



НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**РОЗВИТОК ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ  
В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ДОЦІЛЬНОСТІ ТА  
ПЕРСПЕКТИВ ЗАСТОСУВАННЯ**

Аналітична доповідь

Київ 2019

УДК 321.7"71" : 321.8"313" (477)

P 58

Електронну версію аналітичної доповіді розміщено на: <http://www.niss.gov.ua>

*За повного або часткового відтворення матеріалів цієї публікації  
 посилання на видання є обов'язковим*

**Автори:**

*І. А. Павленко*, кандидат історичних наук, старший науковий співробітник;

*О. О. Даниляк*, кандидат наук з державного управління;

*Г. В. Макаров*, кандидат політичних наук;

*А. Ф. Руденко*, кандидат політичних наук.

P 58

**Розвиток** форм безпосередньої демократії в Україні: аналіз доцільності та перспектив застосування : аналіт. доп. / [Павленко І. А., Даниляк О. О., Макаров Г. В., Руденко А. В.]. – Київ : НІСД, 2019. – 65 с.

ISBN 978-966-554-320-6

Аналітична доповідь присвячена дослідженню проблем та перспектив розвитку в Україні форм безпосередньої демократії. У доповіді розглядається практика застосування форм безпосередньої участі громадян на всеукраїнському та місцевому рівнях, а також історія спроб використання політичними силами даного інституту демократії у конкурентній боротьбі за владу. Проаналізований сучасний стан правової регламентації дії механізмів демократії участі. Окрему увагу автори Доповіді звернули на законодавчі ініціативи політичних сил, представлених у Верховній Раді України IX скликання щодо відновлення дії передбачених Конституцією України всеукраїнського та місцевого референдумів, а також запровадження нових форм безпосередньої демократії.

На основі проведеного історичного та нормативно-правового аналізу, а також з урахуванням досвіду у даній сфері країн розвинутої демократії, враховуючи рекомендації Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та відповідні рішення Конституційного Суду України були розроблені ряд рекомендацій щодо форм безпосередньої участі громадян, які доцільно запровадити в Україні.

УДК 321.7"71" : 321.8"313" (477)

ISBN 978-966-554-320-6

© Національний інститут  
 стратегічних досліджень, 2019

## ЗМІСТ

<b><i>ПЕРЕДМОВА</i></b> .....	4
<b><i>Розділ 1. ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ</i></b> .....	8
1.1. Досвід проведення всеукраїнських референдумів .....	8
1.2. Сучасний стан врегулювання народовладдя.....	16
1.3. Нові законотворчі ініціативи .....	17
<b><i>Розділ 2. РОЗВИТОК ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМИ СПРАВАМИ</i></b> .....	26
2.1. Відновлення інституту місцевого референдуму.....	26
2.2. Забезпечення інших форм безпосередньої участі громадян в умовах децентралізації України .....	34
<b><i>ВИСНОВКИ</i></b> .....	39
<b><i>РЕКОМЕНДАЦІЇ</i></b> .....	41
<b><i>РОЗВИТОК БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ДОЦІЛЬНОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВ ЗАСТОСУВАННЯ (презентація)</i></b> .....	46

## ПЕРЕДМОВА

Однією з основних структурних проблем політичної системи, що склалася в Україні після набуття незалежності, є фактична монополізація доступу до державного управління обмеженим колом осіб – групами монопольного економічного впливу (частіше вживаними в Україні є визначення «олігархи» або «олігархічні групи»). Чинні демократичні механізми (наприклад, вибори) традиційно використовуються олігархічними групами як інструменти для досягнення власних цілей та боротьби одна з одною. Суспільні та політичні інститути (політичні партії, ЗМІ, профспілки, недержавні громадські організації тощо) є занадто слабкими або фінансово залежними від олігархічних груп, щоби скласти їм ефективну конкуренцію у боротьбі за вплив на процеси ухвалення рішень у країні.

Спроби стимулювати демократичний розвиток політичних партій (як, наприклад, запровадження державного фінансування окремих політичних партій за підсумками парламентських виборів) ситуацію не змінили. Так само як і неодноразові зміни виборчої системи (запровадження пропорційної системи виборів із закритими списками, а згодом повернення до змішаної системи виборів до Верховної Ради України). З ухваленням Виборчого кодексу розпочата чергова реформа інституту безпосередньої демократії – виборів, що є важливим елементом реалізації принципів народовладдя, закладених в Конституції України. Запровадження Виборчим кодексом нової системи виборів на всіх рівнях покликане саме покращити представницькі функції рад депутатів, підвищити політичну відповідальність та стимулювати розвиток політичних партій.

Необхідно зазначити, що внаслідок тривалої гострої внутрішньополітичної боротьби, двох революцій в умовах трансформації інформаційного простору та завдяки розвитку громадянського суспільства в Україні конкурентні щодо олігархів суспільні інститути збільшили свою роль та значення.

Одним із заявлених пріоритетів обраного у 2019 р. шостого Президента України Володимира Зеленського та його політичної сили у Верховній Раді України – партії «Слуга народу» – є розвиток чинних та запровадження нових форм безпосередньої (прямої) демократії з метою ширшого залучення громадян до процесів ухвалення рішень органами влади. Цю стратегію варто розглядати як наступний крок у розвитку демократії в Україні та прагнення запровадити

конкуруючі політичним та бізнес-елітам механізми впливу з боку громадян на політичні процеси, включно ухвалення державно-управлінських рішень, а також збільшення громадського контролю за діяльністю органів влади.

Окрім активного залучення громадян до процесів ухвалення управлінських рішень за допомогою інститутів безпосередньої участі, використання прямої демократії відіграє ще одну важливу функцію – сприяє стабілізації держави, зокрема у процесі затвердження конституційних змін та з метою запобігання антиконституційним спробам зміни державного устрою або території України.

