

УДК 352.07:316.3

Мочков Олександр Борисович

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентіві України,
депутат Верховної Ради України VII скликання

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ (ЕВОЛЮЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМУ)

Анотація. Стаття розглядає особливості нормативно-правового забезпечення безпосередньої демократії на місцевому рівні в Україні. Проведено аналіз законодавчого регулювання форм прямої демократії – виборів, референдуму, зборів громадян, подання громадських ініціатив тощо.

Запропоновано вдосконалити правові норми, що регулюють участь громадян у вирішенні питань місцевого розвитку.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, місцевий референдум, опитування громадян, збори громадян за місцем проживання, місцеві вибори, громадські ініціативи, територіальна громада, депутат.

Мочков А.Б. Нормативно-правовое обеспечение непосредственной демократии на местном уровне в Украине

Аннотация. Статья рассматривает особенности законодательного обеспечения непосредственной демократии на местном уровне в Украине. Проведён анализ законодательного регулирования форм прямой демократии – выборов, референдума, собраний граждан, подачи гражданских инициатив и т. п.

Предложено усовершенствовать правовые нормы, которые регулируют участие граждан в решении вопросов местного развития.

Ключевые слова: местное самоуправление, местный референдум, опросы граждан, собрание граждан за местом проживания, местные выборы, гражданские инициативы, территориальная община, депутат.

Mochkov A.B. Regulatory support of direct democracy at the local level in Ukraine

Annotation. The article considers the peculiarities of legislative provision of direct democracy at the local level in Ukraine. The analysis of legislative regulation of the forms of direct democracy: elections, a referendum, citizens' meetings, filing civil initiatives etc...

It is proposed to improve the legal rules that regulate the participation of citizens in solving local development issues.

Key words: local government, local referendums, citizens' polls, meeting citizens residence, local elections, civic initiatives, territorial community, MP.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Форми безпосередньої демократії (прямі вибори, місцеві вибори, місцеві референдуми тощо) в українському суспільстві дедалі набирають усе більшої ваги і впливу, оскільки європейський вектор розвитку суспільства передбачає саме посилення цих форм прямої демократії. Активізація участі мешканців у житті їхніх територіальних громад є запорукою їх розвитку, а байдужість чи патерналізм громадян породжує певні стагнаційні процеси. У країні розпочалися процеси децентралізації як початковий етап реформування всієї системи публічної влади, що передбачає формування нових, більш спроможних територіальних громад, яким відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування (ЄХМС) можна було б надати всіх, колись делегованих органам державної виконавчої влади повноважень щодо місцевого розвитку. Тому активізація форм прямої демократії на місцевому рівні, що сприятиме максимальному залученню громадян до вирішення питань щодо привабливості і комфортності їх проживання в територіальних громадах, давно на часі, а питання нормативно-правового забезпечення цього процесу є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку безпосередньої демократії як особливої форми, що передбачає ухвалення владних рішень безпосередньо самим народом в особі населення територіальних громад, різного роду колективів, територіальних і галузевих соціальних спільнот тощо, викликає інтерес багатьох дослідників. Серед них – фахівці права й державного управління, політологи й політтехнологи, практики, що задіяні в органах публічної влади, парламентарі й депутати місцевих рад. Особливо цікавлять дослідників організаційні форми такої демократії – передусім прямі вибори органів влади різного рівня (парламентів, місцевих представницьких органів), вибори посадових осіб (президентів, губернаторів, мерів тощо) та референдуми. У когорті дослідників безпосередньої демократії – українські та зарубіжні вчені (Абрам'юк І. [1], Балабан Р. [2], Ворона П. [3], Гоббс Т. [4], Даль Р. [6], Делія Ю. [7], Ключковський Ю. [16], Колодій А., Лопушинський І., Мартиненко В., Мельниченко В. [18], Погорілко В. [20],

Поліщук І. [22], Ткачук А. [1], Фром Е. [24] та інші).

Так, у їх напрацюваннях демократичність урядування пов'язується з розширенням участі громадян в управлінні державними й місцевими справами [18]. Як іронічно зауважував Е. Фромм, «За відсутності інформації, обговорення та влади, спроможної зробити рішення ефективним, демократично виражена думка людей має значення не більше ніж аплодисменти на спортивних змаганнях» [24, с. 359-360]. Активно досліджувалися проблеми здійснення народного волевиявлення як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. До правової регламентації виборів та референдумів зверталися М. Баймуратов, Д. Ковриженко, І. Кресіна, І. Лопушинський, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, В. Федоренко, В. Шаповал, Ю. Шведа й інші науковці.

