучасному філософському трактуванні діалектика – це вчення про найзагальніші закони руху як саморуху, розвитку як саморозвитку [13, с. 318].

Цей метод визначає шляхи будь-якого наукового дослідження, в тому числі й дослідження місцевого референдуму як форми вирішення територіальною громадою питань місцевого значення та фактора розвитку

територіальних громад. Він дозволяє дослідити їх у взаємозв'язку і взаємообумовленості, а також з урахуванням соціально-економічного розвитку.

Застосовуючи діалектичний метод, ми дослідили яким чином формувалася система народних голосувань в Україні та в світі загалі (діалектичний принцип розвитку), внутрішні і зовнішні чинники, що впливали на його формування, їх взаємозв'язок і взаємообумовленість (діалектичний принцип взаємозв'язку і взаємообумовленості). Також за допомогою діалектичного методу вивчалися суперечності, що виникають у ході саморозгортання даного процесу.

Із загальнонаукових методів доцільно використати системний метод, метод класифікації, порівняння та узагальнення.

Системний метод (або системний аналіз) виходить із розуміння загальної теорії систем, яка з'явилася у другій половині ХХ століття і трактує будь-яке явище як елемент складної системи, тобто, як сукупність пов'язаних між собою елементів. В нашому дослідженні даний метод (разом з діалектичним) є основоположним, адже місцеве народне голосування як форма вирішення місцевою громадою питань місцевого значення та фактор розвитку територіальних громад представляє собою не що інше, як складну систему взаємопов'язаних дій, способів і заходів, направлених на вирішення проблеми народовладдя в Україні, безпосередньої демократії, забезпечення реального активного впливу місцевого населення на прийняття рішень місцевими органами влади.

Крім того, призначення системного методу у даному дослідженні полягає не просто в аналізі місцевого народного голосування як системи, а в системному розгляді тих сукупностей елементів, з яких ця система складається, а також зв'язків між ними.

Системний аналіз орієнтує нас на те, щоб в цілісній системі муніципального управління виокремити окремі елементи (дії, заходи), проаналізувати їх функціонування як самостійних, а потім у взаємозв'язку з іншими елементами. Лише так ми зможемо усвідомити цілісний процес

місцевого референдуму як форми вирішення місцевою громадою питань місцевого значення та фактора розвитку територіальних громад.

Крім визначених основоположних методів (діалектичного і системного), в даному дослідженні будуть використані майже усі загальнологічні методи: систематизація, порівняння, узагальнення.

Метод систематизації використовується при дослідженні специфіки народного голосування як форми вирішення місцевою громадою питань локального значення та чинника розвитку територіальних громад. Метод порівняння дозволив виявити домінантні фактори, що впливають на перспективи розвитку даної сфери. Метод узагальнення використовується нами під час підведення підсумків з кожного розділу та при написання висновків усієї магістерської роботи.

У якості методів емпіричного дослідження використовувалися різні діагностичні методи: аналіз документів, статистичні дані. Зміст цих методів докладніше буде розкрито у третьому розділі.

Таким чином, за результатами роботи над першим розділом можна зробити наступні висновки.

Виконавши перше завдання кваліфікаційної роботи магістра, ми дослідили історію вітчизняного та зарубіжного досвіду дослідження виникнення референдуму, як фактора розвитку територіальних громад.

Виконавши друге завдання кваліфікаційної роботи магістра, на основі аналізу наукових джерел було визначено сутність ключових понять, якими ми будемо оперувати при розкритті об'єкту і предмету дослідження: «демократія», «народовладдя», «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «місцевий референдум». Демократія та народовладдя – це взаємопов'язані поняття, перше з яких виступає однією з форм політичного режиму, що включає в себе народовладдя, як необхідну обов'язкову складову. Друге поняття характеризує визнання громадян єдиним законним джерелом влади в державі та належність саме їм усієї влади в межах певної території держави. Ми визначили, що місцеве самоврядування є гарантованим державою правом місцевих жителів

на вирішення питань локального значення як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси місцевих громад. Територіальна громада – це певна група, сукупність громадян України, які проживають разом у міському, селищному чи сільському населеному пункті, мають колективні інтереси та законодавчо встановлений правовий статус. А народне голосування є формою прийняття місцевою громадою рішень з питань, що належать до відання органів муніципального управління, шляхом прямого голосування. Проаналізовано стан наукової розробленості обраної теми в різноманітних джерелах (Конституції України, законах України, монографіях, наукових статтях, документах, підручниках), що дало змогу в подальшому виявити перспективи власного наукового пошуку.

Виконавши третє завдання кваліфікаційної роботи магістра, обґрунтовано принципи та методи дослідження місцевого референдуму як фактора розвитку територіальних громад, визначені методологічні прийоми, підходи і методи, за допомогою яких буде здійснюватися дослідження предмету роботи.

Написання першого розділу створило необхідне методологічне підґрунтя для безпосереднього теоретичного аналізу об'єкту і предмету даної магістерської роботи.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ФАКТОРА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Нормативно-правова база інституту місцевого референдуму

Принцип народовладдя та визначені законодавчо механізми його реалізації є важливою ознакою існування та ефективності діяльності громадянського суспільства, правового характеру держави в цілому. Світові демократичні держави не лише проголошують народовладдя ключовим елементом публічного управління, а створюють реальні механізми проведення референдумів, як форми реалізації влади безпосередньо народом. Втім, це стосується не всіх держав, адже деякі з яких лише декларують можливість прямого народовладдя, яке на практиці не може бути реалізоване [66, с. 37].

Говорячи про конституційні засади інституту місцевого народного голосування, варто зазначити, що конституція, як правова основа держави, має визначати основоположні принципи організації даної форми здійснення безпосередньої демократії. Основним Законом визначено, що громадяни мають активне та пасивне виборче право, можуть брати пряму участь у здійсненні публічного управління, а також можливість участі у загальнонаціональних та локальних референдумах. Дана норма розміщена в Розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», в свою чергу Розділ III «Вибори. Референдум», який враховуючи важливість та значущість цих питань в організації державного життя винесено в окремий розділ Конституції України, взагалі не містить жодної норми, яка б стосувалася окремого регулювання питання місцевих народних голосувань [22]. В свою чергу, даним розділом врегульовано віковий ценз участі у референдумів (в тому числі і місцевих) – 18 років, встановлено обмеження щодо неможливості участі в референдумах визнаних судом недієздатних громадян.

Разом з тим, досить суперечливим є зміст статті 74 Основного Закону в аспекті можливості її застосування саме до місцевих референдумів, відповідно до якої референдум не допускається щодо саме законопроектів, предметом яких є податкові, бюджетні питання, а також амністія [22].

Так, хоча стаття 26 Закону про місцеве самоврядування відносить до сфери повноважень місцевих рад введення місцевих податків відповідно до податкового законодавства, а також затвердження місцевого бюджету, проте місцеві ради, приймають нормативні та інші акти не у формі закону, а у формі рішень (ст. 59 вищенаведеного Закону) [49]. Крім того, парламент є виключно єдиним органом, що здійснює законодавчу владу (ст. 75 Конституції). Таким чином, лише парламент може розглядати законопроекти в розумінні ст. 74 Конституції України, а тому дане положення виявляється незастосовним до питання предметних обмежень під час призначення народних голосувань на рівні окремих громад.

Відповідно до ст. 143 Основного Закону, місцеві громади як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого управління забезпечують проведення народного волевиявлення через референдум та його результати [22]. Таким чином, на конституційному рівні питання місцевих референдумів віднесено до компетенції саме місцевих громад, які є первинним суб'єктом та джерелом муніципального управління та відповідних місцевих органів влади. Крім того, ст. 92 Конституції України визначає, що питання організації та проведення референдумів має регулюватись лише на рівні закону [22].

Говорячи про розвиток законодавчого регулювання питання місцевих референдумів, слід зазначити, що врегулювання даного питання відбулося ще задовго до прийняття Основного Закону, про який йшлося вище. Так, Закон про референдуми був прийнятий ще в 1991 році [45]. В даному законі детально визначалося поняття, види місцевих народних голосувань, питання, що можуть бути предметом місцевого референдуму, обмеження на проведення народних голосувань, а також регламентувалась процедура порядку призначення,

підготовки проведення, порядку голосування та визначення результатів референдуму, юридична сила рішень, прийнятих на референдумі.

В подальшому, про місцеві референдуми було згадано в Конституційному договорі 1995 року, укладеному між парламентом та Главою держави, яким мав визначити основні принципи діяльності органів публічної влади на час до прийняття нової конституції. Відповідно до цього документа, до функцій муніципальних органів управління належало підготовка та проведення народних голосувань на місцевому рівні (ст. 49). Разом з тим, після прийняття Конституції України (1996 рік), цей нормативний акт перестав діяти.

В 1997 році прийнято закон про самоврядування, стаття 7 якого присвячено саме питанню місцевих референдумів. Визначено, що місцевий референдум є засобом вирішення громадою місцевих питань через безпосереднє голосування [49]. Будь-яке питання, що підпадає під юрисдикцію муніципального управління відповідно до Основного Закону, цього та іншого законів, може бути винесене на місцеве народне голосування. Питання, віднесені до органів влади за законом, не можуть підлягати вирішенню на місцевому референдумі. Рішення, які будуть ухвалені за результатами такого волевиявлення, є обов'язковими для відповідної громади. Крім того, цією статтею передбачена відсилочна норма, яка передбачає необхідність врегулювання питань призначення, організації та проведення голосування на референдумі окремим законом.

Водночас цей закон регулює лише певні типові питання, які можуть бути предметом місцевого народного голосування.

Крім того, частина 4 ст. 16 закону про самоврядування визначає, що рішення про надання міським радам права розпоряджатися майном та фінансовими ресурсами районів у містах має прийматись саме на місцевих референдумах відповідних районних громад у місті.

Крім того, статті 78, 79 цього закону надають місцевій громаді право припинити передбачені законодавством виборних місцевих органів, а також голів відповідних рад, вирішуючи ці питання саме на місцевому народному голосуванні [49].

Найбільш суперечливим та фактично руйнівним для інституту локального народного волевиявлення було прийняття в 2012 році Закону України «Про всеукраїнський референдум», яким: 1) взагалі не було врегульовано питання місцевих референдумів; 2) п. 4 Розділу XIII «Прикінцеві положення» визнавав таким, що втратив чинність закон референдуми 1991 року з моменту введення в дію Закону України «Про всеукраїнський референдум» [45].

Стаття 8 Основного Закону проголошує визнання та дію в Україні принципу верховенства права [22]. Відповідно до доповіді Венеційської комісії №512/2009 від 04.04.2011 «Верховенство права» одним із необхідних складових даного принципу є правова визначеність, що вимагає від держави зробити текст закону легко доступним. Держава також зобов'язана дотримуватись запроваджених законів та застосовувати їх у передбачуваному порядку та у логічному порядку. Передбачуваність означає, що закон повинен бути оголошений заздалегідь – до його застосування – і його наслідки мають бути передбачуваними: він повинен бути сформульований настільки чітко, щоб людина могла контролювати свою поведінку. Правова визначеність передбачає також, що держава в цілому має додержуватись взятих на себе обов'язків щодо людей або виконувати їм обіцяне (поняття «виправданого (легітимного) очікування») [6, с. 11].

Крім того, Конституція України містить положення (ч. 3 ст. 22), відповідно до якого, при ухваленні нових чи зміні існуючих законів забороняється обмеження вже діючих прав та свобод як за змістом, так і за обсягом.

Досить спірно стверджувати про те, що ухвалення нового закону, який за предметом правового регулювання є вузький (виключно питання загальнонаціонального народного голосування) і одночасна втрата чинності законом, який має більш широкий предмет правового регулювання (включаючи питання локального волевиявлення), є логічно послідовним, обґрунтованим та передбачуваним щодо його наслідків. В результаті такого правового свавілля протягом 2012 – 2021 років існував і продовжує існувати «правовий вакуум» в питанні організації та проведення місцевих народних голосувань, що

унеможлиблює їх практичне застосування під час вирішення питань місцевого значення, а, отже, обмежує гарантовані Конституцією України принципи народовладдя та верховенства права, фактично звужує гарантоване ст. 38 право громадян брати участь в управлінні державними справами.

Ще більшої невизначеності в систему законодавства принесло рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) №4-р/2018 від 26.04.2018, яким визнано неконституційним Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 року.

Статтею 152 Конституції передбачено, що нормативно-правові акти рішенням органу конституційної юрисдикції визнаються нечинними повністю або в частині, якщо: 1) ці акти суперечать Конституції України; 2) порушено процедуру їх прийняття [22]. В даному випадку, КСУ в резолютивній частині рішення чітко вказав про визнання неконституційним Закон України «Про всеукраїнський референдум» в цілому. Тобто, фактично неконституційними визнано в тому числі і прикінцеві положення даного нормативно-правового акту, яким було скасовано закон про референдуми 1991 року.

Відповідно до вищезгаданої доповіді Венеційської комісії №512/2009 від 04.04.2011, є несумісним їх юридичною визначеністю суперечливі рішення найвищого суду загальною юрисдикцією чи конституційного суду. З огляду на це, ці суди при винесенні рішень мають використовувати відповідні механізми задля уникнення суперечливостей за забезпечення єдності судової практики [6, с. 12].

У зв'язку із наведеним, на даний час немає єдиної точки зору з приводу того, чи означає таке рішення КСУ автоматичне і одночасне поновлення чинності Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», чи ні. На підтвердження першої точки зору, вважаю необхідним зазначити, що в практиці КСУ вже було 2 прецеденти, коли Суд надавав зворотну дію в часі нормативним актам. Так, зазначені наслідки мали місце після прийняття рішення КСУ від 07.07.2009 по справі щодо передбаченої Конституцією процедури вступу в силу закону, внаслідок чого, деякі норми закону про КСУ були визнані

неконституційними, а, відповідно, дія окремих положень була відновлена в тій редакції, що діяла раніше.

Ще більш «авторитетним» прецедентом було скасування КСУ конституційної реформи 2004 року (Закону України №2222-IV від 08.12.2004) та відновлення дії положень Конституції України в редакції 1996 року. Так, КСУ, в рішенні від 30.09.2010 зазначив: «суд, визнаючи неконституційним Закон №2222 зазначає про необхідність поновлення чинності норм Основного Закону в попередній редакції, яка діяла до внесення до нього змін Законом №2222. Це забезпечить стабільність та непорушність дії норм Основного Закону, її верховенство. Відповідно до ч. 2 ст. 70 Закону про КСУ, суд зобов'язує відповідні органи державної влади негайно виконати це рішення та привести свої нормативно-правові акти у відповідність до Основного Закону в тій редакції, що мала місце до прийняття Закону №2222» [60, с. 36].

У зв'язку з цим, Новосельцев А. зазначає, що правило про скасування наступним законом попереднього має діяти й в зворотному порядку. Науковець переконаний про відсутність будь-яких законних перешкод, які б заперечували чинність закону про референдуми 1991 року. Крім того, для поновлення його чинності, не має потреби в прийнятті будь-яких законодавчих рішень, оскільки як вже стверджував КСУ в рішенні від 30.09.2010, «рішення КСУ характеризуються прямою дією та не вимагають будь-якого узгодження чи підтвердження від будь-яких інших державних органів.

Крім того зобов'язання всіх суб'єктів права на виконання рішень КСУ є конституційним приписом (ч. 2 ст. 150). В свою чергу, Основний Закон має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8)» [38, с. 1].

Разом з тим, на веб-сайті парламенту, закон про референдуми 1991 року перебуває в статусі нечинного на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 року, який визнано неконституційним.

Крім того, аналіз змісту закону про референдуми 1991 року дає підстави стверджувати про те, що цей закон в силу часу його прийняття (1991 рік)

фактично також як не відповідає діючій Конституції України, так і суперечить чинному національному законодавству [45].

Стаття 6 цього Закону передбачає, що питання про зміну назв населених пунктів може бути вирішене лише шляхом проведення народного голосування на місцях. Натомість відповідно до п. 29 ст. 85 Конституції України, до повноважень парламенту входить утворення та розпуск районів, розмежування районів та міст, зміна категорій населених пунктів, зміну назв населених пунктів та районів. Крім того, стаття 133 Конституції України визначає систему адміністративно-територіального устрою та містить чіткий перелік та назви всіх областей України. Це означає, що ні зміна назв населених пунктів, ні областей не може бути предметом місцевого голосування на народному голосуванні [22].

Відповідно до тієї ж статті 6 закону, лише питання про зміну базового рівня муніципального управління в сільській місцевості є предметом народного голосування на місцях. Водночас прийнятий закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 року фактично передбачає право місцевих громад співпрацювати з сусідніми громадами з утворенням ОТГ та реорганізацією муніципального управління (що насправді є зміною базового рівня) в іншому порядку [46]. Частина 5 ст. 7 закону об'єднання громад визначає, що якщо проєкт постанови про добровільне об'єднання громад відповідає законодавству, місцеві ради ухвалюють рішення щодо такого об'єднання або ж призначають референдум з цього питання. Отже, існує два альтернативних способи реалізації права на таке об'єднання громад [46].

Крім того, у цьому законі використовуються назви органів, яких фактично вже не існує. Наприклад, стаття 12 Закону передбачає, що місцеві народні голосування призначаються компетентними місцевими радами народних депутатів Закон про самоврядування не передбачає таких органів у системі муніципального управління. Тому для практичного застосування закону референдуми 1991 року необхідно використовувати аналогію закону та здійснювати співвідношення, порівняння з нині існуючими місцевими органами

самоврядування, що не відповідає вимогам для регулювання відносин у сфері саме публічного права та управління, а не на рівні приватного права та управління [46].

Таким чином, говорити про доцільність юридичної дії закону про референдуми 1991 року на теперішній час, та спиратись на його положення є досить спірним, а тому можна стверджувати про те, що дане питання залишається відкритим і до кінця законодавчо не визначеним. Очевидним є і те, що питання проведення прямого волевиявлення громадян є важливим елементом публічного управління на місцевому рівні та має бути належним чином врегульованим.

У зв'язку із цим, заслуговують уваги 3 проекти Закону «Про місцевий референдум», альтернативно розроблені в 2015 році (№2145а-1 від 03.07.2015, 2145а-2 від 06.07.2015, 2145а-3 від 08.07.2015), які перебували на розгляді парламенту протягом 4 років та були відкликани в 2019 році, та проект Закону «Про місцевий референдум» 2021 року, який наразі перебуває на розгляді відповідного профільного комітету [50].

