

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І ПРА-
ВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**ІНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМУ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО - ПРАВОВИЙ ВИМІР**

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти “магістр”

Виконав: студент 2 курсу 12-282М групи
Спеціальності 081 Право
Освітньо-професійної програми «Право»
Ліба Дмитро Ігорович

Керівник к.ю.н., старша викладачка Шперун Х.В.

Рецензент к.ю.н., доцентка Гавловська А.О.

Херсон – 2020

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
Розділ 1. Референдум як форма народовладдя: теоретичні засади.....	8
1. Поняття, історичний досвід референдуму.....	8
2. Референдум як інститут прямої демократії.....	12
Розділ 2. Організаційно-правові особливості референдумів в країнах Європи.....	19
2.1 Організація та проведення конституційних та законодавчих референдумів в країнах Європи	19
2.2 Порядок організації та проведення місцевих референдумів в європейських країнах.....	36
Розділ 3. Вітчизняний досвід підготовки та проведення референдумів в Україні.....	48
3.1 Використання зарубіжного досвіду у проведенні всеукраїнського референдуму.....	48
3.2 Застосування зарубіжного досвіду у проведенні місцевих референдумів.....	52
ВИСНОВКИ.....	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	63

ВСТУП

Актуальність теми. Демократичні перетворення сучасного суспільства, формування в Україні правової держави зумовлюють розвиток народовладдя, вдосконалення форм участі населення в управлінні державою і вирішенні питань місцевого значення. Визнання народу України єдиним джерелом влади означає необхідність створення правових і організаційних умов для безпосереднього здійснення народовладдя.

Конституція України проголосила народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Свою владу він реалізує безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Вищим безпосереднім вираженням влади народу є референдум і вільні вибори.

Референдум як найважливіший інститут народовладдя має визначальне значення для сучасного українського конституціоналізму, визначення напрямку розвитку суспільства і держави. Він покликаний забезпечувати вільне волевиявлення громадян у найширшому спектрі питань. Державна влада і місцеве самоврядування функціонують стійко й ефективно лише при наявності розвинених інститутів прямої демократії. Необхідно послідовне розширення участі громадян в державотворенні і муніципальних утворень шляхом референдумів, адже саме механізми прямої демократії та зближення влади та народу є першочерговим завданням для будь-якого державного апарату.

Сьогодні практика проведення референдумів значно випереджає теоретичні розробки в даній області. Саме цим пояснюється, з одного боку, зростаючий в останні роки інтерес до досліджень даної теми, а з іншого - велика кількість прогалин та протиріч у законодавстві про референдум. Як показує законодавчий процес в нашій країні, українське суспільство також заінтересоване в ефективному регулюванні всеукраїнського та місцевого референдуму. На перший план виходить завдання створення таких правових механізмів, які дозволять гарантувати

можливості громадян самостійно, незалежно від волі політичних еліт вирішувати найважливіші питання управління державою і питаннями місцевого значення. Враховуючи міжнародний досвід та беручи до уваги сучасні тенденції, на перший план виходить не тільки розробка фундаментальних теоретичної доктрини, а й практична реалізація принципів народовладдя, що є першочерговим завданням будь-якої влади,

У кваліфікаційній роботі зроблено акцент на організаційно-правовому вимірі проведення референдумів в європейських країнах та застосування зарубіжного досвіду референдумів в українських реаліях. У роботі зроблено акцент на розгляд референдуму як інституту народовладдя та інституційного способу реалізації прав громадян.

Сучасний референдум повинен не перерозподіляти владу від представницьких органів до народу, не служити засобом вирішення політичних конфліктів або вирішення політичних завдань, а гармонізувати відносини між суспільством і державою, зміцнювати легітимізаційну основу владних рішень. Надання громадянам можливості ініціювати референдум має стимулювати представницькі та виконавчі органи влади здійснювати свою діяльність в умовах гласності і залучення широкого кола суб'єктів до участі в їх діяльності.

Вибір проблеми цього дослідження зумовлений значенням цінностей та інститутів демократії, визнанням прав і свобод людини і громадянина вищою цінністю, яка визначає зміст діяльності всіх органів влади та перспективні напрямки розвитку правотворчості.

Слід зазначити, що сьогодні вивченням комплексу проблем, пов'язаних, займаються вчені багатьох країн. Зокрема, слід особливо відмітити науковий вклад К.Ф.Мартінееллі, М. П. Паолетті, Дж. Мейлан, М.М. Каржалайнен, А.Р. Керлотто, А.О. Безуглова [44], М.В.Вітрука [45], Ю.Р. Мірошніченко [46], С.П. Погребняк [47], В.В. Толконова [48], О.В. Прієшкіна [49], О.Д. Семенюк, та ряду інших вчених. Проблеми всеукраїнського референдуму, досліджувалися Т.О. Цимбалістий [51], Л.М.

Шипілов [52], Н.К. Шаптала [53], В.Ф. Погорілко [54], О.В. Москалюк [55], О.О. Івасенко, Ю.Р. Мірошніченко та іншими. Однак, не дивлячись на достатню кількість наукових досліджень, слід звернути увагу, що в більшості випадків не приділяється достатньої уваги аналізу зарубіжного, а саме європейського, досвіду, організаційно-правового регулювання референдумів. У свою чергу це питання є достатньо актуальним, оскільки в Україні на разі ідуть законодавчі процеси закріплення всеукраїнського та місцевого референдуму, враховуючи національний та міжнародний досвід.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Кваліфікаційна робота виконана згідно з планом науково-дослідницької роботи кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності історико-юридичного факультету Херсонського державного університету на тему: "Проблеми правової теорії інтеграційних процесів: міжнародний та національний вимір" (державний реєстраційний номер: 0118U001552). Тема кваліфікаційної роботи затверджена Вченою радою (Наказ від 30.10.2020 №1060-Д) Херсонського державного університету.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення, аналіз та дослідження організаційно-правового виміру регулювання референдуму в європейських країнах та його подальше застосування в українському законодавстві. Відповідно до поставленої мети, були поставлені наступні **завдання**:

- 1) визначити сутність поняття та з'ясувати історію виникнення референдуму;
- 2) з'ясувати місце референдуму як інституту прямої демократії;
- 3) проаналізувати організаційно-правові особливості проведення конституційних та законодавчих референдумів в Європі;
- 4) охарактеризувати організаційно-правові особливості проведення місцевих референдумів в Європі;

5) дослідити вітчизняний досвід у проведенні всеукраїнського та місцевих референдумів;

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері організаційно-правового регулювання референдуму.

Предметом дослідження є організаційно – правовий вимір інституту референдуму в європейських країнах.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених задач були застосовані загальнонаукові та спеціальні методи пізнання правових явищ. За допомогою історично-правового методу було досліджено історію та передумови виникнення референдуму в європейських країнах та в Україні. Використовуючи метод аналізу та опису було досліджено правове регулювання законодавчого, конституційного та місцевого референдуму в європейських країнах. За допомогою формально-юридичного методу проаналізовано зміст нормативно-правових актів, що регламентують проведення референдумів в країнах Європи. Окрім перерахованих методів, були використані логічні методи, синтезу та інші.

Наукова новизна кваліфікаційної роботи полягає в тому, що було здійснено порівняльно-правовий аналіз референдуму як інституту прямої демократії в різних європейських країнах. Беручи до уваги європейський досвід були представлені перспективи подальшого законодавчого закріплення та розвитку інституту референдуму в Україні. У роботі комплексно розглядаються організаційно-правові особливості проведення не тільки конституційних та законодавчих референдумів, а й місцевого рівня у різних країнах Європи, враховуючи специфіку законодавства кожної країни.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані та обґрунтовані в роботі висновки мають теоретичну і практичну цінність для подальшого вивчення та імплементації закордонного досвіду у проведенні референдумів в Україні та його подальшого законодавчого за-

кріплення, беручи до увагу усю специфіку розглянутих питань у цій роботі.

Апробація матеріалів дослідження. Основні положення дослідження були оприлюднені на I Міжнародній науково-практичній інтернет конференції «Роль інтеграційних процесів у формуванні національних правових систем» (м. Херсон, 10-11 квітня 2020 року).

Публікації. За результатами дослідження опубліковано наступні тези:

-Ліба Д.І. Становлення інституту референдуму в країнах західної Європи та України. *Роль інтеграційних процесів у формуванні національних правових систем.* Матеріали I Міжнародної науково-практичної інтернет конференції (10-11 квітня 2020 року). Том I. Херсон: Херсонський державний університет, 2020р. С.41-45.

Структура роботи відповідає меті, завданням і предмету дослідження та складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел.

РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА НАРОДОВЛАДДЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

1.1 Поняття, історичний досвід референдуму

В умовах трансформації політичної системи України посилюється інтерес науковців, політиків, значної частини суспільства до конкретних виявів прямої демократії, важливою формою якої є референдум.

Розбудова демократичної держави та становлення громадянського суспільства в Україні є першочерговою задачею, що обумовлює необхідність вдосконалення форм народовладдя, перш за все, які передбачені Конституцією України. Так, у багатьох країнах Європи пріоритетними інститутами демократії виокремлюються ті, що дозволяють народу безпосередньо вирішувати найважливіші питання суспільного життя. Однією з найефективніших форм є пряме (безпосереднє) народовладдя, під яким розуміється участь громадян у здійсненні державної влади, їх пряме волевиявлення під час прийняття суспільно важливих рішень. Так, виходячи з багатовікового зарубіжного досвіду, саме референдум є одним з найефективніших способів здійснення безпосереднього народовладдя.

Слово "референдум" походить від латинського «ad referendum», що означає "те, що потрібно повернути назад" або "те, що має бути подано на збори". Його коріння лежить у Стародавньому Римі близько четвертого століття до нашої ери, де певні закони приймалися голосуванням простого народу або плебеїв ("плебісцит"). Терміни референдум та плебісцит зазвичай вживаються взаємозамінно, але плебісцит конкретно означає голосування, яке є дорадчим чи консультативним, а не юридично обов'язковим для уряду [1].

Відповідно до Cambridge Dictionary, поняття «референдум» (referendum - буквально: те, що повинно бути повідомлене) - це голосування

виборців, за допомогою якого приймається державне або локальне рішення; голосування, при якому всі люди в країні чи регіоні вислюють свою думку про вирішення важливого політичного чи соціального питання [2].

Для української демократії референдум є порівняно новим інститутом. До 1991р. референдуми у тій формі, яка відома сьогодні, не практикувались, хоча можливість проведення передбачалась Конституціями УРСР 1937 та 1978 років.

Історичний досвід референдумів може характеризуватися певним дуалізмом. Існує кілька успішних практик прямої демократії в «стабільних» демократичних країнах, наприклад, у Швейцарії, Данії та Ірландії, але також багато прикладів маніпуляцій, зловживання референдумами авторитарними режимами.. Крім того, референдум представляє суто мажоритарну форму демократії і тому мож' сприйматися як загроза проти меншин - це часто повторюваний аргумент проти референдуму. З іншого боку, референдум розглядався як відмінний спосіб підвищення громадянської активності, обговорення громадських питань та збільшення участі населення через референдуми та інші демократичні інститути, що розглядається як крок до подальшої демократизації суспільств.

Дискусія про пряму демократію така ж стара, як і сама ідея демократії: перші форми демократії базувалися на безпосередній участі вільних громадян.

Перші історичні моделі прямих демократичних інститутів - афінська демократія та плебісцити Римської республіки, тоді як теорія представницької демократії є набагато більш сучаснішою, починаючи з перших часів англійського парламентаризму та італійського республіканства.

Першим проведеним (зафіксованим) референдумом в історії вважається референдум, проведений в 1449 році в кантоні Берн Швейцарії (було проведено опитування народних представників про введення по-

головщини). На референдумі вирішувалось питання фінансового становища кантону. У подальшому досвід проведення першого референдуму був запозиченим й іншими кантонами Швейцарії. З того часу в Швейцарії було проведено понад 420 місцевих та загальнодержавних референдумів з різноманітних питань, тому ця країна, по праву, вважається «батьківщиною референдумів».

Найбільш повно ідея народного суверенітету була обґрунтована в працях Ж.-Ж. Руссо, Е.Сійєса, Т.Пейна, у Росії - О.Радіщева та ін. прогресивних мислителів. Ці ідеї знайшли свій відгук і в Україні, зокрема різні форми її відстоювали С. Подольський, М. Драгоманов, М. Павлик, І. Франко, М. Грушевський. Останій писав, що в "конфліктах народу і влади вина лежить на боці влади, бо інтерес трудового народу - це найвищий закон всякої громадської організації, і коли в державі трудовому народові не добре це його право обраховуватися з нею» [3].

В англomовному світі нинішні прямо-демократичні інститути мали інших попередників. Кронін згадує Левеллерів в середині 17-го століття в Англії як перших прихильників прямої демократії. Левеллери вимагали прямих виборів та публічного відкликання чиновників. Перші форми прямої американської демократії, мали місце під час міських зборів серед переселенців у Новій Англії. Прогресистський рух наприкінці 19 - початку 20 століття успадкував дух ранніх форм американської прямої демократії. В результаті цього руху референдум був започаткований у багатьох штатах разом з іншими заходами прямої демократії, такими як ініціатива та відкликання [3].