Виділення не вирішених частин загальної проблеми. Однак при цьому, зазвичай, дослідники ставили собі за мету оцінити нормативно-правове забезпечення виборів і референдумів. Нині варто оцінити його вплив на здійснення ефективного публічного управління (*через залучення громад до вирішення місцевих справ і формування місцевої політики*).

Формулювання цілей статті. Метою нашої статті є дослідження питання нормативно-правового забезпечення прямої демократії на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження нормативно-правового забезпечення безпосередньої демократії на місцевому рівні в Україні варто розпочати з дефініцій понять «безпосередня демократія», «безпосередня демократія на місцевому рівні» та «нормативно-правове забезпечення».

Щоб виявити сутність поняття «безпосередня демократія», вважаємо за необхідне звернутися до Конституції України (КУ), де зазначається: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» [15]. На думку вчених, безпосередню демократію варто розглядати в контексті пошуку засобів забезпечення реальної відповідальності носіїв публічної влади [18]. КУ (стаття 69) установлює відкритий перелік форм безпосередньої демократії та дає простір для

суб'єктивних тлумачень. Серед інших же форм, зокрема, визначаються плебісцити, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування й анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські слухання тощо [7]. Однак важко вважати здійсненням влади письмове звернення громадянина, на яке останній, замість урахування його думки або конкретних дій, отримує бюрократичну відписку. Принаймні названі в КУ форми безпосередньої демократії мають ознаки імперативності. Тому для більшого розуміння безпосередньої демократії ми в дослідженні акцентуємо увагу на таких її формах, як місцеві вибори та місцеві референдуми.

Вибори (зокрема місцеві) є найбільш поширеною формою прямого народовладдя, що застосовується більшістю країн світу. Вони були закріплені вже в перших конституціях Європи як спосіб формування парламентських структур. В Україні в акті під назвою «Правовий Уклад та Конституції відносно прав і вольностей війська Запорізького», що відомий у світі як КУ 1710 року гетьмана Пилипа Орлика, поряд із принципами діяльності органів державної влади вперше фіксувалися також і положення щодо порядку та строків скликання вищого представницького органу тих часів – Генеральної Ради, що заклало підвалини національної виборчої системи та її історії.

Шляхом виборів формуються різні органи публічної влади як державні інституції – парламенти, посади голів держав, іноді керівників урядів, судові органи, так і місцеві – органи місцевого самоврядування. Через місцеві вибори народ обирає своїх представників, наділяє їх мандатом на здійснення відповідних повноважень. Через вибори як демократичну форму обрання представників народу забезпечуються легітимність, стабільність, поступовість і наступність публічної влади. Саме тому зі становленням національних виборчих систем, на думку вчених [2, 5, 22], «пов'язуються майбутні довгострокові альтернативи розвитку перехідних суспільств: або через виборче право демократичним, законним шляхом перейти від закритого суспільства, від неполітичних форм організації влади до громадянського суспільства і

правової держави, інститути влади якої залежні від народу і відповідальні перед ним, або віддати долю держави до рук корпоративних груп, кланів, чиновників і побудувати якусь корпоративну, чи адміністративно-бюрократичну, чи тоталітарну державу, де народ буде фактично усунений від суспільної влади» [18]. На думку Р. Балабана, виборам, що є в основі політичної системи, «належить провідна роль у формуванні органів державної влади, оновленої політичної еліти, а також у відображенні громадських настроїв» [2, с. 3].

Слід зазначити, що чимало вчених формами безпосередньої демократії вважає лише такі форми демократії, що дозволяють громадянам брати участь у підготовці, обговоренні й ухваленні владних рішень. Саме ці форми домінували в античних демократіях (полісах), середньовічних республіках і самоврядних сільських громадах різних часів і народів. Вони й сьогодні можливі і діють в порівняно невеликих колективах (невеликих містах, мікрорайонах, селах, громадах). Проте реальні вони лише в тих випадках, коли ухвалені рішення достатньо прості, а участь в їх підготовці та обговоренні не потребує спеціальної кваліфікації. З погляду цих науковців, у сучасному світі пряма демократія зустрічається головним чином лише на рівні місцевого самоврядування – наприклад, в американських і швейцарських громадах, в ізраїльських кібуцах (поселеннях комуністичного типу) тощо. Поширеність безпосередніх форм демократії прямо залежить від децентралізації процесу ухвалення рішень і реальності права їх ухвалення порівняно невеликим, локальним колективом. Керуючись такою логікою, ті форми прямої демократії, які не дозволяють громадянам брати участь у підготовці й обговоренні владних рішень, відносять до так званої плебісцитарної демократії. За таких умов можливості політичного впливу громадян, як вважають вчені, порівняно обмежені [21, с. 112].