З огляду на це, для подальшого аналізу в цій роботі будуть використані проект Закону «Про місцевий референдум» №2145а-2 від 06.07.2015 року та проект Закону «Про місцевий референдум» №5512 від 19.05.2021 року [52]. Так, вказані законопроекти в цілому визначають юридичні основи прямого голосування громадян, процедуру народного голосування на місцях. На законодавчому рівні пропонується: а) дати законодавче визначення поняття «місцевий референдум» [50]; б) закріпити предмет місцевих народних голосувань, в тому числі виключний предмет місцевих референдумів; в) чітко визначити принципи, на яких ґрунтується референдумний процес; г) чітко визначити принципи, на яких ґрунтується волевиявлення на народному голосуванні; г) визначити предметні та часові обмеження під час ініціювання референдуму (зокрема, під час воєнного або надзвичайного стану; з одного питання – один раз протягом строку повноважень місцевої ради тощо);

д) детально врегулювати процедури референдуму, визначити суб'єктів ініціювання, призначення, підготовки та проведення місцевих народних голосувань, повноваження комісій місцевого референдуму; е) визначити порядок фінансового, технічного забезпечення референдумного процесу; є) визначити процедуру голосування, визначення кінцевих результатів волевиявлення громадян; д) встановити порядок оскарження під час референдумного процесу.

Передбачається, що прийняття запропонованого проєкту Закону повинно створити як нормативну основу локальної демократії, так і сприяти подальшій діяльності в напрямку реформи децентралізації та впровадженню принципів міжнародних договорів в сфері муніципального управління [42; 52].

З часу втрати у 2012 році чинності закону про референдуми 1991 року в правовій системі України, інститут місцевого народного голосування є фрагментованим – згадуються лише в деяких правових актах на рівні концептуальних засад і номінальної мети. В свою чергу, сформовано правовий вакуум щодо основних процедурних аспектів. На цьому тлі терміново потрібно забезпечити ефективність місцевої демократії, комплексного правового регулювання питань підготовки та реалізації місцевого референдуму та прийняття спеціального законодавства з урахуванням внутрішнього та зовнішнього досвіду, заснованого на міжнародних демократичних процедурах. Це є нагальною необхідністю в контексті реалізації та гарантування права громади на участь у вирішенні питань місцевого значення. Це є позитивним зобов'язанням держави, яка несе відповідальність за забезпечення реального використання інструментів публічного управління на основі балансу складових: представницької демократії і прямої демократії.

Необхідність законодавчого запровадження місцевого референдуму визначається й відповідними програмними документами. Так, в окремому розділі Програми Президента України, Володимир Зеленський, планує за рахунок народних голосувань та інших форм прямої демократії, шляхом забезпечення розробки законодавчого механізму, залучити український народ до формування основних завдань влади, з максимальним використанням при цьому

новітніх інформаційних технологій. У попередній програмі партії «Слуга Народу» акцентовано увагу на потребі та передбачено запровадження дієвих засобів участі громадян в прийнятті публічних рішень, зокрема, через народні голосування. Це підтверджується й затвердженим Планом законодавчої роботи парламенту на 2021 рік, яким, як вже зазначалось, передбачено розробку проєкту та прийняття Закону про місцевий референдум [43].

Отже, в межах першого пункту другого розділу роботи можна зробити наступні висновки. Аналізуючи зміст конституційних норм, можна стверджувати про те, що положення Конституції України: 1) визнають сам факт існування та гарантування забезпечення дії в Україні такої форми безпосередньої демократії, як місцеве народне голосування; 2) окреслюють сферу компетенції та відповідальності місцевих громад та органів муніципального управління в питанні проведення місцевих референдумів; 3) визначають, що будь-які питання організації, проведення, видів місцевих народних голосувань, реалізації їх результатів тощо має регулюватися виключно на рівні закону.

В цілому, сучасний стан нормативно-правового регулювання місцевого референдуму характеризується фрагментарним станом. В період з 1991 по 2012 був чинним закон про референдуми 1991 року, який вичерпно регулював питання здійснення прямого голосування на місцевому рівні та забезпечував, таким чином, реальну дію прав, гарантованих громадянам України статтями 38, 69 – 74 Основного Закону. Станом на сьогоднішній день, питання розробки та ухвалення закону, який би окремо регулював виключно проведення місцевого народного голосування є нагальним та актуальним, що знаходить своє вираження у відповідній законопроектній роботі законодавчого органу держави (проєкти Законів України (№2145а-1 від 03.07.2015 року, 2145а-2 від 06.07.2015 року, 2145а-3 від 08.07.2015 року, №5512 від 19.05.2021 року).

2.2. Поняття та особливості місцевого референдуму та його роль у місцевому самоврядуванні

Беззаперечним є той факт, що місцевий референдум, як політичний та правовий інститут, поступово буде утверджуватись у свідомості кожного громадянина та справді стане інструментом для вирішення проблем місцевих громад. Одним з основних елементів національної конституційної моделі народовладдя – як одній з провідних форм здійснення прямого волевиявлення людей – це інститут «місцевого референдуму», для з'ясування суті якого необхідно проаналізувати його основні властивості як політичного, публічно-управлінського та правового явища [10, с. 349].

Конституцією України (ст. 38), законом про самоврядування, «Про ЦВК», «Про Держреєстр виборців» гарантується право громадян брати участь у національних та локальних референдумах. Україна, маючи за мету досягнення євроінтеграційних процесів, має орієнтуватись на стандарти проведення волевиявлення, які гарантовані Всесвітньою Декларацією самоврядування 1985 р., Європейською Хартією самоврядування 1985 р., Європейською концепцією інновацій та доброго врядування на локальному рівні 2009 р., Планом заходів Ради Європи для України, Закон «Про програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС» 2004 р.

Закон про референдуми було прийнято 1991 року, проте реально реалізувати це громадяни не змогли й досі.

Перспективи формування та функціонування ефективної системи територіальної організації влади значною мірою забезпечуються значним розширенням використання форм громадянської активності, безпосередньої участі населення в ухваленні місцевих рішень відповідно до законодавства.

Вихідним є положення, що ні Основний Закон, ні закон про референдуми 1991 року не містять визначення поняття «місцевий референдум». Закон про самоврядування закріплює положення, відповідно до якого місцевий референдум є формою прийняття місцевою громадою рішень з питань, що перебувають у сфері компетенції муніципального управління, шляхом прямого

волевиявлення. На даний час, дане визначення є єдиним, яке закріплено на законодавчому рівні.

Як зазначає В. Погорілко, місцеві народні голосування є прямими (безпосередніми) актами прийняття рішень територіальними громадами щодо місцевого значення через народне голосування жителів громади. У своїх характерних рисах місцеві референдуми є формою прямої місцевої (безпосередньої) демократії, реалізації місцевої влади прямої місцевої влади у відповідних адміністративних територіальних одиницях. Місцеві референдуми є волею деяких спільнот, зокрема територіальних, тобто є проявом прямої демократії місцевого характеру, місцевої демократії, зокрема, муніципального самоврядування. Референдуми є формою діяльності місцевих громад, найвищою формою муніципального самоврядування, оскільки права територіальних громад незалежно вирішувати проблеми місцевого значення закріплено в Конституції України та законах України [40, с. 160].

Законопроект «Про місцевий референдум» №5512 від 19.05.2021 року, який вже був згаданий раніше, у статті 1 «Визначення термінів» дає таке тлумачення поняття місцевого референдуму: місцевий референдум – форма самостійного вирішення місцевою громадою питань локального значення шляхом прямого голосування.

Ми вважаємо, що доцільно розглянути більш детально за ознаками місцевого народного голосування, який виходить безпосередньо з цього запропонованого розрахунку визначення:

Місцевий референдум – це форма прямого волевиявлення, тобто однією з різновидів прямої демократії, як пряма реалізація народного суверенітету, зміст якого складає владні рішення громадян, які стосуються важливих питань місцевого значення. У той же час наука державного будівництва, а також практика, яку знає як Україна, так і зарубіжні країни, існують й інші форми прямого вираження думки громадян. Це може бути зокрема:

– інститут виборів. Це питання в Україні в повній мірі врегульовано законодавством про вибори [55];

- загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, діяльність органів самоорганізації населення. Дані питання врегульовані законом про самоврядування, Законом «Про органи самоорганізації населення», а також статутами місцевих громад;
- звернення громадян (петиції). Врегульовано Законом України «Про звернення громадян» [48];
- інститут відкликання. Питання відкликання депутата місцевої ради з ініціативи виборців визначається Законом «Про статус депутатів місцевих рад» [56];
- народне обговорення. Стаття 47 закону про референдуми 1991 року передбачала інститут опитування думки громадськості з питань, які не можуть бути предметом народного голосування і не мають правових наслідків, що впливають з референдуму [45].

Більш детально питання сучасних форм участі територіальної громади в управлінні місцевими справами буде розглянуто в розділі 3 цієї роботи.

Місцевий референдум – це форма прямого вираження громадян України (що впливає із ст. 6 проекту Закону). В цьому аспекті доцільно звернути увагу на положення Конвенції про участь іноземців на локальному рівні 1992 року, стаття 6 якої передбачає необхідність надання іноземцям можливості волевиявлення, а також можливість реалізувати активне виборче право, якщо така особа відповідає критеріям, що висуваються для громадян, за умови, що такий іноземець постійно мешкає на території відповідної громади протягом 5 років перед виборами [18]. Логічним продовженням такого положення було б надання іноземцям право регулювати локальні питання через участь у голосуванні, проте таких норм Конвенція не містить. Крім того, Україною вказаний міжнародний договір не підписаний та не ратифікований, тому учасники народного волевиявлення – лише громадяни України.

Громадяни України, які беруть участь у народному голосуванні на місцевому рівні, мають бути членами відповідної місцевої громади. При цьому

така належність визначається його зареєстрованим місцем проживання згідно із законодавством.

Вирішення питань місцевого значення є предметом місцевого народного голосування. Вирішення таких питань здійснюється шляхом прямого голосування. Система прямого голосування характеризується тим, що учасники місцевого референдуму можуть прямо, безпосередньо висловити своє ставлення до питань, винесених на референдум, шляхом подачі голосів.

Місцеві референдуми класифікуються на види. Їх диференціюють за місцем, за часом їх проведення, за підставами, за наслідками проведення та іншими ознаками.

За місцем (територією) проведення виокремлюють сільські, селищні, міські референдуми, місцеві референдуми в ОТГ. В свою чергу, оскільки, місцеві референдуми є прерогативою саме громад, волевиявлення на рівні району чи обласні ані Конституцією України, ані законом про референдумі 1991 року, ані законопроектом «Про місцевий референдум» №5512 від 19.05.2021 року не передбачені [40, с. 163].

За підставами виокремлюють імперативні та не обов'язкові (факультативні) народні голосування [40, с. 163].

За часом виокремлюють звичайні та повторні голосування [40, с. 164].

За суб'єктом ініціювання виділяють ті, що проводяться за ініціативи громадян; депутатів відповідної ради; за ініціативи голови ради.

З більшості питань, які перебувають у віданні муніципального управління, проводяться факультативні (необов'язкові) народні голосування з ініціативи місцевої ради або на вимогу її депутатів, або на вимогу визначеної кількості громадян України, що постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [40, с. 163].

В свою чергу, стаття 6 законопроекту «Про місцевий референдум» №2145а-2 передбачала, що виключно місцевим народним голосуванням у відповідних місцевих громадах вирішується юридична доля комунальних навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, інші заклади у визначених

випадках, а також розміщення на відповідній території небезпечних відходів. Стаття 4 законопроекту «Про місцевий референдум» №5512 від 19.05.2021 року передбачає, що виключно місцевим голосуванням може бути змінено рішення, раніше прийняте на місцевому референдумі за ініціативою виборців, місцевої ради чи голови ради.

Поділ народних голосувань на звичайні та повторні обумовлюється ймовірністю встановлення порушень під час здійснення цієї процедури та необхідності подальшого проведення повторного голосування з тих же підстав та з того самого питання.

Так, відповідно до статті 40 законопроекту «Про місцевий референдум» 2015 року, у разі визнання голосування таким, що не відбулось (недійсним), відповідна комісія з референдуму протягом 15 календарних днів має прийняти рішення про проведення повторного голосування.

В свою чергу, місцеве народне голосування може бути ініційований та проголошений) з приводу одного питання один раз за скликання відповідної місцевої ради (ч. 3 ст. 7 законопроекту).

Не менш важливим є визначення й функцій інституту місцевого референдуму. Так, В. Федоренко пропонує такий перелік основних функцій: функція забезпечення ефективного публічного управління на місцевому рівні, культурно-історична, функція суспільного контролю, виховна, інформаційно-орієнтаційна, економічна, соціальна, культурна (духовна), екологічна функції.

Функція забезпечення ефективного публічного управління на місцевому рівні. В зв'язку з тим, що місцеві народні голосування мають на меті та проводяться задля безпосереднього вирішення членами територіальної громади – відповідного населеного пункту, питань, що перебувають на місцевому рівні, то саме за допомогою цього інституту місцеве населення має безпосередню можливість найбільш ефективного впливу на формування та реалізацію політики, що здійснюється місцевими органами влади. В свою чергу, органи муніципального управління за допомогою місцевого референдуму мають змогу зіставляти ті публічно-управлінські рішення, що ними приймаються, з думками

населення. В цьому аспекті цінність народного голосування полягає в тому, що його застосування дозволяє вирішувати існуючі конфлікти та запобігати потенційно можливим конфліктам між владою та суспільством, підвищити рівень довіри населення до влади, забезпечити прийняття будь-яких публічно-управлінських рішень в інтересах думки більшості, з урахуванням при цьому думки меншості (що безпосередньо можна буде побачити та проаналізувати виходячи із результатів конкретного волевиявлення членів місцевої громади на відповідному референдумі). Саме завдяки інституту народного волевиявлення відповідна громада та її члени мають реальну спроможність можливість легалізації, легітимізації свого волевиявлення, що є прямим, в загальнообов'язкове рішення, юридична сила якого є вищою, ніж відповідні рішення місцевої ради чи її виконавчих органів. Світовий досвід яскраво демонструє, що саме завдячуючи можливості ініціативи з боку населення, місцевий референдум може стати ефективним механізмом безпосереднього вираження ставлення місцевого населення до відповідних рішень, дій, бездіяльності органів муніципального управління, їх співвідношення з потребами, інтересами та бажаннями членів певної місцевої громади.

Культурно-історична функція. Інститут прямого голосування є відображенням світових та національних культурних традицій в сфері участі громадян в публічному управлінні та відповідних демократичних традицій. Для нашої держави референдуми є відносно сучасним явищем, проте історичні джерела цього інституту мають коріння ще у Київській Русі [71, с. 215].

Функція суспільного контролю. Зазначена функція має свій прояв в тому, що рішення, які ухвалюються під час голосування на народному голосуванні, окрім правових наслідків, пов'язані й з певною мірою етичним, моральним впливом чи тиском на відповідних суб'єктів (депутатів місцевої ради, голову ради, інших посадових осіб тощо) [71, с. 215].

Виховна функція. Вона передбачає виховання поваги до прямого волевиявлення членів громади та свідомості у виконанні рішень місцевого референдуму [71, с. 216].

Інформаційно-орієнтаційна функція. Місцеві референдуми сприяють актуалізації серед громади проблемних питань, що власне в подальшому й виносяться на голосування, а прийняття рішення більшістю унеможливорює подальші сумніви в його легітимності.

Крім того, рішення, прийняті за результатами волевиявлення, включають інформацію щодо моделей поведінки населення, містять певні орієнтаційні напрямки щодо поведінки в межах громади [71, с. 216].

Економічна функція. Народне голосування може легітимізувати певний напрям розвитку економічної політики на рівні громади. Так, предметом локального референдуму можуть бути питання щодо затвердження місцевих програм економічного розвитку, питання пов'язані з діяльністю комунальних підприємств (їх утворення, реорганізація, ліквідація) тощо [71, с. 217].

Соціальна функція. Пряме голосування може мати на меті прийняття важливих рішень в соціальній сфері (програми соціальної підтримки, забезпечення, житлово-комунального господарства тощо [71, с. 217].

Культурна (духовна) функція. Народне голосування може стати засобом, покликаним вирішити нагальні питання культурного значення (утворення бібліотек, музеїв, установка пам'яток культури, перейменування вулиць тощо) [71, с. 217].

Екологічна функція. Шляхом прямого волевиявлення громади можуть бути ухвалені рішення, пов'язані з використанням землі, надрокористування, діяльності в сфері охорони природи, культурної спадщини тощо, питання заснування рекреаційних зон, будівництва чи реконструкції парків, скверів, зоопарків, ботанічних садів, висадження дерев, створення санітарних зон тощо [71, с. 217].

Говорячи про роль місцевих народних голосувань у механізмі здійснення муніципального управління, доцільним буде звернутися до аналізу практики застосування цієї форми участі громади в управлінні місцевими справами протягом часу дії закону про референдуми 1991 року за період з 1991 по 2012 роки (див. рис. 2.1.).

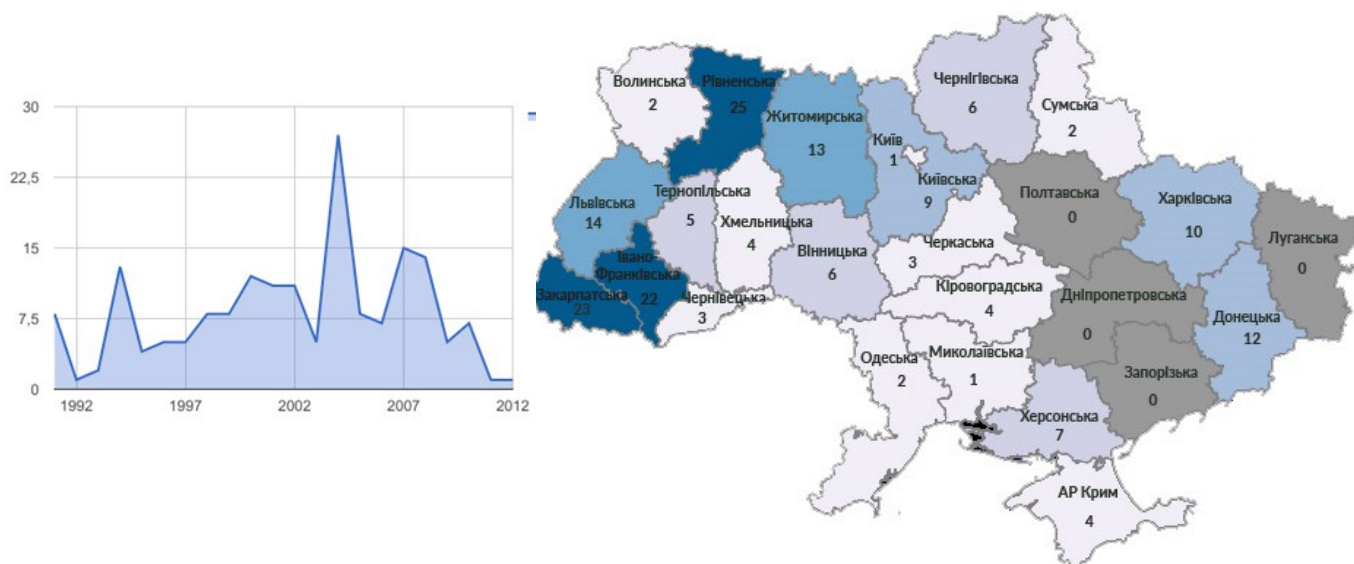


Рис. 2.1. Кількість ініціатив місцевого народного голосування за 1991 – 2012 рр. та по регіонах держави

Так, за вказаний період часу обліковано 178 ініціатив щодо призначення місцевого референдуму. Загалом, кількість ініціатив по роках є досить нерівномірною. Тенденція щодо активізації популярності цього інституту мала місце з 1995 – по 2002 року.