Референдуми стали важливою частиною політичного життя у багатьох частинах світу, і в демократичних, і в недемократичних країнах. Після Першої світової війни, особливо після створення Ліги Націй, референдум був використаний для вирішення різних територіальних суперечок. Також під час процесу деколонізації в 1950-60-ті рр. референдум використовувався для легітимізації декларацій незалежності та консти-

туцій нових незалежних держав. Після розпаду Радянського Союзу країни у Східній Європі легітимізували декларації незалежності та нові конституції, а також вирішили найбільш спірні конституційні питання. У Західній Європі використання референдумів є частим явищем через процес європейської інтеграції. Інститут прямої демократії застосовувався як засіб легітимізації передачі національних повноважень європейським організаціям [4].

Референдуми, проведені авторитарними урядами, як правило, дають сфабриковані результати, що виключно підтримують урядову політику. У цій формі референдум може розглядатися як "зручний інструмент в руках диктаторів для підвищення їх легітимності. Гітлер таким способом застосував цей інструмент для встановлення нацистського режиму: на референдумі, що відбувся в листопаді 1933 р. Схожі референдуми проводилися у країнах Східної Європи під владою комуністів. Існує кілька способів отримання таких результатів: надання лише однієї альтернативи, відсутність секретності, переслідування дисидентів та відверта підробка [5].

Інститут референдуму слід розуміти стосовно конституційної влади, тобто референдуми не відбуваються у вакуумі. У певному сенсі не існує такого поняття, як чиста безмежна пряма демократія, і референдуми завжди є відносними: до існуючого або виникаючого конституційного ладу та до елітних суб'єктів, які інституціоналізовані існуючою конституцією або які діють у напрямі створення нової конституції.

Розвиток сучасних інформаційних технологій зробив ідею загальнодержавної або навіть міжнародної прямої демократії більш реалістичною. Технічно, за допомогою інтерактивної масової комунікації можна було б провести референдуми з будь-якого питання. На думку Маккліна, ця утопія є певним чином можлива, хоча уникнути фабрикацію голосів буде не з легких завдань [6].

Таким чином, у сучасному світі референдум, як форма безпосередньої (прямої) демократії, сягає коріннями ще зі стародавніх часів, хоча вважається, що перший зафіксований референдум датується 1449 р. Референдум є всенародним шляхом голосування з найважливіших питань державного життя, у якому можуть брати участь усі громадяни, що мають виборчі права.

1.2 Референдум як інститут прямої демократії

Термін "пряма демократія" використовується для позначення механізмів, які дають можливість виборцям голосувати за конкретний закон, договір, поправки до конституції, політичне чи інше громадське рішення.

Основними формами прямої демократії є: референдум та громадянська ініціатива.

1. Референдуми дають людям право прямого голосування, яке може бути обов'язковим або консультативним щодо конкретного політичного, конституційного чи законодавчого питання, яке може бути ініційованим керівними установами (президентом, кабінетом міністрів, парламентом тощо). Роль людей зазвичай обмежується ратифікацією або скасуванням рішень, які вже були прийняті такими установами або прийняття чи відхилення пропозицій цих керівних установ.

2. Громадянські ініціативи надають можливості електорату механізми прямого голосування, яке може бути обов'язковим або консультативним щодо конкретного політичного, конституційного чи законодавчого питання, яке є ініційовано народом. Зазвичай вони пропонуються у формі петиції з певним кількістю підписів.

Термінологія механізмів прямої демократії ще досить не стандартизована. У різних країнах використовуються різні терміни для опису подібних установ та процесів. Ініціативи громадян іноді також відомі як пропозиції для голосування або референдуми, ініційовані громадянами, залежно від юрисдикції та контексту. Референдуми, проведені за ініціативою уряду, часто називаються плебісцитами, терміном, який може мати негативні конотації в деяких контекстах [7].

Відповідно, стаття 5 Конституції України визначає дві форми народовладдя - безпосередня (пряма) і представницька демократія. Безпосередня демократія пов'язана з прямим волевиявленням народу України, територіальної громади чи іншої визначеної законом спільноти громадян України, яке здійснюється у визначених Конституцією та законами України формах.

Форми безпосередньої демократії' це способи і засоби безпосереднього здійснення влади народом або його частиною (територіальною громадою, населенням адміністративно-територіальної одиниці), які унеможливають передання владних повноважень будь-яким органам чи особам. Згідно зі ст. 69 Конституції України основними формами народного волевиявлення є вибори та референдум [8].

На жаль, не існує ідеальних механізмів й інститутів демократії. В інституті прямої демократії також можна знайти переваги та недоліки

Спершу проаналізуємо переваги інституту прямої демократії.

1. Багато теоретиків вбачають участь громадськості в демократичній політиці як суттєве благо, що важливо для процвітання суспільство у всіх аспектах . Інші стверджують, що участь громадян має інструментальне значення, допомагаючи захистити демократію від суспільної апатії.

До речі, досвід змістовної участі в громадських рішеннях допомагає людям подолати особисті проблеми та заохочувати громадян піклуватися про громадськість.. Стверджується, що проста регулярна дія ви-

бору представників кожні кілька років забезпечує недостатню участь у прийнятті політичних рішень для стабільного розвитку державності. Тому референдуми є багатогранною подією в державотворенні, політичній свідомості та розвитку суспільства.

2. Пряма демократія є вираженням народного суверенітету - права громадянського вирішення питань, що мають основне значення, безпосередньо без посередництва їх представників. Це може бути символічно важливим, бо це може знадобитися для легітимації рішень, такі як створення нової держави чи конституції.

3. Обрані представники можуть, вступивши на посаду, ставити інтереси привілейованих еліт вище ніж звичайних громадян. Представники різних партій можуть домовитися про захист еліти та діючих інтересів за рахунок ширших суспільних інтересів. Для їх протидії, зокрема, були прийняті прямі механізми демократії. Залежно від прийнятих правил, референдуми та ініціативи можуть давати прямий голос пересічним громадянам, дозволяючи громадянину захищати загальні інтереси від зради політичних еліт. Так, наприклад, в Ісландії в 2010 році закон про виплату боргів, який був прийнятий парламентом, передавався на референдум для затвердження громадянами і зазнав поразки, 98,1 % відсоток виборців проголосували проти [6].

4. Партії, які змагаються на виборах, зазвичай висувають маніфести або програми, які визначають свої пріоритети щодо державоуправління, конкретних політичних зобов'язань або принаймні їх загальні підходи до політичних питань.

Партія може виграти вибори на основі своєї економічної політики, але її маніфест може містити заходи, пропозиції, які є дуже непопулярними та, на думку громадян, неідеальними. Референдуми та ініціативи потенційно дозволяють громадянам впроваджувати свої ідеї та політику, відмежовану від виборчих маніфестів та програм правлячих еліт. Так забезпечується додатковий канал громадського контролю за прийняттям

рішень, законодавством та державною політикою, яка відповідає громадським уподобанням.

5. Референдуми, ініційовані меншиною, або громадянські ініціативи, можуть забезпечити спосіб висунення на політичний порядок денний питання, яке чинний уряд чи законодавча більшість вважає за краще не протистояти.

6. Виборчі маніфести або платформи політичних партій не можуть передбачати несподівані обставини, які можуть вимагати нові політичні дії або кардинальні зміни політичного напрямку. Представницька система надає можливість реагувати на такі несподівані обставини, залежно від їх повноважень.

Референдум дозволяє уряду шукати народне схвалення, відхилитися від своїх маніфестних забор'язань, проведення нової суперечливої політики законним та легітимним шляхом. Наприклад, у Канаді Ліберальний уряд Маккензі Кінга дав передвиборчі обіцянки в 1940 році не вводити військовий призов, але пізніше зазнав посилення військового тиску з боку Великобританії. У 1942 році був проведений референдум, щоб звільнити уряд від його, так би мовити, забор'язання та дозволити введення призову [6].

7. Референдуми та ініціативи громадян дозволяють людям висловити свою чітку волю з суперечливого питання. Наприклад, референдуми щодо абортів у Португалії (1998 та 2007 рр.) та про виборчу реформу в Ірландії (1958 та 1968).

Незважаючи на позитивні сторони прямої демократії, можна виділити і негативні сторони цього інституту.

1. Безпосередня демократія вимагає від громадян відносно високого рівня знань стосовно питання, яке було винесено на референдум, його проблематику та можливі наслідки. В умовах демократії людей потрібно інформувати про суспільні справи та їх наслідки. Одразу, потрібно

вирішити питання можливої маніпуляцій з боку СМІ та інших джерел, тим самим намагатись викривати їх.

2. Якщо механізми прямої демократії використовуються занадто часто, зокрема, якщо вони використовуються для вирішення відносно складних і технічних питань, а не важливих, існує ризик втоми виборців. Багато виборців, які не мають достатнього часу, бажання та знання, щоб прийняти на голосуванні рішення, можуть відійти від політичного процесу. Навіть у Швейцарії, яка сягає глибокими коріннями в механізми безпосередньої демократії, є випадки нігілізму у прийнятті участі в референдумах.

Таким чином, сила прийняття рішення залишається в руках маленьких (але інтенсивних) меншин, якими легко маніпулювати. Втому виборців можна зменшити проведенням референдумів одночасно з іншими виборами та шляхом ефективних громадських інформаційних кампаній. Тому потрібно бути обережними, щоб меншина не могла вирішувати питання державного значення за більшість [6].

3. Політики можуть використовувати референдуми, щоб уникнути відповідальності за прийняття важких рішень, особливо відносно питань, щодо яких правляча партія чи коаліція не може знайти консенсусу. Так, перерозподіляючи відповідальність на референдум та на громадян, політики можуть намагатись зняти з себе тягар відповідальності та подальші наслідки. Такі дії можуть бути піддані критиці з боку опозиції та громадськості як відсутність принципового керівництва та єдиного політичного курсу в країні.

4. Пряма демократія виражає громадську думку з одного питання в конкретний час. Це не вимагає, щоб виборці цілісно розглядали питання у подальшій перспективі. Надмірна опора на пряму демократію може заохочувати популярну в короткостроковій перспективі політику (наприклад, зниження податків) й шкодити довгостроковим цілям

(наприклад, зменшення державного боргу або вкладення коштів у державні служби), як показав досвід Каліфорнії.

5. Надмірне використання механізмів прямої демократії може переважити політичну систему, збільшуючи очікування та пред'являючи до держави більше вимог, ніж вона здатна витримати, таким чином послаблюючи легітимність демократичної системи в цілому.

Якщо люди приймають низку взаємно несумісних рішень, це також може призвести до непослідовної політики. Тому важливо враховувати спроможність держави та необхідність узгодженої політики щодо визначення того, хто може ініціювати референдум і з яких предметів може проводитися референдум.

6. Референдуми та громадянські ініціативи іноді можуть пропонувати популістичні інтереси, що діють на просування власних фінансових чи соціальних інтересів у країні за рахунок загального блага. Тому необхідно створювати своєрідні системи фільтрації для нейтралізації популістичних та недієвих ідей.

7. Деякі вчені стверджують, що референдуми та ініціативи громадян непропорційно віддають перевагу консервативній політиці над прогресивною. “Неелітні” громадяни, як правило, менш освічені та менш космополітичні, ніж еліти, що намагаються зберігати більш традиційні або навіть реакційні цінності: передача прийняття рішень від відносно елітних політиків до звичайних громадян може перешкодити прогресивні реформи.

8. Історично склалося так, що авторитарні правителі, такі як Наполеон у Франції, Франко в Іспанії, Піночет у Чилі, Маркос на Філіппінах та Парк Чунг Хі на півдні Кореї використовували референдуми, щоб створити фальшиву візуалізацію демократичної законності. Референдуми можуть також дати можливість лідерам популістів обійти законодавчі, судові чи конституційні обмеження своєї влади шляхом апеляції до мас. Референдуми були використані таким чином, щоб виправдати

так зване самоврядування, маргіналізувати внутрішньополітичну опозицію або скасувати конституційні заборони на переобрання [5].

9. Проведення референдумів, як показує практика, має високе навантаження на бюджет . Це може спричинити значні логістичні та фінансові навантаження на органи управління виборами, місцеві органи влади, служби безпеки та інші державні агентства. Це також вимагає дуже багато зусиль, з точки зору громадянської освіти, для участі політичних партій та агітаційних груп. У країнах, що розвиваються, де ресурси в дефіциті, і там, де голосування може бути схильним до насильства, покладання на пряму демократію може бути нездійсненим навантаженням.

10. Прямі механізми демократії зазвичай вимагають, щоб люди голосували "за" чи "проти" конкретного і часто суперечливого питання. Після того, як питання буде встановлено і вирішено варіанти, можуть бути втрачені нюанси та можливості для компромісу. Пряма демократія може поляризувати дискусії, посилювати політичний поділ та збільшувати потенціал для дестабілізуючих реакцій, наприклад, бойкоти чи насильство. Конституційний референдум у Кенії 2005 року - це приклад голосування, який мав такий поляризуючий та згубний ефект.

Таким чином, інститут прямої (безпосередньої) демократії має свої багатогранні переваги та недоліки. Але, наразі можна сказати, що це єдиний, дієвий інститут, що має механізми надання безпосереднього управління громадянам країни.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ РЕФЕРЕНДУМІВ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

2.1 Організація та проведення конституційних та законодавчих референдумів в країнах Європи.

Конституційний референдум, тобто всенародне голосування за прийняття чи зміну конституції, є однією з основних форм референдуму. Вже в 1980-х роках понад 50 відсотків письмових конституцій світу втілювали певний механізм референдуму, а механізм конституційного референдуму був закріпленний у близько 30% письмових конституціях.