Пряма (безпосередня) демократія – це безпосередня участь громадян у вирішенні державних справ (ухвалення рішення на референдумі, вирішення питань на загальних зборах тощо). Демократичність держави й суспільства насамперед визначається рівнем розвитку народовладдя, наскільки реально

чинні процедури виявлення і здійснення волі народу впливають на управління державними та суспільними справами. Пряма демократія – це порядок, за яким рішення ухвалюються шляхом безпосереднього, конкретного виявлення волі та думки всіх громадян. Під «нормативно-правовим забезпеченням прямої демократії» розуміємо законодавчо встановлені механізми та процедури забезпечення народного волевиявлення, що здійснюється через конституційні норми та законодавчі акти парламенту – у нашому разі Верховної Ради України (ВРУ). Однією з найпоширеніших форм прямої демократії є вибори на основі загального виборчого права. Беручи у них участь, громадяни в демократичному суспільстві можуть безпосередньо формувати органи влади різних рівнів. Ефективним інструментом формування місцевої влади в Україні є проведення місцевих виборів від обласного рівня до рівня територіальних громад. Розглянемо їх еволюцію в Україні з 1991 року по сьогодні.

Місцеві вибори 1994 року. Вибори проводилися відповідно до Закону України (ЗУ) «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24 лютого 1994 року [8]. Вибори відбувалися за мажоритарною виборчою системою в одномандатних виборчих округах. «Вибори голови ради проводяться виборцями, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, в єдиному одномандатному виборчому окрузі. Голови районних у містах рад обираються відповідними радами з числа депутатів цих рад». Право ж висунування кандидатів належало громадянам України, які мають право голосу, і реалізовувалося ними як безпосередньо на зборах (сходах) громадян, так і через політичні партії, рухи та їх виборчі блоки, громадські організації, зареєстровані відповідно до законодавства, трудові колективи. Кількість виборчих округів для виборів депутатів сільської, селищної, районної, міської, районної в місті, обласної ради визначалася відповідною радою, при цьому кількість виборчих округів з виборів депутатів не може перевищувати для сільських і селищних рад з кількістю населення до 3 тисяч осіб – 15 депутатів, понад 3 тисячі – 20, районних рад районів з населенням до 50 тисяч – 20, понад 50 тисяч – 30,

міських і районних у містах рад з населенням до 100 тисяч – 25, понад 100 тисяч – 30, міських рад міст з районним поділом з населенням до 500 тисяч – 50, понад 500 тисяч – 75, обласних рад областей з населенням до 1,5 мільйона – 60, понад 1,5 мільйона – 75. Обраним вважався той кандидат, який одержав «найбільшу порівняно з іншими кандидатами кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менш як 10% голосів виборців, унесених до списку виборців. Кандидат же на посаду голови ради вважався обраним, якщо за нього проголосувало не менш як 25% виборців, унесених до списку виборців. Вибори депутатів, голови ради визнавалися такими, що не відбулися, якщо в них узяло участь менше 50% від загальної кількості виборців (зі списку виборців) [7].

Місцеві вибори 1998 року проводилися за мажоритарною виборчою системою різних моделей (були одномандатні й багатомандатні округи). Вибори депутатів сільської, селищної, міської, районної в місті ради відбувалися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділялася вся територія відповідно села, селища, міста, району в місті. Вибори сільського, селищного, міського голови проводилися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, межі якого збігалися з межами села, селища, міста. Вибори ж депутатів районної та обласної ради відбувалися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, межі яких збігалися з межами відповідних сіл, селищ, міст районного значення, які є адміністративними одиницями, що входять до складу цього району. Для обласної ради – у виборчих округах, межі яких збігалися відповідно з межами районів і міст обласного значення, що входять до складу цієї області [9].

Загальний склад сільської, селищної, міської, районної у місті ради мав становити в адміністративній одиниці з кількістю населення до 3 тисяч – від 15 до 25 депутатів, до 5 тисяч – від 20 до 30, до 20 тисяч – від 25 до 35, до 50 тисяч – від 30 до 45, до 100 тисяч – від 35 до 50, до 250 тисяч – від 40 до 60, до 500

тисяч – від 50 до 75, до 1 мільйона – від 60 до 90, понад 1 мільйон – від 75 до 120. Загальний склад районної ради формувався з урахуванням кількості територіальних громад адміністративних одиниць, що входять до складу району. Територіальні громади в межах району мали отримати в районній раді рівну кількість депутатських мандатів. При цьому в разі наявності в районі до 10 (включно) територіальних громад кожна територіальна громада мала бути представлена в районній раді не менш як 4 депутатами, від 11 до 30 (включно) – 3, понад 30 – 2. При цьому загальний склад районної ради не мав перевищувати 120 осіб. Загальний склад обласної ради визначався з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу області. Райони, міста обласного значення повинні мати в обласній раді рівну кількість депутатських мандатів. При цьому в разі наявності в області до 15 (включно) районів, міст обласного значення кожен район, місто обласного значення мали бути представлені в обласній раді не менш як 4 депутатами, від 16 до 30 (включно) – 3, понад 30 – 2. При цьому загальний склад обласної ради не мав перевищувати 200 осіб.