Починаючи з 2003 та до 2012 року прослідкувати певну сталу тенденцію є неможливим через істотну нерівномірність у кількості ініціатив. Найбільше місцевих референдумів було ініційовано в 2004 році – 28. Найменше – у 1992, 2011 та 2012 роках – із показником 1 референдуму в рік [7, с. 4].

Аналізуючи географічну карту ініціатив народного волевиявлення, можна стверджувати, що найбільше таких ініціатив мало місце на Західній Україні (Івано-Франківська, Рівненська, Закарпатська області). Натомість, Донецька та Харківська області також досить активно користувались цим інститутом, в яких нараховується їх понад 10. Найменше референдумних процесів мало місце на півдні України. Нульова ініціатива зафіксована у Полтавській, Дніпропетровській, Луганській та, на жаль і у Запорізькій областях [7, с. 5].

Натомість, наприклад, в Херсонському регіоні народні голосування ініціювалися 7 разів, проте жоден з них не відбувся. 6 були ініційовані

громадянами, проте в силу недосконалості законодавства були просто проігноровані місцевою радою. В 4 випадках місцевою радою було ухвалено про відмову зареєструвати ініціативну групу. Офіційна підстава відмови – суперечливість документів цієї ініціативної групи. Лише в одному випадку в Херсонському регіоні ініціатива місцевого референдуму виходила від муніципальних органів влади (див. табл. 2.1) [7, с. 5].

Таблиця 2.1.

Кількість ініціатив місцевого референдуму за предметом та суб'єктами

Сфера питань	Суб'єкт ініціювання		Загальна кількість
	Громадяни	ОМС	
Питання адміністративного устрою	19	26	45
Впорядкування території	10	8	18
Питання земельного характеру	5	10	15
Реформування (зміна) базового рівня ОМС	12	15	27
Зміна назв населених пунктів	12	33	45
Дострокове звільнення посадових осіб органів муніципального управління	10	14	24
Решта питань	2	2	4

Залежно від статусу рішення за результатами голосування на місцевому народному голосуванні, можна виділити такі групи рішень:

Ухвалено рішення про визнання результатів голосування недійсними (6 випадків) – народне голосування було проведено, проте через низьку явку населення (менше п'ятдесяти відсотків) результати голосування не могли бути визнані легітимними.

Ухвалено рішення про визнання референдуму таким, що не відбувся (18 випадків) – фактично народне голосування взагалі було не проведеним.

Рішення народного голосування залишилось не виконаним (15) – народне голосування було проведено, винесене на референдум рішення схвалено, проте фактично не виконане.

Ухвалено рішення про визнання референдуму незаконним (5 випадків) – народне голосування було проведено, винесене на народне голосування рішення схвалено, але в цілому процедура визнана незаконною у зв'язку з порушеннями порядку його ініціювання чи проведення, або невідповідністю питань, що були предметом голосування, вимогам законодавства.

Питання, винесене на референдум не було підтримано (12 випадків) – народне голосування було проведено, проте більшість учасників голосування висловились проти схвалення таких ініціатив.

Питання, винесене на народне голосування, підтримано (122 випадків) – народне голосування було проведено, а більшість учасників голосування висловились за схвалення таких ініціатив.

Тобто, проаналізувавши практику застосування інституту народного волевиявлення, підсумовуючи, можна стверджувати, що абсолютна більшість таких голосувань була проведена відповідно до законодавства, а винесені ініціативи підтримані громадами [7, с. 8].

Це свідчить про дієвість даного інституту безпосередньої демократії та його практичне застосування за час дії закону про референдуми 1991 року.

Отже, в межах другого пункту другого розділу роботи можна зробити наступні висновки. Під місцевим референдумом слід розуміти форму прийняття місцевою громадою рішень з питань, що належать до відання органів муніципального управління, шляхом прямого голосування. Місцеві народні голосування можна класифікувати за різними критеріями, основними з яких є: за місцем і часом проведення, за підставами і наслідками їх проведення, за суб'єктом ініціювання та іншими ознаками. Крім того, в межах цього пункту роботи визначено основні функції місцевого референдуму та проаналізовано динаміку та тенденції проведення народного голосування на місцевому рівні, що реально мали місце в Україні в період з 1991 року по 2012 рік, за час чинності закону про референдуми 1991 року.

2.3. Принципи та етапи проведення місцевих референдумів

Місцеві референдуми визнані найважливішою формою прямої демократії, так як жителі відповідної місцевої громади найкраще здатні реалізувати свою вільну волю з найбільш важливих питань місцевого значення.

Варто зазначити, що окремі питання визначення повноважень муніципальних органів управління по відношенню до організації народного голосування ґрунтується на законі про самоврядування. Так, виключно на пленарних засіданнях місцевих рад ухвалюється рішення щодо призначення народного голосування (стаття 26 Закону).

До функцій голови місцевих рад віднесено забезпечення виконання рішень місцевого референдуму (ст. 42 Закону).

Секретар ради має організувати заходи, що безпосередньо пов'язані з організацією й проведенням народних голосувань (ст. 50 Закону).

У той же час, як зазначено в першому пункті даної роботи, процедура місцевого народного голосування на законодавчому рівні для належного його здійснення не регулюється. У цьому контексті доречно проаналізувати принципи та найбільш важливі етапи референдуму передбаченого проектом Закону «Про місцевий референдум» 2021 року.

Під принципом в науковій літературі розуміється основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку. З огляду на це, принципами місцевого референдуму є вихідні, основоположні ідеї, керівні переконання та правила, яким має відповідати цей інститут в цілому, кожен його етап та будь-яка процедура, пов'язана з ним.

Законопроект «Про місцевий референдум» 2021 року (статтею 5) пропонуються наступні загальні принципи народного волевиявлення:

1) Загальне право голосу полягає в тому, всі громадяни України – члени відповідної місцевої громади, які досягли віку, з якого Основний Закон пов'язує виникнення пасивного виборчого права, мають право голосу на місцевому народному голосуванні. Виключення становлять лише особи, визнані судом недієздатними. Крім того, загальне право голосу включає також право участі

таких громадян України у роботі відповідних комісій, що займаються питанням організації та проведення місцевого референдуму.

2) Рівне право голосу передбачає рівність громадян України в праві голосування на місцевому референдумі та передбачає, що голос кожного виборця має однакову вагу.

3) Пряме волевиявлення полягає безпосередню (пряму) участь громадян у вирішенні тих питань, що винесені на голосування на відповідне місцеве народне голосування.

4) Вільна участь у народному голосування передбачає заборону застосування погроз, підкупу, обману, примусу, насильства щодо формування своєї волі та думки з приводу питань, що є предметом місцевого референдуму.

5) Добровільність участі у народному голосування передбачає заборону примусу до участі чи не участі в такому волевиявленні, у проведенні чи не проведенні агітації, в участі чи не участі в роботі відповідних комісій з народного голосування тощо.

6) Таємне голосування передбачає заборону здійснення контролю над волевиявленням конкретного виборця під час проведення процедури місцевого референдуму.

7) Особисте голосування передбачає, що кожен учасник референдуму має голосувати особисто за себе. Передача права такого голосу іншій особі не допускається. Виключення становить надання виключно технічної допомоги у заповненні відповідного бюлетеня особам з особливими потребами.

8) Однократне голосування передбачає, що під час проведення конкретної процедури місцевого народного голосування, кожен виборець має право проголосувати лише один раз, що відповідатиме одному голосу під час встановлення результатів такого голосування.

9) Гласність процесу народного голосування передбачає своєчасне оприлюднення в офіційних джерелах вичерпної інформації про відповідні процедури референдумів, відповідні рішення уповноважених органів державної влади та муніципального управління з питань, що стосуються процедури

референдумів, а також вільний доступ засобів масової інформації до зазначеної інформації.

В свою чергу, процес місцевого референдуму має включати такі етапи:

1) висування ініціативи, здійснення процедури призначення місцевого народного голосування; 2) створення та затвердження складу комісій з місцевого референдуму; 3) формування, уточнення та затвердження списків членів місцевої громади – учасників референдуму; 4) здійснення заходів з агітації перед проведенням місцевого народного голосування; 5) безпосередньо голосування; 6) підрахунок голосів осіб, що взяли участь у такому голосуванні; 7) визначення результатів проведеного референдуму; оприлюднення результатів; 8) практична реалізація результатів місцевого референдуму; 9) оскарження рішень, дій та бездіяльності, що мають відношення до процедури ініціювання, призначення, процедури проведення та встановлення результатів місцевого референдуму.

Першим етапом місцевого народного голосування є висування ініціативи, здійснення процедури призначення місцевого референдуму. Так, суб'єктами висування ініціативи щодо місцевого референдуму мають стати: а) члени місцевої громади – через створення ініціативної групи; б) депутати певної міської ради; в) міський, сільський, селищний голова.

Так, аналізованими законопроектами передбачається, що народне голосування може бути призначено за вимогою 10 або більше відсотків потенційних учасників місцевого референдуму – членів певних громад, а також на вимогу інших суб'єктів, визначених безпосередньо законом.

Члени місцевої громади мають змогу виступити ініціаторами проведення місцевого референдуму через процедуру збору підписів, кількість яких має відповідати 10-ти або більше відсоткам учасників місцевого референдуму. Порядок утворення такої ініціативної групи також має визначатись законом.

В свою чергу, якщо місцеве народне голосування ініціюється депутатами відповідної місцевої ради, рішення про призначення такого референдуму приймається цією місцевою радою. Якщо місцевий референдум ініціюється сільським, селищним, міським головою, він має бути призначений відповідною

територіальною виборчою комісією. Якщо місцевий референдум ініціюється громадянами – членами відповідної місцевої громади, таке народне голосування призначається також відповідною територіальною виборчою комісією. Зазначена диференціація суб'єктів призначення є необхідним запобіжником спробам запобігти зловживанням, пов'язаним із небажанням, наприклад, місцевої ради призначити референдум, що ініційований громадянами, або, наприклад небажанням голови певної громади призначити референдум, що ініціюється депутатами тощо [50].

У разі висунення ініціативи щодо призначення референдуму громадянами – членами місцевої громади, законопроект визначає необхідність утворення ініціативної групи з місцевого народного голосування. При цьому, кількість учасників ініціативної групи варіюється в залежності від кількості жителів певної місцевої громади. Така ініціативна група має провести збори учасників щодо вирішення питання ініціативи місцевого референдуму, за результатами яких оформити наступні документи:

- 1) протокол зібрання ініціативної групи;
- 2) список учасників такої ініціативної групи місцевого референдуму;
- 3) рішення про визначення уповноважену особу, яка буде представляти інтереси ініціативної групи;
- 4) точне формулювання запитання, яке ініціативна група буде пропонувати на винесення на місцеве народне голосування, або текст певного нормативно-правового акту, який пропонується прийняти.

В подальшому, ініціативна група з місцевого референдуму має бути зареєстрована відповідною територіальною комісією. З наступного дня після одержання рішення про реєстрацію ініціативної групи, така група має право вільного збору підписів щодо ініціативи проведення місцевого референдуму. Член місцевої громади, який підтримує ініціативу щодо проведення місцевого референдуму з приводу визначеного підписному листі запитання, проставляє на ньому своє прізвище, ім'я, по-батькові, дату підписання і підпис. Інші граfi підписного листа, що стосуються учасника, також мають бути заповнені

особисто та скріплені підписом такого учасника. В подальшому, підписні листи повинні бути пронумеровані та зброшуровані та разом з протоколом про підрахунок голосів громадян, що підтримали ініціативу призначення референдуму, має бути передані уповноваженою особою ініціативної групи до відповідної територіальної комісії не пізніше 20 години останнього дня строку для збору підписів щодо підтримання ініціативи про призначення місцевого народного голосування. Територіальна виборча комісія, яка здійснила прийняття підписних листів та протоколу від уповноваженої особи ініціативної групи, має тридцять календарних днів на перевірку додержання вимог законодавства щодо призначення місцевого референдуму, зокрема, має право одержувати та розглядати будь-які скарги від будь-яких суб'єктів щодо можливих порушень вищезазначених вимог законодавства, порядку збору підписів тощо. Після зазначеної перевірки місцева комісія приймає рішення про проголошення чи про відмову у проголошенні місцевого референдуму. У разі проголошення народного голосування, в рішення зазначається формулювання питання, що винесене на референдум, або запропонований проект певного рішення. В будь-якому випадку, таке рішення комісії має бути опубліковане в офіційних регіональних чи місцевих друкованих засобах масової інформації, на офіційних веб-сайтах відповідної місцевої комісії, що призначила референдум та відповідного органу муніципального управління [50].

Другим етапом є створення та затвердження складу комісій з місцевого референдуму. Підготовку та проведення місцевих народних голосувань здійснюють: 1) ЦВК; 2) територіальні комісії з народного голосування; 3) дільничні комісії з народного голосування.

Постійно діючі сільські, селищні, міські територіальні виборчі комісії, утворені відповідно до Виборчого кодексу України, які мають статус територіальних комісій з місцевого референдуму та здійснюють повноваження передбачені законопроектом «Про місцевий референдум» використовуються для підготовки, організації і проведення голосування та підрахунку голосів учасників референдуму.

Повноваження ЦВК, територіальних та дільничних комісій з місцевого референдуму, порядок їх утворення та визначення їх складу детально та вичерпно визначаються проектом Закону України «Про місцевий референдум».

Народне голосування проводиться в межах територіального виборчого округу. Межі такого територіального округу збігаються з адміністративно-територіальними межами села, добровільного об'єднання місцевих громад чи добровільного об'єднання кількох сіл, селищ, міст, на території якого проводиться відповідний місцевий референдум.

Третім етапом є – формування, уточнення та затвердження списків членів місцевої громади – учасників народного голосування. Складання списків потенційних учасників місцевого референдуму здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про Держреєстр виборців». До списку потенційних учасників місцевого референдуму повинні бути включені особи, що відповідають таким вимогам: 1) є громадянами України; 2) досягли на день проведення місцевого референдуму вісімнадцяти років; 3) мають право голосу; 4) є членами місцевої громади, проживають за місцем реєстрації; 5) відповідно до відомостей Державного реєстру виборців належать до відповідної виборчої дільниці.

Дільничні комісії, після одержання сформованого списку потенційних учасників місцевого народного голосування, не пізніше наступного робочого дня забезпечують вільне ознайомлення з ним шляхом розміщення в приміщенні місця розташування комісії, а також шляхом надання відповідного доступу до таких відомостей через веб-сайт Державного реєстру виборців. Кожен громадянин – член відповідної громади може ознайомитися із оприлюдненим попереднім списком учасників місцевого референдуму у приміщенні місця розташування комісії, перевірити достовірність та коректність внесених до нього відомостей щодо себе. Також кожен потенційний учасник референдуму має право на письмове звернення до відповідної дільничної комісії з референдуму, до суб'єкта, що забезпечує ведення Державного реєстру виборців, або безпосередньо до суду з питання виправлення допущених щодо такого учасника

помилки, неточностей під час складання списку потенційних учасників місцевого референдуму, у тому числі щодо вирішення питання неправильного включення, не включення взагалі чи виключення заявника списку учасників місцевого народного голосування. Дільнична чи територіальна комісія, яка самостійно, від заявника, чи з інших джерел виявила помилки чи неточності при складанні попереднього списку учасників місцевого референдуму, може прийняти рішення щодо звернення до суб'єкта ведення Державного реєстру виборців з ініціативою уточнення відповідних відомостей.

Крім того, законопроект передбачає можливість тимчасової зміни місця голосування у виключних випадках, що будуть визначені законом.

Четвертий етап – здійснення заходів з агітації перед проведенням народного голосування. Законопроект передбачає наступне нормативне визначення поняття «агітація місцевого референдуму»: це провадження будь-яких заходів та дій, які мають на меті виявлення в учасників відповідного місцевого референдуму бажання щодо висловлення особистого ставлення до ініціативи щодо проведення місцевого референдуму, до питань, які запропоновані на розгляд місцевого референдуму, в тому числі переконання проголосувати «за» або «проти» підтримання певних питань, винесених на місцеве народне голосування.

Агітація народного голосування, відповідно за аналізованого законопроекту, може здійснюватися у таких формах:

- 1) проведення зборів, зібрань, зустрічей з учасниками місцевого референдуму;
- 2) проведення демонстрацій, походів, мітингів, здійснення пікетування, інших публічних заходів мирного характеру, не заборонених Конституцією України та законами;
- 3) проведення брифінгів, дискусій, прес-конференцій, засідань круглих столів тощо;

4) оприлюднення в засобах масової інформації (друкованих та аудіовізуальних (електронних) повідомлень, публікацій, іншої інформації, пов'язаної із місцевим референдумом та питаннями, що на нього винесені;

5) розповсюдження листівок, плакатів, буклетів, брошур та інших друкованих інформаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщені матеріали агітації народного голосування;

6) розміщення інформації, агітації, будь-яких інформаційних матеріалів на стендах, призначених для розміщення зовнішньої реклами (рекламні щити, білборди тощо);

7) публічні вислови, виступи, заклики, що здійснюються з метою спонукання членів місцевої громади – учасників відповідного народного голосування проголосувати «за» або «проти» підтримання певних питань, які винесені на місцевий референдум;

8) інші форми агітації, які не будуть суперечити Конституції України та законам України [50].

При цьому, за аналогією із процедурою проведення виборів, законопроект передбачає заборону агітація народного голосування в день його проведення.

П'ятий етап – безпосередньо голосування. Законопроект передбачає необхідність затвердження форми та кольору бюлетеня для голосування. Суб'єктом, уповноваженим на прийняття такого рішення є Центральна виборча комісія, яка має його прийняти та оприлюднити не пізніш як за місяць до дня голосування на місцевому референдумі. В свою чергу, текст бюлетеня, який буде використаний під час голосування має сформувати та остаточно затвердити відповідна територіальна комісія з місцевого референдуму. Кінцевий строк прийняття такого рішення – не пізніше 10 днів до дня голосування на місцевому референдумі. Не пізніше наступного дня після остаточного друку необхідної кількості бюлетенів відповідно до остаточно сформованих списків учасників місцевого народного голосування, територіальна комісія передає такі бюлетені до дільничних комісій з місцевого референдуму.

