

DOI: 10.36695/2219-5521.1.2022.07

УДК. 342.8/35.071

М.М. ГУЛЬТАЙ, Б.В. КАЛИНОВСЬКИЙ

*Михайло Мирославович Гультай, доктор юридичних наук, доцент, професор Національної академії внутрішніх справ**

ORCID: 0000-0001-6874-6923

*Богдан Валерійович Калиновський, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри Національної академії внутрішніх справ***

ORCID: 0000-0001-9654-0201

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Конституційно-правова регламентація здійснення безпосередньої демократії в Україні перебуває на етапі трансформації. Так, прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 р.¹ забезпечило можливість здійснення народного волевиявлення на загальнодержавному рівні, при цьому залишається не вирішеним питання законодавчого регулювання проведення місцевих референдумів. Саме дослідивши визнані міжнародні стандарти, вивчивши наявні практики місцевої демократії в країнах Європи, є можливим розробити та прийняти прагматичний і дієвий Закон України «Про місцевий референдум».

Професійні дискусії щодо структури законопроекту про місцевий референдум, його змісту та предмету відбуваються не один рік. У травні 2021 р. було зареєстровано новий проект Закону України «Про місцевий референдум»², який визначає правові засади здійснення народного волевиявлення через місцевий референдум, його організацію та порядок проведення. Важливо наголосити, що в проекті дається визначення місцевого референдуму як форми самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого голосування. Важливою засадою цього законопроекту є закріплення положення щодо вирішення питання саме територіальною громадою питань місцевого значення. Відповідно до ст. 140 Конституції України під територіальною громадою розуміються жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста. Таким чином, місцевий референдум в Україні може бути проведений виключно в межах села, селища чи міста. Конституційний інститут місцевого референдуму є формою безпосередньої демократії жителів територіальної громади, коли саме жителі мають можливість вирішити питання місцевого значення. Питання безпосереднього волевиявлення громадян через місцевий референдум прямо чи опосередковано врегульовано ст. ст. 5, 38, 72, 73, 74, 143 Основного Закону України. Інститут місцевого референдуму має бути визначений виключно законом України, що закріплено в п. 20 ст. 92 Конституції України «організація і порядок проведення виборів та референдумів»³. Одним із факторів успіху реформи децентралізації в Україні є рівень залучення жителів громади до вирішення питань місцевого значення, і тому форми прямої демократії набувають більшої значущості, зокрема і головна форма – місцевий референдум.

Методологія. Конституційно-правове регулювання проведення місцевого референдуму є об'єктом тривалих наукових пошуків та політичних дискусій, які досліджуються вченими і потребують виваженої прагматичної методології. Вибір методологічних прийомів має сприяти забезпеченню комплексного дослідження

© М.М. Гультай, Б.В. Калиновський, 2022

* *VMykhailo Gultay, Dr.hab in Laws, Associate Professor, Professor of the National Academy of Internal Affairs*

** *Bohdan Kalynovskiy, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of constitutional law and human rights National Academy of Internal Affairs*

тенденцій місцевої демократії через проведення референдумів. Конституційно-правові засади місцевого референтного процесу можуть бути раціонально та глибоко досліджені виключно за допомогою системи взаємопов'язаних вертикальними і горизонтальними зв'язками методів. Використання принципу системності при дослідженні конституційно-правового регулювання місцевих референдумів передбачає врахування значної частини теоретико-методологічних і практично-прикладних аспектів цієї проблематики. Порівняльно-правовий метод використано під час порівняння конституційно-правових засад проведення місцевих референдумів в Україні та окремих країн Європи, також цей метод використано для аналізу практики проведення референдумів та результативності прийнятих рішень. Метод конституційного та муніципального моделювання дав змогу розробити пропозиції і рекомендації щодо удосконалення як законодавства про місцевий референдум, так і запропонувати практичні аспекти утвердження місцевої демократії на онові апробованого і позитивно зарекомендованого досвіду країн Європи у зазначеній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На науковому рівні питаннями місцевої демократії займалась низка вчених (В. Божко⁴, А. Костокович⁵, В. Кравченко⁶, П. Любченко⁷, О. Майданник⁸, В. Погорілко, Б. Пшивора⁹, Т. Стещенко¹⁰, В. Федоренко^{11,12} та інші). При цьому варто зауважити, що питання, порушені в науковій статті, є актуальними і мають практичну значущість при удосконаленні законопроекту про місцевий референдум в Україні.