На конституційний референдум виносяться проекти конституції, поправки до них, зміна статей або положень конституції, а також прийняття конституційних законів. Конституційний референдум -це найвищий прояв народовладдя в країні. Прийняття конституції на референдумі служить схваленням принципів державного та суспільного ладу, прав і свобод, а також прав та обов'язків людини і громадянина.

Так, конституційним визнається референдум, на якому розглядаються питання, пов'язані з прийняттям основного закону або внесенням змін до чинної конституції. Законодавчий референдум організовується для прийняття звичайного закону, що зачіпає інтереси населення (або поправок до нього).

Питання про процедуру прийняття нової конституції або внесення в неї змін має принципове політичне і правове значення. Він безпосередньо пов'язаний з такими основами будь-якої демократичної держави, як народовладдя і верховенство права. Конституція повинна бути прийнята або змінена способом, який не викликає ні найменшого докору або сумніви в його легітимності. У той же час держава, як правило, обирає той спосіб, який найбільш повно відповідає не тільки юридичним вимогам, а й конкретної політико-економічній обстановці, історичним або національним традиціям.

У теорії конституційного права по порядку зміни розрізняються конституції "гнучкі" і "жорсткі". Перші змінюються і доповнюються так само, як і звичайні закони; другі з дотриманням певних умов (розгляд

поправки через певний час після її внесення, наявність кваліфікованої більшості,...), тобто свідомо створюються труднощі на шляху внесення змін і поправок. "Жорсткий" порядок сприяє стабільності конституцій, хоча вирішальне значення тут мають політичні умови. Для конституційного референдуму встановлюються більш жорсткі вимоги до кола суб'єктів його ініціювання та процедури проведення [6].

Розглянемо організаційно-правові особливості проведення референдумів у деяких країнах Європи.

Коли мова йде про пряму демократію, Швейцарію зазвичай називають країною, яка найближче дотримується прямої демократичної системи. Хоча Швейцарія зберігає риси представницької демократії (наприклад, має обраний Парламент), різні форми прямої демократії часто використовуються на національному, кантональному та місцевому рівні (комуні).

Пряма демократія має давню традицію в деяких швейцарських кантонах, починаючи з чотирнадцятого століття. Коли Швейцарія стала федеральною державою у 1848 році, на національному рівні були запроваджені інструменти прямої демократії. Федеральна конституція запровадила принцип проведення обов'язкового референдуму з метою зміни конституції, а також народну ініціативу щодо тотального перегляду конституції. Подальші права на референдуми були введені в 1874 р. Так з 1848 р. відбулося понад 550 референдумів (законодавчих та конституційних) [48].

На федеральному рівні у Швейцарії можуть бути використані різні механізми прямої демократії. Механізми поділяються на дві широкі категорії: референдуми та ініціативи (у Швейцарії не передбачено використання відкликання). Кожен механізм може використовуватися для досягнення різних результатів і має різні конструктивні особливості.

На відміну від інших країн, у Швейцарії не уряд приймає рішення про те, чи буде проведено референдум з якогось питання; обставини, за яких застосовуються референдуми, чітко прописані в конституції країни.

Перший тип механізму прямої демократії - це обов'язковий референдум, тобто референдум, який має запровадити уряд стосовно певних важливих політичних питань. Це:

- часткове або повне перегляд федеральної конституції;
- приєднання до організації колективної безпеки або наднаціональної організації;
- введення невідкладного федерального законодавства, термін дії якого перевищує один рік, без необхідної конституційної основи (таке законодавство має бути винесено на голосування протягом року після прийняття парламентом);
- народні ініціативи щодо тотального перегляду конституції;
- популярні ініціативи щодо часткового перегляду конституції у формі загальної пропозиції, які були відхилені парламентом;
- питання про те, чи слід проводити повний перегляд конституції, якщо обидві палати парламенту не згодні, тощо.

Перші три види обов'язкових референдумів вимагають прийняття подвійної більшості; тобто вони повинні досягти загальної більшості (більшість голосів, поданих на референдумі), одночасно досягти більшості голосів у більшості кантонів. Останнім трьом, які проходять у рамках ініціативного процесу, потрібна лише народна більшість [10]. Коли громадяни не згодні з рішенням парламенту, вони збирають 50 000 дійсних підписів протягом 100 днів з моменту офіційного опублікування акта, або вісім кантонів подають запит, після акт подається на голосування до Народу. Акт набирає чинності лише тоді, коли його буде прийнято більшістю людьми та кантонів.

Розглянемо федеральну конституцію Швейцарії, затверджену 18 квітня 1999 року загальнонаціональним та кантональним голосуванням,

яка замінила другу конституцію 1874 року. Для розуміння механізму роботи референдумів у Швейцарії, проаналізуємо Розділ «Ініціатива та Референдум»

Відповідно до ст. 138, Розділу 2 «Ініціатива та Референдум», для повного перегляду федеративної Конституції будь-які 100 000 осіб, які мають право голосу, можуть протягом 18 місяців після офіційного опублікування їхньої ініціативи запропонувати повний перегляд Федеральної Конституції; така пропозиція повинна бути подана на голосування «до Народу» [9].

Для часткового перегляду Конституції, відповідно до ст.139, будь-які 100 000 осіб, які мають право голосу, можуть протягом 18 місяців після офіційного опублікування своєї ініціативи вимагати часткового перегляду Федеральної конституції. Така Ініціатива щодо часткового перегляду Федеральної конституції може мати форму загальної пропозиції або конкретного проекту запропонованих положень. Якщо ініціатива не відповідає вимогам форми та предмету, або якщо вона порушує обов'язкові положення міжнародного права, Федеральні збори визнають її недійсною повністю або частково. Якщо Федеральна асамблея погоджується з ініціативою у формі загальної пропозиції, вона розробляє на основі ініціативи частковий перегляд та подає його на голосування до «Народів» та Кантонів. Якщо Федеральна Асамблея відхиляє ініціативу, вона подає її на голосування до Народу; Народ повинен вирішити, чи слід прийняти ініціативу. Якщо вони проголосують «за», Федеральна Асамблея розробляє відповідний законопроект. Ініціатива у формі конкретного проекту подається на голосування до Народу та Кантонів [9].

Привертає увагу і стаття 139b (б), щодо застосування ініціативи та контрпропозиції. Так, люди можуть одночасно голосувати за ініціативу та зустрічну пропозицію. Народ може проголосувати за обидві пропозиції. У відповідь на третє запитання вони можуть вказати пропозицію, яку вони вважають за краще, за їхньою думкою, якщо обидва варіанти

приймаються. Якщо у відповідь на третє запитання одна пропозиція про внесення змін до Конституції отримує більше голосів від народу, а інша більше голосів від кантонів, то набирає чинності та пропозиція, яка досягає більшої суми, якщо відсоток голосів Народів і відсоток голосів кантонів у третьому питанні додаються разом [9].

Окремо потрібно зазначити питання імплементації міжнародних договорів. Відповідно до ст. 141a1, якщо рішення про ратифікацію міжнародного договору підлягає обов'язковому референдуму, Федеральні збори можуть включити до рішення про ратифікацію зміни до Конституції, які передбачають реалізацію договору. Якщо рішення про ратифікацію міжнародного договору підлягає необов'язковому референдуму, Федеральні збори може включити у рішення про ратифікацію зміни до закону, які передбачають реалізацію договору [9].

Референдум Brexit у Великобританії є конституційним поворотом з багатьох причин, він показав, наскільки референдуми можуть бути неоднозначними для британської конституції. За словами Клаудіо Мартінееллі, британські установи повинні прийняти принципове розмежування двох типів референдумів: тих, що дозволяють виборчому органу вибирати між двома чіткими та визначеними результатами, та тими, які замість цього включають асиметрію між двома варіантами або, що ще гірше, два невизначені результати [10].

З початку 1970-х референдуми були не лише прийняті як конституційний інструмент для прийняття конкретних політичних рішень, але широко практикуються на будь-якому рівні влади (національному, регіональному та місцевому) та завжди щодо неординарних питань. Так, референдум 2016 року є лише ланкою в довгому ланцюгу, але він також є переломним моментом у використанні референдумів у Великобританії. Статут, що реалізує референдум щодо Brexit, чітко показує політичний вимір всієї операції.

Референдуми у Великобританії періодично проводяться на національному, регіональному або місцевому рівні. Національні референдуми можуть бути дозволені актом парламенту та регулюватися Законом про політичні партії, вибори та референдуми 2000 р., Але вони традиційно є надзвичайно рідкісними через принцип парламентського суверенітету, що означає, що вони не можуть бути конституційно обов'язковими ні для уряду, ні для парламенту, хоча вони зазвичай мають переконливий політичний ефект. В цій країні не існує поняття конституційного референдуму, це пов'язано з тим, що сама конституція некодифікована, складається із законів, прецедентів та конституційних звичаїв.

Уряд Великобританії проводить два типи референдуму: передзаконодавчий (проводиться до прийняття запропонованого законодавства) та післязаконодавчий (проводиться після прийняття законодавства). На сьогоднішній день, попередні три референдуми у Великобританії у 1975, 2011 та 2016 роках були попередніми. Референдуми не є юридично обов'язковими, тому юридично уряд може ігнорувати результати; наприклад, навіть якщо результатом попереднього законодавчого референдуму було більшість "ні" для запропонованого закону, Парламент може його прийняти в будь-якому разі, оскільки парламент є суверенним.

Так, не було незалежного громадського органу, який би регулював референдуми в межах Великобританії, доки лейбористський уряд на чолі з Тоні Блером у 2000 році не встановив основу для проведення всіх майбутніх референдумів, коли було прийнято Закон про політичні партії, вибори та референдуми 2000 або ППЕРА, створюючи та надаючи Виборчої комісії відповідальності за проведення всіх виборів та таких майбутніх референдумів. Закон також дозволив призначити "головного лічильника" (chief counting officer) (ССО) для нагляду за всіма майбутніми референдумами у Великобританії, які будуть проведені головою Виборчої комісії [11].

Закон про політичні партії, вибори та референдуми 2000 (PPERA) встановлює фіксовану правову базу для проведення будь-якого референдуму, який проводиться у Великобританії, або референдуму, який проводиться в Шотландії, Уельсі, Англії чи Північній Ірландії. Це стосується також регіональних референдумів в межах Англії [11].

Частина VII Закону про політичні партії, вибори та референдуми 2000 (PPERA) вводить загальні положення, покликані забезпечити справедливе проведення референдумів. Він передбачає призначення органів кампанії, які матимуть право на певні форми допомоги, включаючи грант з державних фондів до 600 000 фунтів стерлінгів, безкоштовну розсилку адреси референдуму та вільний ефірний час для трансляцій виборчих кампаній. Частина VII також передбачає обмеження щодо публікації рекламних матеріалів центральними та місцевими органами влади за 28 днів до проведення референдуму та обмеження витрат політичних партій на референдум та інших агітаційних осіб та організацій [11].

Вимоги для голосування на референдум, можна сказати, стандартні:

бути зареєстрованим для голосування; якщо в день референдуму буде старше 18 років ("день голосування"); бути громадянином Великобританії; проживати за адресою у Великобританії чи Гібралтарі (або громадянином Великобританії, який проживає за кордоном, який зареєстрований для голосування у Великобританії за останні 15 років); особа не можуть бути юридично виключена з голосування. Особа робить один вибір між 2 варіантами. Голоси підраховуються для всієї Великобританії, а не за виборчим округом.

Як зазначає у своєму рапорті Комісія з проведення референдумів: «у країнах, де існує конституційна вимога проведення референдуму для легітимізації конституційних змін, його вирок обов'язково є обов'язковим. У Великобританії взагалі важко узгодити обов'язковий референдум

з доктриною парламентського суверенітету. Однак результат референдуму у Великобританії може бути обов'язковим у тому сенсі, як, наприклад, законодавство, прийняте парламентом автоматично набирає чинності, якщо було проведено голосування «за». Якщо референдум є до-радчим, Парламент, можливо, не бажає бути обмеженим результатом, посилаючись на, мабуть, низьку явку чи невелику більшість» [12].

Взагалі, починаючи з 1973 року у Великобританії було проведено одинадцять референдумів, більшість з них були пов'язані з проблемою деволуції. Перший референдум у Великобританії відбувся у 1975 році щодо членства Великобританії в Європейському співтоваристві (Європейському Союзі) [12].

Через територіальну близькість України та Польщі, необхідно проаналізувати досвід проведення референдумів у цій країні.

Так, відповідно до ст. 62 Конституції Польщі від 2 квітня 1997р., польський громадянин має право брати участь у референдумі, якщо не пізніше дня голосування досяг 18 років [13].

За ст. 125, якщо виникають питання, що мають особливе значення для держави, може бути проведено загальнопольський (ogólnokrajowe) референдум. Загальнопольський референдум має право призначити Сейм абсолютною більшістю голосів в присутності не менше половини законного числа депутатів або Президент Республіки за згодою Сенату, вираженого абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини законного числа сенаторів. Якщо в загальнопольському референдумі взяло участь більше половини осіб, які мають право голосувати, результат референдуму обов'язковий. Дійсність загальнопольського референдуму, а також референдуму, про який йдеться в частині 6 статті 235, підтверджується Верховним Судом [13].

Щодо референдуму, закріпленого в ст. 235 Конституції, слід зауважити, що Конституція не регулює процесу, який стосується схвалення повністю нової Конституції. Через скасування Конституційного За-

кону від 22 квітня 1992р. схвалення всієї нової Конституції не представляється можливим [13].