Не заперечуючи необхідність удосконалення Основного Закону України в окремих питаннях, варто зазначити, що Конституція України попри нетривалий час, що минув з моменту її ухвалення, вже зазнавала радикальних змін у частині визначення форми державного правління (також здійснювалися спроби запровадити зміни відповідно до політичної кон'юнктури). Це зробило загальнопоширеною в експертних та політичних колах думку про те, що ухвалення Основного Закону на всеукраїнському референдумі додало би Конституції стабільності та підвищило її авторитет, оскільки існує принцип, втілений у Законі України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» (до моменту втрати цим документом чинності): що було схвалене на референдумі, тільки референдумом може бути скасоване.

Таким чином, можемо підсумувати, що основними функціями інституту безпосередньої демократії є:

- *конкуренція;*
- *контроль;*
- *стабілізація.*

Усе це робить актуальним питання розвитку та використання форм прямої демократії в Україні як важливого елемента реалізації закладеного у Конституцію принципу народовладдя.

На сьогодні в Україні існують такі форми прямої демократії (крім виборів):

- загальні збори громадян;
- місцева ініціатива;
- громадські слухання;
- громадські обговорення;
- консультації з громадськістю;
- відкликання депутатів місцевих рад.

Зазначені форми безпосередньої участі громадян використовуються на рівні місцевого самоврядування.

Проте в Україні наразі немає нормативно-правового забезпечення проведення *всеукраїнського* та *місцевого референдумів*. Хоча існування цих інститутів народовладдя передбачене Основним Законом України.

Серед нових для України форм безпосередньої демократії, які були заявлені Президентом та правлячою партією як перспективні для втілення, необхідно назвати такі:

- запровадження механізму відкликання депутатів, які втратили довіру виборців;
- створення інституту «народного вето» на ухвалені Верховною Радою України закони.

Варто визнати, що перспективи розвитку таких форм прямої демократії, як-от референдуми, відкликання депутатів (ураховуючи чималий негативний історичний досвід їх застосування в різних країнах, зокрема і в Україні), справедливо викликають у багатьох експертів та політиків застереження через високі ризики можливих маніпуляцій суспільною думкою. Тому, говорячи про розвиток чинних форм безпосередньої участі громадян або запровадження нових, необхідно передбачити запобіжники таким можливим маніпуляціям та використанню цих демократичних інститутів у деструктивних цілях (як приклад – регіональний сепаратизм).

Також важливо розуміти, що різний рівень (всеукраїнський або місцевий) застосування форм безпосередньої участі громадян вимагає різних підходів. Кожному з цих рівнів властиві як свої позитивні, перспективні результати застосування, так і ризики.

Серед *позитивних результатів* застосування форм безпосередньої демократії на всеукраїнському та місцевому рівнях варто назвати:

- ухвалення рішень, які більше відповідають потребам та інтересам громадян;
- активне залучення громадян до процесів ухвалення рішень, що сприяє зростанню громадянської свідомості й відповідальності та підвищує рівень довіри виборців до рішень, що ухвалюються, забезпечує легітимацію влади;
- ефективну конкуренцію еліті з боку громади;
- покращення контролю за діяльністю органів влади.

До *недоліків* форм прямої демократії можна віднести:

- високий ризик ухвалення популістських, нереалістичних з точки зору реалізації або непрофесійних рішень, які можуть призвести до негативних результатів. Проте необхідно зазначити, що цей ризик при застосуванні форм безпосередньої демократії, наприклад референдум, є найвищим на загальнонаціональному рівні та меншим – на місцевому. Тобто, що коротшим є

термін від рівня ухвалення виборцями рішення до рівня організації життя цих виборців, то меншим є ризики невідповідності цих рішень реальності;

- високу загрозу маніпуляції громадською думкою;
- складність юридично грамотного та позбавленого двозначності формулювання питань, що виносяться на обговорення;
- складність організації та значні матеріальні витрати при застосуванні форм прямої демократії, унаслідок чого занадто часто використання цього механізму ухвалення рішень (ідеться саме про всеукраїнський референдум) стає небажаним;
- ризик зупинення або дискредитації нормотворчого процесу внаслідок абсентеїзму (коли рішення, у разі запровадження законодавчої вимоги їх обов'язкового ухвалення на референдумі з мінімальним порогом явки, не можуть бути прийняті внаслідок низької участі в голосуванні громадян; або коли рішення, що були ухвалені при низькій явці виборців, мають слабку легітимність);
- використання не за призначенням – вихід предмета ініціативи за межі дозволеного законодавством переліку питань, що виносяться на голосування, зокрема загроза регіонального сепаратизму;
- використання референдуму як інструменту політичної боротьби.

Наведені вище аспекти мають бути враховані у процесі реформування інститутів безпосередньої демократії в Україні. Також необхідно враховувати історичний досвід (у першу чергу – український) для вироблення адекватного інструментарію застосування форм прямої демократії.

## *Розділ 1.*

# **ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

### **1.1. Досвід проведення всеукраїнських референдумів**

Пострадянська історія проведення референдумів в Україні розпочалась із **Всеукраїнського референдуму щодо підтвердження Акта проголошення незалежності України** (далі – Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р.), прийнятого Верховною Радою України 24 серпня 1991 р.

Цей референдум відбувся 1 грудня 1991 р. У ньому взяли участь 31 891 742 особи – 84,18 % населення України. Громадяни України були одностайні у своєму виборі – за підтримку цього доленосного документа про незалежність України та створення самостійної Української держави проголосували 28 804 071 особа, або 90,32 % (див. рис. 1.1).