Місьцеві вибори 2002 року також проводилися на мажоритарній основі на тій же законодавчій основі, що й 1998 року. А от уже *2006 року місьцеві вибори* (за винятком сільських, селищних рад) уже відбувалися на пропорційній основі, що дало реальну можливість реально залучити до участі в роботі місцевого самоврядування політично найактивніших і авторитетних місцевих громадян, унеможливити засилля рад «весільними генералами» – керівниками різного рівня, а особливо представниками виконавчої влади, які для отримання мандату часто використовують всю повноту адміністративного тиску на виборців. Під час цих виборів депутатські корпуси обласних, районних, міських рад було значно оновлено, проте в той же час і заполітизовано, оскільки визначальну роль у формуванні обласних, міських і районних рад відіграли місцеві осередки політичних партій.

Вибори проводилися на основі ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських

голів» від 06.04.2004 року [10]. Відповідно до Закону вибори депутатів сільських, селищних рад, їх голів (також міські голови) відбувалися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в одну громаду) чи селища. Вибори голів громад також проводилися в одномандатних округах, межі яких збігалися з межами села (кількох сіл, жителі яких об'єдналися в сільську громаду), селища, міста згідно з чинним адміністративно-територіальним устроєм (АТУ). Вибори ж депутатів АРК, обласних, районних, міських рад проводилися за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному окрузі, межі якого збігалися з межами АРК, області, району чи міста згідно з чинним АТУ. Закон визначав і чисельність депутатського корпусу кожної з місцевих рад. «Загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради мав становити за чисельності до 1 тис. жителів – від 12 до 15 депутатів включно, від 1 до 3 тис. – від 16 до 26, від 3 до 5 тис. – від 20 до 30, від 5 до 20 тис. – від 30 до 36, від 20 до 50 тис. – від 30 до 46, від 50 до 100 тис. – від 36 до 50, від 100 до 250 тис. – від 40 до 60, від 250 до 500 тис. – від 50 до 76, від 500 тис. до 1 млн. – від 60 до 90, від 1 млн. до 2 млн. – від 76 до 120, понад 2 млн. жителів – від 76 до 150 депутатів включно [9].

Місцеві вибори 2010 року вже проходили за змішаною виборчою системою відповідно до нового Закону про місцеві вибори. Вибори депутатів сільських, селищних рад проводилися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділялася територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких об'єдналися у сільську громаду), селища. Вибори ж депутатів ВР АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводилися за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою: 1) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обиралася за списками кандидатів у депутати від місцевих організацій

політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно АРК, області, району, міста, району в місті; 2) інша половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обиралася за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділялася територія відповідно АРК, області, району, міста, району в місті.

Вибори сільських, селищних, міських голів проводилися за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно села (кількох сіл сільської громади), селища, міста згідно з чинним АТУ [11]. Рішення про загальний склад (кількість депутатів) АРК, Київської, Севастопольської міської ради, обласних, районних у містах, районних, міських рад ухвалювалося відповідними радами поточного скликання, але не пізніше як за 50 днів до дня місцевих виборів. Загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті ради було встановлено такий же як на попередніх виборах. Загальний склад районної ради визначався з урахуванням кількості сіл (кількох сіл територіальної громади), селищ, міст районного значення, що входять до складу відповідного району, для забезпечення рівного представництва кожної територіальної громади у відповідній районній раді незалежно від чисельності такої територіальної громади. Склад же обласної ради визначався аналогічно з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу відповідної області, для забезпечення їх рівного представництва у відповідній обласній раді незалежно від чисельності жителів відповідного району, міста обласного значення. Загальний склад міської, районної в місті, районної, обласної ради має становити тільки парну кількість депутатів. На виборах було встановлено 3-відсотковий прохідний бар'єр: «Право на участь у розподілі депутатських мандатів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі набувають кандидати в депутати, включені до виборчих списків від місцевих організацій партій, що отримали три і більше відсотків голосів виборців у відношенні до сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у

депутати, включених до виборчих списків місцевих організацій партій» [11].