Окремої уваги заслуговують Закон про референдум від 14 березня 2003 р., спеціально розроблений для комплексного регулювання референдуму в країні. Закон встановлює правила та методи ведення загальнодержавного референдуму, згаданий у статті 125 та статті 90, пункт 3 та в п. 6 статті 235 Конституції Польщі [14].

Законом встановлюється конкретні межі та місця проведення референдуму (ст.4-7).

Цікавим є те, що в ст.9 вказано, що особи, яким виповнилося 18 років у другий день голосування, мають бути зарахованими у додаткове голосування.

Референдум проводиться: Національною виборчою комісією - створена відповідно до Закону від 12 Квітень 2001 р. - про вибори до Сейму Республіки Польщі та до Сенату Республіки Польща; Виборчою комісією - створеною відповідно до Закону від 16 липня 1998 р про вибори до общинних рад, районних рад та воєводських рад; та Комісією палат референдуму, пізніше названі "комісіями палат".

Законом про референдум покладаються обов'язки на кожен з перелічених органів.

Законом прописано інститут протесту проти обґрунтованості референдуму. Протест проти обґрунтованості референдуму може бути поданий на підставі звинувачень у злочині, вчиненому під час референдуму, або порушення цього Закону щодо проведення опитування чи встановлення підсумків референдуму. Протест подається до Верховного Суду у письмовій формі ні пізніше 7-го дня після дати оголошення у Dziennik Ustaw (Журнал законів Республіки Польща) про результати референдуму Національною виборчою комісією [14].

Як і в законодавстві Великобританії, окрема увага приділяється фінансуванню та просуванню референдуму через канали теле-

радіомовлення. Так, частина 6 Закону надає перелік заборон, засобів захисту проведення компанії та процесу взагалі.

Відповідно до ст. 60 ч.8, референдум з питання, що має особливе значення для держави, може бути ініційованим:

- 1) Сеймом Республіки Польщі у власній резолюції, прийнятої більшістю депутатів за наявності не менше половини встановленої законом кількості депутатів;
- 2) Президентом Республіки за згодою Сенату, прийнятий абсолютною більшістю senatorів за наявності принаймні половини встановлених законом кількості senatorів [14].

Також Сейм може прийняти рішення про проведення референдуму в конкретних випадках за клопотанням групи громадян, якщо вони отримують підтримку в більше ніж 500 000 осіб, які мають право голосувати на референдумі. Референдум, який відбувся в результаті ініціативи громадян, не може мати справу з: 1) витрати та доходи, особливо податки та інші державні данини; 2) оборона держави; 3) амністія. Подання клопотання, здійснюється в письмовій формі уповноваженим. Повноважний - це особа, яку письмово показали першою серед 15 осіб, які підтримують рух. Список громадян, які підтримують рух, повинен бути доданий до подання клопотання, чітко вказуючи прізвище, дату народження, місце проживання, кількість посвідчень PESEL, а також підписи громадян. Зразок повинен встановлюватися в резолюції Національної виборчої комісії [14].

Президент Республіки подає Сенату пропозицію наказу про проведення референдуму щодо змісту, варіанти вирішення питання, винесених на референдум, а також дату його виконання. Сенат протягом 14 днів з дня подання прогнозованого наказу Президентом Республіки погоджуються проведення референдуму. Постанова Сейму чи розпорядження Президента щодо проведення референдуму повинна описувати:

- 1) правові основи проведення референдуму;
- 2) зміст питань або варіантів рішень питання, що висувається на референдум;
- 3) дату проведення референдуму;
- 4) строки виконання заходів, передбачених для виконання цього референдум [14].

Результат референдуму є дійсним, якщо свій голос віддали більше половини тих, хто має право голосувати.

Референдум є остаточним, якщо:

- 1) більшість дійсних голосів, поданих у відповідь на вказані запитання, були позитивними або негативними;
- 2) один із варіантів вирішення запропонованого питання отримав більшість дійсних голосів.

Після підрахунку голосів, відповідні державні органи негайно вживають заходів щодо виконання приписів референдуму відповідно до отриманих результатів та публікуються Верховним Судом у Dziennik Ustaw (Журнал законів) Республіки Польщі.

Референдуми щодо ратифікації міжнародних договорів проводяться у форматі та у порядку проведення загальнодержавних референдумів, відповідно до частини 9.

Референдум, згаданий у пункті 6 статті 235 Конституції Польщі проводиться у порядку та правилах, описаних у цьому Закону, за винятком положень глави 9. Заява про проведення референдуму, про яку йдеться у статті 235, пункт 6 Конституції подається Маршалу Сейму :

- 1) 1/5 статутних членів Сейму;
- 2) Сенатом;
- 3) Президентом Республіки.

Заява подається протягом 45 днів після прийняття Сенатом резолюції про внесення змін до Конституції. Маршал Сейму негайно приймає наказ про

Референдум. Він же і встановлює день проведення референдуму у день, який не є робочим, протягом 60 днів після подання клопотання [14].

Зміни до Конституції на референдумі будуть прийняті, якщо його підтримують більшість осіб, які брали участь у референдумі. Маршал Сейму подає Президенту Республіки на підпис: ст. 14 «Закон про внесення змін до Конституції» відразу після публікації у «Dziennik Ustaw» [14].

Законом також передбачаються штрафні санкції, які встановлюються частиною 11, за порушення або недотримання законодавства або порядку.

Референдум у Латвії – є чітко затвердженим інститутом, що регулюється Конституцією від 15 лютого 1922 року та Законом «Про національні референдуми, ініціативи законів та ініціативу європейських громадян» від 1 січня 2015р.

Так, Конституція Латвії передбачає проведення референдуму з п'яти питань: відкликання парламенту, приєднання до Європейського Союзу, прийняття істотних змін в умовах щодо членства в Європейському Союзі, прийняття запропонованого Президентом законодавства та внесення змін до Конституції або прийняття закону [16].

Відповідно до ст. 78-79 Конституції, виборці, кількість яких становить не менше однієї десятої частини електорату, мають право подати повністю розроблений проект змін до Конституції чи закону Президентові, який повинен подати його Сейму. Якщо Сейм не ухвалить його без змін щодо його змісту, він буде поданий на національний референдум. Поправка до Конституції, подана на національний референдум, вважається прийнятою, якщо принаймні половина електорату проголосувала «за» [16].

Відповідно до Розділу 2, ст.4 Закону «Про національні референдуми, ініціативи законів та ініціативу європейських громадян» від 1 січня 2015р., поправки до статей 1, 2, 3, 4, 6 або 77 Конституції, прий-

няті Сеймом, набувають чинності лише після затвердження національним референдумом. Національний референдум щодо таких поправок проводиться не раніше ніж за місяць до і не пізніше двох місяців після дати, коли сейми прийняли ці поправки [17].

Дата проведення національного референдуму встановлюється та оголошується Центральною виборчою комісією, крім випадків, про які йдеться у ст. 1, 3, 4 та 5 статті 11 цього Закону; у цих випадках відповідальним є Сейм (ст 12).

Центральна виборча комісія встановлює тривалість 30 днів, протягом яких збираються підписи на місцях призначеними міськими чи повітовими радами. Період складається з послідовних днів без урахування днів виборів до Сейму, Європейського Парламенту, міських чи окружних рад. Станції збору підписів встановлюються у кожному місті та окрузі, щоб існувала принаймні одна станція збору підписів на 10 000 виборців. Не пізніше ніж за три дні до початку періоду збору підписів, міські та окружні виборчі комісії визначають години, протягом яких виборці зможуть підписувати бланки на місцях, визначених міськими чи повітовими радами. Робочий час станцій збору підписів не повинен бути коротшим чотирьох годин на день, включаючи суботу, неділю та державні свята. Відповідна рада забезпечує проведення повідомлень про місцезнаходження пунктів збору підписів та їх робочий час, призначених для збору підписів, повідомлення розміщуються в будівлі відповідної ради (або інформаційного центру) , а також публікуються в місцевій газеті чи муніципальній газеті, якщо вони є. Виборці, які перебувають за кордоном під час збору підписів, можуть підписувати підписні листи в посольствах та інших дипломатичних представництвах, консульствах. Станції збору підписів та їх робочий час мають бути визначається керівником відповідного представництва. Коли строк збору підписів закінчився, Центральна виборча комісія підраховує підписи,

записує до протоколу. Результати повідомляються Президенту Латвії та публікуються в офіційному виданні *Latvijas Vēstnesis* [16-17].

Стаття 8-9 Закону передбачають спеціальне штампування кожного бланку, відповідно до регіону, де було проведено збір підписів.

Цікавим є інститут ініціювання законів або поправок до Конституції. Не менше однієї десятої частини громадян Латвії, які мають право голосу, зазначаючи своє повне ім'я та номер посвідчення особи, мають право подати до Центральної виборчої комісії повністю розроблений проект закону або проект змін до Конституції. Проект закону або проект змін до Конституції можуть бути поданий протягом 12 місяців з дня реєстрації такого законопроекту чи проекту поправки до Конституції Центральною виборчою комісією. Протягом цих 12 місяців кожен підпис засвідчується нотаріально, органом місцевого самоврядування в зареєстрованому місці проживання, головою парафії чи міста. Завірені підписи збираються на підписному аркуші, затвердженому Центральними виборчою комісією. За посвідчення підписів збирається плата. Якщо забезпечено ідентифікацію підписантів та захист даних фізичних осіб, підписи можуть бути зібрані в Інтернеті через Єдиний державний і місцевий портал обслуговування (www.latvija.lv) або іншою онлайн-системою, обраною ініціативною групою для відповідної мети. Власник (адміністратор) Порталу єдиного державного та місцевого самоврядування не має права збирати плату. Таке онлайн голосування є певним нововведенням та заслуговує окремої уваги [17].

Відповідно до ст.23, ініціативною групою можуть бути: 1) політична партія або союз політичних партій; 2) об'єднання щонайменше 10 обранців, утворених та зареєстрованих у порядку, визначеному Законом. Ініціативна група подає Центральній виборчій комісії проект закону або проект змін до Конституції, на підтримку якої буде здійснюватися збір підписів. Центральна виборча комісія приймає одне з наступних рішень протягом 45 днів:

- 1) зареєструвати законопроект або проект змін до Конституції;
- 2) встановити термін виправлення будь-яких недоліків у поданні та законопроекті або проекті змін до Конституції;
- 3) відхилити реєстрацію законопроекту або проекту змін до Конституції [17].

У разі виникнення суперечок між Ініціативною групою та Комісією усі скарги вирішуються через Верховний Суд.

Після закінчення збору підписів та їх підрахунку Президент подає даний проект на розгляд до Парламенту, де приймається фінальне рішення.

Законом «Про національні референдуми, ініціативи законів та ініціативу європейських громадян» також регулюється фінансування, проведення агітаційної компанії та інформування. Можна провести паралелі між польським законодавством, адже деякі пункти є схожими.

У деяких європейських держав Конституція не передбачає та не закріплює організацію національних референдумів.

У Бельгії взагалі немає конституційного чи навіть якогось законодавчого підґрунтя для проведення референдуму в країні. Тільки консультативний референдум – щодо конституційності якого досить йдуть суперечки, був проведений у 1950 році спеціальним актом Парламенту [18].

У Норвегії, оскільки в конституції не було відповідних положень, було проведено тільки два референдуми (обидва) про вступ до Європейського економічного співтовариства, а потім до Європейського Союзу, організовані на основі конкретних актів парламенту (у 1972 та 1994 роках). Хоча жодне положення конституції з цього питання не виключає проведення референдуму, але де факто механізмів організації референдумів немає [18].

Німеччина - одна з небагатьох країн ЄС, яка поки що не має національного досвіду щодо проведення референдумів. Конституція пе-

редбачає проведення національних референдумів лише щодо змін до адміністративних меж. У Веймарській республіці всього було три ініціативи та два національних референдумів (у 1926 та 1929 рр.); протягом націонал-соціалістичного періоду було проведено три плебісцити з упередженими питаннями та маніпулятивними результатами [19].

Обов'язковий (конституційний) референдум, як правило, стосується конституційних переглядів або змін. У деяких країнах будь-які конституційні зміни виносяться на обов'язковий референдум, в результаті чого народ сам стає, так би мовити, органом, що приймає конституцію (Андорра, Вірменія, Азербайджан, Ірландія, Швейцарія - де потрібна більшість людей та кантонів ; Данія, де передумовою перегляду конституції є проведення загальних виборів).

В інших державах: Австрія, Іспанія, на загальний референдум виносяться лише загальна редакція. Обов'язковий референдум також може бути обмежений основними конституційними положеннями, такими, як: в Естонії - частиною Конституції про загальні положення та перегляд Конституції, а також закон, що доповнює Конституцію, щодо вступу до Європейського Союзу; в Латвії – статті про демократичний і суверенний характер держави, території, офіційної мови та прапора, обрання парламенту загальним, рівним, прямим, таємним і пропорційним виборчим правом; в Литві – статті про незалежну і демократичну республіку, частини щодо стану та перегляду конституції, конституційного закону про неприєднання країни до пострадянських союзів; три положення, що стосуються перегляду конституції та тривалості Парламенту (Мальта) [18].