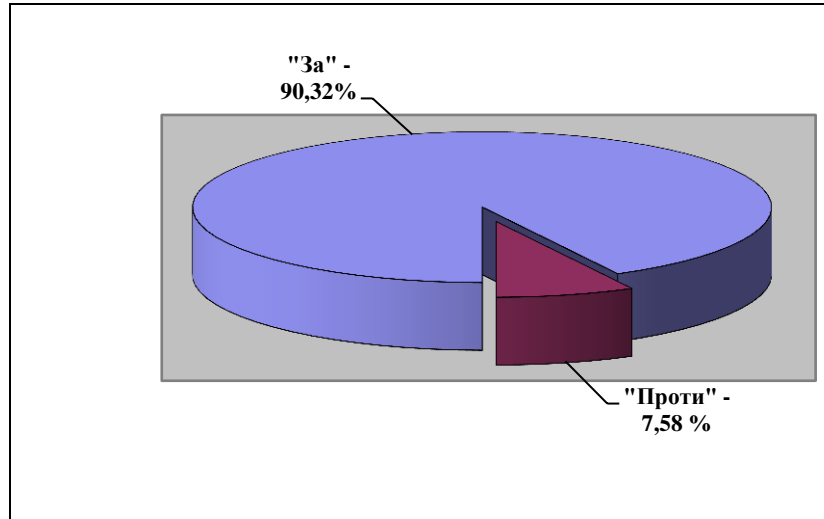


Рис. 1.1. Результати голосування під час Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р.

*Джерело:* Відомість про результати Всеукраїнського референдуму, 1 грудня 1991 р. ЦДАВО України. - Ф. 1. - Оп. 28. - Спр. 144. - Арк. 6. URL //https://archives.gov.ua/Sections/15r-V\_Ref/index.php?11

Наступною спробою проведення всеукраїнського референдуму стала Постанова Верховної Ради України «Про проведення всеукраїнського референдуму



щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України»<sup>1</sup> від 17 червня 1993 р., якою передбачалося провести референдум 26 вересня 1993 р. і в разі, якщо більшість виборців було би висловлено недовіру, то парламент призначив би проведення президентських чи парламентських виборів.

Проте за два дні до референдуму, а саме 24 вересня 1993 р., парламентом було прийнято Закон України «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України»<sup>2</sup>, яким скасовано референдум та призначено дострокові вибори народних депутатів (на березень 1994 р.) та Президента України (на липень 1994 р.).

Через два роки після цих виборів, у розпал конституційної кризи, Президент України Л. Кучма видав Указ «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України»<sup>3</sup> від 26 червня 1996 р. № 467, яким передбачалося прийняття проекту Конституції України<sup>4</sup>, що було схвалено Конституційною комісією 11 березня 1996 р. і прийнято за основу Верховною Радою України 24 квітня цього ж року. Серед іншого цим проектом Конституції<sup>5</sup> передбачалося формування двопалатного Парламенту – Національних Зборів України, який складається з двох постійно діючих Палат: Палати депутатів і Сенату.

Проте вже через два дні після видання вищезазначеного Указу Президента України Верховна Рада України прийняла нову Конституцію України. А 1 липня 1996 р. зазначений Указ про проведення референдуму<sup>6</sup> було скасовано.

Другим і останнім всеукраїнським референдумом (він відбувся 16 квітня 2000 р.) є референдум, проголошений Президентом України Л. Кучмою за народною ініціативою (Всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р.).

У бюлетень для голосування було включено чотири питання (див рис. 1.2 – 1.5) такого змісту:

<sup>1</sup> Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України: Постанова Верховної Ради України від 17.06.1993 № 3283-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3283-12/conv>

<sup>2</sup> Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України: Закон України від 24.09.1993 № 3470-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3470-12>

<sup>3</sup> Про проведення всеукраїнського референдуму з питань прийняття нової Конституції України: Указ Президента України від 26.06.1996 № 467/96. *Урядовий кур'єр*. 1996. 4 лип. С. 6.

<sup>4</sup> Текст Конституції, що виносився на всеукраїнській референдум, до Указу не додавався, а до бюлетеня передбачалося включити лише одне запитання: «Чи затверджуєте Ви текст нової Конституції України?» та можливі відповіді на нього: «Так, затверджую», «Ні, не затверджую».

<sup>5</sup> Порівняльна таблиця текстів проектів Конституції України – схваленого Конституційною комісією 11 березня 1996 року та доопрацьованого Тимчасовою спеціальною комісією з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи. URL: <http://static.rada.gov.ua/NEWSAJT/site/const/rozdil/rozdil4.htm>

<sup>6</sup> Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 26 червня 1996 року № 467: Указ Президента України від 01.06.1996 № 489/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489/96>

1. «Чи підтримуєте Ви пропозиції про доповнення статті 90 Конституції України новою третьою частиною такого змісту:

*«Президент України може також **достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України**»<sup>7</sup>*, яка б установлювала додаткові підстави для розпуску Президентом України Верховної Ради України, та відповідне доповнення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України словами:

*«та в інших випадках, передбачених Конституцією України?»*»

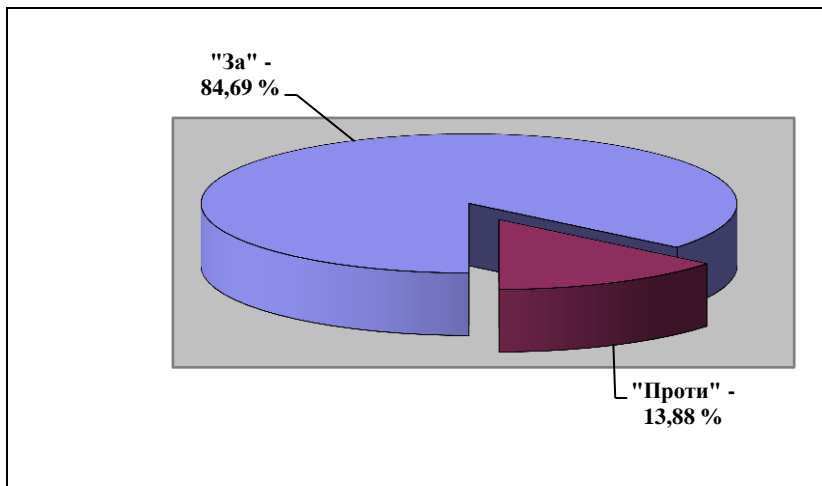


Рис. 1.2. Результати відповідей на перше питання Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.

Джерело: Повідомлення Центральної виборчої комісії «Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року» від 25 квітня 2000 року URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00/conv>

2. «Чи згодні Ви з необхідністю **обмеження депутатської недоторканності** народних депутатів України і вилученням у зв'язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України:

*«Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?»*»

<sup>7</sup> Тут і далі в цитатах курсив та інше шрифтове виділення наше (авт.).