Мета і завдання статті. Метою статті є визначення сучасних підходів розвитку конституційно-правового регулювання проведення місцевих референдумів в Україні на основі української практики та досвіду країн Європи. Задля її досягнення були сформувані наступні **завдання**:

- окреслити процес розвитку українського законодавства про місцеві референдуми;
- визначити головні ризики прийняття нового законодавства про місцеві референдуми;
- розкрити головні новели розробленого законопроекту про місцевий референдум, опрацювати досвід конституційно-правового закріплення та реалізації в практиці місцевої публічної влади проведення місцевих референдумів;
- запропонувати на основі українського та зарубіжного досвіду шляхи удосконалення законодавчого регулювання питань місцевого референдуму в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вже минуло майже десять років, протягом яких парламент України так і не спромігся сформувати нову законодавчу базу місцевих референдумів. Слід визнати необхідність та актуальність формування законодавства, яке б максимально сприяло розвитку партисипативної місцевої демократії в Україні шляхом закріплення такого важливого інструментарія участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, як місцевий референдум. Законодавчий процес має базуватись на науково обґрунтованих концептуальних положеннях про місцеві референдуми, при врахуванні ефективних апробованих європейських практик та визнаних і закріплених міжнародних стандартів. За роки незалежності у парламенті були зареєстровані десятки законодавчих ініціатив щодо питань місцевої демократії, зокрема про розширення законодавчої деталізації підстав дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму, щодо підстав дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму, вирішення питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр тощо. Ці факти лише підтверджують актуальність питань місцевої демократії для законодавчої діяльності в Україні.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення (ч. 1 ст. 7). Відповідно до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесене прийняття рішення про проведення місцевого референдуму (п. 18 ч. 1 ст. 26).

Закріплений у вітчизняному законодавстві підхід ґрунтується на нормі ч. 1 ст. 143 Конституції України та зумовлений особливостями діючої моделі організації місцевого самоврядування на районному і обласному рівні, а саме – вторинним характером представництва інтересів територіальних громад та відсутністю власного кола питань місцевого значення, віднесених до їх відання, адже ці органи зобов'язані представляти спільні інтереси відповідних громад і вирішувати питання, зумовлені цією специфікою. До відання районних та обласних рад віднесене питання прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів (п. 12 ч. 1 ст. 43). У такий спосіб окреслено територіальну основу референдумів: імперативний місцевий референдум може бути проведений на території села, селища, міста, а також території функціонування об'єднаних територіальних громад, у той час як на території району чи області може бути призначене та проведене лише консультативне опитування. Підтримує таку позицію і правник Т. Стещенко, яка наголосила, що Конституція України не визначає чітко територію проведення місцевих референдумів... Отже, проведення місцевого референдуму здійснюється вищеназваними адміністративно-територіальними одиницями, серед яких відсутні район і область, а також район у місті¹³.

Практика розмежування видів референдумів за територіальною їх основою широко застосовується у країнах Європи. Наприклад, законодавством Ірландії, Естонії, Литви, Люксембургу, Угорщини, Фінляндії, Чехії передбачена можливість проведення місцевого референдуму лише на локальному рівні, у той час як в Австрії, Бельгії, Болгарії, Італії, Іспанії, Польщі, Португалії, Швеції він застосовується і на локальному, і на регіональному рівнях місцевого управління. Багато європейських країн передбачають можливість проведен-

ня лише консультативних референдумів (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Швеція); виключно імперативного характеру рішення приймаються на місцевих референдумах в Болгарії, Франції, Іспанії; обидва види місцевих референдумів (і імперативний, і консультативний) застосовуються в Австрії, Італії, Мальті, Португалії¹⁴.