Обов'язковий референдум також може бути обумовлений попередньою процедурою, як у випадку Франції, де це стосується лише конституційних переглядів, ініційованих Парламентом, в Туреччині, де це стосується лише конституційного характеру поправок, прийнятих щонайменше трьома п'ятими, але менше ніж двома третинами членів

Великих національних зборів і не повернуті до Ассамблеї Президентом Республіки для перегляду, хоча такий випадок малоймовірний [20].

Необов'язкові конституційні референдуми існують у більшості держав, які не мають обов'язкових конституційних референдумів. Наприклад, президент або парламент Франції можуть подати народу конституційні поправки, затверджені двома асамблеями. В Азербайджані та Туреччині також Президент або Парламент може призначити конституційний референдум, тоді як у Вірменії потрібна згода Президента та Парламенту. Конституційний референдум може відбуватися з ініціативи Парламенту в Естонії, Литві та Мальті [20].

Факультативний конституційний референдум на вимогу частини електорату використовується в Італії (потрібно 500 000 підписів), Литві (300 000 підписів) та Угорщині (200 000 підписів, якщо їх лише 100 000, необхідна згода парламенту).

Досить багато держав передбачають проведення законодавчих референдумів. У більшості випадків це надзвичайний референдум, що проводиться з ініціативи президента (Азербайджан, Франція), парламенту (Албанія, Австрія, Азербайджан, Литва, Люксембург), ряду членів парламенту (Данія, Греція) або на основі договору між Президентом та Парламентом (Вірменія, Ірландія - там, де потрібна згода більшості Сенату та однієї третини Даїла). У Португалії президент приймає рішення на підставі пропозиції парламенту чи уряду [18].

Звичайний законодавчий референдум дуже поширений у Швейцарії (на прохання 50 000 виборців). Він також існує в Угорщині, Литві та «колишній Югославській Республіці» - Македонія.

Таким чином, інститут конституційних референдумів знайшов своє відображення у багатьох європейських країнах. Регулятивна база є відносно схожою, особливо у центральноевропейських країнах. Через некодифіковану Конституцію та роздріблене законодавство Вели-

коїбританії регулювання референдуму в цій країні є відносно неоднозначним питанням.

2.2 Порядок організації та проведення місцевих референдумів в європейських країнах.

Наразі, існує багато типів та підтипів референдумів за своєю природою. У багатьох країнах один тип референдуму може мати іншу назву, але незмінно в європейських країнах виділяють місцевий референдум як основоположний інститут прямої демократії на місцях.

Європейські країни мають різне тлумачення локального референдуму на доктринальному рівні, адже правове закріплення механізмів проведення у деяких країнах є різним. Місце, яке займають місцеві референдуми в європейській демократії, дуже мінливе. Як правило, ми можемо констатувати те, що чим більше децентралізована держава, тим більше місцевий референдум має переважну область застосування. Наприклад, Сполучені Штати Америки та Швейцарія є найбільш підготовленими та розвинутими державами для здійснення місцевого референдуму, і, як не випадково, вони є найстарішими федеративними державами світу. У США з половини XIX століття (1840 рік) підкреслюється вкрай важлива сила місцевих референдумів, що грає надважливу роль у державотворенні та розвитку місцевого суспільства у цілому [21].

З історичної точки зору пряма демократія вперше була розроблена в парафіях, регіонах чи районах і лише згодом затверджена на національному рівні. Демократія на місцевому рівні розвивалася під прямою формою народовладдя, таким чином громадяни безпосередньо брали участь у прийнятті рішень щодо місцевих громад. З часом суспільні завдання ставали все більш складними та численними, а пряма демократія поступилася місцем представницькій демократії [22].

Однак нинішня законодавча прихильність виникла не так легко; наприклад, у Франції наприкінці XIX століття уряд прямо заборонив практику парафіяльних референдумів (1889-1909), аргументуючи те, що парафія є адміністративною організацією, а не складовою політичного рішення. Лише у 1971 р. місцевий референдум був ухвалений, хоча з обмеженою метою, а саме лише з точки зору злиття парафій (між 1971 та 1993 роками було організовано лише 202 парафіяльні референдуми) [21].

В конституційному порядку Великобританії натомість інститут місцевого референдуму навіть не існував як концепція аж до адміністрації Блера (1997 р.) через те, що навіть конституційний референдум представляв конституційну інновацію (напр. референдум щодо приєднання Великобританії до Європейського економічного співтовариства від 1975 р.) та їх число демонструє нехтування британської конституційної системи, пов'язаної з референдумом. Так, кожен референдум був організований на основі спеціального законодавства, запропонованого урядом та затвердженого Парламентом. Тільки після обрання Тоні Блера доктрина місцевих референдумів знайшла своє законодавче закріплення [23].

Узагальнене прийняття інституту місцевого референдуму ґрунтується на трьох якісних та визначальних принципах місцевої демократії, а саме: адміністративності, репрезентативності та принцип участі, останній відіграє важливу роль, адже сприяє та впроваджує референдум на місцевому рівні. Концептуально місцевий референдум є результатом взаємодії загального виборчого права та адміністративною потужністю. У зв'язку з його рекомендаційним характером – мета місцевих референдумів є скоріш за все продемонструвати точку зору з приводу конкретного питання [61].

У федеративних країнах, де народ розглядається як розділений на регіони, місцеві референдуми можуть бути розроблені на різних рівнях.

Вони регулюють менш складні питання, ніж національні, а запитання можуть бути більш конкретними наприклад: будівництво стадіону; укладання державних позик на розвиток інфраструктури адміністративно - територіальної одиниці; продаж, концесія, оренда деяких активів публічної власності; чималих або стратегічних важливих питань для муніципалітету [23].

Натомість в унітарних державах, таких як Румунія, де місцеві громади не мають великого діапазону автономії, обмежений на законодавчому рівні, а народ вважається неподільною сутністю, місцевий референдум займає ізольоване становище в демократичній системі.

Місцевий референдум ставить місцеве населення на позицію вищу ніж місцева влада, що по суті є засобом контролю за діями обраних місцевих представників.

Референдум знаходиться в місці злиття кількох принципів громадського адміністрування: принцип місцевої автономії, принцип децентралізації та принцип консультацій з громадянами.

Референдумом громадяни приєднуються до процесу прийняття рішень, і вони стають органами, які приймають рішення у справах, де особливий інтерес мають місцевої громади. Інструмент референдуму щодо адміністративних актів використовується у всіх адміністративних системах, але лише локально, не централізовано.

В Європі лише меншість країн-членів Ради Європи не передбачає місцевих чи регіональних референдумів: Бельгія, Данія, Греція, Литва, Латвія (країни-члени Європейського Союзу) або Грузія, Туреччина, Норвегія(країни, які не є членами Європейського Союзу). Так, місцевий референдум передбачений Конституцією в Болгарії Франції, Італії, Угорщині, Польщі, Португалії, Румунії та спеціальними законами в Хорватії, Естонії, Фінляндії, Ірландії, Мальті, Швеції. Крім того, навіть якщо місцевий референдум має конституційний лад, деякі держави

встановили спеціальне законодавство для його застосування: Албанія, Болгарія, Чехія, Румунія, Португалія тощо [24].

У Бельгії сама Конституція забороняє проведення місцевих референдумів, оскільки передбачає, що лише муніципальні або районні ради відповідають за дане рішення на місцевому рівні. У Данії відсутність відповідних актів в законодавстві призводить до того, що ні місцеве населення, ні меншість місцевої ради не можуть звертатися до інституту референдуму. У Нідерландах загально визнаними є референдуми консультативного типу, що практикуються місцевому рівні [24].

У Греції, хоч і регламентується національний референдум, але місцевий - ні. У Франції закон щодо територіального управління республіки з 1992 р., передбачає спеціальні консультації між людьми на рівні парафій щодо питань, що належать до їх компетенції, така ініціатива належить міському голові або муніципальним радникам. В Іспанії законодавство, що регулює консультації між людьми або консультативний референдум, містяться у законі про місцеву адміністрацію від 1985 р. та передбачається, що ініціатива референдуму належить міському голові, який потребує попередньої згоди більшості муніципальної рада та дозвіл від національного уряду. В Італії закон, датований 1990 р. дозволяє, але не зобов'язує місцеві громади передбачувати у своєму статуті диспозиції щодо консультативних референдумів як засобів участі громадян у громадському житті спільнот [24].

Що стосується ефекту, який спричиняє місцевий референдум, то в більшості держав, де законодавчі положення передбачають місцевий референдум, вказується, що він має лише консультативний характер (Фінляндія, Італія, Норвегія, Іспанія). У цих випадках результат референдуму є консультативним для муніципальної влади, але це не означає, що результатом можна знехтувати. У таких країнах, як Угорщина, Чехія, Словаччина, Німеччина, результат референдуму, так би мовити, нав'язується місцевим органам влади, таким чином, щоб позитивний рефе-

рендум дав силу остаточному рішенню місцевої чи обласної ради. Цей результат може або скасувати попереднє рішення, або реалізувати новий проект.

Інституціоналізація місцевих референдумів у різних національних чи регіональних законодавствах дозволяє встановити основоположні та єдині правила, які гарантують ефективне використання інструменту консультацій між людьми для того, щоб уникати помилок організації у подальшому.

Важливе значення, яке надається місцевим органам, не є випадковим або тимчасовим, у зв'язку з цим європейські міністри, відповідальні за місцеві громади, зібрані в Нідерландах у Гаазі, на 10-й конференції, у 1993 році прийняли Резолюцію, де на місцевих референдумах потрібно було встановити загальну основу, принципову та перспективну, яка повинна бути основою для рівномірної еволюції цього інструменту прямої демократії, що активізує і зміцнює принцип місцевої автономії.

Зважаючи на важливість референдуму, який розглядається як елемент демократії, турбота про нього була проявлена на рівні Європейського Союзу, який через Європейську комісію з питань демократії прийняв у 2007 році Кодекс належної практики у питанні референдуму.

Зважаючи на це, було приділено увагу місцевому референдуму, який визначав у розділі 3 декілька правил, що мають загальний характер для держав-членів: право кожного власника політичних прав підписувати заяву на референдум; встановлення певних чітких термінів збору підписів та точна кількість підписів; заборона на винагороду за діяльність зі збору підписів; примусовість перевірки підпису; установа компетентного органу влади, відповідального за проведення референдуму. Ці правила є певним статутом європейського регулювання місцевого референдуму, але наразі вони відображені дуже диверсифіковано в законодавствах країн-членів, так що на практиці форми місцевих референ-

дум та коло питань, які він охоплює, надзвичайно різноманітні та без конкретики.

Місцевий або регіональний референдум також займає важливе місце в італійській демократії. Конституція Італії передбачає в статті 123 що Статут регіонів регулює референдум, пов'язаний із місцевими законами, адміністративними положеннями, а також територіальними змінами місцевих громад. Відповідно до статей 132 та 133 Конституції, злиття, розділ, а також інші територіальні зміни регіонів, провінцій чи парафій потребують безпосередньої консультації із залученими громадами. Статути звичайних регіонів та тих, що мають спеціальний статут (крім Сицилії), передбачають можливість подання проектів законів до парламенту. Єдиною, важливою особливістю є те, що регіони не можуть приписувати нові функції судовій владі судам. Правила проведення референдумів містяться в статутах або в спеціальних законах кожного регіону [25].

Контроль за прийнятністю заяви про проведення референдуму покладається на спеціальні регіональні органи, як правило, подаються до президентської ради чи комітету. Конституційний суд Італії підкреслив (рішенням № 256/1989), що місцеві референдуми не можуть проводитись у разі проведення референдуму у регіонах, у т.ч. і в Сардинії про розташування іноземних військових баз або з питань, що може торкнутись національних інтересів. Регіональний референдум може бути спрямований лише на питання місцевого значення та пов'язаних з ним місцевої території. Регіональний консультативний референдум не може мати значення присвоєний національному, вважаючи, що він передбачає лише участь місцевого населення.

Під час обговорення порушених питань під час сицилійського прецеденту, Суд також вирішив, що консультативні референдуми не мають нічого спільного та не є частиною процесу прийняття рішень органами влади, які його організували. Тим не менш, вони повинні розгля-

датися як вираження політичної участі народу, як це передбачено статтями 2 та 3 Конституції. Ця участь має важливе політичне значення і підходить для порівняння владних повноважень щодо прийняття рішень та місцевого рівня влади. Крім того, ця участь також має значення для оцінки політичної відповідальності, пов'язаної з рішеннями, які орган хоче прийняти [26].

Зважаючи на те, що референдум є інструментом, що визначається на розсуд місцевої влади та може використовуватись і використовуватиметься лише в інтересах громади, Конституційний Суд також вирішив деякі питання за рішенням №. 372/2004: референдум є частиною ордера, покладеного на Статут регіонів, яким дозволяється регулювати питання використання референдуму, навіть законодавчою зміною установи, оскільки регіони можуть вільно обирати форми, провадження та критерії участі людей у механізмі демократичного контролю за рішеннями та резолюціями на регіональному рівні. Однак, численні регіональні статути також передбачають можливість перейти до консультативних референдумів. Але невелика кількість регіональних референдумів не залишили слідів у функціонуванні італійських установ [26].

Для прикладу, ось деякі питання, що були винесені на місцеві референдуми: розміщення промислової зони у Трієсті, будівництво сміттєспалювальної машини в Ченджіо, закриття історичного центру в Римі чи Мілані або прийняття генерального плану міста Павія. Всі ці референдуми мали лише консультативний характер і стосувались суворо визначеного питання, що входять до виняткової компетенції місцевих органів влади та законодавчої бази для організації діяльності.