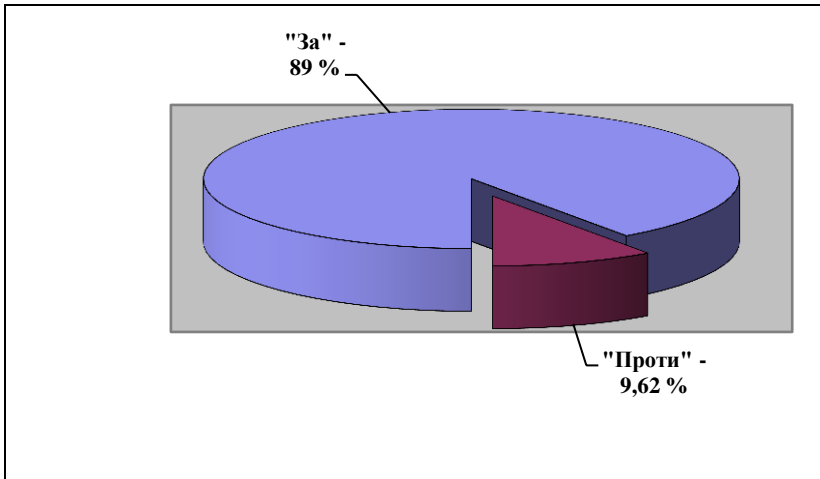


Рис. 1.3. Результати відповідей на друге питання Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.

Джерело: Повідомлення Центральної виборчої комісії «Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року» від 25 квітня 2000 року. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00/conv>

3. «Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?»

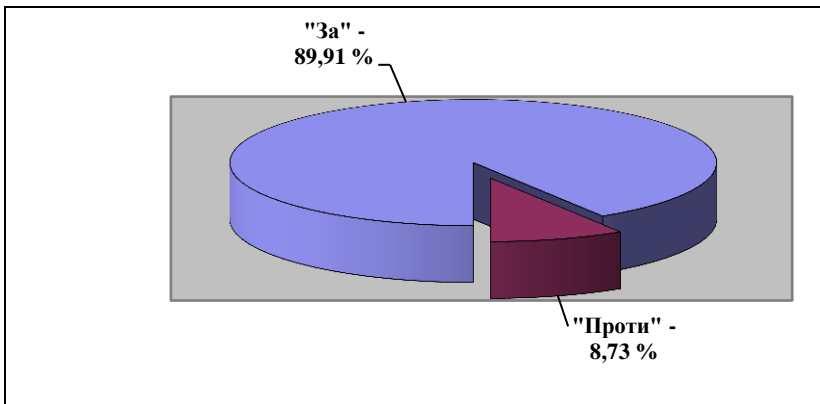


Рис. 1.4. Результати відповідей на третє питання Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.

Джерело: Повідомлення Центральної виборчої комісії «Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року» від 25 квітня 2000 року. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00/conv>

4. «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?»

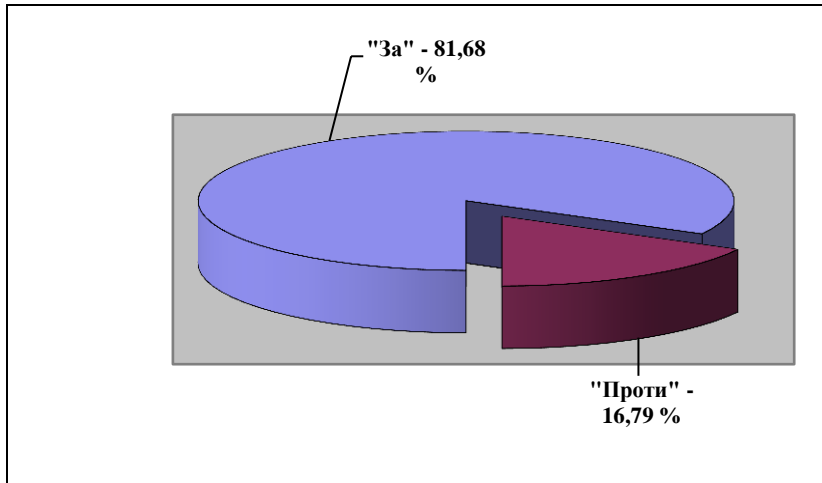


Рис. 1.5. Результати відповідей на четверте питання Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.

Джерело: Повідомлення Центральної виборчої комісії «Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року» від 25 квітня 2000 року. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00/conv>

Важливо зазначити, що спочатку на цей референдум виносилося ще два питання:

- **«Чи висловлюєтеся Ви за недовіру Верховній Раді України XIV скликання і внесення у зв'язку з цим доповнення до частини другої статті 90 Конституції України такого змісту:**

*«а також у разі висловлення недовіри Верховній Раді України на всеукраїнському референдумі, що дає підстави Президентові України для розпуску Верховної Ради України?»;*

- **«Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?»**

Однак Конституційний Суд України<sup>8</sup> (КСУ) за конституційними поданням 103 і 108 народних депутатів України визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) ці питання, оскільки:

- **чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі**, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень;

<sup>8</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27.03.2000 № 3-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00/conv>

- викладене в пункті 6 питання («Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?») вноситься на всеукраїнський референдум без з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України і, отже, ставить під сумнів чинність Основного Закону України, що може призвести до послаблення встановлених ним основ конституційного ладу в Україні, прав і свобод людини і громадянина.

Негативні оцінки щодо чистоти процедури проведення «так званого "референдуму" щодо реформи інститутів влади» та відповідності питань, що виносяться на референдум, Конституції України та міжнародним демократичним стандартам також містяться у Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 квітня 2000 р.<sup>9</sup> та Висновку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) CDL-INF(2000)011-е, схваленому 31 березня 2000 р.<sup>10</sup>.