Важливим питанням є удосконалення законодавчого визначення предмета місцевого референдуму. Згідно зі ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. Таке визначення охоплює найширше коло питань, у тому числі й тих, що віднесені до виключної компетенції місцевого самоврядування.

Законодавче визначення предмета місцевого референдуму в європейських країнах відбувається шляхом закріплення питань, що можуть бути винесені на референдум, та питань, які не підлягають вирішенню на місцевому референдумі. Найбільш широка сфера проведення місцевих референдумів з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, гарантована законодавством Чехії, Естонії, Фінляндії, Франції, Литви, Мальти, Польщі. Предметом обов'язкових референдумів, як правило, виступають питання адміністративно-територіального устрою, зокрема, зміни меж адміністративно-територіальних одиниць (Італія, Угорщина, Чехія), а також прийняття основних нормативно-правових актів муніципалітетів (Австрія, Іспанія)¹⁵.

На окрему увагу заслуговує законопроект про місцевий референдум від 19 травня 2021 р., який має комплексний характер та детальну регламентацію процедур організації й проведення місцевого референдуму, при цьому структура документа та процедурні питання значною мірою викладені за аналогією із положеннями Виборчого кодексу України.

Важливим елементом законодавства про референдум є визначення кола суб'єктів його ініціювання та питань, які можуть бути винесені на референдум. Позитивно сприймаємо позицію, що ініціатором проведення місцевого референдуму можуть бути виключно члени територіальної громади. Важливим питанням є узгодити положення Виборчого кодексу в частині місцевих виборів і закону про місцевий референдум в частині активного права голосу, засадах утворення та діяльності виборчих дільниць і формування їх персонального складу.

Додаткової складності додає питання кореляції питань, які можуть бути винесені на місцевий референдум та закріплення суб'єктів ініціювання проведення референдумів з цих питань. Зокрема, у ст. 26 проекту використовуються різні підходи для встановлення кореляції між суб'єктом ініціювання та питанням, що є предметом референдуму.

При прийнятті Закону про місцевий референдум необхідно дотримуватись положення ч. 2 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка закріплює, що «предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування». Розробники законопроекту виділили окремі питання, що можуть бути предметом місцевого референдуму. Так, відповідно до ст. 3 проекту предметом місцевого референдуму може бути: затвердження статуту територіальної громади або змін до нього; затвердження програми розвитку територіальної громади або змін до неї. Погоджуємось із висновком Головного управління Верховної Ради України, що досить дискусійним є винесення на референдум питання щодо затвердження складних за змістом та значних за обсягом правових актів, яким є статут територіальної громади та програма розвитку територіальної громади¹⁶.

Відповідно до ч. 5 ст. 26 проекту «місцевий референдум щодо затвердження статуту територіальної громади або змін до нього, а також щодо затвердження програми розвитку територіальної громади або змін до неї призначається територіальною комісією з місцевого референдуму *на підставі рішення* відповідної сільської, селищної, міської ради або відповідного сільського, селищного, міського голови». Стоїмо на позиції, що визначальні документи статусу та розвитку територіальної громади мають бути розглянуті і прийняті місцевою радою, підписані відповідним головою і можуть бути схвалені на місцевому референдумі жителями територіальної громади. Також слід врахувати ризики протягом проведення місцевого референдуму, особливо це стосується масивних документів. Досить проблемним питанням є робота територіальної комісії з місцевого референдуму з текстом статуту територіальної громади чи іншого акта, який пропонується винести на такий референдум. Також важливо досягти компромісу інтересів місцевої ради та відповідного голови. Тому питання місцевого референдуму мають бути узгоджені вказаними суб'єктами шляхом спільного прийняття рішення та його підписання сільським, селищним чи міським головою. Не зовсім логічним виглядає положення проекту закону про місцевий референдум, яке передбачає можливість ініціювати окремо референдум і раді, і голові, це при тому, що голова не є самостійним органом місцевого самоврядування, а очолює виконавчий комітет сільської, селищної та міської ради. В свою чергу, виконавчий комітет є колегіальним органом. На наукову рівні є дискусійним питання конституційно-правового статусу сільського, селищного, міського голови і його місце в системі місцевого самоврядування. Положення законопроекту про місцевий референдум тільки ускладнює визначення статусу сільського, селищного, міського голови.