Порядок проведення консультативних референдумів передбачені Законом №. 267/2000, стаття 8. Ініціатива консультативних референдумів, як правило, приписується певному кворуму членів місцевої ради або громадській ініціативі. [27]

Статут муніципалітету Перуджі (ст. 20) передбачає, що міський голова зобов'язаний скликати референдум (будь то консультативний, пропозиційний чи неприйнятний) щодо муніципальних заходів, коли від нього це вимагає: абсолютна більшість муніципальної ради для проведення консультативного референдуму; два або більше Консула регіону, п'ять тисяч громадян . Проте, як і в багатьох країнах, на голосування не можуть виноситись питання податків та зборів [26].

Аналізуючи Конституцію та Статути регіонів, можна побачити, що місцевий референдум не має важливої ролі в демократичному здійсненні суверенітету італійського народу на місцях, ймовірно через відсутності чіткого вираження в місцевих статутах порядку проведення таких місцевих референдумів та організації консультативних референдумів, що де факто не мають сили та не примушують місцеве самоврядування слідувати результатам місцевого голосування.

Традиційно централізована держава Франція розпочала на початку 80-х років амбітну реформу адміністративної децентралізації, яка на першому етапі обмежувалась представництвом, орієнтуючись на обрах до місцевих рад, а згодом створила інституціоналізацію демократичної участі, яка включила в себе інститут місцевого референдуму [28].

Протягом тривалого часу запровадження місцевих референдумів розглядалося як несумісне з місцевою демократією, що підтверджується опором, котрий зустрічався навіть у 90-х роках; за останні 15 років французький законодавець втручався чотири рази (1992 р., 1995, 2003, 2004р), через звичайні, органічні та конституційні закони), щоб простежити та урегулювати процедуру використання місцевих референдумів. Нинішній порядок проведення місцевого референдуму був законодавчо окреслений конституційним законом від 29 березня 2003 року JORF №75 та органічним законом JORF №177 від 2 серпня 2003 р. (рік, коли через конституційну реформу, місцевий референдум також був за-

фіксований у Конституції). Про організацію референдуму може приймати рішення парафія, департамент або обласна виконавча влада лише з питань, що є в межах своїх компетенцій. Згідно із законом, лише виконавчий орган територіальної громади може запропонувати на дорадчий збір зазначеної громади подати проект щодо його атрибуцій, який він здійснює від імені громади [29-30].

Відповідно, згідно з чинним регламентом, місцевий референдум все більше постає як інструмент прийняття рішень, дієвий для міського голови (дозвіл мера або дозвіл місцевої більшості супроводжується голосуванням), оскільки він контролює його результат (з 1982 р. повідомлялося лише про 7 випадків, коли пропозиція мера не була підтримана при голосуванні).

Відповідно до законодавчих змін від 2004 року (Закон від 13 серпня) громадянам також було надано право, ініціювати референдум з певної теми. Точніше, в парафії 5% громадян, які зареєстровані в виборчих списках, а в інших громадах - 10%. Так, зібравши необхідну кількість підписів, вони можуть попросити дорадчий збір зареєструвати заяву або клопотання про проведення референдуму, зазвичай консультативного характеру.

На практиці процес прийняття рішення по ініціюванню референдуму це є воля мера міста. Практика парафіяльних референдумів демонструє, що на голосування ставляться наступні питання: фінансові питання, закупівля обладнання (наприклад, засоби транспортування), вирішення питань відходів, вирішення інфраструктурних проблем тощо [28].

Таким чином, місцевий референдум у Франції є вирішальним, якщо його ініціатором є місцева, відомча або регіональна виконавча влада та консультативним, коли ініціюється громадянами, але в цьому випадку, необхідна організаційна угода, виражена місцевим дорадчим збором, який є необхідним. Підсумовуючи, особливості французької

політичної культури, можна відзначити парадокс: якщо на національному рівні референдум буде визнаним та врегульованим інструментом, здатним визначити та врегулювати суспільні питання, то на місцевому рівні процедура та порядок проведення є дещо неврегульованим.

Норвегія має давню традицію проведення місцевих референдумів; на місцевому рівні. Так, порядок проведення загальнонаціональних референдумів не знайшов своє закріплення в законодавстві. На місцевому рівні референдум, поєднаний з ініціативою, регулярно використовується з наступних питань: місцева заборона (ліцензування продажу алкогольних напоїв), мовна суперечка (використання „нюнорської” або „бокмолевої” мови в початкових школах), проблеми навколишнього середовища та територіальні непорозуміння тощо. З 2016 року по 2020р, було проведено 214 місцевих референдумів по всій країні з питань, перелічених вище [28].

Фінляндія є «стандартним прикладом» країни, де інститут місцевого референдуму є досить розповсюдженим та прийнятним.

Згідно з розділом 14 Конституції (пункт 3): «Кожен громадянин Фінляндії та кожен іноземець, який постійно проживає у Фінляндії та досягнув вісімнадцяти років, має право голосувати на муніципальних виборах та муніципальних референдумах. Положення про право на участь в муніципальному уряді інакше встановлюються законом ». Правила проведення місцевих виборів та референдумів визначено у розділі 20 Закону про місцеве самоврядування (410/2015), який також надає виборчі права громадянам, які не є членами ЄС, які проживають у Фінляндії протягом двох років, та є працівниками міжнародних організацій, що працюють у Фінляндії. Розділ 21 цього закону встановлює правила щодо прав виборців на муніципальних референдумах та на місцевих референдумах, що стосуються підрайону муніципалітету [31-32].

У наступних розділах закону йдеться про способи участі та здійснення впливу в муніципальній діяльності. Фінляндія також була першепроходцем у питаннях електронної участі, у кількох випадках пілотного впровадження. Що стосується відповідальності органів виконавчої влади перед муніципальними зборами, то варто згадати, що різні органи, які приймають рішення, такі як голови, мери та їх заступники, можуть бути усунені до кінця їхнього терміну, якщо вони не користуються довірою ради (Розділ 34 місцевого самоврядування Акт) [32].

Відповідно до розділу 25, мешканці, що складають щонайменше чотири відсотки тих осіб, які проживають в муніципалітеті, вік яких не менше 15 років можуть подати ініціативу на референдум. Місцева рада повинна прийняти негайне рішення з приводу референдуму [32].

Проте, аналізуючи законодавство, що місцеві референдуми скоріш мають консультативний характер. Консультативний референдум може бути організований з питань, що належать до компетенції та завдань муніципалітету. Рішення приймає рада. Ініціативу щодо референдуму потрібно спонсорувати щонайменше 5% учасників муніципалітету. Рада також може організувати референдум за власною ініціативою [33].

Як вказує Марія Каржалайнен: «Політичний тиск може бути здійснено систематичним складанням статистичних даних. Повний аналіз, наприклад, фінської справи неможливий, оскільки немає даних про рішення муніципальних рад щодо місцевих референдумів. Міністерство юстиції займається відслідковуванням кількості проведення референдумів та ініціатив. Отже, ми не знаємо, скільки існує популярних ініціатив, і чи приводять вони коли-небудь до референдуму. Так само ми не знаємо, скільки результатів референдуму ігноруються» [33].

Не дивлячись на цю цитату, можна констатувати, що фінське законодавство з приводу референдумів є типовим для європейських країн, особливо північних. Особливо уваги заслуговують механізми електронного голосування, що знайшло своє відображення і в країнах Прибалтики.

Окремої уваги заслуговують і місцеві референдуми в Германії. Для аналізу було взято муніципальні землі Бранденбургу та Муніципальну конституцію земель Бранденбургу від 18 грудня 2007 року - *Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl.I/07, [Nr. 19], S.286)* [34].

Так, на відміну від інших країн місцеві референдуми в Німеччині мають імперативну силу для місцевого самоврядування. В деяких локальних конституціях німецьких земель встановлена чітка процедура провадження референдумів та їх наслідки.

Підсумовуючи, можна зазначити, що референдуми локального рівня в європейських країнах мають здебільшого консультативних характер. В таких країнах, як Італія, Німеччина, Франція та інші існують спеціальні статuti або конституції земель, де місцева влада затверджує свій порядок проведення місцевого референдуму. Аналізуючи кількісні показники проведених місцевих референдумів, можна зазначити, що найбільш всього переважають питання, що стосуються інфраструктури та фінансування, в Норвегії найбільша кількість проведених локальних референдумів з питань алкоголю та навколишнього середовища. До сих пір в багатьох країнах Європи питання місцевого референдуму є невирішеним та потребує подальшого законодавчого закріплення й обговорення.

РОЗДІЛ 3 ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ПІДГОТОВКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ РЕ- ФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

3.1 Нормативно-правові засади проведення всеукраїнського референдуму

Без сумнівів питання референдуму є дуже важливим в нинішніх реаліях існування будь-якої держави, адже механізми та інститути прямої демократії визначають подальший вектор розвитку країни. Для розбудви демократичної та суверенної країни необхідна чітка регламентація інституту референдуму, урахуваючи як зарубіжний досвід, так і національну ідентичність. Історія демонструвала багато прикладів «експлуатації» механізмів прямої демократія задля узурпації влади. Тому на сьогодні є необхідність встановлення чіткої та всесторонньої регламентації проведення референдуму, торкаючись навіть питання фінансування.

Тема референдуму в Україні знову знаходиться в центрі уваги усього суспільства. Ідея ухвалення народом стратегічно важливих рішень замість представників, ним же обраних, видається вкрай спокусливою пропозицією для будь-якого політика, оскільки референдум дозволяє зняти з себе тягар політичної відповідальності за ухвалення завідомо непопулярних чи неоднозначних рішень, звертаючись до верховної волі народу як єдиного джерела влади в Україні.

Відповідно до ст. 38 та 70 Конституції України, кожний громадянин, котрий має право голосу та досяг 18-ти років, має право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумі. На сьогоднішній день, українці фактично позбавлені можливості реалізувати свої права, використовуючи механізми прямої

демократії, адже закону відповідно до п.20 ч.1 ст.92 Конституції України, котрий регулював би питання проведення референдуму, взагалі немає.

Для унаочнення розглянемо шлях Закону про референдум в Україні. Сама ідея провести 1 грудня 1991 року Всеукраїнський референдум виникла 24 серпня – в день проголошення незалежності України. Так, референдум виступив фундаментом для підкріплення політичного рішення Верховної Ради, яка ухвалили Акт незалежності.

Як вказує політолог, професор НаУКМА, науковий директор Фонду «Демократичні ініціативи» Олексій Гарань : « Референдум 1 грудня 1991 року – це, по суті, класика проведення референдумів, він був проведений за класичними канонами – як треба діяти. Спершу було рішення законодавчого органу – Акт проголошення незалежності, потім, щоб надати йому більшої легітимності, це ж питання виноситься на референдум, котрий підтримується рішенням парламенту; в результаті Акт проголошення незалежності був високолегітимним актом...» [36].

Перший Закон «Про всеукраїнські та місцеві референдуми» від 03.07. 1991 року втратив чинність 28 листопада 2012 року та був замінений на Закон «Про всеукраїнський референдум». Так президентська більшість затвердила новий закон про референдуми. Новий закон був визнаний сумнівним Венеціанською комісією, а потім й Конституційним судом, що 26 квітня 2018 року був визнаний антиконституційним. Але так як закон 1991 року вже втратив чинність, то на сьогодні немає законодавства, що хоча би регламентувало проведення загальноукраїнських та місцевих референдумів.

З 2018 року з'явилися різноманітні проекти Закону «Про всеукраїнський референдум». Один з проектів (2182 від 26.09.2019), а проект Закону 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» від 09.06.2020, ініційований чинним президентом, вже був прийнятий у першому читанні 18.06.2020 року. Цікаво те, що і назва Закону про ре-

ферендум била дещо змінена і тепер звучить: Закон України « Про народовладдя через всеукраїнський референдум»,. вказуючи на інститут прямої демократії.

Положеннями статті 3 законопроекту 3612 пропонується, що предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання: затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України; загальнодержавного значення; про зміну території України; про втрату чинності законом України або окремими його положеннями. Разом з тим, не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання, що суперечать положенням Конституції України, загально-визнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї; спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі; щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії; віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду [37].

Аналізуючи законопроект 3612, можна побачити статтю 115: «Порядок електронного голосування на всеукраїнському референдумі та встановлення його результатів» . Використання електронного голосування є дійсно визначальним кроком модернізації голосування. Механізми такого голосування вже були майстерно відточені країнами Прибалтики. Так, електронне голосування потребує окремої уваги в Україні, адже захист персональних даних є першочерговою задачею. У законопроекті вказано, що під час електронного голосування необхідно використовувати електронні ідентифікатори, такі як електронний цифровий підпис (ЕЦП). Як показує українська практика, протоколи безпеки

ЕЦП не мають високий стандартів конфіденційності та захисту. Цифровий підпис зараз має невелика кількість громадян [37].

Так, в Естонії система електронного голосування використовує спеціальну естонську ідентифікаційну карту. Цей документ є регуляторним та обов'язковим державним документом, що посвідчує особистість. Ця смарт картка має сучасні протоколи безпеки та електронний чіп, котрий використовуються як ключ доступу до всіх державних сервісів, одночасно як і цифровий підпис.

Аналізуючи законопроект 3612, можна провести деякі паралелі із Законом про референдум від 14 березня 2003 р Польщі. Обидва мають схожу структуру. Український законопроект є комплексним актом, регулюючий питання референдуму від ініціації до підбиття підсумків й оскарженням, але, на нашу думку, не вистачає розділу «санкції». Польський закон чітко регламентує вид покарання за порушення під проведення референдуму.