Останні *місцеві вибори* в Україні (*2015 року*) проходили як за мажоритарною виборчою системою (традиційно для сільських, селищних рад та обрання голів громад), так і вперше за відкритими партійними списками (обласні, районні, міські ради) відповідно до ЗУ «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року [12]. Відповідно до нього «вибори депутатів ВР АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатних виборчих округах за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно АРК, області, району, району в місті, територією міста згідно з чинним адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади».

Вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або більша за 90 тис.) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією міста згідно з чинним адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади, а вибори сільського, селищного, міського голів (у громадах, де кількість виборців менша за 90 тис.), проводяться за мажоритарною системою відносної більшості [3].

Загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної рад визначається залежно від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області. Загальний склад місцевої ради за зазначеної кількості виборців має становити: до 1 тис. виборців – 12 депутатів, від 1 до 3 тис. – 14, від 3 до 5 тис. – 22, від 5 до 20 тис. – 26, від 20 до 50 тис. – 34, від 50 до 100 тис. – 36, від 100 до 250 тис. – 42, від 250 до 500 тис. – 54, від 500 тис. до 1 млн. – 64, від 1 до 2 млн. – 84, понад 2 млн. – 120. У разі, якщо їх

кількість менша за кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, територіальних громад, які розташовуються в межах відповідного району, загальний склад цієї районної ради має дорівнювати кількості відповідних сільських, селищних, міських (районного значення) рад. Ця норма використовується і на виборах до обласних рад.

Референдум також є виявом прямої демократії. Є референдуми, які проводять з метою ухвалення закону або інших важливих рішень державного будівництва та місцевого життя на основі волевиявлення народу щодо найактуальніших питань державної, місцевої політики й суспільно-політичного життя загалом. Генетично такі процедури сягають своїм корінням у плебісцити Римської республіки, народні збори (віче, рада) Києва, Чернігова, Запорозької Січі, на яких загальним голосуванням вирішувалися важливі проблеми. Уперше референдум було проведено у Швейцарії 1449 року з питань її фінансового становища. Відтоді референдуми стали поширеними в європейських країнах. Усенародні голосування під час референдумів мають як законодавчу силу, так і консультативний характер, а їхні результати в демократичному суспільстві завжди мають непересічне значення. Референдум – це спосіб ухвалення офіційних рішень через проведення голосування виборців з питань, установлених конституцією або законодавством. Таке голосування може мати загальний або локальний характер (відповідно загальнодержавний і місцевий референдуми). У низці країн референдум має бути проведений на вимогу певної кількості виборців (петиційний референдум). Так, у Білорусі референдум призначається Президентом на пропозицію не менш як 450 тис. виборців. У Словаччині проведення референдуму оголошує Президент на пропозицію парламенту і на вимогу 350 тис. виборців. Інститут петиційного референдуму встановлено в конституціях Італії, Киргизстану, Латвії, Литви, Словенії, більшості штатів США, Швейцарії та деяких інших держав.

У Великій Британії та в інших англomовних країнах ставлення до інституту референдуму не є однозначним. Супротивники реалізації ідеї референдуму вважають, що вона підірве принцип верховенства парламенту.

Більш помірковані не вбачають невідповідності між цією ідеєю та парламентським верховенством. Вони розглядають референдум як засіб додаткової апробації суперечливих законопроектів, застосований лише з дозволу самого парламенту, гадаючи так: якщо парламент має верховенство, то він може ухвалювати законодавство, яке припускає проведення референдумів. Проте парламент не буде зв'язаний результатами таких референдумів, тобто останні матимуть не зобов'язальний, а консультативний характер. Саме такий характер мав загальнодержавний референдум у Великій Британії в 1975 та 2016 роках з питань членства в Європейському економічному співтоваристві.

Далі розглянемо еволюцію референдуму в українському правовому полі. Перший Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» було ухвалено ще 3 липня 1991 року. За даними Мін'юсту України, з 1991 до 2009 року у країні було проведено 150 місцевих референдумів: 50 – з питань АТУ; 34 – з питань зміни назви населеного пункту; 31 – з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 13 – з питань благоустрою населених пунктів; 12 – із земельних питань; 10 – з інших питань. Недоліком цього Закону було те, що він суперечив демократичним стандартам і фактично унеможлилював проведення референдумів без згоди місцевої влади – ініціювання, оскільки організація та проведення місцевого референдуму потребувала ухвалення низки рішень органами місцевого самоврядування, без яких його проведення може бути заблоковано [14].