Дата та час голосування визначається шляхом прийняття рішення територіальною комісією з місцевого народного голосування. В подальшому, дата, час та місце голосування сповіщається особисто кожному учаснику референдуму, включеного до списку учасників референдуму, шляхом надсилання іменних запрошень за адресом їх зареєстрованого місця проживання. Крім того дата та час голосування оприлюднюється на офіційному веб-сайті територіальної комісії, відповідної місцевої ради, а також в місцевих чи регіональних друкованих засобах масової інформації.

Безпосередньо голосування здійснюється у визначений територіальною комісією день, в проміжок часу з 08:00 до 20:00 години, без перерви. За аналогією з процедурою виборів, на кожній дільниці для голосування обладнується необхідна кількість кабінок (кімнат), де учасники і мають здійснювати своє волевиявлення. Така кількість кабінок пропорційно має забезпечувати: а) реальну можливість проголосувати всім учасникам, приписаним до такої дільниці; б) недопущення скупчень громадян; в) додержання необхідних протиепідемічних вимог; г) ритмічну роботу членів дільничних комісій. Крім того, мають бути визначені місця для видачі бюлетенів, а скриньки для голосування встановлені таким чином, щоб після виходу із кабінки для голосування, учасник народного голосування обов'язково проходив через місця встановлених скриньок.

Шостим етапом є підрахунок голосів осіб, що взяли участь у такому голосуванні. Після закінчення процедури голосування, дільниці закриваються та розпочинається процедура підрахунку голосів. Підрахунок здійснюється виключно членами відповідних дільничних комісій, для чого проводиться засідання. Перерви в такому засіданні не допускаються та воно триває до остаточного завершення підрахунку. За результатами підрахунку складається протокол засідання дільничної комісії, який підписується всім складом комісії приміщенні, де здійснювалось голосування на місцевому референдумі. При цьому, підставами для визнання бюлетенів недійсними, та, відповідно, не зарахування таких голосів на референдумі є: 1) відсутність на бюлетені печатки

відповідної дільничної комісії з місцевого народного голосування; 2) відсутність на бюлетені прізвища, ім'я, по-батькові, або підпису члена дільничної комісії, який видавав такий бюлетень; 3) учасником референдуму в бюлетені здійснено більш як одну позначку у відповідних місцях, призначених для позначення волевиявлення; 4) учасником народного голосування в бюлетені не здійснено жодної позначки у відповідних місцях, призначених для позначення волевиявлення; 5) від бюлетеня не було відокремлено відривний контрольний талон; 6) якщо враховуючи наявні в бюлетені позначення неможливо встановити зміст волевиявлення певного учасника референдуму [52].

Сьомий етап – визначення результатів проведеного народного голосування; оприлюднення результатів. За результатами підрахунку голосів, дільничні виборчі комісії формують протоколи, які в подальшому підлягають передачі до територіальної комісії, яка проводить власне засідання, за результатами якого складає протокол, що підписується всіма членами, присутніми на такому засіданні. До протоколу засідання територіальної комісії вносяться такі відомості:

1) кількість бюлетенів для волевиявлення на місцевому референдумі, що передані територіальною комісією до дільничних комісій з народного голосування;

2) кількість бюлетенів, що не була використана в процесі голосування;

3) кількість учасників народного голосування, на момент закінчення голосування, які були внесених до списків учасників в розрізі кожної дільниці для голосування;

4) кількість учасників народного голосування, внесених до реєстрів дільниць з місцевого референдуму, які тимчасово прийняли рішення про зміну місця голосування;

5) кількість учасників народного голосування, які одержали бюлетені для голосування;

6) кількість учасників народного голосування, які тимчасово прийняли рішення про зміну місця голосування, та які одержали бюлетені для голосування за місцем фактичного перебування;

7) кількість учасників народного голосування, які фактично брали участь у процесі голосуванні на місцевому народному голосуванні;

9) кількість бюлетенів, що визнані недійсними рішеннями дільничних комісій;

8) кількість бюлетенів, що не можуть бути враховані з інших підстав, визначених законом;

10) кількість голосів учасників народного голосування, поданих за пропозицію, питання, чи нормативно-правовий акт, що винесені на місцевий референдум;

11) кількість голосів учасників народного голосування, поданих проти пропозиції, питання, чи нормативно-правового акту, що винесені на місцевий референдум [52].

Враховуючи та на підставі протоколу засідання територіальної комісії з місцевого народного голосування, така комісія зобов'язана прийняти одне з наступних рішень: 1) оформити рішення місцевого референдуму; 2) призначити повторне голосування на певній ділянці у разі встановлення істотних порушень процедури; 3) призначити повторний місцеве народне голосування в цілому; 4) визнати місцевий референдум таким, що не відбувся. Підстави для призначення повторного місцевого референдуму або визнання його таким, що не відбувся мають бути вичерпно визначені законом.

Результати народного волевиявлення на місцевому референдумі мають бути оформлені рішенням місцевого референдуму (у разі набрання достатньої кількості голосів для його схвалення), зміст якого повинен бути ідентичний змісту та формулюванню питання, що виносилось на місцевий референдум, та яке остаточно було прийнято за результатами голосування. Рішення місцевого референдуму приймається територіальною комісією, засвідчується підписом її голови та печаткою такої комісії.

Восьмий етап – практична реалізація результатів місцевого народного голосування. Законом України «Про місцевий референдум» має бути чітко передбачені правові наслідки прийняття рішення на місцевому референдумі. Відповідна місцева рада, члени територіальної громади якої голосували на місцевому референдумі зобов'язана скликати не пізніше як на десятий день після офіційного оприлюднення результатів голосування позачергову сесію, на засіданні якої розглянути результати місцевого народного голосування. При цьому, сільська, селищна, міська рада зобов'язана врахувати результати народного волевиявлення під час розробки та прийняття відповідних рішень, що стосуються предмету місцевого референдуму.

Виконавчий комітет, інші виконавчі органи відповідної місцевої ради, їх посадові особи, до повноважень яких належить вирішення питання, яке було предметом волевиявлення на місцевому народному голосуванні, зобов'язані протягом тридцяти днів після офіційного оприлюднення результатів голосування розглянути таке питання та врахувати його при прийнятті власних рішень, що стосуються предмету місцевого народного голосування.

У випадку, коли впровадження результатів народного голосування зумовлює необхідність прийняття місцевою радою відповідного нормативно-правового акту, відповідна профільна депутатська комісія, чи за її дорученням виконавчий комітет, інший виконавчий орган цієї місцевої ради зобов'язаний протягом одного місяця підготувати та винести на розгляд чергової сесії відповідної ради проєкт рішення, що стосується предмету місцевого референдуму [50].

У разі, якщо предметом народного голосування було прийняття рішення про визнання певного нормативного акту, чи його окремих норм та положень такими, що втратили чинність, таке рішення місцевого референдуму стає обов'язковим до виконання через 10 днів з дня його офіційного опублікування, якщо інший строк не визначений самим рішенням, але не раніше дня його офіційного оприлюднення. Таке рішення місцевого народного голосування вважається остаточним, обов'язковим на відповідній території та не потребує

додаткового схвалення чи затвердження місцевою радою чи будь-яким інших органом державної влади чи муніципального управління.

Рішення місцевого референдуму є нормативно-правовим актом муніципального управління, та є обов'язковим до виконання усіма суб'єктами на території відповідної громади. Скасування, внесення змін, доповнень до рішення, прийнятого на місцевому народному голосуванні, здійснюється виключно проведенням нового місцевого референдуму [50].

Дев'ятий, заключний, етап – оскарження рішень, дій та бездіяльності, що мають відношення до процедури ініціювання, призначення, процедури проведення та встановлення результатів місцевого референдуму. Розділ XI проєкту Закону «Про місцевий референдум» №5512 від 19.05.2021 року детально визначає процедуру оскарження під час проведення місцевого народного голосування. Зокрема, визначаються перелік суб'єктів, що мають право звернення із скаргою чи позовною заявою, предмет оскарження, строки оскарження, форма і зміст скарги та позовної заяви, порядок і строки розгляду скарг, джерела доказів, рішення, які можуть бути прийняті за результатами розгляду скарги, позовної заяви тощо.

Отже, в межах третього пункту другого розділу роботи можна зробити наступні висновки. Принципи місцевого народного голосування є вихідними, основоположними твердженнями, які мають бути покладені в основу правового регулювання організації та проведення місцевих референдумів. Детальне врегулювання на рівні закону послідовних етапів такої форми реалізації народовладдя як місцевий референдум є необхідною умовою можливості його реального використання як ефективного публічно-управлінського механізму на місцевому рівні.

За результатами роботи над другим розділом в цілому можна зробити наступні висновки.

Виконавши четверте завдання кваліфікаційної роботи магістра, ми дослідили нормативно-правову базу інституту місцевого народного голосування. З'ясовано, що на теперішній час існуюче законодавче регулювання

є фрагментарним, формально закріплює на конституційному рівні та рівні законів України право участі членів місцевих громад у вирішенні питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення, проте такого законодавчого регулювання об'єктивно недостатньо для належної організації та проведення повноцінного місцевого референдуму, результати якого були б обов'язковими для подальшого виконання.

Виконавши п'яте завдання кваліфікаційної роботи магістра, виявлено поняття та особливості місцевого народного голосування та його роль у муніципальному управлінні. З'ясовано, що під місцевим референдумом слід розуміти форму самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого голосування. Проаналізовано всі аспекти запропонованого визначення в проєкті Закону України «Про місцевий референдум» №5512 від 19.05.2021 року. Визначено основні функції місцевого народного голосування, до яких віднесено: функцію забезпечення ефективного публічного управління на місцевому рівні, культурно-історичну, функцію суспільного контролю, виховну, інформаційно-орієнтаційну, економічну, соціальну, культурну (духовну), екологічну функції. Проаналізовано кількість, зміст та територіальну поширеність проведення місцевих референдумів за період з 1991 по 2012 роки, а також стан імплементації результатів такого волевиявлення громадян.

Виконавши шосте завдання кваліфікаційної роботи магістра, на основі аналізу проєкту Закону України «Про місцевий референдум» №5512 від 19.05.2021 року проаналізовано принципи та етапи проведення місцевих референдумів. Визначено, що основними принципами, відповідно до яких має бути проведений місцеве народне голосування, є, зокрема: загальне право голосу; рівне право голосу; пряме волевиявлення; вільна участь у місцевому референдумі; добровільність участі у місцевому референдумі; таємне голосування; особисте голосування; однократне голосування; гласність процесу місцевого народного голосування.

Крім того, встановлено, що процедура місцевого референдуму має включати такі етапи: 1) висування ініціативи, здійснення процедури призначення місцевого народного голосування; 2) створення та затвердження складу комісій з місцевого референдуму; 3) формування, уточнення та затвердження списків членів місцевої громади – учасників референдуму; 4) здійснення заходів з агітації перед проведенням місцевого народного голосування; 5) безпосередньо голосування; 6) підрахунок голосів осіб, що взяли участь у такому голосуванні; 7) визначення результатів проведеного референдуму; оприлюднення результатів; 8) практична реалізація результатів місцевого народного голосування; 9) оскарження рішень, дій та бездіяльності, що мають відношення до процедури ініціювання, призначення, процедури проведення та встановлення результатів місцевого референдуму.

РОЗДІЛ 3

ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ФАКТОРА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Сучасні форми участі територіальної громади в управлінні місцевими справами

Втілення в життя реформ в системі публічного управління, які на теперішній час тривають в Україні, обумовлюють необхідність більш розширеного залучення як інститутів громадянського суспільства, так громадян в цілому до безпосередньої участі в публічному управлінні на місцях. Це є й вимогою сучасності в контексті подальшої децентралізації системи управління, оптимізації управлінських процесів, забезпечення відкритості та діалогу в діяльності органів муніципального управління.

Процеси демократизації, які відбувалися в країні в останні роки, вимагають й надалі здійснювати вдосконалення та впровадження ефективних механізмів забезпечення суспільних змін. Це також стосується системи трансформації відносин влади, вдосконалення механізмів участі громад відповідних територій в публічному управлінні на місцевому рівні. Для подальшого поступального розвитку місцевих громад, залучення достатньої кількості фінансів, важливим є підвищити ступінь активності членів місцевих громад у вирішенні питань, що безпосередньо стосуються їх громади та їх життєдіяльності.

Місцеве самоврядування є важливою складовою відносин між громадянами, суспільством та державою, в тому числі з урахуванням підписання Україною Угоди про асоціацію Україна – ЄС та поступового приєднання до європейської демократичної системи цінностей.

Отже, перейдемо до огляду форм участі місцевих громад в процесі управління.

Першою формою визначимо звернення громадян. Звернення виступають з однієї сторони найбільш простим, а з іншої найбільш простим та найбільш популярним засобом, що використовується для взаємодії між громадянами та публічною владою. Втім, незважаючи на це, звернення чомусь не закріплені, як форма участі громадян у муніципальному управлінні згідно закону про самоврядування взагалі. За допомогою механізму звернень, члени місцевих громад можуть певною мірою здійснювати активний вплив на прийняття рішень та діяльності органів муніципального управління в цілому, забезпечувати відстоювання своїх законних інтересів та прав. Право громадян на подачу звернень визначається Основним Законом держави, а практичні аспекти реалізації цього права регулюється Законом «Про звернення громадян». Не варто реалізацією права на звернення розуміти виключно подання клопотань чи скарг. Преамбула зазначеного Закону передбачає широкий спектр можливостей, який надається громадянам в контексті реалізації цієї форми участі громади в управлінні на місцевому рівні – активний вплив на подальше покращення роботи публічних органів влади, комунальних організацій, підприємств, установ, відстоювання та подальше поновлення своїх інтересів та прав у разі порушення таких інтересів та прав.

Вважається, що процедура «звернень громадян» є позасудовим, адміністративним порядком задоволення скарг, клопотань, пропозицій громадян. Такий порядок є більш оперативним, ніж судовий (законом визначені граничні строки розгляду звернень 15 / 30 / 45 днів), а також що не менш важливо – безкоштовним засобом задоволення власних інтересів, що потребують взаємодії з певною комунальною інституцією.

Також, якщо в місцевій громаді є якась проблема, яка турбує багатьох жителів, проте своєчасно не вирішується органами чи посадовими особами муніципального публічного управління чи відповідними комунальними структурами, громада може ініціювати таке питання через механізм подання колективного звернення [65, с. 45].

Недоліком цієї форми участі місцевої громади в управлінні муніципальними справами, як подача письмових особистих чи колективних звернень, є, передусім, відсутність юридичних механізмів відповідальності за надання необґрунтованих, формальних відповідей на такі звернення, безпідставне затягування з розглядом звернень, чи відмову у задоволенні певного звернення без законних на те підстав, що зумовлює подальшу необхідність вже судового захисту своїх прав.

Ще однією формою участі громади в управління місцевими справами, прямо визначеною ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян», є електронна петиція. Законом визначено, що електронна петиція є специфічною формою звернення громадян до вичерпно визначених суб'єктів: глава держави уряд, парламент та органи муніципального управління. Аналіз законодавчих положень щодо порядку подання електронної петиції та її розгляду дає підстави зробити висновок, що в цілому, електронна петиція фактично є більш сучасною формою колективних звернень та передбачає достатньо зручний порядок інформування громадськості про ініційовані петиції, доступність підтримання петиції, публічність оприлюднення результатів розгляду петицій, що здійснюється з використання відповідних інформаційних технологій.

В свою чергу, очевидним недоліком такої форми участі місцевих громад в управлінні місцевими справами є відсутність нормативно закріпленої загальнообов'язковості позитивного прийняття рішень відповідними органами влади за петиціями, що одержали мінімально допустиму кількість підписів.

Наступною формою, що буде проаналізована, є особистий прийом громадян. Зазначена форма впливу громади (кожного окремо взятого громадянина) як на вирішення певних питань локального значення, так і задоволення власних особистих інтересів, розгляду заяв, скарг, клопотань тощо може здійснюватися саме на особистому прийомі громадян керівниками та іншими визначеними керівником посадовими особами відповідного органу муніципального управління. Перевагами такої форми є, передусім, 1) її законодавчо визначений характер (ст. 22 Закону України «Про звернення

громадян»); 2) індивідуальний характер спілкування між громадянином та відповідним органом в особі його керівника. Це є важливим, оскільки в силу великої завантаженості, інколи формального, поверхневого підходу до розгляду письмових звернень, питання громадянина, викладене в письмовому зверненні, може бути залишене невирішеним. Крім того, з урахування особливостей порядку розгляду звернень в окремому органі, його керівник може взагалі не бути обізнаний про існування певної проблеми у певного громадянина. В свою чергу, особистий прийом саме спрямований на вирішення цієї проблеми, що в багатьох випадках є більш дієвим, ніж письмове звернення. В свою чергу, недоліком такої форми є, передусім, те, що вона спрямована на вирішення питання, що стосується окремої особи, в той час як її використання для вирішення колективних питань, в тому числі тих, що можуть стосуватись всієї громади, є майже неможливим.

Збори громадян – одна із стародавніх форм участі населення в управлінні, що бере свій початок ще з античних часів Греції. Постає питання щодо доцільності проведення таких зборів громадян відповідних місцевих громад. Запитання доцільне, оскільки є легітимно обрані місцева рада, голова цієї ради (мер), створені відповідні виконавчі органи, що мають функції та повноваження як для вирішення питань громади в цілому, так і питання певного мікрорайонному, кварталу, вулиці чи навіть будинку. До того ж, кожен район міста має депутатів, обраних по відповідних округах, які мають представляти інтереси відповідних жителів у місцевій раді. Проте як свідчить практика, ефективність системи публічного управління на місцевому рівні не завжди є високою. Ряд проблем та викликів, що можуть бути актуальними для членів місцевої громади в цілому, окремої вулиці, мікрорайону, району, можуть бути не актуальними для органів влади, та, як наслідком, не стають предметом їх розгляду та вирішення. Крім того, деякі справи локального значення члени місцевих громад можуть вирішувати й самостійно (безпосередньо), без залучення до цього відповідних органів управління, за умови визначення відповідних механізмів на рівні законодавства. Саме в таких випадках може бути

здіяна така процедура, як загальні збори громадян. Ця форма народної участі була закріплена й в чинному законодавстві. Функцією зборів громадян законом про самоврядування віднесено врегулювання питань локального рівня. Основна ідея зустрічі полягає в тому, що ця форма локального народовладдя також має бути доступною для невеликої групи громадян, які мають право голосу та живуть у місцевій громаді. Організаційний та юридичний механізми підготовки та здійснення наради має дати можливість ініціаторам зустрічі досягти мети, навіть якщо відповідні владні структури чи публічні службовці – посадові особи муніципального управління проти цього.