Світовий досвід, зокрема Швейцарської Конфедерації, доводить, що обмежувати лише одним питанням місцевий референдум є недоречно. Сьогодні весь світ переживає часи боротьби з вірусом COVID-19, що обмежує крім іншого публічні заходи, включаючи вибори і референдуми. Тому виникає ситуація, коли органи місцевої влади вимушені переносити проведення місцевих виборів та референдумів на більш пізній час. І тому існують непоодинокі випадки проведення місцевих референдумів, на які виносяться декілька питань

одночасно. В проєкті закону про місцевий референдум в ч. 4 статті 17 закріплено, що «На місцевий референдум може виноситися одне питання, а у випадках, передбачених частинами третьою, четвертою статті 26 цього Закону, – два питання окремо: щодо дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради та щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови»¹⁷. Обстоюємо думку, що в законі не доречно імперативно прописувати кількість питань, які можуть бути винесені на місцевий референдум.

Розкриваючи предмет місцевого референдуму, слід особливу увагу приділити питанню дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови та відповідної ради.

Розробка і прийняття законодавчих актів щодо регулювання форм безпосереднього народовладдя має враховувати визнані і апробовані в європейських країнах стандарти. Так, Рада з демократичних виборів на 19 засіданні (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанською Комісією на 70 пленарній сесії (Венеція, 16–17 березня 2007 р.) на основі доповіді Пітера ван ДЙКА (член Комісії, Нідерланди) Франсуа ЛЮШЕРА (член Комісії, Андорра) Джорджо Малінверні (член Комісії, Швейцарія) ухвалили Кодекс належної практики щодо референдумів. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи на своїй 14 пленарній сесії (Страсбург, 30 травня – 1 червня 2007 р.) схвалив Кодекс належної практики щодо референдумів, що підтверджує значущість керівних принципів щодо проведення референдумів для держав членів Ради Європи.

Нове законодавство України про вибори та референдуми значною мірою враховує положення міжнародних стандартів. Однак залишаються дискусійні питання, які потребують чіткої та аргументованої відповіді. Розкриваючи положення про загальне виборче право, слід наголосити на можливих обставинах його обмеження. Перший критерій: вік – право голосу повинно підпорядковуватися вимозі мінімального віку, однак має набуватися не пізніше віку повноліття. Відстоюємо ідею зменшення віку активного виборчого права з 18 років до 16 років. Суспільний розвиток є динамічним і сучасна молодь формує свою самостійну позицію і спроможна її продемонструвати під час виборчого чи референтного процесів. Другий критерій: громадянство – міжнародні документи рекомендують розглянути питання щодо дозволу іноземцям голосувати на місцевих виборах чи референдумах після певного терміну проживання. Пропонуємо на місцевих виборах та референдумах передбачити право голосу іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають у межах громади мінімум п'ять років. Третій критерій: позбавленні права голосу – можуть бути передбачені положення щодо позбавлення певних осіб їх права голосу, проте вони повинні бути підпорядковані ряду умов, зокрема повинно ґрунтуватися на психічній недієздатності або судовому вироку за вчинення серйозного злочину. Є аргументи щодо перегляду законодавчих положень щодо дозволу засудженим громадянам брати участь у виборах чи референдумах, зокрема місцевих. Зазначена теза не порушує міжнародних зобов'язань України і направлена на вирішення місцевих питань виключно жителями громади, а не особами, які відбувають покарання і до місцевої громади мають опосередковане відношення.

Доречно акцентувати увагу на питанні вільного референтного права, зокрема участі державної влади та органів місцевого самоврядування. Місцева публічна влада повинна дотримуватися вимоги її нейтральності, що є одним із засобів забезпечення можливості виборцям вільно формувати свою волю. В процесі проведення місцевого референдуму міжнародна практика не передбачає повної заборони втручання влади на підтримку чи проти питання, винесеного на референдум. Проте публічна влада (національного, регіонального чи місцевого рівня) не повинна впливати на результат голосування надмірною односторонньою агітацією. Використання владою публічних фінансів для цілей агітації повинно бути заборонене.