Окремо варто зазначити: в той час у ЗМІ оприлюднювалася значна кількість повідомлень, що свідчило про масове використання адміністративного ресурсу. Опосередкованим підтвердженням цього є результати дозволеного тоді попереднього голосування.

Наведена нижче *табл. 1.1* результатів попереднього голосування засвідчує, що власне референдум відбувся до референдуму<sup>11</sup>.

Назва регіону	Кількість громадян, які взяли участь у попередньому голосуванні, %
<b>по Україні загалом</b>	<b>54,16</b>
Закарпатська область	74,05
Луганська область	65,74
Донецька область	65,70
Миколаївська область	65,51
Харківська область	64,71
Сумська область	61,94
Івано-Франківська область	60,38
Житомирська область	57,28
Рівненська область	57,27
Дніпропетровська область	57,10
Черкаська область	56,57
Полтавська область	55,61
Чернівецька область	55,02

<sup>9</sup> Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 квітня 2000 року. URL: [https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_053](https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_053)

<sup>10</sup> Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» про конституційний референдум в Україні 31 березня 2000 року CDL-INF(2000)011-е. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)011-e)

<sup>11</sup> Як відбувався всеукраїнський референдум 2000 року. URL: <https://polityka.in.ua/info/13.htm>

Кіровоградська область	54,10
Одеська область	53,99
Волинська область	51,22
Вінницька область	51,05
Запорізька область	47,86
Тернопільська область	46,51
Чернігівська область	43,69
Київська область	41,25
м. Київ	41,24
Херсонська область	40,70
Хмельницька область	38,06
Львівська область	37,91
АР Крим	35,97
м. Севастополь	24,02

Джерело: Як відбувся всеукраїнський референдум 2000 року. URL <https://polityka.in.ua/info/13.htm>

Щодо імплементації результатів всеукраїнського референдуму, що відбувся 16 квітня 2000 р., варто зазначити таке. Після отримання позитивного <sup>12</sup> Висновку Конституційного Суду України щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України) <sup>13</sup> Верховна Рада України попередньо схвалила («за» – 251 голос) внесений Президентом України проект закону <sup>14</sup>. Але на черговій сесії профільним Комітетом було внесено доопрацьований <sup>15</sup> проект Закону <sup>16</sup>, за який в кінцевому результаті проголосувало лише 163 народні депутати.

Таким чином, на той момент Верховною Радою України не були імplementовані результати Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. щодо реформи інститутів влади.

<sup>12</sup> У цьому Висновку проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Водночас КСУ висловив низку застережень до окремих формулювань законопроекту.

<sup>13</sup> Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України) від 27 червня 2000 року № 1-в/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-00/conv>

<sup>14</sup> Важливо зазначити, що законопроект не передбачав імплементації результатів референдуму щодо двопалатного парламенту.

<sup>15</sup> Важливо зазначити, що доопрацьований законопроект уже не передбачав зменшення кількості народних депутатів із 450 до 300.

<sup>16</sup> Проект Закону про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою від 18 січня 2001 року № 5300. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=8259](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8259)

Лише внаслідок конституційної реформи 2004 р. у 2006 р. було частково (зі змінами) реалізоване положення щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом, якщо протягом одного місяця не сформована коаліція депутатських фракцій (парламентська більшість). Конституційне положення: *«Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані»* було вилучене в 2019 р. (зміни вступають у силу з 01.01.2020 р.).

Зменшення чисельності народних депутатів до 300 передбачене у президентському законопроекті «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)» № 1017. Ці зміни 16 грудня 2019 р. визнано Конституційним Судом України такими, що відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України<sup>17</sup>.

Важливо зазначити, що інститут всеукраїнського референдуму неодноразово намагалися використовувати різні політичні сили у внутрішньополітичній боротьбі. Зокрема, у 2005 р. СДПУ(о) спробувала зібрати підписи на підтримку проведення всеукраїнського референдуму з питань вступу України до НАТО та ЄСП (Єдиного економічного простору – інтеграційний проект Росії, Білорусі та Казахстану). У 2007 р. «Партія регіонів» намагалася (із порушеннями Закону в частині організації та збору підписів на підтримку проведення всеукраїнського референдуму) винести на всенародне голосування три питання: надання російській мові статусу другої державної, виборність голів обласних і районних адміністрацій та щодо позаблокового статусу України. Через порушення законодавства у 2007 р. також провалилися спроби ініціювання Блоком Юлії Тимошенко проведення всеукраїнського конституційного референдуму з 9 питань, у т. ч., що стосувалися: форми правління в Україні; всенародного обрання суддів; скасування недоторканності для керівництва держави, суддів та народних депутатів; посилення боротьби з корупцією. Формулювання та зміст питань зазнали широкої критики фахівців, оскільки в майбутньому це могло призвести до серйозних проблем з їх трактуванням та імплементацією. У цей же рік Комуністична партія України оголосила, що збрала достатньо підписів на підтримку проведення референдуму щодо оголошення Президенту України недовіри, хоча в Конституції рішення всеукраїнського референдуму не зазначене як одна з причин для дострокового припинення повноважень Президента України (як і Верховної Ради України).

Таким чином, за винятком Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. щодо підтримки Акта проголошення незалежності України, весь наступний досвід із проведення референдумів в Україні був, скоріше, негативним. Частково – через недосконалість чинного законодавства, частково – через специфіку цієї форми

<sup>17</sup> Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008v710-19/conv>

безпосередньої демократії, яка уможлиблює використовувати інститут референдуму в провокативних та популістських цілях.

## 1.2. Сучасний стан врегулювання народовладдя

Проведення референдумів в Україні передбачено Конституцією України, зокрема: статтею 38, статтями 72–74, пунктом 2 частини першої статті 85, пунктом 6 частини першої статті 106, статтею 156, та законами України «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців».

Верховною Радою України VI скликання наприкінці своєї каденції було прийнято профільний Закон України «Про всеукраїнський референдум». Проте цей документ одразу ж був розкритикований експертними колами України та Європи через очевидні порушення процедури його прийняття та неконституційність окремих положень.