Окремо хочеться зауважити, що український законодавець недооцінює інститут факультативного референдуму. Факультативний конституційний референдум на вимогу частини електорату використовується в Італії (потрібно 500 000 підписів), Литві (300 000 підписів) та Угорщині (200 000 підписів, якщо їх лише 100 000, необхідна згода парламенту). Так предметом факультативного референдуму може стати будь-яке питання або проект закону, за виключенням тих питань, які регламентуються виключно всеукраїнським, обов'язковим референдумом. Практика використання такого виду референдум набрала широкого поширення у Швейцарії, коли громадяни або кантони не погоджуються з прийнятим законом та потребують його перегляду [35].

Консультативний референдум є також цікавим механізмом безпосередньої участі громадян в управлінні держави. Практика використання такого типу референдуму в європейських країнах є дуже поширеною. Так, рішення консультативного референдуму не має жодної юридичної

сили. Його призначення полягає в установленні думки голосуючих з приводу того чи іншого питання.

Фінляндія послуговується консультативними референдумами для визначення настроїв та думки громадян з резонансних, неоднозначних питань. Через консультативні референдуми влада знаходиться у безпосередній близькості до народу, налагоджуючи, тим самим, контакт.

Законопроект 3612 було також враховано рекомендації Венеціанської комісії щодо реєстрації прихильників та опонентів референдуму. Така формалізація може надати всебічну інформацію щодо виснесеного на референдум питання. З іншого боку, введення такого статусу та його реєстрація є дещо неординарною для інституту референдуму. Адже в багатьох європейських законодавствах відсутня така графа. На думку Марії Каржалайнен, фінської дослідниці інститутів прямої демократії: «Ведення реєстрації опонентів референдуму формує неоднозначні думки серед населення, ведення такого механізму в дію може ще зарано, адже може з'явитися проблема з конфіденційністю» [37].

Таким чином, проект 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» від 09.06.2020 має гарну перспективу стати взірцевим законом, регулюючий повний порядок проведення всеукраїнських референдумів, зважаючи на дотримання рекомендацій наданих Венеціанською комісією. Відповідно, на нашу думку, окрему увагу потрібно приділити електронному голосуванню, розділом фінансування, просування, санкцій, наявності тандему обов'язкового та факультативного референдуму.

3.2 Застосування зарубіжного досвіду у проведенні місцевих референдумів

Безумовно, місцевий референдум є невід'ємною демократичною структурою, що не тільки впливає на розвиток місцевої громади, а й на все суспільство та державу.

Право громадян на участь у референдумі є їхнім невід'ємним конституційним правом. На всеукраїнський референдум виносяться питання загальнодержавного значення, тобто вирішення яких впливає на долю всього Українського народу – громадян України всіх національностей. На місцевий референдум можуть виноситися виключно питання, віднесені до відання органів місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці. (Позиція КСУ від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014) [38].

Відповідно до ст.7 Закону України «Про місцеве самоврядування», місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми [39].

Як вже було зазначено, наразі немає дієвого закону, котрий би регулював порядок проведення всеукраїнського та місцевого референдуму. Наразі є законопроекти, що регламентують проведення локальних референдумів, але важко сказати, чи має хоч один шанси навіть бути прийнятим у першому читанні.

Так, для прикладу, законопроект 1221 від 02.09.2019 року «Про місцевий референдум» був повернутий на доопрацювання четвертого

лютого 2020р., проект 1123 від 29.08.2019р. «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» було також повернуто на доопрацювання четвертого лютого 2020р.

Невід’ємне місце у системі міжнародного права займають нормативні акти Ради Європи. Україна, будучи членом цієї організації, бере на себе певну низку забор’язань щодо реформування національного законодавства відповідно до норм, стандартів та рекомендацій Ради Європи. Так одним із стратегічних напрямків розвитку місцевої демократії є впровадження в життя «Плану дій Ради Європи для України», який реалізується з 2005 року [40].

Неодмінно потрібно зазначити, що інститут місцевого референдуму закріплюється у багатьох документах Ради Європи, одним із них є Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року[41].

Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №R(96)2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» від 15.02.1996р., громадяни мають право сказати своє вирішальне слово в ухваленні важливих рішень, що визнається одним із демократичних принципів, спільних для усіх членів Ради Європи. Управління важливими місцевими справами повинне включати ефективну участь громадян. Локальний референдум є прямим інструментом, що забезпечую реалізацію вирішення демократичними шляхами конфліктних та неоднозначних ситуацій [42].

У преамбулі даної рекомендації також вказано, що інституалізація місцевого референдуму та народної ініціативи у рамках правового регулювання є тим засобом, що гарантує належне використання інститутів демократії та обмежує потенційні ризики. У Додатку Рекомендації було також згадано, що на місцевому рівні референдум – це інструмент, за допомогою якого план або рішення місцевого представницького органу виноситься на обговорення місцевої спільноти за ініціативою уповнова-

женого органу або громадян, народна ініціатива являє собою право громадян висувати пропозиції на розгляд представницького органу

Європейські стандарти законодавства про проведення референдумів також подані у Кодексі належної практики щодо референдумів (2006 та 2007, схвалена Венеціанською комісією), Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи №1821 «Про належну практику щодо референдумів» від 23.11.2007р. та в Декларації Комітету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» від 27.11.2008р.

У даних актах прописані основоположні принципи, процедури, вимоги та практика відносно права голосу, реєстрації виборців, виборчих прав, процедури голосування, свободи волевиявлення, рівнів регулювання та стабільності референдарного законодавства, процедурних гарантій проведення місцевих референдумів (придатність текстів, статус результатів) тощо [43].

Незважаючи на недосконалість українського законодавства, за період від 1991 року та до 2012р відбулося приблизно 165 референдумів.

Більшість проведених місцевих референдумів стосувалась адміністративно-територіальних питань, змін назви населених пунктів та питань місцевого самоврядування.

Порівнюючи українське та законодавство європейських країн, потрібно одразу зробити поділ на результати референдуму. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування», якщо результат буде позитивним, то наслідок буде загальнообов'язковим. Законодавча база більшості європейських країн займає консультативну позицію локальних референдумів.

Законопроект 3612 від 09.06.2020 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», визначає чітке коло питань, що виноситься на загальнонаціональний референдум. Зважаючи на потенційний законопро-

ект, на нашу думку, були би зважливо прописати коло питань в Законі «Про місцеве самоврядування» котрі могли би виноситись на місцевий референдум імперативного та консультативного характеру [37].

Як вже було зазначено, консультативні референдуми є яскравим прикладом прямої взаємодії громадян із місцевою владою. Так, беручи до уваги практику застосування місцевих консультативних референдумів в Італії, важливі інфраструктурні та значущі проекти виносяться на консультативне голосування для отримання зворотного зв'язку. Хоч і природа консультативного референдуму не передбачає обов'язковості виконання результатів голосування, але в таких країнах, як Іспанія, Франція, Швейцарія та інші місцева влада сприймає волевиявлення локального населення як обов'язково до виконання, щоб не підігрівати та не розхитувати ситуацію навколо неоднозначного питання.

Неодмінно, використання сучасних технологій під час голосування є дійсним та необхідним кроком через стрімку діджиталізацію суспільства. Відповідно, електронне голосування передбачається в Законопроекті 3612 від 09.06.2020 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», але, незважаючи на це, в суспільстві є певна критика та невпевненість у такому форматі. Адже, як зазначалося у цій роботі, протоколи захисту цифрового підпису є вразливими. Використання спеціальних смарт карток, що широко розповсюдженні в країнах Прибалтики є значно кращим. Звертаючись до фінського досвіду, то електронне голосування повинно проводитись на офіційному сайті, що контролюється Центральною виборчою комісією для уникнення фальсифікації.

Одразу хочеться зазначити, що майбутній Закон про місцеве самоврядування повинен регламентувати процедури агітацій, фінансування, підрахунку голосів, виконання результатів, оскарження результатів та вказувати санкції за порушення процедури проведення референдуму.

Враховуючи Рекомендації Ради Європи та досвід Нідерландів, можливо, потрібно передбачити зміну статусу місцевого референдуму з обов'язкового на консультативний, якщо у голосування взяли участь менше ніж 50% членів громади з правом голосу. Враховуючи Рекомендації та досвід європейських країн, потрібно спростити процедуру ініціювання проведення місцевого референдуму, скасувавши положення про обов'язковість скликання загальних зборів. Регламентувати діяльність ініціативної групи та передбачити можливість проведення місцевого референдуму з дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови або місцевої ради, дозволивши ініціювання проведення такого референдуму у разі незадоволення громадянами роботою цих посадовців. Ініціація референдуму з припинення повноважень місцевих органів влади є дуже поширеною практикою в Великобританії, де потрібно організувати для цього петицію, підписану 5% місцевими виборцями або більше [35].

Таким чином, враховуючи досвід європейських країн, рекомендацій Ради Європи, необхідно розробити комплексний нормативний акт, покликаний врегулювати відносини у сфері прямої демократії на місцях. беручи до уваги Законопроект 3612 від 09.06.2020 « Про народовладдя через всеукраїнський референдум» та його структуру. Неодмінно потрібно зауважити про необхідність введення консультативних референдумів для розбудови інституту прямої демократії на місцях.

ВИСНОВКИ

Проведене в рамках кваліфікаційної роботи дослідження дозволяє говорити про те, що інститут референдуму в системі безпосередньої демократії займає особливе місце, що зумовлене його природою. Дослідження інституту референдуму та його практичне закріплення допомагає не тільки глибше зрозуміти механізми прямої демократії та їх імплементацію, а й досягнути можливих шляхів налагодження контакту та взаємодії влади та народу в Україні.

Так, у сучасному світі референдум, як форма безпосередньої (прямої) демократії, сягає коріннями ще зі стародавніх часів, хоча, вважається, що перший зафіксований референдум датується 1449 р. Беручи до уваги поняття референдумів, на нашу думку одне з найдоцільніших та найпростіших є: референдум - це голосування виборців, за допомогою якого приймається державне або локальне рішення; голосування, при якому всі люди в країні чи регіоні висловлюють свою думку про вирішення важливого політичного чи соціального питання. Референдум є шляхом голосуванням з найважливіших питань державного життя, у якому можуть брати участь усі громадяни, що мають виборчі права. Референдуми стали важливою частиною політичного життя у багатьох частинах світу, і в демократичних, і в недемократичних країнах. Історія демонструє різні шляхи користування референдумом. З однієї сторони, референдумом послуговуються для вирішення державного або місцево-

го значення питання, з іншого боку цей інститут є способом виправлення політичних дій авторитарних режимів.

Безумовно, референдум відображає есенцію інституту прямої демократії. Враховуючи усю специфіку питання, референдуми мають позитивні та негативні особливості.

Зокрема, до позитивних можна віднести: референдуми є багатогранною подією в державотворенні, політичній свідомості, що демонструє стан розвитку демократії в суспільстві; пряма демократія є вираженням народного суверенітету - права громадянського вирішення питань, що мають основне значення, безпосередньо без посередництва їх представників; референдум є механізмом протидії привілейованам елітам, що ставлять свої інтереси вище громадських; референдум - є чітким, дієвим та доволі простим способом висловлення народом своєї думки з приводу суперечливого питання.

До негативних особливостей можна віднести: референдум вимагає від громадян відносно високого рівня знань стосовно питання, яке було винесено на референдум, його проблематику та можливі наслідки; якщо механізми прямої демократії використовуються занадто часто, зокрема, якщо вони використовуються для вирішення відносно складних і технічних питань, а не важливих, існує ризик втоми виборців, так з'являється нігілізм референдуму в суспільстві; надмірне використання механізмів прямої демократії може перевантажити політичну систему, збільшуючи очікування та пред'являючи до держави більше вимог, ніж вона здатна витримати; референдуми та громадянські ініціативи іноді можуть пропонувати популістичні інтереси, що діють на просування власних фінансових чи соціальних інтересів у країні за рахунок загального блага, тому дуже важливо створити та законодавчо закріпити спеціальні « фільтруючі норми»; беручи до уваги історичний контекст, можна побачити, що авторитарні правителі, такі, як Франко в Іспанії, використовували референдуми, щоб створити фальшиву візуалізацію

демократичної законності; проведення референдумів є вкрай фінансово навантаженим процесом, що вимагає задіявання багатьох ресурсів;

Окремої уваги заслуговують організаційно-правові особливості проведення законодавчих, конституційних та місцевих референдумів в Європі. Однією з визначних традиційних країн, котра вдало та ефективно імплементує інститути прямої демократії, є Швейцарія. Так, швейцарське законодавство, а саме Федеральна Конституція Швейцарії чітко регламентує обставини та порядок проведення референдумів в країні. Серед основних рис можна зазначити: обов'язкові та факультативні референдуми; конкретні підстави ініціювання референдуму; наявність інституту народної ініціативи та процедури збору підписів; наявність контр пропозицій (люди можуть одночасно голосувати за ініціативу та зустрічну пропозицію).