Окремої уваги потребує формулювання питання, поставлене на голосування. Воно має бути ясным; не повинно вводити в оману; не повинно наводити на відповідь; виборці повинні бути проінформованими про наслідки референдуму; вони мають бути здатними відповісти на поставлене питання виключно «так», «ні» або незаповненим бюлетенем¹⁸.

Наукова новизна полягає у виробленні теоретико-методологічних засад удосконалення конституційно-правового регулювання місцевих референдумів та обґрунтуванні пропозицій і рекомендацій практичного характеру щодо утвердження цінностей демократії на рівні територіальних громад використовуючи ефективний досвід країн Європи з урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері.

На основі проведеного дослідження можемо дійти **висновку**, що:

1. Положення Конституції України від 28 червня 1996 р. чітко визначають необхідність прийняття законодавства про місцевий референдум. Розроблений проєкт Закону України «Про місцевий референдум» від 19 травня 2021 р., реєстраційний номер 5512, може стати основою для законодавчого регулювання призначення та проведення референдумів на рівні територіальних громад.

2. Доцільно враховувати власний позитивний і негативний досвід в процесі прийняття та наступної реалізації положень законодавства про місцевий референдум. Досвід країн Європи, зокрема Швейцарії, доводить можливість широкого застосування такої форми місцевої демократії, як референдум, при цьому влади кантонів не обмежена у виборі питань, які можуть бути винесені на референдум. Україні слід прагматично підійти до врегулювання питання про предмет місцевого референдуму. Відстоюємо позицію, згідно з якою предметом місцевого референдуму в Україні може бути виключно питанням місцевого значення, яке законодавством віднесено до власних повноважень територіальних громад.

3. При прийнятті Закону України «Про місцевий референдум» слід врахувати положення ст. 143 Конституції України, яка також фіксує засаду, відповідно до якої територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування ... забезпечують проведення місце-

вих референдумів та реалізують їх результати. Дане положення чітко підтверджує тези, що місцевий референдум може бути проведений виключно на рівні села, селища та міста. Проведення референдумів на таких рівнях адміністративно-територіального устрою України, як район, район в місті, область, Автономна республіка Крим не може бути предметом закону про місцевий референдум.

¹ Про всеукраїнський референдум. Закон України від 26 січня 2021 р. № 1135-IX. *Голос України*. 2021. № 67.

² Проект Закону про місцевий референдум від 19 травня 2021 р. № 5512. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942

³ Конституція України від 28 червня 1996 р. *ВВР*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁴ Божко В.М. Врегулювання відносин місцевого референдуму – передумова подальшої реалізації реформи децентралізації. *Правова держава*. 2021. № 44 С. 21–29. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.44.245079>

⁵ Ключкович А.Ю. Пряма демократія в Словаччині: інституційні та політичні аспекти функціонування. *Вісник Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут”*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2018. № 2. С. 18–22. DOI: [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2018.2\(38\).152887](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2018.2(38).152887)

⁶ Кравченко В.В., Янчук А.О. Формування законодавства про місцеві референдуми в Україні: проблеми та перспективи. *Аспекти публічного правління*. 2018. Т. 6. № 3. С. 5–11. DOI: <https://doi.org/10.15421/1520189>

⁷ Любченко П. Муніципально-правові відносини: поняття, сутність, види. *Право України*. 2020. № 10. С. 49–62. DOI: 10.33498/loou-2020-10-049 URL: <https://rd.ua/storage/attachments/6886.pdf>

⁸ Майданник О.О. Місцеві референдуми: європейські стандарти, вітчизняний та зарубіжний досвід. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей третьої щорічної всеукраїнської наук.-практ. конференції* (м. Київ, 6 грудня 2019 р). Київ: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019. С. 26–30.