Ухвалений ВРУ 15 березня 2001 року новий ЗУ «Про всеукраїнський референдум» не було підписано й повернуто Президентом України до ВРУ з пропозицією відхилити його як такий, що обмежує можливості для здійснення в Україні народовладдя, звужує зміст та обсяг конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, суперечить іншим нормам КУ та ЗУ, не забезпечує належну організацію підготовки та проведення референдуму в країні. Окрім того, ухвалення цього Закону унеможлилювало

проведення місцевих референдумів, адже старий «закон утрачав силу». На сьогодні навіть ініціювання місцевого референдуму є неможливим. Розділ III КУ «Вибори. Референдум», присвячений питанням безпосередньої демократії, є найменшим з-поміж усіх розділів і складається з шести невеличких статей (з 69 до 74 включно). Причому реального механізму реалізації права громадян на проведення референдуму за народною ініціативою ці статті не містять [15]. Щоправда, у ВРУ було зареєстровано законопроект №7082 «Про місцевий референдум», і його навіть було ухвалено в першому читанні ще у квітні 2011 року, але до цього часу остаточно не ухвалено [16].

6 листопада 2012 року ухвалено ЗУ «Про всеукраїнський референдум». 27 листопада його було підписано Президентом України (Янукович В.), що спровокувало хвилю обурення серед опозиційних сил [13]. Так, народний депутат А. Пишний зазначив, що ухвалення цього Закону може мати на меті внесення змін чи ухвалення нової КУ в обхід парламенту, що суперечить чинним нормам КУ. Його непокоїло, що такий важливий документ було ухвалено в останні дні повноважень ВРУ. Серед інших хиб Документа депутат назвав: формування комісій, цілком підконтрольних владній вертикалі; можливість винесення на референдум питань, що порушують питання незалежності країни; можливість голосування за відокремлення від України частин території в результаті так званого ратифікаційного референдуму; відсутність законодавчо закріпленого тривалого терміну агітаційної кампанії для забезпечення поінформованості громадян щодо сутності питань, що виносяться; нерівні умови ведення агітації й контрагітації, висвітлення позиції Президента і ВРУ щодо питань референдуму не вважатимуться агітацією; можливість винесення необмеженої кількості питань на референдум тощо.

Експерт Центру політико-правових реформ Я. Журба зауважила на нелегітимності процедури ухваленого ЗУ. Вона зазначає, що законопроект №6278 «Про всеукраїнський референдум» внесено до парламенту «регіоналом» ще 29 квітня 2010 року, 3 червня його ухвалили в першому читанні, а вже 9

липня законопроект розглядали в другому читанні. Однак не лише опозиція, а й «литвинівці» та комуністи підтримали доленосну поправку Ю. Ключковського (24-ту), яка виключала скасування чи ухвалення КУ на референдумі.

Критика підписаного Президентом Закону тоді пролунала й від народного депутата України від Партії регіонів С. Головатого. Зокрема він заявив, що «наслідком дії Закону може бути зникнення Української держави, тому що на референдум, згідно з цим законом, може бути винесено будь-яке питання». Тож більшість оглядачів доходять висновку, що ухвалений Закон про референдум – це механізм узурпації влади в руках Президента і реальна альтернатива конституційній більшості в 300 депутатів у ВРУ [16].

Наводимо реакцію кількох народних депутатів на законопроект про місцевий референдум, що обговорювався ВРУ минулого скликання. «Першого заступника голови ВРУ В. Карпунцова здивував той факт, що на обговорення урядового законопроекту не прийшов жоден представник уряду... , у проекті недостатньо врегульовано питання імплементації рішень місцевого референдуму. Він вважає за потрібне готувати якісніший проект нормативного акта до першого читання, позаяк усунути всі наявні недоліки під час другого читання неможливо» [23]. «Профільний Комітет, до його честі, ухвалив «соломонове рішення»: краще сховати цей документ «під сукно» ніж він буде ухвалений у редакції першого читання», – пояснив секретар Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Р. Князевич. – Присутні на обговоренні члени Комітету обов'язково внесуть пропозиції учасників «круглого столу» у вигляді поправок до урядового законопроекту. Проте, чи є політична воля й бажання щось міняти до другого читання...» [23]. Голова ж комітету Д. Жванія запропонував не драматизувати ситуацію, ухвалення Закону не означає, що наступного дня в кожному селі відбудеться з десяток місцевих референдумів. «Цей законопроект має стояти на захисті прав місцевих громад. І ми добре усвідомлюємо, що до сесійної зали він не повинен потрапити недопрацьованим. Маємо для цього весь необхідний інструментарій» [23].