Говорячи про місто Запоріжжя, Статутом цієї місцевої громади (ст. 19) детально регулюється процедура проведення загальних зборів громадян за їх місцем проживання. Так, Статутом передбачено можливість проведення таких зборів жителями всього міста, або окремих його частин: районів, мікрорайонів, кварталів, вулиць, будинків тощо. Статутом визначається компетенція загальних зборів, порядок їх скликання та проведення. Безумовно, це є важливою формою локальної демократії, яка до того ж, врегульовано законодавчо. Натомість, рішення загальних зборів громадян лише підлягає обов'язковому розгляду органами муніципального управління та їх посадовими особами, що, таким чином, свідчить про відсутність загальнообов'язковості рішення загальних зборів як такого, та фактично залежить від подальшого вжиття певних заходів іншими уповноваженими органами. З огляду на це, ефективність та дієвість зазначеного інституту значно зменшується.

Наступним способом можливого впливу місцевої громади на забезпечення реалізації власних інтересів є інститут місцевих ініціатив. Можливість місцевої ініціативи визначається ст. 9 закону про самоврядування, згідно з якою, така ініціатива, яка зареєстрована та подана у встановленому порядку, місцева рада має своїм обов'язком розглянути відкрито на своєму засіданні за участі осіб, що виступали ініціаторами такої ініціативи. Прийняте радою рішення за наслідками такого розгляду обов'язково оприлюднюється. Право на місцеву ініціативу передбачено і ст. 20 Статуту місцевої громади м. Запоріжжя [47]. Таким чином,

місцева ініціатива – це засіб, який визначений нормативно та має на меті донесення факту існування певної проблеми, передусім, до обраних депутатів ради та показати публічній владі позицію громадян з приводу піднятого питання. Вважаємо, що важливість цієї процедури полягає в тому, що місцева ініціатива дає реальну можливість жителям місцевих громад виступити з ініціативою розгляду в раді будь-якої проблеми та питання, що перебуває в сфері відання органів муніципального управління та має важливість для жителів громади, проте з якихось міркування не виноситься на розгляд уповноважених органів, та, відповідно, не вирішується.

Натомість, як і у випадку з загальними зборами громадян, місцеві ініціативи можуть так і залишитись лише ініціативою через відсутність законодавчих механізмів забезпечення загальнообов'язковості їх запровадження уповноваженим на це органом муніципального управління. Втім, розвиток муніципального управління в Україні знає й позитивні зрушення в цьому питанні. Так, місцевою громадою м. Українка та с. Плюти було висунуто місцеву ініціативу щодо запровадження проєкту громадського бюджету. Цей проєкт обґрунтовувався необхідністю більш глибокого залучення громадян до реалізації коштів місцевого бюджету, а також необхідністю розвитку форм безпосереднього залучення населення до ухвалення відповідних публічно-управлінських рішень. На підставі ст. ст. 9, 24, 26 закону про самоврядування, рішенням Української міської ради від 09.04.2015 було ухвалено цей проєкт та запроваджено «громадський бюджет» на 2015 рік. В цей же рік міська влада профінансувала проєкти, підтримані в рамках «громадського бюджету» на суму 3 млн. грн. Усвідомивши очевидні переваги такого інституту, вже в наступному 2016 році понад 20 населених пунктів, в тому числі, Харків, Львів, Вінниця, Запоріжжя, Суми, Чернівці, Ужгород, Кременчук тощо впровадили аналогічній проєкти на своїй території. У кожній громаді підходи до цієї ідеї є різними та зумовлюються специфікою кожного міста та кожної такої громади. Також у додатках до роботи наводимо приклад комунікативної стратегії Запорізької та Закарпатської області (Додаток А, Додаток Б).

Отже, інститут громадського бюджету (бюджету участі) є ще однією, достатньо новою формою прямої участі жителів – членів місцевої громади в прийнятті ефективних публічно-управлінських рішень на локальному рівні. Його суть полягає в можливості надання кожному громадянину права голосу за запропоновані проекти, які мають намір бути реалізованими в поточному або наступному році за рахунок коштів місцевого бюджету. Крім того, кожен житель відповідного населеного пункту чи ОТГ має право запропонувати свій проєкт, який, у разі його підтримання відповідною кількістю голосів, також може бути реалізований за бюджетні кошти. Інноваційність цього механізму полягає у використанні сучасних інформаційних технологій – можливість проголосувати за проєкт чи запропонувати свій проєкт безпосередньо на офіційному веб-порталі місцевої ради, за умови належної ідентифікації особи. Аналіз таких проєктів, що запроваджені в багатьох громадах по Україні, дає підстави для висновку про досить широкий спектр сфер життєдіяльності, в яких можлива реалізація таких проєктів. До них відносяться проєкти в сферах: 1) енергозбереження; 2) культури; 3) охорони здоров'я; 4) соціального захисту; 5) транспорту; 6) освіти; 7) спорту; 8) будівництва об'єктів благоустрою та інфраструктури; 9) екологічні проєкти, пов'язані з охороною природи; 10) транспорту; 11) комунального та дорожнього господарства; 12) розвитку телекомунікацій, зв'язку, інформаційних технологій; 13) громадського порядку та безпеки; 14) інші різноманітні проєкти.

Безумовно, це є прогресивною формою участі, яка передбачає безпосереднє волевиявлення громадян при прийнятті відповідних публічно-управлінських рішень під час планування, затвердження, виконання місцевих бюджетів в контексті визначення напрямків використання бюджетних коштів та співвідношення такого використання коштів з реальними потребами громади. Натомість, недоліком такої форми участі можна визначити відсутність законодавчих положень щодо загальнообов'язкового характеру такого волевиявлення громади. Так, непоодинокими є випадки, коли в силу тих чи інших обставин (відсутність бюджетного фінансування, неприйняття радою чи її

виконавчими органами необхідних рішень, пов'язаних із реалізацією проєктів громадського бюджету, неосвоєння протягом бюджетного періоду виділених коштів під проєкти), такі проєкти громадського бюджету залишаються нереалізованими, що, таким чином, робить цю форму хоч і доволі прогресивним, проте менш дієвим механізмом впливу місцевих громад на прийняття рішень локального значення.

Органи самоорганізації населення – приклад такої форми взаємодії між громадянами та владою, як делегування. Це є актуальним й в контексті підписання Україною Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що, зокрема, передбачає перейняття європейських цінностей й в публічно-управлінській сфері. Це стосується впровадження принципу «субсидіарності», який передбачає надання відповідних публічних послуг максимально наближено до їх одержувачів та прийняття відповідних публічно-управлінських рішень на рівні, на якому є необхідність прийняття таких рішень, без їх передачі на більш високий рівень. Відповідно до ст. 140 Основного Закону та статті 14 закону про самоврядування, місцеві ради можуть прийняти рішення, яким дозволити жителям (у разі наявності їх ініціативи) утворити квартальні, вуличні, будинкові, а також інші органи самоорганізації населення (далі – ОСН). Для виконання їх функцій вони можуть бути наділені власних повноважень, майна, фінансових ресурсів. Порядок утворення та діяльності таких органів визначається Законом «Про органи самоорганізації населення». Зміст ідеї утворення ОСН полягає в делегуванні певної частки функцій та повноважень органів муніципального управління безпосередньо частині громади, яка бажає здійснювати такі повноваження самостійно. В основі такого делегування покладено принцип субсидіарності. У такий спосіб органи муніципального управління можуть переслідувати мету звільнення від вирішення проблем поточного, дрібного характеру, оскільки їх вирішення може бути делеговано безпосередньо громадянам, об'єднаним в ОСН. Втім, ОСН ще не стали широко розповсюдженими в Україні. Причини такого є різними. По-перше, відсутність остаточної готовності більшої частини жителів громади брати на себе

відповідальність за прийняті рішення. По-друге, існуючі суперечності законодавчого регулювання. По-третє, небажання публічних органів управління делегувати відповідні повноваження тощо. Обов'язковою умовою утворення ОСН є її подальша легалізація, яку можна реалізувати шляхом або реєстрації, або повідомлення про утворення. Після реєстрації відповідний ОСН одержує статус юридичної особи, що передбачає надання повноважень легально реалізовувати функції, делеговані місцевою радою, укладати угоди, бути стороною процесу в суді та інше. Після своєї легалізації, ОСН зобов'язано проінформувати громадян, на яких буде розповсюджуватись юрисдикція його діяльності про місцезнаходження, режим роботи та години прийому громадян. Форма роботи ОСН визначена в законі та це є засідання, які мають бути проведені не рідше 1 разу на квартал. Такі засідання вважаються легітимними за умови участі більше половини складу керівного органу ОСН. Організаційні питання діяльності ОСН повинні бути врегульовані Положення про ОСН, що затверджується місцевою радою. За замовчуванням, члени ОСН повинні працювати на громадських основах (безоплатно). Проте, рішенням зборів громадян, що проживають на території, на яку розповсюджує свою діяльність ОСН, можуть ухвалити, що керівник та секретар ОСН працюють на постійній основі, з виплатою їм заробітної плати за кошти, що передані місцевою радою на виконання статутних завдань ОСН.

Заснування відповідних ОСН (районних, мікрорайонних, квартальних, вуличних, будинкових) є поступальним процесом демократизації публічного управління на рівні місцевих громад, що має за мету підвищення рівня самоорганізації громадян з тих питань, що стосуються безпосередньо їх життєдіяльності [65, с. 55].

Важливість інституту ОСН є беззаперечною, з огляду на що законодавець врегулював їх діяльність навіть окремим законом. Перевагою такої форми участі громади в управлінні місцевими справами є можливість прийняття публічно-управлінських рішень на ще нижчому рівні (максимально наближено до громадян, що узгоджується із принципом субсидіарності в публічному

управлінні) – в межах району в місті, мікрорайону, кварталу, вулиці, чи навіть будинку. Про поширеність такої форми участі громадян в управлінні місцевими справами свідчить і статистика. Так, за даними Районної адміністрації Запорізької міської ради по Дніпровському району, на території Дніпровського району міста Запоріжжя створено та функціонує 37 квартальних, вуличних та будинкових комітетів. За даними Районної адміністрації Запорізької міської ради по Заводському району, на території Заводського району міста Запоріжжя створено та функціонує 19 квартальних, вуличних та будинкових комітетів. Зазначене свідчить про достатню поширеність ОСН в м. Запоріжжі та про те, що ці представницькі органи здатні вирішувати покладені на них завдання та здійснювати безпосередній вплив на прийняття публічно-управлінських рішень Запорізькою міською радою та її виконавчими органами.

Натомість, недоліками такої форми як ОСН, можна визначити, по-перше, те, що місцева рада має широку дискрецію щодо питань, які можуть бути передані на вирішення ОСН, і, як правило, компетенції ОСН виявляється не достатньо для реального вирішення істотних (зокрема, і фінансових) питань в інтересах громадян, що проживають на відповідній території, по-друге, рішення, прийняте ОСН, може бути скасоване відповідною місцевою радою, що делегувала повноваження, що, таким чином, зменшує ефективність цього інституту.

Громадські слухання – також поширена форма народного волевиявлення у більшості демократичних держав. В Сполучених Штатах, як приклад, майже неможливо уявити, щоб якесь питання, що стосується будівництва на території громади, земельних питань, взаємодії з іншими громадами без попереднього узгодження таких питань безпосередньо з громадянами – на громадських слуханнях. Громадські слухання являє собою формою діалогу між місцевою владою та жителями громади. Саме через діалог формується певний рівень довіри місцевих жителів до влади. Крім того ця форма участі покликана також стримувати муніципальну владу від прийняття необґрунтованих, необдуманих рішень.

Відповідно до національного законодавства, громадські слухання полягають в тому, що жителі місцевої громади проводять зустрічі з депутатами та посадовими особами – муніципальними службовцями. На таких зустрічах громадяни мають можливість висловити точку зору з приводу запланованих дій, вже вчинених дій, чи прийнятих рішень, що стосуються вирішення питань місцевого значення для громади. Таке право громадян встановлено ст. 13 закону про самоврядування, а також ст. 21 Статуту громади м. Запоріжжя. Аналізуючи зміст нормативного регулювання цього інституту, можна виокремити наступні важливі складові громадських слухань. По-перше, громадські слухання – це законодавчо закріплена можливість громадян ініціювати зустріч та проводити діалог з депутатами місцевої ради та головою відповідної ради. По-друге, громадські слухання повинні проходити як мінімум 1 раз в рік, що є закріпленим обов'язком для муніципальної влади. По-третє, пропозиції, які громада буде висувати на таких слуханнях, повинні бути обов'язковим предметом подальшого розгляду органами муніципального управління. По-четверте, місцева рада зобов'язана внаслідок процедури слухань шляхом ухвалення акту локальної дії. Призначення громадських слухань найчастіше обумовлено такими випадками: проекти рішень, що підготовлені місцевими органами влади, є непопулярними серед населення і можуть зумовити підвищення соціальної напруги; запропонований проект рішень має кілька альтернатив; а питання досить складне та не очевидне, у зв'язку з чим влада прагне заручитись підтримкою населення; необхідність врегулювання протистояння, що має місце між певною групою населення та органом влади чи третіми особами; закон зобов'язує провести громадські слухання перед ухваленням певного рішення. Українська дійсність демонструє, що проведення слухань може регулюватись як на рівні статуту місцевої громади, так і окремим локальним актом – положенням. Це обумовлюється тим, що законом про самоврядування статут місцевої громади не належить до локальних нормативних актів, прийняття яких є обов'язком місцевої ради, як, для прикладу, регламент ради чи положення про комісії ради. Отже, враховуючи що статут місцевої громади за своєю юридичною силою є

тотожним юридичній силі інших рішень ради, питання проведення громадських слухань може бути врегульовано й положенням, що буде повністю узгоджуватись з положеннями законодавства. Втім, результати громадських слухань мають виключно рекомендаційний характер для органів муніципального управління, їх предметом не можуть бути політичні питання. В порівнянні з місцевими ініціативами, за результатами яких влада зобов'язана реагувати на них – через прийняття, чи відмову у прийнятті відповідних рішень, то юридична сила результатів громадських слухань полягає лише в обов'язку розгляду радою на своєму засіданні пропозиції, заперечення, висновки таких слухань, проте обов'язку ухвалювати остаточне рішення на підтвердження результатів слухань не є обов'язковим. Це, на наше переконання, є суттєвим недоліком цього інституту, який можна сформулювати, як відсутність загальнообов'язкового характеру рішень, прийнятих на громадських слуханнях.

Громадські ради також можна сміливо віднести до форми участі громади в управлінні публічними справами, яка протягом останніх років стала інструментом прискіпливого контролю з боку громадськості за діяльністю структур влади та управління. У зв'язку з цим, вважаємо за необхідне зупинитись і на аналізі цього інституту. Відповідно до ст. 1 Основного Закону, наша держава проголошується такою, що має демократичний характер. В свою чергу, імперативною ознакою саме демократичності публічного управління є широкомасштабне залучення народу, інститутів громадянського суспільства, громадських активістів до процедури формування, узгодження та впровадження в життя, зокрема, й муніципальної політики. Зазначене положення деталізується й в ст. 38 Основного Закону, яка наділяє громадян права безпосередньої участі в управлінні справами публічного характеру. Отже, Конституція встановлює базові, принципові основи в питанні народовладдя, залучення громадян до процесу публічного управління не лише через механізми проведення виборів та народних голосувань (референдумів), але й передбачає інші, альтернативні механізми, які, до того ж, можуть бути втіленими в життя як на національному, так і на місцевому рівнях.

Відомим всьому світові прикладом участі громадян України в політичному та державному житті, що, таким чином демонструє їх суб'єктність в процесі здійснення публічного управління на загальнонаціональному рівні була «помаранчева революція» в 2004 році, коли народ не допустив глобального обману суспільства – фальшування результатів виборів та намагання зберегти та посилити авторитарні тенденції в управлінській сфері, які стали суттєвою перешкодою активного економічного та політичного розвитку державності. В подальшому ця історія була повторена в 2014 році на «революції гідності».

Втім, такі радикальні форми участі народу в публічному управлінні, як революційні заходи, масові акції протестів, масові заворушення тощо не повинні ставати єдиним чи основним процесом впливу та «фідбеку» громадськості на певні рішення чи дії влади. Такі дії перебувають у прямому причинному зв'язку із нездатністю публічної влади своєчасно реагувати на виклики чи потреби, що турбують український народ, усвідомлене ігнорування громадської думки. Такі ситуації складаються за відсутності належним чином налагодженого діалогу між сторонами. З метою недопущення подібної ескалації, органи публічного управління просто зобов'язані діяти гласно, прозоро, відкрито, із максимально широким залученням народу, жителів відповідних місцевих громад до прийняття управлінських рішень, своєчасною поінформованістю громадян про діяльність публічних органів влади, оприлюднення проєктів рішень, використовуючи при цьому, виключно правові засоби та механізми, які в свою чергу, повинні мати належне та достатнє законодавче регулювання.

На теперішній час, питання громадських рад регулюється постановою уряду «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка передбачає можливість створення громадських рад при міністерствах, Центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної республіки Крим, обласних, районних державних адміністраціях. Натомість, на рівні закону чи підзаконного нормативно-правового акту, питання утворення та діяльності громадських рад при муніципальних органах управління на

теперішній час не регулюється, що, таким чином, ставить під сумнів як законність, так і дієвість такого інституту, у разі його утворення.

Так, при виконавчому комітеті Запорізької міської ради створено громадську раду, яка є консультативно-дорадчим органом. При цьому, відповідно до затвердженого положення про Громадську раду при виконавчому комітеті Запорізької міської ради, взагалі не передбачається визначення юридичної сили рішень (у формі протоколу), що приймаються на засіданні такої громадської ради, а лише визначено, що такий протокол у 10-денний строк направляється до виконкому міської ради. Отже, реальна дієвість цього інституту викликає великі сумніви.