⁹ Пшивора Б. Місцеві референдуми в Україні і Республіці Польща: проблемні питання правового регулювання. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 1. С. 3–15. <https://doi.org/10.30970/jcl.1.2020.1>. URL: <https://www.constjournal.com/pub/1-2020/mistsevi-referendumu-ukraini-respublitsi-polshcha-problemni-pytannia-pravovoho/>

¹⁰ Стещенко Т.В., Пахомов А.В. До проблеми місцевого референдуму: правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 1. С. 116–118. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/25>

¹¹ Стефанчук Р.О., Федоренко В.Л. Всеукраїнський референдум у системі референдної демократії: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 162 с.

¹² Федоренко В. Сутність, походження і формування конституційних основ референдумів та основних моделей референдної демократії. *Право України*. 2020. № 8. С. 18–52. DOI: 10.33498/loou-2020-08-018.

¹³ Стещенко Т.В., Пахомов А.В. До проблеми місцевого референдуму: правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 1. С. 116–118. С. 117. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/25>

¹⁴ Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва ; за ред. Д.С. Ковриженка. Київ: ФАДА, ЛТД, 2007. С. 154–158.

¹⁵ Бодрова І.І., Стещенко Л.С. Проблеми правового регулювання інституту місцевих референдумів в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 24. С. 63–75. С. 71. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2038/1/Vodrova_Steshenko_63.pdf

¹⁶ Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про місцевий референдум» від 19 травня 2021 р. № 5512. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942

¹⁷ Проект Закону про місцевий референдум від 19 травня 2021 р. № 5512. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942

¹⁸ Кодекс належної практики щодо референдумів від 2007 року. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи*: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доп. Київ, 2009. С. 262–289. С. 272.

Резюме

Гультай М.М., Калиновський Б.В. Тенденції розвитку конституційно-правового регулювання проведення місцевих референдумів в Україні.

У статті розкрито сучасні підходи до розвитку конституційно-правового регулювання проведення місцевих референдумів в Україні на основі української практики та досвіду країн Європи. Деталізовано український досвід проведення місцевих референдумів, окреслено ризики прийняття нового законодавства про місцеві референдуми, опрацьовано головні новели законопроектів про місцевий референдум, узагальнено досвід конституційно-правового закріплення та реалізації в практиці місцевої публічної влади проведення місцевих референдумів в європейських країнах, запропоновано шляхи удосконалення законодавчого регулювання питань місцевого референдуму в Україні.

Ключові слова: місцевий референдум, територіальна громада, конституційно-правове регулювання, предмет місцевого референдуму, суб'єкт ініціювання та призначення місцевого референдуму, рішення місцевих референдумів, досвід країн Європи.

Summary

Mykhailo Gultay, Bohdan Kalynovskiy. Trends in the development of constitutional and legal regulation of local referendums in Ukraine.

The article reveals modern approaches to the development of constitutional and legal regulation of local referendums in Ukraine on the basis of Ukrainian practice and experience of European countries. The Ukrainian experience of holding local referendums is detailed, the risks of adopting new legislation on local referendums are outlined, the main novelties of draft laws on local referendums are worked out, the experience of constitutional and legal consolidation and implementation of local referendums in European countries is summarized. local referendum in Ukraine.