Водночас було розпочато низку судових спорів стосовно процедури розгляду та прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум», у результаті яких було винесено низку судових рішень. Зокрема, Київський апеляційний адміністративний суд 26 лютого 2014 р. серед іншого постановив визнати протиправними дії головуєчого Першого заступника Голови Верховної Ради України А. Мартинюка під час розгляду на пленарному засіданні законопроекту про всеукраїнський референдум<sup>18</sup>.

Слід також зазначити, що наприкінці 2014 р. до Конституційного Суду України було направлено конституційне подання 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум»<sup>19</sup>. Суб'єкти права на конституційне подання просили визнати цей закон неконституційним повністю.

Розгляд цього конституційного подання було розпочато лише у березні 2016 р. А завершився він ще через два роки – лише у квітні 2018 р. Конституційний Суд України визнав Закон України «Про всеукраїнський референдум» таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним)<sup>20</sup>.

Попри це народні депутати попередніх двох (VII та VIII) скликань парламенту фактично самоусунулися від вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційного права громадян брати безпосередню участь в управлінні державними справами шляхом волевиявлення на референдумі. З грудня 2012 р. парламент лише один раз спромігся прийняти зміни до цього закону, але стосувалися вони не якихось змістовних позицій, а змін назв державних органів.

<sup>18</sup> Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 26 лютого 2014 року у справі № 826/7023/13-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37535704>

<sup>19</sup> Конституційне подання 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». URL: <http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=290759>

<sup>20</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18>



І навіть після того як Конституційний Суд України у квітні 2018 р. визнав Закон України «Про всеукраїнський референдум» таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), парламент попереднього скликання за більш ніж рік після цього рішення не зміг врегулювати цю законодавчу прогалину.

Окремо слід відзначити, що з грудня 2012 р. відсутнє законодавче регулювання організації та проведення місцевих референдумів. Таким чином, нині *відсутні законодавчі механізми реалізації конституційного права громадян брати участь як у всеукраїнському, так і в місцевих референдумах*. А народне волевиявлення зводиться лише до можливості брати участь у виборах.

### 1.3. Нові законотворчі ініціативи

У передвиборчій програмі Президента України В. Зеленського міститься розділ «Народовладдя через референдуми», який, зокрема, передбачає внесення законопроекту «Про народовладдя». *«У ньому ми разом закріпимо механізм, за яким тільки Народ України буде формувати основні завдання для влади через референдуми та інші форми прямої демократії»*<sup>21</sup>.

Представник Президента України у Верховній Раді України, перший заступник Голови парламенту Руслан Стефанчук під час Погоджувальної ради 15 жовтня 2019 р. зазначив<sup>22</sup>, що майбутній президентський законопроект щодо народовладдя не стосуватиметься виключно референдумів, а міститиме й низку інших законодавчих ініціатив, зокрема щодо питань народної законодавчої ініціативи, накладення «народного вето», відкликання народних обранців, діджиталізації та створення електронної платформи, яка сприятиме народовладдю.

Схожі ініціативи містяться й у передвиборчих програмах кількох політичних партій, що увійшли до Верховної Ради України нинішнього скликання. Так, у передвиборчій програмі політичної партії «Слуга народу», депутатська фракція якої за результатами виборів отримала право коаліції депутатських фракцій, містяться обіцянки щодо:

- запровадження механізму відкликання депутатів, які втратили довіру виборців;
- створення механізму «народного вето» на щойно ухвалені закони;
- запровадження механізмів впливу громадян на рішення влади через референдуми<sup>23</sup>.

Ще дві парламентських фракції також мають низку законодавчих ініціатив у цій сфері суспільного життя. Наприклад, у передвиборчій програмі другої за чисельністю фракції політичної партії «Опозиційна платформа – за життя»

<sup>21</sup> Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського / Центральна виборча комісія. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp009pt021f01=233pt001f01=719.doc>

<sup>22</sup> Засідання погоджувальної ради від 15.10.2019 р. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=FzUz-t8alzK&list=PL\\_7kofV6sT8MvciBqLcYbu4SxtRgOWDLy](https://www.youtube.com/watch?v=FzUz-t8alzK&list=PL_7kofV6sT8MvciBqLcYbu4SxtRgOWDLy)

<sup>23</sup> Передвиборча програма політичної партії «Слуга Народу» / Центральна виборча комісія. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/showdoc2pf7171=403pid409=27.doc>

також міститься обіцянка забезпечити реальне народовладдя. Зокрема, передбачене запровадження всеукраїнського та місцевого референдумів. На цих референдумах, за обіцянкою ОПЗЖ, народ зможе висловлювати недовіру Президенту, Уряду та Верховній Раді України і таким чином відправляти їх у відставку; приймати рішення про відставку керівників місцевих органів влади<sup>24</sup>. Вказані ініціативи було реалізовано у вигляді внесеного до парламенту проекту Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» реєстр. № 1123 від 29.08.2019 р. (далі – законопроект № 1123)<sup>25</sup>.

Схарактеризуємо пропозиції депутатських фракцій стосовно видів законодавчих референдумів за народною ініціативою, які були ними запропоновані.

У статті 22 законопроект № 1123 йдеться про те, Український народ шляхом **контрольно-відкличного референдуму** за народною ініціативою зможе, зокрема, відкликати конституційний склад Верховної Ради України, а також прийняти резолюцію про недовіру Кабінету Міністрів України.

На нашу думку, такі законодавчі ініціативи, у разі внесення до Конституційного Суду України відповідного подання, будуть визнані такими, що не відповідають Конституції України.

До такого висновку доходимо, зважаючи на правову позицію Конституційного Суду України, що викладена в Рішенні у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000. Так, Конституційний Суд України зазначив, що **«чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри** на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, **Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади** як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень. Тому винесення на всеукраїнський референдум питання щодо недовіри Верховній Раді України за відсутності названого інституту в Основному Законі України було б порушенням такого конституційного принципу, як здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, та принципів правової держави, якою проголошено Україну»<sup>26</sup>.