Ще однією формою участі місцевої громади в процесі публічного управління на місцевому рівні є інститут місцевих виборів. На теперішній час питання організації та проведення місцевих виборів регулюється Виборчим кодексом України, який передбачає проведення таких типів місцевих виборів, як: а) вибори депутатів сільської, селищної, міської ради; б) вибори сільського, селищного, міського голови; в) вибори депутатів районної ради; г) вибори депутатів обласної ради; г) вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради). Очевидною перевагою інституту місцевих виборів, в порівнянні з іншими проаналізованими вище формами, є загальнообов'язковий характер результатів народного волевиявлення, оскільки за наслідком такого безпосереднього здійснення влади народом України формуються відповідні представницькі органи на місцевому рівні, уповноважені безпосередньо народом на прийняття відповідних публічно-управлінських рішень в інтересах народу та від його імені. Недоліком цього інституту є низька виборча активність громадян. Так, за інформацією офіційного веб-сайту Центральної виборчої комісії, у місцевих виборах 2020 року до Запорізької обласної ради взяли участь 416 тис. 964 особи. При цьому, за інформацією Головного управління статистики у Запорізькій області, на 2020 рік, чисельність наявного населення в області становила 1 млн. 657 тис. 114 осіб. Тобто, у відсотковому відношенні, явка на виборах до Запорізької обласної ради склала

25,1%. Аналогічно, на місцевих виборах до Запорізької міської ради в 2020 році взяли участь 159 тис. 821 виборець. При цьому, за інформацією Запорізької міської ради, станом на 2020 рік, чисельність наявного в місті населення становила 749 тис. 936 осіб. У відсотковому відношенні, явка на виборах до Запорізької міської ради склала 21,3%. Таким чином, низька явка на місцевих виборах суттєво впливає на репрезентативність та забезпечення виконання представницької функції в подальшій роботі цих органів муніципального управління. Крім того, враховуючи встановлену статтею 141 Конституції України періодичність проведення процедури місцевих виборів (1 раз на 5 років), цей інститут не спроможний забезпечити дієвий вплив на місцеві органи влади локально (щодо їх конкретних рішень чи дій) протягом строку повноважень таких обраних органів влади.

Інститут відкликання також передбачений чинним законодавством України (зокрема, законами про самоврядування та «Про статус депутатів місцевих рад») та може розглядатись як форма безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами. Його суть полягає в тому, що у разі порушення депутатом місцевої ради чи головою ради Основного Закону та інших законів України, пропуск пленарних засідань ради, невиконання або невідповідність діяльності депутата чи голови його передвиборчій програми, невиконання обов'язку щодо звітування перед своїми виборцями, такі особи можуть бути відкликані зі своєї посади за народною ініціативою. При цьому, звертаємо увагу, що чинне законодавство детально регулює таку процедуру, що, таким чином, дозволяє її практичну реалізацію.

Незважаючи на це, за весь час існування такої процедури, по всій державі інститут відкликання реально зміг бути реалізований лише декілька разів – в 2007 році відкликано депутатів – «прогульників» в сільській раді с. Баранинці, Закарпатська область та в 2015 році також відкликано депутатів – «прогульників» з Тернопільської міської ради. Очевидно, недоліком цієї форми участі та впливу громадян на діяльність місцевих органів влади ми вбачаємо в досить складній бюрократичній процедурі ініціювання та проведення такого

відкликання, в той час як будь-яке, навіть незначне порушення такої процедури може стати підставою подальшого поновлення такого депутата чи голови ради на посаді в судовому порядку, що неодноразово мало місце (рішеннями адміністративних судів в 2013 році поновлено в статусі депутата Свалявської районної ради, в 2015 році – депутата Тернопільської міської ради [72]).

Форми та способи безпосередньої участі членів громад в управлінні муніципальними справами не обмежуються лише формальними межами, встановленими законодавством.

Наряду з проаналізованими вище формальними, визначеними законом формами впливу громади на владу, існують й інші підходи, які охоплюють всі рівні громадянської активності. Деякі з цих форм вже активно використовуються в українських реаліях, деякі діють за кордоном, і на перший погляд, можна дійти хибного висновку, що вони не є придатними для використання в Україні. Втім, суспільство розвивається стрімко і рухається лише вперед, тому заперечувати їх повністю не варто. Враховуючи це, надалі розглянемо окремі «неформальні» способи участі та впливу громад на вирішення питань місцевого значення.

Передусім, основу участі громадськості в публічному управлінні становить належна поінформованість (інформаційні портали, вкладка на сайті ради «запитання», або «відповіді на найбільш поширені запитання», прес-конференції, «відкриті двері» тощо).

Однією з передумов в забезпеченні гласності, прозорості в діяльності органів муніципального управління є забезпечення громадянам вільного, постійного доступу до всієї інформації (окрім тієї, розголошення якої заборонено законом), пов'язаної з процесами підготовки, узгодження, прийняття певних рішень та їх подальшу реалізацію. Як приклад, кожен може зателефонувати а гарячу лінію чи контактний телефон будь-якого органу муніципальної влади та одержати консультацію, відповідь щодо певної проблеми, або ж навпаки порушити питання щодо певної проблеми. Дебати – форма, поки що не розповсюджена в Україні, проте має схожі аналоги (загальні збори, громадські

слухання) яка полягає у відкритому, публічному обговоренні певного питання, взаємний обмін поглядами між громадянами та владою.

Ще одним прогресивним методом громадської активності в муніципальних справах можна визначити, як інтернет-конференції, що полягають у двосторонньому обміні інформацією в режимі «онлайн». Така інтернет-конференція може бути організована, наприклад, керівником певного муніципального органу на основі офіційного веб-порталу органу влади у формі «чату». Сусідські форуми – це публічні та загальнодоступні, неофіційні збори сусідів – жителів, що живуть поруч один з одним. Сусідський форум може стати місцем вираження громадянами своїх поглядів на певні місцеві проблеми, задля узгодження позиції та подальшого ініціювання піднятих питань у відповідних офіційних органах. Також саме та такому майданчику люди можуть спільними зусиллями знаходити вихід із певних проблемних ситуацій. Сусідський форум є відкритим для всіх бажаючих [65, с. 63].

Крім того, ще одним прикладом реально функціонуючої в сучасному суспільстві форми неформальної участі громадян в управлінні місцевими справами є створення та участь у роботі різних груп, «пабліків» в популярних месенджерах та соціальних мережах, зміст яких стосується обміну людьми інформацією про різноманітні події, явища, процеси, що відбуваються на місцевому рівні, висловлення в тому числі скарг, невдоволення роботою муніципальних органів влади тощо. В свою чергу, відповідні органи місцевої влади мають регулярно аналізувати таку інформацію з тим, щоб своєчасно одержувати необхідний зворотній зв'язок та належним чином реагувати та вирішувати нагальні проблеми місцевих жителів.

Як приклад організації народовладдя на місцевому рівні можна привести штат США Вермонт. Так, у кожному населеному пункті цього штату зведено будівлю для загальних зборів громадян відповідного населеного пункту. В цій будівлі відбуваються місцеві збори мешканців, на яких жителі шляхом безпосереднього волевиявлення обирають керівництво регіону, що відбувається щорічно, в квітні місяці. Законодавчий орган формується також безпосереднім

голосуванням жителями відповідної громади. Крім того, збори обирають також помічників суддів та виборних представників до арбітражних органів. Штат є розподіленим на громади, які включають приблизно по 15 000 жителів, в яких утворені самостійні органи влади, до сфери повноважень яких відноситься освіта (утримання в належному стані шкіл, вимоги до освітніх програм), охорону екології, соціальна підтримка, земельні питання, питання утримання доріг та місць загального користування. В цьому штаті інститути прямого народовладдя діють понад 200 років та реально працюють та постійній основі.

Проте, і в Україні можна знайти приклади нестандартного підходу до залучення громадськості в роботі публічних органів влади.

Таким прикладом може слугувати практика створення громадської школи резерву управлінських кадрів, школи місцевого управління, метою діяльності яких є пошук серед громадськості кадрів, які мають здібності та бажання бути залученими до процесу публічного управління на місцевому рівні. Такі школи наразі утворені та функціонують у місті Первомайськ Миколаївської області та місті Кам'янець-Подільському. Предметом вивчення в цих школах є повноваження муніципальних органів управління, основ керування людьми, питання економічного розвитку міста та фінанси. Цей метод беззаперечно має право на існування оскільки в такий спосіб влада може виконувати завдання щодо підготовки спеціалістів – жителів громади та громадсько-активних людей, які з першого дня роботи вже матимуть знання та навички, корисні для конкретної громади конкретного міста.

Ще одним засобом залучення громадян до прийняття рішень є опублікування «зелених», «білих», «сірих» книг. «Зелена книга» – являє собою документ, в якому описуються конкретні проблеми що мають місце в певній сфері життєдіяльності громади. Вони надсилаються зацікавленим особам чи організаціям для обговорення, консультацій та надання пропозицій. Як правило, вони лягають в подальшу основу під час розробки певного нормативного акту із означених проблем. «Біла книга» – документ, який пропонує конкретні заходи, пропозиції по відповідним напрямкам політики. «Сіра книга» – це документ,

який містить обґрунтовану критику або альтернативні пропозиції від тих, що були запропоновані в білій книзі. Практика використання «сірих книг» притаманна публічному управлінню держави «Великобританія».

Ще одним прикладом є заснування та робота інституту муніципального омбудсмена. В Україні така практика використовується в м. Кам'янець-Подільський. В його обов'язки входить проведення розгляду скарг жителів місцевої громади на діяльність муніципальних органів та їх посадових осіб, а також житлово-комунальних служб, органів соціального захисту, виборчих комісій, податкових та фінансових органів тощо. Рішення про створення омбудсмена має прийматись виборним муніципальним органом (радою або мером одноособово), який має діяти на підставі затвердженого положення. Служба муніципального омбудсмена покликана спростити бюрократичні процедури та формальності у взаємодії жителів громади з відповідними органами та службами, спрямована на вдосконалення співпраці та своєчасному й ефективному розгляді скарг громадян.

Спеціально-консультативні комісії (оперативні групи) складаються з жителів громади, які обираються для консультування з питань, що виникають в управлінні. Оперативна група – це група громадян, якій доручено працювати над певною важливою для громади справою (проблемним питанням). Час існування такої групи – це період часу, відведений для опрацювання завдання. Оперативна група може також містити в своєму складі підгрупи, у разі потреби диференціації проблемного питання на підструктурні елементи. Кількість учасників спеціально-консультативного комітету чи оперативної групи повинна відповідати складності завдання та забезпечувати ефективність роботи такого дорадчого органу. При цьому, члени оперативної групи повинні підбиратись максимально ретельно, виключно виходячи з їх професійних якостей. Для організації накопичення великого масиву інформації від великої кількості населення громади створюються консультативні комісії. Вони можуть стати доречними при розробці на основі консенсусу рішення чи плану дій зі складних питань, які зачіпають інтереси всієї місцевої громади. Завдання комітету або

робочої групи мають бути визначені та доведені до всіх зацікавлених сторін. Оформлення цих завдань у письмовій формі є важливим аспектом легітимізації роботи комісії чи оперативної групи із вказівкою на дату початку та закінчення виконання завдань (роботи такого органу).

Консультативні комітети та спеціальні робочі групи зазвичай ефективно розширюють розуміння будь-якого важливого питання, що має бути прийняте муніципальним органом управління [65, с. 66].

Іншим способом ухвалення місцевою громадою рішень шляхом безпосереднього волевиявлення щодо питань, які перебувають в сфері відання муніципальних органів управління, є місцевий референдум (локальне народне голосування). В цивілізованому демократичному світі локальне народне голосування є поширеною формою прямого волевиявлення. Громадські рішення на місцевому референдумі є імперативними, тобто, обов'язковими до виконання. В ієрархії рівнів участі громадськості референдум займає найвищий рівень, є прикладом справді державного управління та способом прямого управління місцевою громадою, без будь-яких посередників. Правове регулювання питання здійснення волевиявлення громади на референдумі передбачено Конституцією України (ст. 72 – 74), законом про загально-національний референдум та законом про самоврядування (ст. 7). На референдумах приймаються рішення, що мають найвищу правову силу, та які в подальшому не потребують підтвердження парламентом, президентом чи місцевою радою. (не плутати з плебісцитом – консультативним опитуванням, на якому люди виражають своє відношення до якогось питання, а відповідний орган, який відповідає за прийняття рішень, враховує цю думку людей, хоча теоретично може не враховувати взагалі). Рішення, які приймаються на локальному народному голосуванні у межах діючого законодавства характеризуються тим, що: а) мають більш високу юридичну силу, аніж будь-які інші нормативні рішення органів муніципального управління чи окремих посадових осіб; б) не потребують подальшого узгодження з органами влади; в) може бути скасовано або змінено лише іншим локальним народним голосуванням. Очевидно, що визначена законодавством

процедура проведення такого народного волевиявлення повинна забезпечувати повну мінімізацію щодо ймовірності прийняття помилкових рішень. Такий підхід до організації референдумного процесу вбачається нам цілком логічним, виправданим та справедливим. За потреби, місцевий референдум можна проводити в той самий час, коли проводяться й місцеві вибори, оскільки організація таких процесів вимагає проведення витрат з місцевого бюджету. Основні процедури та технологія проведення місцевого референдуму, передбачені законопроектами, проаналізованими в попередньому розділі цієї роботи, полягають в наступному. Предметом локального народного голосування можуть бути проблемні питання, що відповідно до закону належать до виключної компетенції відповідних муніципальних органів управління. Існуючими законопроектами пропонується ввести запровадження виключного переліку питань, рішення по яким приймаються виключно народним голосуванням в громаді: а) зміна назв населених пунктів; б) питання об'єднання кількох самостійних адміністративно-територіальних одиниць та відповідних органів управління зі створенням спільного адміністративного центру в) питання щодо дострокового звільнення депутатів місцевої ради або її голови, що також може вирішуватися лише через народне голосування. В свою чергу, пропонується закріпити положення щодо заборони винесення на голосування питання скасування актів державних органів, питання, що перебувають в сфері відання органів юстиції та прокуратури; обрання, призначення та звільнення публічних службовців (крім виборних), рішення про які належить до функціональних повноважень місцевої ради, голови ради чи виконавчих органів. Народне голосування може бути ініційовано та призначено: депутатами ради – шляхом голосування відповідному засіданні ради. Для позитивного рішення щодо призначення референдуму необхідна кількість голосів депутатів, що відповідає половині складу депутатів ради + 1 голос; депутатами ради – шляхом збору підписів депутатів. Для позитивного рішення щодо призначення референдуму необхідна кількість підписів депутатів, що відповідає половині складу депутатів ради + 1 підпис (підписи депутатів мають бути засвідчені

головою ради); жителі відповідної громади. Їх кількість має складати не менше ніж десята частина тих, хто проживає на відповідній території та має право на участь у народному голосуванні; головою місцевої ради в порядку, запропонованому відповідними законопроектами [65, с. 59].

Отже, в межах першого пункту третього розділу роботи можна зробити наступні висновки. Дійсно, місцевий референдум має суттєву кількість спільних ознак з іншими проаналізованими в цій роботі як інститутами безпосередньої демократії та прямого народовладдя, так й іншими формами впливу громади на вирішення питань місцевого значення, якими є: 1) індивідуальні звернення громадян; 2) колективні звернення громадян; 3) електронні петиції; 4) особистий прийом громадян керівниками органів муніципального управління; 5) загальні збори громадян; 6) місцеві ініціативи; 7) інститут громадського бюджету; 8) діяльність органів самоорганізації населення; 9) громадські слухання; 10) діяльність громадських рад при органах муніципального управління; 11) інститут місцевих виборів; 12) інститут відкликання депутата чи голови місцевої ради за ініціативою народу; 13) різноманітні «неформальні» форми участі місцевої громади в управлінні справами локального значення; 14) інститут місцевого референдуму.

Втім, інститут місцевого референдуму відрізняється від всіх вищенаведених форм за значною та суттєвою кількістю ознак. Це, зокрема, зміст місцевого референдуму, його предмет, характер та юридична сила прийнятих рішень. Проведення місцевих референдумів забезпечує здійснення народного волевиявлення у формі прямого голосування (зміст) з найважливіших питань, що стосуються життєдіяльності всієї громади та мають бути визначені законом (предмет). Рішення місцевих референдумів мають імперативний характер (юридична сила).

Все вищезазначене в сукупності свідчить про істотну ефективність та дієвість місцевого референдуму, який дійсно має стати фактором розвитку місцевих громад та забезпечити виконання покладених на нього функцій,

зокрема, й функції забезпечення ефективного публічного управління на місцевому рівні.

Інші форми участі місцевої громади в цілому чи окремих громадян в управлінні локальними справами включають лише окремі складові частини, які характерні для юридичної природи місцевого референдуму. Такі форми є або не ефективними взагалі, або суттєво забюрократизованими, або не є обов'язковими до виконання відповідними органами муніципального управління.

Враховуючи роль місцевих референдумів у системі форм участі місцевої громади в управлінні локальними справами, якнайшвидше належне запровадження та застосування цього інституту для України в цілому та кожної громади окремо є найбільш перспективною формою такої участі громадян, в той час як інші існуючі форми та інститути потребують подальшого вивчення, також належної нормативно-правової регламентації та поміркованої реалізації. Отже, широкий спектр існуючих форм народовладдя необхідно доповнити інститутом місцевого референдуму, зробивши, таким чином, існуючу систему форм участі громади в публічному управлінні на місцевому рівні повноцінною та ще більш ефективною.

3.2. Напрями вдосконалення національного законодавства щодо місцевого референдуму як фактора розвитку територіальних громад

Місцевий референдум є важливим інструментом безпосередньої демократії, що дозволяє громадянам України, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, реалізувати право на прийняття рішень з найважливіших питань місцевого значення безпосередньо [40, с. 11].

Сьогодні для громадян України така форма прямого волевиявлення, як місцевий референдум, що закріплена, передусім, у нормах Конституції України, фактично не є доступною. Закон про референдуми 1991 року втратив чинність у зв'язку із прийняттям 06 листопада 2012 року Верховною Радою України Закону

України «Про всеукраїнський референдум» №5475-VI, який набув чинності 28 листопада 2012 року. Разом з тим, і даний закон в подальшому втратив чинність у зв'язку із винесенням рішення Конституційним Судом України, яким даний закон було визнано неконституційним, що було проаналізовано в першому розділі даної кваліфікаційної роботи [42, с. 2].

Крім того, в 2021 році прийнято Закон України «Про всеукраїнський референдум», який нарешті запровадив механізм народного волевиявлення в загальнодержавному вимірі. Проте, до теперішнього часу відсутній закон, який би визначав процедуру реалізації народного волевиявлення в локальному, місцевому вимірі – через місцевий референдум.

Основу нормативно-правової бази у сфері організації та проведення місцевих референдумів становить Основний Закон, Європейська Хартія муніципального управління, закон про самоврядування, «Про ЦВК», «Про Держреєстр виборців», «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Очевидно, що в умовах майже повної відсутності законодавчого регулювання питання функціонування інституту місцевих референдумів, основним напрямком вдосконалення законодавства в цій сфері є якнайшвидший розгляд Верховною Радою України та прийняття Закону України «Про місцевий референдум», і відповідно приведення у відповідність до цього закону існуючу нормативну базу.