Як відомо, місцеві референдуми відповідно до світової практики поділяються на три види: імперативний, консультативний, повторний. Результати імперативного референдуму мають «обов'язковий характер та вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб». Метою консультативного референдуму є з'ясування думки мешканців територіальної громади з того чи іншого питання, віднесеного до повноважень органів місцевого самоврядування. Результати консультативного референдуму мають враховуватись органами місцевого самоврядування при ухваленні рішень. Це положення закріплюється процесуальною нормою, відповідно до якої ухвалити рішення, яке суперечить результатам консультативного референдуму, рада відповідного рівня може лише за умови, коли рішення підтримає більшість (дві третини депутатів) від складу ради. Повторний же референдум проводиться тоді, коли попередній референдум з означеного питання було визнано недійсним. Проведення повторного місцевого референдуму з одного й того ж питання може відбутися лише через рік після попереднього референдуму (імперативного чи консультативного).

Висновки з даного дослідження. Місцеві вибори в Україні – це не лише демократичний виборчий процес, а й велика загальнодержавна політика, на яких формуються та реалізуються місцеві програми соціально-економічного розвитку, місцеві еліти та партійні групи впливу. Таку політику мають забезпечувати й забезпечують політичні партії – конституційні інструменти зв'язку між виборцями та органами місцевого самоврядування. Основи місцевої політики в демократичних європейських країнах закладаються на місцевих виборах, на яких політичні партії та їх блоки пропонують виборцям свої варіанти вирішення місцевих проблем. Тому система місцевих виборів у цих країнах ґрунтується на глибоких партійних традиціях. В Україні така традиція лише закладається, адже партії мають персоніфікований характер і не є в основній своїй масі ідеологічними. Водночас партії не є панацеєю від усіх бід у місцевому самоврядуванні – вони лише інструмент реалізації муніципальної політики. Конфлікти місцевого рівня політичні партії мають вирішувати

відкрито, шляхом політизації та демократизації місцевого управління. В Україні майже всі місцеві вибори відбувалися за новими правилами, що вносило до виборчого процесу певне сум'яття і непорозуміння. За роки новітньої історії в Україні використано майже всі можливі системи місцевих виборів.

Попри високу ймовірність ухвалення популістських рішень і перекладання відповідальності на членів громади за непопулярні, інститут місцевого референдуму є прямим і найбільш загальним механізмом прямої демократії. Він дозволяє стимулювати соціальну активність громадян і формує в членів громади культуру залучення до процесу ухвалення владних рішень. Також місцевий референдум є доброю можливістю всебічно проаналізувати та обговорити найбільш проблемні питання громади, а інколи – єдиним способом легітимно вирішити тривалі конфлікти на місцях. Проте в Україні референдум як форма прямої демократії не отримав належної уваги як парламентарів, так і Президента та Уряду України. Тому процес формування його нормативно-правової бази триває до цього часу і проходить водночас не достатньо активно.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому плануємо дослідити питання компаративного аналізу цієї проблеми в сусідніх країнах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрам'юк Ігор. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою / Ігор Абрам'юк, Анатолій Ткачук. – К.: Легальний статус, 2011.–64 с.
2. Балабан Р. В. Теорія виборчої системи / Балабан Р. В. – К.: Либідь, 2007. – 112 с.
3. Ворона П. В. Місцеві вибори 2015 року на Полтавщині: реалії волевиявлення / Ворона П. В. // Публічне управління XXI століття: форсайтінг успіху : зб. тез XVI Міжнар. наук. конгресу, 21 квітня 2016 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2016. – С. 254-256 с.
4. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства, церковного и гражданского / Т. Гоббс ; пер. А. Гутермана. – М. : Мысль, 2001. – 478 с.
5. Грабильніков А. В. Участь громадян України у виборчому і референдумному процесах як форма управління державними справами / А.В.Грабильніков // Держава і право: зб. наук. пр. юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В.Корецького НАН України, 2001. – Вип. 13. – С. 118–121.
6. Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція / Р. А. Даль; пер. з англ. О.Д. Білогорського. – Х. : Каравела, 2002. – 216 с.
7. Делія Ю. В. Юридична природа місцевих референдумів: поняття, стадії та ознаки / Ю. В. Делія // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 3. –