У Великобританії проводяться два типи референдумів: передзаконодавчий (проводиться до прийняття запропонованого законодавства) та післязаконодавчий (проводиться після прийняття законопроекту). На сьогоднішній день попередні три референдуми у Великобританії у 1975, 2011 та 2016 роках були попередніми. Референдуми не є юридично обов'язковими, тому юридично уряд може ігнорувати результати; наприклад, навіть якщо результатом попереднього законодавчого референдуму було більшість "ні" для запропонованого закону, Парламент може його прийняти в будь-якому разі, оскільки парламент є суверенним. Закон про політичні партії, вибори та референдуми 2000 (PPERA) чітко встановлює процедури та рамки фінансування проведення референдумів. Так, розділ «Фінансування» вказаного Закону, на нашу думку, є взірцевим та таким, що детально регламентує увесь процес.

Розглядаючи досвід проведення референдумів, окремої уваги заслуговує електронне голосування в країнах Прибалтики. Такий спосіб є менш затратним у порівнянні зі звичайним паперовим голосуванням та скорочує кількість дільниць, однак вимагає спеціальних захисних про-

токолів для уникнення фальсифікацій. Аналізуючи законодавство Польщі, а саме Закон «Про референдум» від 14 березня 2003 р., спеціально розроблений для комплексного регулювання референдуму в країні, неможливо потрібно звернути увагу на розділ «Санкції». Закон не просто перераховує можливе покарання під час проведення референдуму, а можливі варіанти порушень, детально розписуючи кожен вид покарання.

Взагалі, як демонструє європейська практика та законодавство, широкого поширення набувають факультативні референдуми, рухаючись у своєрідному тандемі з обов'язковими. Результати таких референдумів мають рекомендаційний характер для влади.

Референдуми локального рівня в європейських країнах мають здебільшого консультативний (факультативний) характер. В таких країнах, як Італія, Німеччина, Франція та інші існують спеціальні статuti або конституції земель, де місцева влада затверджує свій порядок проведення місцевого референдуму. Незважаючи на різноманітне нормативне закріплення референдуму в різних парафіях, землях, в статутах чітко прописується коло питань, щодо яких можна ініціювати референдум. Місцеві референдуми не можуть проводитись з питань мови, територіальних змін і т.д. Аналізуючи кількісні показники проведених місцевих референдумів, можна зазначити, що найбільш всього переважать питання, що стосуються інфраструктури та фінансування. В Норвегії найбільша кількість проведених локальних референдумів з питань алкоголю та навколишнього середовища.

На даний час в Україні тривають процеси законодавчого закріплення всеукраїнського та місцевого референдумів. Інститут референдуму пройшов доволі таки тернистий шлях становлення, але на жаль, тільки 2 всеукраїнських референдуму було проведено. Наразі одним із перспективних законопроектів, ініційованим чинним президентом України, є проект Закону 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» від 09.06.2020. Даний законопроект є перспективний, але

беручи до уваги європейський досвід та тенденції, український законодавець не приділив достатньої уваги електронному голосуванню, особливо в контексті безпеки. Законопроект 3612 було також враховано рекомендації Венеціанської комісії щодо реєстрації прихильників та опонентів референдуму. Така формалізація може надати всебічну інформацію щодо винесеного на референдум питання. З іншого боку, введення такого статусу та його реєстрація є дещо неординарною для інституту референдуму. Адже в багатьох європейських законодавствах відсутня така графа. Ведення реєстрації опонентів референдуму формує неоднозначні думки серед населення, ведення такого механізму в дію може ще зарано, адже може з'явитися проблема з конфіденційністю.

Хоча в Україні було розпочато законодавчий процес закріплення всеукраїнського референдуму, до сих пір немає комплексного нормативного акту, покликаного регулювати організаційно-правовий вимір проведення локальних референдумів. Беручи до уваги європейський досвід, потрібно встановити факультативний (рекомендаційний) та обов'язковий референдуми з чітко встановлених кола питань та відповідно до компетенцій місцевого самоврядування, не порушуючи питання територіальних змін, мови тощо. В нагоді можуть стати рекомендації Ради Європи та Венеціанської комісії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Vincent Lemieux, S.J.R. Noël Referendum. The Canadian encyclopedia. 2006. Vol.3, №4. P.1-4. URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/referendum> (Last accessed 05.07.2020).
2. Referendum definition. Cambridge dictionary: веб-сайт . URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/referendum> (дата звернення: 05.07.2020).
3. Thomas E. Cronin. Direct Democracy The politics of Initiative, Rferendum and Recall: монографія. Каліфорнія: Harvard University Press, 1989. 289 с.
4. Butler J. H., Ranni I.B. Referendum in the modern world: посібник. Осло: Oslo PHQ, 2001. 89 с.
5. Smith G. The functional properties of referendum. European Consortium for political research. 1976. P. 1-15. URL: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.1976.tb00787.x> (Last accessed 05.07.2020).
6. McLean I. Mechanisms for Democracy', in David Held & Christopher Pollit (eds), New Forms of Democracy: монографія. Лондон : London Sage, 1986. 135 с.
7. Direct Democracy: The international IDEA Handbook/ Beramendi V., Ellis A., Svensson P., Leduc L. Стокгольм: IDEA, 2008. 257 с.
8. Конституція України: станом на 1 вересня 2018р./ Верховна Рада України. Харків : Право, 2018. 82 с.

9. Федеративна Конституція Швейцарської Конфедерації від 24 березня 1999р. URL: https://www.admin.ch/opc/en/classified_compilation/19995395/index.html (дата звернення: 10.07.2020).
10. Claudio M. UK democracy: монографія. Бірмінгем: BMIP-UK, 2010. 204 с.
11. Political parties, Elections and Referendums ACT 2000 вид 1 березня 2000 р. PPRE. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents> (дата звернення: 10. 07.2020).
12. Referendums held in UK. Parliament UK: веб-сайт. URL: <https://www.parliament.uk/get-involved/vote-in-general-elections/referendums-held-in-the-uk/> (дата звернення: 10. 07.2020).
13. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (дата звернення: 13. 07.2020).
14. Про національний референдум: Закон Республіки Польщі від 13 березня 2003 р. № 57. URL% <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/PL/poland-the-act-of-14th-march-2003-on-nation-wide> (дата звернення: 13. 07.2020).
15. Smith G. The Referendum and Political Change', Government and Opposition . 1975. Vol. 13, No. 1, P. 294–305.
16. Конституція Республіки Латвія : станом на 1 січня 2019р. URL: <https://likumi.lv/ta/en/id/57980-the-constitution-of-the-republic-of-latvia> (дата звернення: 15. 07.2020).
17. Закон про національний референдум та ініціативи Республіки Латвії від 1 січня 2015 р. №28862. URL: https://www.legislationline.org/download/id/7708/file/Latvia_Law_National_Referendum_1994_am2014_en.pdf (дата звернення: 17. 07.2020).

18. Bogdanor, V. 1981. *The People and the Party System. The Referendum and Electoral Reform in British Politics*: монографія. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 198 с.
19. Basingstoke M., Barber. B. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*: довідник. Berkeley- University of California Press, 1986. 201 с.
20. Basingstoke M., Gallagher M. *Experience in Europe*: довідник. Лондон: P. Eds. 1996. 134 с.
21. Paoletti M. *Referendum experience in European countries*: монографія. Мадрид: Batrix, 1997. 234 с.
22. Meylan J. *Local Referendum – mechanism of the participative democracy*. *European Journal of Social Education and Research*. 2017. 11(2):205. P. 176-183. DOI: 10.26417/ejser.v11i2.p205-217.
23. Masashiro K. *Referendums around the world*. *Journal of Asia democracy*. Series F. 2009., №23. P. 207-217. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137314703_8 (дата звернення 17. 07.2020).
24. *The Report of the Commission from Venice. The referendum in Europe – Analysis of the judicial rules of the European States*: затв. Радою Європи від 2 листопада 2004р. № 287 (дата звернення 17. 07.2020).
25. *Конституція Італійської Республіки від 1 січня 1948р.* URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/it/it037en.pdf>
26. Celotto A. *Local referendum – mechanism of democracy*. *European journal of social sciences*. 2017. Vol.11, №2. P.206-218. URL: http://journals.euser.org/files/articles/ejser_sep_dec_17_nr_2/Laviniu.pdf (Last accessed: 05.08.2020).
27. *Єдиний текст законів про організацію референдумів в Республіці Італія від 5 червня 2009р.* Nr. 267/2000. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930903003704> (дата звернення: 17. 08.2020).

28. Paoletti M. Referendum experience in European countries: монографія. Мадрид: Vlatrix, 2007. 204 с.
29. Закон Республіки Франції від 4 квітня 2015р. JORF №75. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2020/07/30/0186> (дата звернення: 17. 08.2020).
30. Закон Республіки Франції від 30 грудня 2011р. JORF №177. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2020/07/18/0175> (дата звернення: 17. 08.2020).
31. Конституція Республіки Фінляндії від 1 березня 2000р. URL: <https://oikeusministerio.fi/en/constitution-of-finland> (дата звернення: 17. 08.2020).
32. Закон про місцеве самоврядування Фінляндії від 2015 р № 410/2015. URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (дата звернення: 19. 08.2020).
33. Structure and operation of local and regional democracy in Finland. Council of Europe% веб-сайт. URL: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/greinasafn/council_of_europe-finland.pdf (дата звернення: 11.09.2020).
34. Конституція муніципальний земель Бранденбургу: Конституція земель Бранденбургу від 18 грудня 2007р. GVBl.I / 07, [№ 19]. URL: <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgkverf> (дата звернення: 11.09.2020).
35. Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов : затв. Венеціанською комісією Ради Європи від 2008р. № 371. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-rus) (дата звернення: 19. 08.2020).
36. Референдум в Україні: чим небезпечний та навіщо потрібен? Фонд демократичної ініціативи : веб-сайт. URL:

- <https://dif.org.ua/article/referendum-v-ukraini-chim-nebezpechniy-i-navishcho-vzagali-potriben> (дата звернення: 19. 08.2020).
37. Про народовладдя через всеукраїнський референдум : Проект Закону України від 09.06.2020 № 3612. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69060 (дата звернення: 19. 08.2020).
38. Рішення Конституційного Суду від 14.03.2014р. № 2-рп/2014. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS14035.html (дата звернення: 19. 08.2020).
39. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997р. №280/97-ВР: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.09.2020).
40. Плани дій Ради Європи для України від 5 травня 2020р. URL : <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobitnictvo/plani-dij-radi-yevropi-dlya-ukrayini> (дата звернення: 19. 08.2020).
41. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 19. 08.2020).
42. Recommendation No.R (96)2 to Member States on Referendums and Popular Initiatives at Local Level. Adopted on 15 February 1996. URL : <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek9.pdf> (дата звернення: 19. 08.2020).
43. Федоренко В. Л., Ляшко І. В., Базілевич В. Д. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти. *Матеріали «круглого столу»*. 2011р. №2. С. 5-10.
44. Безуглова А.О. Місцевий референдум як громадська ініціатива. Національна академія державного управління при Президентіві України. 2008р. С. 364-369

45. Вітрук М.В. Місцевий референдум як громадська ініціатива. Національна академія державного управління при Президентіві України. 2008р. С. 364-369
46. Мірошніченко Ю. Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні: монографія. Київ : Фенікс, 2012. 360 с.
47. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків : Право, 2010. 240 с.
48. Толкованова В.В. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні: посібник. Київ : Крамар, 2011. 199 с.
49. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посіб. Київ: Кондор, 2004. 336 с.
50. Семенюк О. Д. Плебісцит - референдум. *Культура слова*. 2002. №43. С. 102-107.
51. Цимбалістий Т. О. Референдум як форма безпосереднього народовладдя. *Серія Право*. 2016. №2 (14) URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16ttofbn.pdf> (дата звернення 08.09.2020).
52. Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні: монографія. Харків : Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого, 2004. 268 с.
53. Шаптала Н. К. Конституційне право України: навч. посіб. Дніпро : ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. 472с.
54. Погорілко В. Ф. Референдне право України: навч. посіб. Київ: Ліра-К, 2006. 366 с.
55. Москалюк О. В. Переваги та недоліки інституту референдуму. *Гельветика*. 2015. №30. Т.1. С. 81-84.
56. Івасенко О.О. Механізми прямої демократії в Україні: монографія. Луганськ: Крамар, 2013. 148 с.

57. Дерев'янюк С.В. Референдум як демократичний політичний інститут : світовий досвід і Україна : автореф. дис. Житомир : НАУ, 2007. 235 с.
58. Types Of Town Hall Meetings. About.com. Marketing 2013 веб-сайт. URL:
<http://marketing.about.com/od/publicrelation1/a/typestownhallmeetings.htm> (дата звернення : 04.10.2020).
59. Коли в Україні з'являться місцеві референдуми? Старт проекту «Реформа інституту місцевого референдуму: участь громадян в урядванні»: веб-сайт. URL: <http://www.cpaec.org.ua/uk/news/view/565> (дата звернення : 12.09.2020).
60. Кравченко В. С. Конституційне право в Україні: підручник. Київ : Атіка, 2006. 568 с.
61. Шаповал В. В. Конституційне право зарубіжних країн: монографія. Сімферополь: Артек, 2001. 264с.
62. Денисенко В. А. Референдум: перемога буде за нами. *Поступ*. 2000. №58(502). С.7-15.
63. Могилевець О. С. Референдум: швейцарський досвід та українські проблеми. *Наукові записки*. 2006. Т57. С. 88–92.
64. Ткачук Б. В. Український референдум має численних по передників. Web-сайт щоденної газети «ПОСТУП»: веб-сайт. ГКД: http://postup.brama.com/000329/pp58_7.html (дата звернення: 12.09.2020).