Стверджуючи про необхідність подальшого системного розвитку законодавства, яке має регулювати форми безпосередньої демократії, вважаємо за необхідне висловити пропозиції та положення, які мають в обов'язковому порядку бути покладені в основу відповідного профільного закону про референдуми [66, с. 37].

По-перше, це відсутність забюрократизованих процедур збору підписів ініціативними групами, законодавче закріплення заборони скасування чи відмови у призначенні місцевого референдуму а разі виявленні формальних порушень процедури, що не призвели до спотворення результатів волевиявлення громадян щодо ініціативи призначення такого референдуму [66, с. 38].

По-друге, забороняється участь органів публічного чи муніципального управління або окремих посадових осіб таких органів, керівництва державних чи комунальних суб'єктів господарювання, організацій чи установ у допомозі чи організаційній підтримці членів групи, що виступили з ініціативою локального народного голосування під час процедури збору ними підписів серед жителів відповідної місцевої громади на підтримку місцевого референдуму [66, с. 39].

По-третє, вбачаємо за необхідне недвозначно зазначити, що рішення локального народного голосування вступає в силу в день, коли будуть офіційно оприлюднені результати такого голосування якщо цим рішенням не визначено пізнішу дату вступу його в силу. При цьому, вважаємо, що рішенням місцевих референдумів слід надавати більш високу юридичну силу у співвідношенні з іншими актів муніципальних органів управління, чи окремих публічних службовців – посадових осіб [66, с. 40].

По-четверте, враховуючи можливі варіанти нормативного регулювання місцевих референдумів, слід чітко встановити наступні законодавчі твердження:

а) датою, коли рішення народного голосування вважається прийнятим є дата проведення такого народного голосування; б) рішення, прийняте за результатами народного голосування є нормативно-правовим місцевої громади, що є обов'язковим для запровадження на всій території такої громади; в) скасування, зміна чи доповнення до рішень, що прийняті за результатами народного голосування може бути здійснено виключно повторним народним голосуванням.

По-п'яте, закон має встановити граничний обсяг (кількість) питань, що одночасно можуть бути винесені на народне голосування [66, с. 40].

По-шосте, необхідно не допустити законодавчого запровадження ускладнених процедур щодо ініціативи проведення імперативного референдуму та формування ініціативної групи від місцевої громади на підтримку таких питань [66, с. 41].

По-сьоме, видається доцільним передбачити можливість одночасного проведення народного голосування та процедури виборів до публічних органів

влади, що є виборними за своїм характером з метою мінімізації витрат як державного, так і місцевого бюджетів у разі проведення окремих, самостійних процедур [66, с. 44].

По-восьме, Законом України «Про місцевий референдум» має бути передбачена інформаційна взаємодія між відповідними державними реєстрами: між Державним реєстром виборців та Реєстрами місцевих громад. Така взаємодія забезпечить постійну актуалізацію та оновлення інформації про потенційних учасників відповідного місцевого референдуму, якими можуть бути виключно громадяни України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Такий обмін інформацією в електронному вигляді, так як і наявність достовірної інформації про реальну чисельність відповідної місцевої громади унеможливить участь у голосуванні на місцевому референдумі осіб, які не мають на це законного права, а також створить підґрунтя для запобігання можливим фальсифікаціям як під час голосування, так і під час підрахунку голосів та встановлення остаточних результатів місцевого референдуму.

По-дев'яте, Закон України «Про місцевий референдум» має передбачати широке використання інформаційних технологій як у процедурі виборів, так і процедурі референдуму. Це є важливим та має на меті 1) мінімізувати витрати державного та місцевих бюджетів, 2) перетворити референдум на механізм, який буде застосовуватись не лише у виняткових випадках, а стане засобом регулярного безпосереднього волевиявлення громади й щодо важливих поточних питань та передуватиме прийняттю відповідних публічно-управлінських рішень. Прикладом такого використання інформаційних технологій є поступове впровадження Міністерством цифрової трансформації України мобільного додатку «Дія», зокрема, розділу, який передбачатиме можливість самостійного створення, або підтримання вже створених петицій, які, у разі набрання необхідної кількості голосів, будуть передані на вирішення уповноваженого органу муніципального управління. В подальшому, всі особи, що підписали таку петицію, будуть особисто повідомлені про результати

розгляду петиції, одержавши відповідне повідомлення в мобільний додаток «Дія». Аналогічне широке використання інформаційних технологій повинне мати місце і в законодавстві, що регулює питання проведення як виборів, так і референдумів, забезпечуючи при цьому інформаційну безпеку та недопущення зловживань чи спотворення результатів такого «електронного» голосування чи волевиявлення громади на місцевому референдумі.

По-десяте, в Законі України «Про місцевий референдум» має бути передбачений алгоритм та чіткі правила щодо формулювання змісту запитань, які виносяться на референдум. Це питання одним з фундаментальних в контексті ефективності інституту місцевого референдуму в цілому. Прикладом, що підтверджує важливість цього питання є не реалізовані результати всеукраїнського референдуму, що був проведений 16 квітня 2000 року та стосувався масштабних реформ в організації діяльності вищих органів державної влади (запровадження додаткових підстав для розпуску Президентом України парламенту, скасування депутатської недоторканості, зменшення кількості народних депутатів з 450 до 300 осіб, формування двопалатного парламенту). Незважаючи на те, що всі 4 питання були підтримані народом України на всеукраїнському референдумі, навіть незважаючи на подальші 2 рішення Конституційного Суду України (від 05.10.2005 №6-рп/2005 та від 16.04.2008 №6-рп/2008), які підтвердили обов'язковість результатів народного волевиявлення на референдумі, як через недосконалість законодавства про референдуми, що діяло на той час, так і через відсутність належним чином сформульованих запитань, що були винесені на референдум, враховуючи подальше неприйняття Верховною Радою України необхідних законів, спрямованих на реалізацію такого волевиявлення народу, до теперішнього часу результати всеукраїнського референдуму 2000 року є не реалізованими.

Враховуючи викладене, пропонується в Законі України «Про місцевий референдум» передбачити, що питання місцевого референдуму має бути чітким, лаконічним та зрозумілим, не має допускати можливості подвійного чи різного його тлумачення, не допускати постановку таких запитань, які прямо чи

опосередковано можуть ввести учасника голосування на референдумі в оману, або містити навідні запитання, вказівки, підказки, підбурювання чи натяки на підтримку або не підтримку питання, що є предметом народного голосування.

Запитання, сформульоване та винесене на місцевий референдум повинно пропонувати учаснику голосування чітку відповідь на запитання: «Так» або «Ні».

По-одинадцяте, з метою недопущення легітимізації та легалізації завідомо незаконних рішень, в Законі України «Про місцевий референдум» має бути визначений вичерпний перелік обмежень щодо тих питань, які не можуть бути предметом місцевого референдуму. Пропонується закріпити наступні предметні законодавчі обмеження: 1) питання, які можуть бути винесені виключно на всеукраїнський референдум; 2) питання, що за своїм змістом не відповідають положенням Конституції або законів України; 3) питання, зміст яких дає підстави вважати, що вони спрямовані створення загроз для національної безпеки держави, порушення територіальної цілісності, ліквідацію незалежності, розпалювання релігійної, расової, міжетнічної ворожнечі; 4) питання, вирішення яких не віднесено відповідно до закону про самоврядування до повноважень органів муніципального управління; 5) питання, що стосуються здійснення органами муніципального управління делегованих повноважень органів державної влади; 6) питання щодо встановлення, зміни, скасування тарифів на оплату житлово-комунальних послуг; 7) питання, що стосуються внесення змін, або скасування актів індивідуальної дії, що видаються відповідним органом муніципального управління; 8) щодо питань затвердження, внесення змін до місцевого бюджету та встановлення місцевих податків (ці обмеження є конституційними). Таке імперативне регулювання в подальшому здатне буде забезпечити можливість притягнення до юридичної відповідальності (в тому числі кримінальної) тих, хто в порушення закону намагатиметься через місцевий референдум прийняти завідомо незаконні рішення.

Таким чином, можна переконливо стверджувати про те, що чинне законодавство України в аспекті регулювання питання проведення місцевих

референдумів вимагає серйозної доробки. Розробка, розгляд і прийняття нового закону про місцевий референдум є одним з найбільш актуальних завдань українського парламенту, оскільки лише цей шлях здатний забезпечити рух України до реального забезпечення народовладдя, істотного залучення та підвищення впливу громадян – членів відповідних місцевих громад на вирішення значної кількості питань локального значення.

В науковій літературі відсутнє визначення правових наслідків референдуму. Тому, вважаємо за доцільне надати власне трактування цій категорії. Отож, під правовими наслідками місцевого референдуму слід вважати зміни в організації суспільного, екологічного, економічного, політичного життя місцевого значення, зумовлені результатами волевиявлення членів відповідної місцевої громади.

Недосконалість або повна неврегульованість, відсутність дієвих механізмів та засобів участі жителів місцевих громад у вирішенні питань локального значення істотно перешкоджає формуванню ефективної, прозорої, відкритої демократичної системи ухвалення публічно-управлінських рішень й соціально-економічному зростанню як в межах окремих громад, так й суспільства в цілому. Незважаючи на поточні реформи децентралізації та зміцнення муніципального управління, сьогодні залишається багато невирішених питань щодо існування місцевих громад та забезпечення їх ефективного як поточного, так і стратегічного управління діяльністю. Основними завданнями та сподіваннями є розвиток громадянського потенціалу громад, форм локальної демократії, різноманітних засобів (формальних та неформальних) забезпечення місцевої самоорганізації, інтенсифікація громадської активності населення. Це є принципово важливим, оскільки саме жителі громад мають стати фундаментом, основою ефективного механізму вирішення місцевих питань та зміцнення інституту муніципального управління в цілому, забезпечення належного урядування на локальному рівні, підвищення легітимності рішень державного управління, досягнення стабільних тенденцій поступального соціального та економічного зростання умов життя відповідних громад.

Ці проблемні питання та майбутні тенденції розвитку цих публічно-управлінських явищ можуть стати предметом більш детального вивчення в ході подальших досліджень.

Отже, в межах другого пункту третього розділу роботи можна зробити наступні висновки. З огляду на існуючі прогалини в законодавчому регулюванні питання організації та проведення місцевих референдумів, нагальною потребою є якнайшвидший розгляд та прийняття Закону України «Про місцевий референдум». Такий закон має відповідати сучасним українським викликам та узгоджуватись з європейським законодавством, що стосується питання регулювання форм народовладдя.

В ході аналізу вітчизняного історичного досвіду проведення як всеукраїнських та місцевих референдумів, існуючих законодавчих напрацювань із зазначеного питання, а також сучасних тенденцій та викликів в інформаційній та технологічній сфері, інститут місцевого референдуму має відповідати всім вищеназаним вимогам, оскільки тільки в такому разі він зможе стати ефективною та повноцінною формою безпосередньої участі місцевої громади в управлінні локальними справами.

За результатами роботи над третім розділом в цілому можна зробити наступні висновки.

Виконавши сьоме завдання кваліфікаційної роботи магістра, здійснено аналіз сучасних форм участі місцевої громади в управлінні локальними справами. На основі аналізу, світового досвіду, діючого національного законодавства та локальних нормативно-правових актів, встановлено, що на теперішній час такі форми участі є диференційованими. Ними є: 1) індивідуальні звернення громадян; 2) колективні звернення громадян; 3) електронні петиції; 4) особистий прийом громадян керівниками органів муніципального управління; 5) загальні збори громадян; 6) місцеві ініціативи; 7) інститут громадського бюджету; 8) діяльність органів самоорганізації населення; 9) громадські слухання; 10) діяльність громадських рад при органах муніципального управління; 11) інститут місцевих виборів; 12) інститут відкликання депутата чи

голови місцевої ради за народною ініціативою; 13) різноманітні «неформальні» форми участі місцевої громади в управлінні локальними справами; 14) інститут місцевого референдуму. Встановлено, що місцевий референдум суттєво відрізняється від інших форм участі територіальної громади в управлінні місцевими справами за трьома основними критеріями: змістом, предметом, юридичною силою рішень.

Виконавши восьме завдання кваліфікаційної роботи магістра, розроблено напрями вдосконалення національного законодавства щодо місцевого референдуму як фактора розвитку місцевих громад. Пропонується: 1) суттєве спрощення процедури ініціювання місцевого референдуму, в тому числі імперативного; 2) запровадження заборони впливу на роботу ініціативних груп з референдуму публічних органів влади; 3) нормативно закріпити порядок набрання рішенням референдуму законної сили та його юридичну силу; 4) визначити законодавчо вимоги до порядку формулювання питань, що виносяться на місцевий референдум, а також встановити граничну кількість питань, що може бути предметом одного референдуму; 5) інститут місцевого референдуму має узгоджуватись з сучасними тенденціями в сфері інформаційних технологій та передбачати активну взаємодію між державними реєстрами для оперативного володіння необхідною достовірною інформацією; 6) законом має бути визначено вичерпний перелік питань, що не можуть бути винесені на місцевий референдум.

ВИСНОВКИ

Розглянувши історію місцевого референдуму як фактора розвитку територіальних громад, ми з'ясували, що в період з початку першого проведеного в світі референдуму, що мав місце в 1439 році в Швейцарії, в кантоні Берн, до теперішнього часу референдум пройшов чотири етапи свого розвитку, кожний з яких є унікальним та був проаналізований в цій роботі. Також в роботі розглянуто історію формування та використання інституту місцевого референдуму в Україні.

У нашому дослідженні було уточнено зміст головних дефініцій роботи, а саме «демократія», «народовладдя», «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «місцевий референдум».

Демократія є визначеною формою державного устрою, яка ґрунтується на здійсненні народовладдя шляхом забезпечення громадянами всебічних прав і свобод, їх участі у формуванні та функціонуванні апарату політичної влади, контролю за його діяльністю, що має нерозривний зв'язок з правовою та соціальною складових держави. Народовладдя – це належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як напряду (безпосередньо), так і завдяки функціонуванню представників – публічних службовців, посадових осіб муніципальних органів управління, державної влади.

Місцеве самоврядування – це передбачене державою право, гарантія та дійсна спроможність жителів громади села чи декількох населених пунктів, як вказує Закон – вирішувати самостійно місцеві проблеми в межах України або делегувати їх вирішення відповідним місцевим органам управління під їх відповідальність та відповідальність посадових осіб у суворій відповідності до законодавства та Основного Закону.

Також основним поняттям даної роботи нами визначено територіальну громаду. Територіальна громада – це певна спільнота, сукупність жителів, що мають громадянство України та проживають разом у населеному пункті, мають колективні інтереси та законодавчо встановлений правовий статус.

Місцевий референдум – це форма ухвалення місцевою громадою рішень з тих питань, реалізація яких належить до компетенції муніципального управління, шляхом прямого, безпосереднього волевиявлення (голосування).

В цій кваліфікаційній роботі магістра ми спирались на такі наукові методи, які є об'єктивними та необхідними і були використані в цій роботі для аналізу народного голосування (референдуму), як фактора розвитку територіальних громад: діалектичний метод, системний, метод класифікації, порівняння та узагальнення. Крім того, в даному дослідженні були використані майже усі загальнологічні методи: систематизація, порівняння, узагальнення. В якості методів емпіричного дослідження використані методи аналізу документів, статистичні дані.

В роботі проаналізовано нормативно-правове регулювання інституту народного голосування (референдуму), з'ясовано нормативно-правові та наукові підходи до питання можливості реального здійснення місцевого голосування на референдумі з урахуванням сучасного стану законодавчого регулювання цього інституту.

На основі аналізу поняття «місцевий референдум» розкрито основні ознаки, які характеризують вказану форму представницької демократії. На основі різних класифікаційних критеріїв визначено різні види місцевих референдумів. Розкрито основні функції місцевих референдумів, якими визначено: 1) функція забезпечення ефективного публічного управління на місцевому рівні; 2) культурно-історична; 3) функція суспільного контролю; 4) виховна функція; 5) інформаційно-орієнтаційна функція; 6) економічна функція; 7) соціальна функція; 8) культурна (духовна) функція; 9) екологічна функція.

На підставі дослідження історії застосування інституту народного голосування (референдуму) протягом 1991 – 2012 років визначено їх роль в механізмі функціонування системи муніципального управління.

На основі аналізу запропонованих проєктів Закону України «Про місцевий референдум» визначено основні принципи, які мають бути закріплені в законі та

яким має відповідати інститут місцевого референдуму. До таких принципів віднесено: загальне право голосу; рівне право голосу; пряме волевиявлення; вільна участь у народному голосуванні; добровільна участь у народному голосуванні; таємне голосування; особисте голосування; однократне голосування; публічність і відкритість процесу народного голосування.

Крім того, встановлено, що процедура народного голосування має включати такі етапи: 1) висунування ініціативи, здійснення процедури призначення народного голосування; 2) створення та затвердження складу комісій з місцевого референдуму; 3) формування, уточнення та затвердження списків членів місцевої громади – учасників референдуму; 4) здійснення заходів з агітації перед проведенням народного голосування; 5) безпосередньо голосування; 6) підрахунок голосів осіб, що взяли участь у такому голосуванні; 7) визначення результатів проведеного референдуму; оприлюднення результатів; 8) практична реалізація результатів народного голосування; 9) оскарження рішень, дій та бездіяльності, що мають відношення до процедури ініціювання, призначення, процедури проведення та встановлення результатів народного голосування.

Аналіз законодавства та локальних актів, практики їх застосування дали можливість проаналізувати сучасні форми участі місцевої громади в регулюванні місцевих справ. Встановлено, що українське законодавство визначає достатньо велику кількість різних форм та процедур реалізації народовладдя. Основними з них є: 1) індивідуальні звернення громадян; 2) колективні звернення громадян; 3) електронні петиції; 4) особистий прийом громадян керівниками муніципальних органів управління; 5) загальні збори громадян; 6) місцеві ініціативи; 7) інститут громадського бюджету; 8) діяльність ОСН; 9) громадські слухання; 10) діяльність громадських рад при муніципальних органах управління; 11) інститут місцевих виборів; 12) інститут відкликання депутата чи голови місцевої ради за ініціативою народу; 13) різноманітні «неформальні» форми залучення місцевої громади до управлінні локальними справами; 14) інститут місцевого референдуму.

Однак ці форми участі громадян мають різне правове регулювання. Місцеві вибори, всеукраїнський референдум та діяльність ОСН регулюються окремими законами. Регулювання громадських слухань визначається лише статутами місцевих громад, загальні збори – як національним законодавством, так і локальними статутами. Порядок проведення місцевих ініціатив визначається радою – шляхом прийняття положення або статутом місцевої громади. Отже, статут місцевої виступає важливим документом, який повинен визначати процедури залучення громадян до участі в місцевих справах. З огляду на те, що статuti місцевих громад станом на сьогодні затверджені не у всіх громадах, важливою умовою практичної реалізації доступних та загальноновизнаних інститутів прямого народовладдя є розробка та ухвалення відповідних процедур на рівні закону.