Зважаючи на те, що виключний перелік підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата України закріплено у статті 81 Конституції України, аналогічний підхід має бути застосовано і щодо врегулювання у Законі «Про народовладдя» питання стосовно відкликання народних депутатів, які втратили довіру виборців.

<sup>24</sup> Передвиборна програма політичної партії «Опозиційна платформа – за життя» / Центральна виборча комісія. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/showdoc2pf7171=393pid409=27.doc>

<sup>25</sup> Проект Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою від 29.08.2019 р. № 1123. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=1123&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1123&skl=10)

<sup>26</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00/conv>

Отже, врегулювати зазначені питання на законодавчому рівні можливо лише після внесення відповідних змін до статей 77, 81, 108, 115 Основного Закону України.

У свою чергу, народними обранцями депутатської фракції політичної партії *Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»* розроблено та внесено до новообраної Верховної Ради України проект Закону «Про всеукраїнський референдум» № 2182 від 26.09.2019 р. (далі – законопроект № 2182).

Цей законопроект (стаття 11) передбачає, що предметом всеукраїнського референдуму можуть бути:

- 1) ухвалення нової Конституції України (установчий референдум);
- 2) внесення змін до Розділу I «Загальні положення», Розділу III «Вибори. Референдум» та Розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України (конституційний референдум);
- 3) зміна території України (ратифікаційний референдум);
- 4) **визнання таким, що втратив чинність, закону України або виключення окремих його положень (законодавчий референдум);**
- 5) питання загальнодержавного значення у принципі чи інші пропозиції у загальному формулюванні (загальний референдум).

Також важливо зазначити, що референдум щодо визнання таким, що втратив чинність, закону України або виключення окремих його положень за своєю суттю є не так «законодавчим референдумом», як «народним вето».

Зокрема, у законопроекті № 2182 пропонується запровадити інститути «*установчого референдуму*» та «*народного вето*». Подібні пропозиції щодо запровадження інституту «*законодавчого (нормотворчого) референдуму*» містяться і у вищезазначеному законопроекті № 1123.

Стаття 15 законопроекту № 2182 та стаття 22 законопроекту № 1123 визначають, що всеукраїнський референдум щодо ухвалення (нової) Конституції України проголошується Президентом України за народною ініціативою. Тобто без будь-якої участі Верховної Ради України в цьому процесі. Верховна Рада України, відповідно до статті 13 цього закону, залучена лише в разі схвалення Закону України про внесення змін до Конституції України, а саме: Розділу I «Загальні засади», Розділу III «Вибори. Референдум», Розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», перед його затвердженням всеукраїнським референдумом.

Таким чином, можна стверджувати, що *можливість ухвалення Конституції без участі парламенту прямо суперечить чинним конституційним нормам, які регулюють порядок внесення змін до Конституції*.

На недоречності усунення Верховної Ради України від процесу конституційних змін неодноразово наголошувала Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Так, наприклад, у висновку Венеціанської комісії № 599/2010 було акцентовано увагу на необхідності забезпечення легітимності будь-якої конституційної реформи в Україні<sup>27</sup>. Така легітимність може бути досягнута, тільки якщо конституційні зміни будуть внесені

<sup>27</sup> Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» про конституційну реформу в Україні № 599/2010 (CDL-AD(2010)044). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e).

після широкої, відкритої та вільної суспільної дискусії за участю опозиції та громадянського суспільства, у суворій відповідності з конституційними положеннями про внесення змін на основі рішень кваліфікованої більшості Верховної Ради. А відсутність належних гарантій забезпечення прав різних політичних сил, громадянського суспільства та громадян в організації і проведенні референдуму, на думку Венеціанської комісії, додає побоювань щодо можливості проведення нелегітимного конституційного референдуму за народною ініціативою.

У висновку 2012 р. Венеціанська комісія наголошувала, що закон «Про всеукраїнський референдум» містить низку серйозних проблем<sup>28</sup>. Найбільш суперечливими, на думку Венеціанської комісії, були положення, які передбачали можливість проведення референдуму за народною ініціативою щодо нової Конституції або конституційних поправок без жодної ролі парламенту.

Проте варто зазначити, що схвалений Венеціанською комісією Кодекс належної практики щодо референдумів не відкидає можливості ухвалення конституційних змін на референдумі за народною ініціативою<sup>29</sup>. Однак парламент у такому випадку повинен дати свою оцінку тексту, що виноситься на голосування. Він може бути уповноважений висунути пропозицію, альтернативну до запропонованого тексту. Таку думку парламент має висловити у визначені законом строки: якщо цей час минув, текст Конституції повинен виноситися на всенародне голосування без оцінки парламенту.

Поряд із цим, на думку Конституційного Суду України, викладену в Рішенні у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, **«народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі»** (абзац четвертий пункту 4.1 мотивувальної частини Рішення). Більше того, **«із нормативно-правового змісту положень частин другої, третьої статті 5 Основного Закону України, за якими народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, впливає, що народ має право приймати нову Конституцію України»** (абзац третій пункту 4.3 мотивувальної частини Рішення)<sup>30</sup>.

У розвиток цієї юридичної позиції Конституційний Суд України у Рішенні в справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 зазначив, що **«прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути здійснене установчою владою у спосіб і формах,**

<sup>28</sup> Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» щодо Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 705/2012 (CDL-AD(2013)017). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)017-e)

<sup>29</sup> Кодекс належної практики щодо референдумів. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)008rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)008rev.aspx)

<sup>30</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05/conv>

**встановлених Конституцією та законами України»**<sup>31</sup> (абзац шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Проте «процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України» (абзац сьомий пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Окрім того, Конституційний Суд України зазначив, що «**народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України**» (пункт 1 резолютивної частини Рішення). Тобто порядок прийняття на всеукраїнському референдумі нової Конституції України (нової редакції) спочатку має бути визначено Верховною Радою України у Конституції України і профільних законах (наприклад, у Законі України «Про всеукраїнський референдум»).