- С. 19–26.
8. Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24.02.1994 року № 3996-ХІІ. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3996-12>.
 9. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14.01.1998 року № 14/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/14/98-вр>
 10. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06.04.2004 №1667-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1667-15>
 11. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 року № 2487-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.
 12. Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 року № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
 13. Про Всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 року. № 5475-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 92. – Ст. 3729.
 14. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 року. №1286-ХІІ зі змінами та доповненнями // ВВР, 1991 року. – № 33.
 15. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30.
 16. Лучик А. Поверніть місцевий референдум! Українська правда. 07 грудня 2012 року [Електронний ресурс] / Лучик А. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/12/7/6978962/>
 17. Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении / Дж. Ст. Милль. – СПб. : Изд. Яковлева, 1863. – 361 с.
 18. Мельниченко В. І. Безпосередня демократія як складова і чинник демократичного врядування в Україні [Електронний ресурс] / Мельниченко В. І. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/28.pdf>.
 19. Пауел Дж.-Б. Сучасні демократичні країни. Участь у політичному житті, стабільність і насильство / Дж.-Б. Пауел ; пер. з англ. О. В. Христенко, В. К. Горбатько. – Х. : Каравела, 2004. – 288 с.
 20. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність : монографія / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.
 21. Політологія : навчальний посібник / [Щедрова Г. П., Барановський Ф. В., Карчевська О.В., Мазур О. Г., Михайловская О. Г., Новакова О. В., Пашина Н. П., Пробийголова Н.В.]. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В.Даля, 2011. – 304 с.
 22. Поліщук І. О. Еволюція культури політичних виборів в Україні : монографія / Поліщук І. О. – Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2008. – 352 с.
 23. Сищук О. Закон про місцевий референдум: доопрацювати (не) можливо. Віче. №7, квітень 2013 року [Електронний ресурс] / Сищук О. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3603/>.
 24. Фромм Э. Психологизм и религия ; Искусство любить ; Иметь или Быть? / Э. Фромм. – К. : Ника-Центр, 1998. – С. 189–385.

Statement of the problem. The issue of direct democracy, which involves making authoritative decisions directly by the people in the face of population of local communities, various groups, territorial and social communities, is of particular interest among scientists, who study various aspects of such organizational forms of

democracy, as the direct election of authorities at different levels (parliaments, local representative bodies), the election of officers (presidents, governors, mayors, etc.) and referendums.

Urgency. The problem of the people's will at both the national and local levels has become increasingly important area of investigation in recent years. Various aspects of the legal regulation of elections and referendums are defined in the numerous scientific papers, written by famous Ukrainian researchers: M. Baimuratov, P. Vorona, D. Kovryzhenko, I. Kresina, M. Stavniychuk, Y. Todyk, V. Fedorenko, V. Shapoval, Y. Shvedov and many others. The researchers set themselves the goal to assess the regulatory framework of elections and referendums. Moreover, there is a need for assessing its impact on the implementation of effective public administration (through the involvement of local communities in the process of solving a variety of local issues and the formation of local politics).

The purpose of the article. The overall purpose of this paper is to study the issue of the normative and legal support for direct democracy at the local level.

Our task was to study – to consider the peculiarities of legislative provision of direct democracy at the local level in Ukraine; to analyse of legislative regulation of the forms of direct democracy: elections, a referendum, citizens' meetings, filing civil initiatives.

Summary. The regulatory framework of direct democracy at the local level in Ukraine is analyzed, and the nature of such categories as “direct democracy”, “direct democracy at the local level” and “regulatory support” is considered.

Local elections in Ukraine are not only a democratic electoral process, but also a large nation-wide policy on the basis of which local programs of social and economic development, local elites and party interest groups are formed and implemented. This policy is designed to ensure and provide the political parties – the constitutional communication tools between voters and local governments. The genesis of the local elections for the time of the newest history of Ukraine's statehood is considered by author. It is proved that a local referendum is not only a good opportunity to analyze and discuss the most critical issues of the community, but also

a legitimate way to solve the protracted local conflicts. However, in Ukraine the referendum as a form of direct democracy has not received adequate attention from parliamentarians, the President and Government of Ukraine. Therefore, the process of forming its legal and regulatory framework is still ongoing and very active.

Conclusions and outcomes. The basics of local politics in democratic European countries are formed at local elections, in which political parties and their voters units offer their own versions of solutions to local problems. Therefore, the system of local elections in these countries is based on the deep traditions of the political party. In Ukraine this tradition is not completed, because the political parties are personalized and are not ideological at all. At the same time, the party is not a panacea for all ills in local government – they are only effective tool for implementation of municipal policies. Emerging conflicts at the local level, political parties must address openly, by the politicization and democratization of local government. In Ukraine, almost all of the local elections are held under the new rules that make the electoral process a certain confusion and misunderstanding. In fact, almost every possible system of local elections was used during the years of the modern history of Ukraine.

Despite the high probability of making populist decisions and passing the buck to the community members for the unpopular institution of referendum it is direct and the most common mechanism of direct democracy. It allows stimulating social activity of citizens, and provides members of the community involvement in the culture of decision-making power.