Особливе місце серед цих форм посідає саме народне голосування (референдум) з урахуванням його особливостей (за змістом, предметом та юридичною силою рішень), що суттєво відрізняє його від інших сучасних форм участі місцевої громади в управлінні справами локального характеру.

Таким чином, місцевий референдум – це форма, яка дозволяє місцевій громаді безпосередньо, прямо здійснювати управління справами, що мають локальне, місцеве значення. Він є, по-перше, засобом здійснення публічної влади місцевими громадами шляхом локальної нормотворчості, по-друге, шляхом, таким чином, забезпечення контролю за прийнятими рішеннями чи діями відповідних муніципальних органів влади. Саме цей політико-правовий інститут здатний забезпечувати максимально широку участь громадян в реалізації права на місцеве самоврядування, сприяти розвитку громадянської відповідальності та ініціативності, зростанню соціальної активності в цілому, виконанню інших важливих функцій, визначених в цій роботі.

Разом з тим, на теперішній час стан законодавства характеризується відсутністю на рівні закону належного нормативно-правового регулювання організації місцевих референдумів, що унеможлиблює їх практичне проведення. Тому, можна констатувати, що це питання потребує якомога швидшого

вирішення шляхом прийняття закону «Про місцевий референдум», який забезпечить реальну можливість жителів місцевих громад брати участь у вирішення значної кількості питань локального значення через безпосереднє голосування.

З огляду на викладене, в роботі також узагальнено сучасний стан нормативно регулювання інституту народного голосування (референдуму) в Україні та запропоновано зміни, які можуть бути доцільними щодо удосконалення профільного національного законодавства.

На підставі вищезазначеного, ми прийшли до висновку, що представлена на початку кваліфікаційної роботи магістра гіпотеза про те, що місцевий референдум є ефективною альтернативою існуючим формам впливу територіальної громади на вирішення питань місцевого значення, є доведеною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Арбластер Е. Ключові ідеї демократії: антологія / упор. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. 76 с.
2. Батанов О.В. Муніципальне право України. Харків : «Одіссей», 2012. 528 с.
3. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. Київ : КНУ, 2017. 129 с.
4. Бодрова І. І. Проблеми правового регулювання інституту місцевих референдумів в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр.* Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. Харків : Право, 2012. Вип. 24. С. 63-75.
5. Верба С. Представницька демократія і демократичні громадяни: філософське та емпіричне розуміння. *Демократія : антологія / упор. О. Проценко.* Київ: Смолоскип. 2005. С. 941-982.
6. Верховенство права : доповідь Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) №512/2009 від 4 квітня 2011 року. *Право України.* 2011. № 10. С. 168-184.
7. Громадська експертна доповідь у форматі «Shadow Report»: Досвід застосування місцевого референдуму в Україні, як складової місцевої демократії, 2016. URL: <http://surl.li/ogjw> (дата звернення: 22.03.2021).
8. Денисенко В. Референдум: перемога буде за нами. *Поступ.* 2000. № 58. С. 7-10.
9. Депутату місцевої ради: практичні поради щодо організації діяльності. / Уклад. М.І. Баюк, М.І. Войт, М.В. Панасюк Хмельницький : Центр ППК працівників ОДВ, ОМС, 2015. 142 с.
10. Дерев'янка С. М. Поняття «місцевий референдум» у законодавчих актах України: політико-правовий зміст дефініції. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр.* Одеса : НУ ОЮА «Фенікс», 2012. Вип. 46. С. 348-358.

11. Дмитриев Ю.А., Комаров В.В. Референдум в системе народовластия. Москва: Прогрес, 1995. 200 с.
12. Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні / І. А. Павленко, Г. В. Макаров, О. В. Токар-Остапенко. Київ : НІСД, 2013. 42 с.
13. Ильин В.В. Теория познания. Гносеология: учебник. Москва : Проспект, 2011. 556 с.
14. Каплан Ю. Механізм прямого народовладдя на місцевому рівні : стан та напрями підвищення ефективності URL: <http://surl.li/ahmq> (дата звернення 21.09.2021)
15. Кириченко Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні // *Право України*. 2001. № 6. С. 99-101.
16. Кобута Л.Л . Історія та теорія демократії: навч. посіб. для студентів ВНЗ спеціальності «Політологія». Івано-Франківськ: ПП Курилюк, 2010. 62 с.
17. Кодекс належної практики щодо проведення референдумів. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих регіональних влад Ради Європи / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 2-ге вид., випр. і доп. Київ : Наукова думка, 2013. 500 с.
18. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні : Міжнародний договір від 05.02.1992 року. URL: <http://surl.li/ogiz>. (дата звернення: 22.08.2021).
19. Конституции государств Европы: в 3-х т. Москва : Норма, 2001. Т. 3. 792 с.
20. Конституційне право зарубіжних країн / ред В. О. Ріяки. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : Юрінком Інтер. 2004. 544 с.
21. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Конституційний договір від 08.06.1995 року № 1к/95

ВР (втратив чинність на підставі Закону від 28.06.96 р. № 254/96 ВР). URL : <http://surl.li/ogkf> (дата звернення: 22.04.2021).

22. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96 ВР. Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 р.

23. Короткий Оксфордський політичний словник / за ред. І. Макліна, А. Макмілана; пер. з англ. Київ : Основи, 2005. 790 с.

24. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб. Київ : Атіка, 2009. 608 с.

25. Краснокутський О.В. Критерій та фактори оптимізації поступального розвитку системи державно-владних відносин на етапі трансформації України. *Гуманітарний вісник ЗДІА. 2011. № 45*. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. URL: <http://surl.li/ogll>. (дата звернення: 23.03.2021).

26. Крушельницька О. В. Методологія та організація наукових досліджень: навч. посіб. Київ : Кондор, 2006. 206 с.

27. Кузьменко Г. Н. Философия и методология науки : учеб. для магистратуры. Москва : Юрайт, 2014. 450 с.

28. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ : КНУ, 2017. 110 с.

29. Лепський М. А. Тема 2. Образ міста у муніципальному плануванні. Участь молоді в молодіжному муніципальному плануванні: навчально-методичний посібник / За заг. ред. Т.І. Бутченка. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2016. 99 с.

30. Лепський М. А. Цілісність місцевого розвитку спрямованого на громаду. Місцевий розвиток за участю громади: монографія у 2 т. Суми : Університетська книга, 2013. Т.1.: теоретичні основи сталого місцевого розвитку орієнтованого на громаду / Ред. Ю.Петрушенко, 2013. 352 с.

31. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б.А. Руснак. Одеса : ОНУ, 2016. 736 с.
32. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Карий О.І., Панас Я.В. Київ: ТОВ «підприємство «віней», 2015. 176 с.
33. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти / В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, В. Д. Базілевич та ін. Київ : СПД Москаленко, 2011. 137 с.
34. Могилевець О. Референдум: швейцарський досвід та українські проблеми. *Наукові записки: Політичні науки*. Т. 57. Київ : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2006. С. 88-92.
35. Муніципальне право України : підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
36. Муркович Л. Місцевий референдум як форма безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4. С. 251-260.
37. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, що затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://surl.li/aargk>. (дата звернення: 24.07.2021).
38. Новосельцев А. Далекосяжні наслідки одного пересічного рішення КСУ. Київ : КМА, 2018. URL: <http://surl.li/ogjl>. (дата звернення: 22.03.2021).
39. Онупрієнко А.М. Становлення законодавства про місцеве самоврядування: традиційні моделі і національний досвід. *Проблеми законності : Республіканський міжвідомчий науковий збірник*. Вип. 61. Харків, 2003. С. 44-49.
40. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність. Київ : ІДП НАН України, 2000. 248 с.

41. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2011. 199 с.
42. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про місцевий референдум» № 2145а-2 від 06.07.2015 року. URL: <http://surl.li/ogiv>. (дата звернення: 22.05.2021).
43. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про місцевий референдум» № 5512 від 18.05.2021. URL: <http://surl.li/ahmqq>. (дата звернення 21.09.2021).
44. Про всеукраїнський референдум : Закон України № 5475 VI від 06.11.2012 року (втратив чинність на підставі рішення КСУ № 4 р/2018 від 26.04.2018 р.). URL : <http://surl.li/ogkb>. (дата звернення: 22.05.2021).
45. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України № 1286 XII від 03.07.1991 року (втратив чинність 28.11.2012 р. на підставі Закону № 5475 VI). URL : <http://surl.li/husf>. (дата звернення: 13.02.2021).
46. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157 від 05.02.2015 VIII. URL : <http://surl.li/ogir>. (дата звернення: 22.03.2021).
47. Про затвердження Статуту територіальної громади м. Запоріжжя: рішення Запорізької міської ради № 4 від 15.02.2006 URL: <http://surl.li/aurwf>. (дата звернення: 28.11.2021).
48. Про звернення громадян : Закон України № 393/96 ВР від 02.10.1996 року. *Голос України* URL : <http://surl.li/ahxgb>. (дата звернення: 13.02.2021).
49. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97 ВР від 21.05.1997. URL : <http://surl.li/oghq>. (дата звернення: 22.03.2021).
50. Про місцевий референдум : проєкт Закону України № 5512 від 19.05.2021. URL: <http://surl.li/aurva>. (дата звернення: 28.11.2021).
51. Про місцевий референдум: проєкт Закону № 2145а-1 від 03.07.2015 року *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://surl.li/aarpgb>. (дата звернення: 24.07.2021).

52. Про місцевий референдум: проєкт Закону № 2145а-2 від 06.07.2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://surl.li/aapgc>. (дата звернення: 24.07.2021).

53. Про місцевий референдум: проєкт Закону № 2145а-3 від 08.07.2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://surl.li/aapgf>. (дата звернення: 24.07.2021).

54. Про місцевий референдум: проєкт Закону № 7082 від 03.09.2010 / *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://surl.li/aapgh>. (дата звернення: 24.07.2021).

55. Про місцеві вибори : Закон України № 595 VIII від 14.07.2015 року. *Голос України* від 07.08.2015 № 143-144.

56. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України № 93 IV від 11.07.2002 року. *Голос України* від 07.08.2002 № 142.

57. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ № 333 від 01.04.2014 р. URL : <http://surl.li/oggx>. (дата звернення: 22.03.2021).

58. Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. *Аналіз законопроекту «Про місцевий референдум в Україні № 7082 та пропозиції громадських експертів»*. Часопис ПАРЛАМЕНТ, 2012. № 1. С. 5

59. Рішення Конституційного Суду України № 17 рп/2009 від 07.07.2009 року. *Вісник КСУ* від 2009 р № 5. с. 26.

60. Рішення Конституційного Суду України № 20 рп/2010 від 30.09.2010 року. *Вісник КСУ* від 2010 р № 5. с. 36.

61. Рішення Конституційного Суду України № 3-р/2017 від 21.12.2017. URL : <http://surl.li/oggn> (дата звернення: 22.03.2021).

62. Рішення Конституційного Суду України № 4-р/2018 від 26.04.2018 року. *Вісник КСУ* від 2018 р № 3. с. 94.

63. Рубцов В.П. Засоби громадської участі. Науково-практичний збірник модельних місцевих нормативних актів. Київ : Екософія, 2003. 100 с.

64. Рябов С. Політологія : словник понять і термінів. Київ : Видавничий дім «КМ Академія», 2001. 256 с.
65. Сергієнко О.І. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 92 с.
66. Скрипнюк О. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1. С. 37-44.
67. Ставнійчук А. Місцевий референдум пріоритетна форма прямої демократії у місцевому самоврядуванні. *Юридична Україна*. 2015. № 6. С. 24-28.
68. Тетчер М. Виміри консерватизму / упор. О. Проценко, В. Лісовий. Київ : ВД «Простір», 2008. С. 26-42.
69. Ткачук Б. Український референдум має численних попередників. *Поступ*. 2000. № 58 (502). 29 березня. С. 7-9.
70. Філософія. Хрестоматія: від витоків до сьогодення / ред. Л. В. Губерського, А. О. Приятельчука. Київ : Знання, 2012. 455 с.
71. Функції місцевих референдумів в Україні: поняття та види. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* Одеса : Одеська юрид. акад, 2002. Вип. 16. С. 213-220.
72. Хаврат М., Семілетко Т. Відкликання місцевих депутатів – поки лише на папері. *Громадянський рух ЧЕСНО*. Київ: Центр демократії та верховенства права, 2015 URL: <http://surl.li/aurtb>. (дата звернення: 28.11.2021).
73. Ціммерман Джозеф Ф. Учасницька демократія: відродження популізму. *Демократія : антологія* / упор. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 263-303.
74. Чиркин В. Конституционное право зарубежных стран. Москва : Юность, 2001. 568 с.
75. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн. Київ : АртЕк, 2001. 264 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Приклад комунікативної стратегії Запорізької області

№	Захід	Відповідальні та Виконавці
1	Діяльність регіональної робочої групи (РРГ) по написанню проекту Стратегії розвитку області (форма роботи – наради при облдержадміністрації згідно затвердженого плану)	Запорізький регіональний офіс Запорізька ОДА
	- громадська робоча група	Запорізький регіональний офіс
	- група експертів по залученню громадськості	Проект
	- експерт по написанню та оформленню структури Стратегії (підготовка структури самого документу)	Проект: експерт
	- експерт по обробці та аналізу напрацьованої інформації та її систематизації для врахування в окремих розділах стратегії	Проект: експерт
	- створення цільової групи з метою вивчення робіт науковців України в галузі державного управління. На підставі наукових наробіток розробка концепції комунікаційної взаємодії з громадськістю	НЗДУ, ЗІДМУ
2	Засідання територіальних робочих груп	Запорізька ОДА Райдержадміністрації, міськвиконкоми
3	Зустрічі із зацікавленими сторонами з метою обговорення базового варіанту бачення та місії регіонального розвитку: • влада (галузеві управління) • НГО; • політичними партіями • бізнес-структурами (спілка промисл. та підпр., ЗТПП)	Запорізька ОДА Райдержадміністрації, міськвиконкоми
4	Щотижневе поширення інформацій про основні результати стратегічного планування в популярних обласних газетах	Запорізький регіональний офіс
5	Організація та проведення обласного конкурсу серед студентів на кращу емблему і девіз Стратегії	Запорізький регіональний офіс
	Розробка Положення про конкурс	Цільова РГ зі складу РРГ
	Розміщення оголошень про конкурс в місцевих газетах	Громадська організація «Наша Україна»

Продовження Додатку А

№	Захід	Відповідальні та Виконавці
6	Організація та проведення соціологічного дослідження з метою визначення залучення громадськості до процесу формування стратегії регіонального розвитку	Запорізький регіональний офіс Запорізька ОДА Райдержадміністрації, міськвиконкоми, ЗІДМУ, АРІУ
7	Проведення широкого анкетування та опитування населення з метою інформування та визначення бачення та місії	Запорізький регіональний офіс Запорізька ОДА, РРГ
	- Розробка інформаційних буклетів	ЗІДМУ, АРІУ
	- Розміщення анонсів в місцевих газетах про анкетування та роботу гарячої лінії	Громадська організація «Наша Україна»
8	Організація та проведення обласного конкурсу студентських робіт «Запорізька область – очима молодих»	Запорізький регіональний офіс Управління освіти ОДА
	- розробка Положення, формування журі	Управління освіти
	- забезпечення призами переможців	ЗІДМУ, АРІУ
9	Проведення 4-х «кущових» семінарів для районів області:	Запорізький регіональний офіс
	• Бердянський	
	• Енергодарський	
	• Токмацький (Мелітопольський)	
	• Гуляйпільській (Пологівський)	
10	Проведення обговорення з представниками громадськості та науковцями попереднього варіанту структури Стратегії (в формі семінару).	Запорізький регіональний офіс ОДА, ЗІДМУ.
	- організація семінару	
11	Проведення семінару по формуванню SWOT-аналізу бачення	Запорізький регіональний офіс
12	Здійснення обговорення структури Стратегії під час засідань депутатських комісій	Запорізький регіональний офіс

Залучення громадськості Закарпатської області

Етап стратегічного планування	Метод залучення громадськості
1. Організація процесу стратегічного планування	Друкована інформація Огляди в ЗМІ Контактна інформація Інтерв'ювання Прес-клуби ВЕБ-сторінки Теле- і радіопрограми Аналіз зацікавлених груп Фокус-групи Навчання
2. Бачення майбутнього і місії для регіону	Анкетування Соціологічні опитування Конкурси робіт у вузах Конкурси робіт і малюнків у школах Сторінка (рубрика) в газетах Інформування по владній вертикалі Інтерактивні ВЕБ-сайти Інтерв'ювання зацікавлених груп Гарячі лінії Круглі столи Групи експертів Робочі групи Комітети громадян Журі громадян Навчання
3. Оцінка реальних стартових умов та SWOT-аналіз	Аналіз статистики Контактна інформація Інформаційні і ресурсні центри Робочі групи Дорадчі комітети Групи експертів ВЕБ-сайти Місцеві ради Інтерв'ювання зацікавлених груп Технічні звіти і матеріали Конференції Круглі столи Огляди в ЗМІ Фокус-групи Навчання

Продовження Додатку Б

Етап стратегічного планування	Метод залучення громадськості
4. Вибір стратегії розвитку	Громадські слухання Комітети і збори громадян Місцеві ради Дорадчі комітети Кампанії в ЗМІ Круглі столи і прес-клуби Інтерактивні ВЕБ-сайти Інтерв'ювання зацікавлених груп Гарячі лінії Анкетування Групи експертів Робочі групи Технічні звіти і матеріали Електронна демократія Соціологічні опитування Посередництво та переговори Навчання
5. Вироблення дій по реалізації стратегії	Робочі групи Дорадчі комітети Групи експертів Інтерактивні ВЕБ-сайти Місцеві ради Тестування сценаріїв Переговори із зацікавленими групами Конференції Покази та виставки Огляди в ЗМІ Фокус-групи Навчання
6. Прийняття та оцінка виконання стратегічного плану	Громадські слухання Голосування Органи з прийняття рішень з делегованими повноваженнями Експертні оцінки Комітети і збори громадян Індикатори розвитку Місцеві ради Інтерактивні ВЕБ-сайти Огляди в ЗМІ Статистичні дані Анкетування і моніторинг Технічні звіти і матеріали Соціологічні опитування Навчання

**Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Пархомов Євген Вікторович, магістрант 2 курсу магістратури, форма навчання заочна, факультет соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування» освітньо-професійна програма «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти e_parkhomov@ukr.net,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Місцевий референдум як фактор розвитку територіальних громад відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (студент) Пархомов Є.В.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (науковий керівник) Заїка О.В.