The aim of the article is to determine modern approaches to the development of constitutional and legal regulation of local referendums in Ukraine on the basis of Ukrainian practice and experience of European countries. In order to achieve it, the following tasks were formed: to outline the process of development of Ukrainian legislation on local referendums; identify the main risks of adopting new legislation on local referendums; to determine the main novelties of the developed draft law on local referendums, to study the experience of constitutional and legal consolidation and implementation of local referendums in the practice of local public authorities. to suggest, on the basis of Ukrainian and foreign experience, ways to improve the legislative regulation of local referendum issues in Ukraine. Conclusions. 1) The provisions of the Constitution of Ukraine of June 28, 1996 clearly define the need to adopt legislation on local referendums. The draft Law of Ukraine "On Local Referendum" of May 19, 2021, registration number 5512 may become the basis for legislative regulation of the appointment and conduct of referendums at the level of territorial communities. 2) It is expedient to take into account one's own positive and negative experience in the process of adoption and subsequent implementation of the provisions of the legislation on local referendums. The experience of European countries, in particular Switzerland, proves the possibility of widespread use of such a form of local democracy as a referendum, while the cantonal authorities are not limited in choosing the issues that can be put to a referendum. Ukraine should take a practical approach to resolving the issue of the subject of the local referendum. We defend the position that the subject of a local referendum in Ukraine can only be an issue of local significance, which by law is attributed to the own powers of territorial communities. 3) When adopting the Law of Ukraine "On Local Referendum" should take into account the provisions of Art. 143 of the Constitution of Ukraine, which also fixes the principle according to which territorial communities of villages, settlements, cities directly or through the local self-government bodies formed by them... ensure the holding of local referendums and implement their results. This provision clearly confirms the thesis that a local referendum can be held here only at the village, town and city level. Conducting referendums at such levels of the administrative-territorial system of Ukraine as a district, district in a city, region, the Autonomous Republic of Crimea cannot be the subject of a law on a local referendum.

Key words: local referendum, territorial community, constitutional and legal regulation, subject of local referendum, subject of initiation and appointment of local referendum, decision of local referendums, experience of European countries.

DOI: 10.36695/2219-5521.1.2022.08

УДК 341.6

П.С. КОРНІЄНКО

*Петро Сергійович Корнієнко, доктор юридичних наук, професор Національної академії статистики, обліку та аудиту**

ORCID: 0000-0002-1473-6698

ПРАВОВАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Сьогодні важливого значення набуває потреба у поглибленні аналізу сутності прав та свобод людини і громадянина, підходів до їх розуміння, способів реалізації, удосконалення їх гарантування, що є неможливим без всебічного та детального з'ясування відповідної конституційно-правової термінології. Значна потреба в цьому – у сфері дослідження проблем правозахисної діяльності, зважаючи на те, що факт підвищення її ролі для суспільства та держави доводити не потрібно. Нині вітчизняні правознавці: О. Васильченко, С. Головатий, М. Козюбра, А. Колодій, А. Крусян, О. Лотюк, Р. Максакова, В. Нестерович, Н. Пархоменко, П. Рабінович, М. Савчин, В. Серьогін, О. Скрипнюк, О. Совгіря, В. Федоренко, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, О. Щербанюк та ін. здійснили значний вклад у дослідження конституційних прав і свобод людини, а також методів, механізмів та форм їх захисту. Щороку в Україні з'являються нові наукові роботи, присвячені означеній проблематиці.

Разом з тим варто звернути увагу на те, що подолання цієї проблеми можливе лише через з'ясування та узгодження змісту цілого комплексу понять, які пов'язані між собою. Натомість аналіз окремого терміна «правозахисна діяльність» не є достатньо ефективним. До таких понять варто віднести такі: охорона і захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення прав і свобод людини і громадянина та ін. У даному випадку необхідний критичний та об'єктивний аналіз уже наявних визначень вищевказаних понять з метою з'ясування спільних та відмінних, правильних і помилкових елементів їх змісту. Наступним кроком є напрацювання оновленої, але такої, що не викликати значних дискусій, конституційно-правової термінології у даному науковому напрямі¹.

Розпочнемо із прикладу, який заслуговує на увагу своєю точністю та виправданою простотою підходу до означення поняття забезпечення прав і свобод людини як створення умов для здійснення прав і свобод людини². Звертає на себе увагу логічний підхід, який структурує та водночас наповнює поняття забезпечення прав і свобод людини через три важливі напрями діяльності, серед яких: сприяння реалізації прав і свобод людини (через формування позитивного впливу з метою створення загально соціальних гарантій); охорона прав і свобод людини (через запровадження та застосування заходів, серед них і юридичних, з метою попередження, профілактики порушень прав і свобод людини); і, нарешті, захист прав і свобод людини (який

© П.С. Корнієнко, 2022

* *Petro Kornienko, Dr. hab in Law, Professor of the National Academy of Statistics, Accounting and Audit*