У цьому аспекті також важливо зазначити, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI передбачав, зокрема, створення законодавчих основ і відповідних механізмів проведення всеукраїнського референдуму з питань схвалення нової редакції Конституції України. Однак Конституційний Суд України, вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум», розглянув визначений цим Законом порядок схвалення нової редакції Конституції України та вказав, що «**Верховна Рада України на рівні звичайного закону врегулювала ті відносини, що є предметом регулювання Конституції України**» (абзац другий пункту 16 мотивувальної частини Рішення)<sup>32</sup>. Зважаючи на цю та інші обставини, цей Закон було визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018.

У цьому зв'язку також важливо підкреслити таке. Конституція України (стаття 8) встановлює, що **законои та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй**. Тобто **врегулювати зазначені питання на законодавчому рівні можливо лише після внесення доповнень до Основного Закону України**. А зважаючи на те, що порядок внесення змін до Конституції врегульовано в її окремому XIII Розділі, то й порядок прийняття народом на всеукраїнському референдумі нової Конституції України найімовірніше вимагатиме прийняття ще одного її Розділу.

<sup>31</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08>

<sup>32</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18/conv>

**Практика деяких країн ЄС щодо організації та проведення законодавчих референдумів.** Варто зазначити, що в країнах – членах Європейського Союзу із законодавчих референдумів за народною ініціативою також виокремлюють *аброгативний референдум* (відхиляючий референдум, «народне вето»). Його суть полягає в тому, що загальнонаціональний референдум може бути проведений із метою з'ясування волі народу щодо відхилення прийнятого парламентом закону. Результатом такого референдуму є скасування або збереження чинності цього нормативно-правового акта. Суб'єктами ініціювання «народного вето» можуть бути як громадяни держави, так і народні обранці чи органи державної влади.

Наприклад, право «народного вето» за народною ініціативою закріплено в конституціях Італії, Швейцарії та Латвії. Зокрема, статтею 72 Конституції Латвійської Республіки передбачена можливість виборцям (не менше однією десятою від загальної кількості) ініціювати впродовж двох місяців народне голосування відносно прийнятого закону, що був призупинений Президентом<sup>33</sup>. Відповідно до статті 75 Конституції Італії на вимогу 500 тис. виборців або п'яти Регіональних Рад призначається референдум щодо повної або часткової відміни закону чи акта, що має силу закону<sup>34</sup>. Параграф 42 Конституційного акта Данії передбачає, що одна третина депутатів Фолькетингу (парламенту) протягом трьох тижнів від дня прийняття законопроекту може звернутись у письмовій формі до голови парламенту з вимогою проведення референдуму щодо прийнятого проекту закону<sup>35</sup>.

Водночас у цих країнах існують обмеження щодо порядку ініціювання та предмета референдумів, що скасовують чинні закони. Наприклад, в Італії не можна ініціювати «народне вето» за рік до закінчення каденції однієї з палат парламенту<sup>36</sup>. Також не допускається проведення референдумів щодо законів, які регулюють питання податків та бюджету, амністії та помилування, оголошення стану війни, введення надзвичайного стану, ратифікації міжнародних договорів<sup>37</sup>.

У конституційних актах цих європейських держав передбачені також різні вимоги щодо кворумів виборців, які мають взяти участь у голосуванні та ветоувати закон. Так, наприклад, у Латвії закон вважається скасованим, якщо: а) у референдумі брало участь не менше половини виборців від тих, що брали участь в останніх виборах до Сейму (парламенту); б) більшість виборців під час народного голосування підтримало ветоування закону (стаття 74 Конституції Латвійської Республіки). Відповідно до частини п'ятої параграфа 42 Конституційного акта Данії законопроект вважається відхиленим у разі, якщо: а) за це проголосувало не менше половини виборців, що взяли участь у референдумі; б) за ветоування закону висловилося не менше ніж 30 % від загальної кількості виборців країни. В Італії (стаття 75 Конституції Італії) закон вважається скасованим, якщо: а) участь у

<sup>33</sup> Конституція Латвійської Республіки. URL: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=8>

<sup>34</sup> The Constitution of the Italian Republic. Art. 75. URL: [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf)

<sup>35</sup> Danmarks Riges Grundlov. URL: <http://www.grundloven.dk/>

<sup>36</sup> Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі / Шкарлат Ю. Г., Євгенєва А. М. ; заг. ред. Рахімкулова Е. Р. Київ, 2008. С. 17.

<sup>37</sup> Там само.

голосуванні взяло понад 50 % від загальної кількості зареєстрованих виборців; б) це рішення підтримала більшість учасників референдуму.

**Народна законодавча ініціатива.** Ще однією ініціативою щодо розширення форм народовладдя є законопроект про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) № 1015 від 29 серпня 2019 р., внесений Президентом України В. Зеленським. У цьому проекті Закону передбачено доповнення переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначених статтею 93 Конституції України, таким суб'єктом, як народ.

Загалом підтримуючи запровадження інституту народної законодавчої ініціативи в Україні як важливої форми народної правотворчості, доцільно окреслити коло проблем, пов'язаних із його втіленням на конституційному рівні.

*По-перше.* Відповідно до частини першої преамбули Український народ – громадяни України всіх національностей. Тобто сукупність усіх громадян, включно неповнолітніх осіб та осіб, яких судом визнано недієздатними. Водночас варто враховувати те, що згідно із статтями 70 та 72 Конституції України ці дві категорії громадян обмежуються у праві голосу, в т. ч. і в можливості бути як суб'єктом народної ініціативи для проведення референдуму, так і учасником референдуму щодо прийняття чи внесення змін до законів України.

Пропонована редакція змін до Конституції не передбачає конкретних кількісних показників «народу», які можуть внести до парламенту свій законопроект. Під час обговорення законопроекту від представників фракції політичної партії «Слуга народу» звучали аргументи, що цей показник буде ухвалено в ординарному законі. Такий підхід дозволить парламентам ХІХ та майбутніх скликань простою, а не конституційною більшістю змінювати такий показник, зважаючи на поточну політичну кон'юнктуру.

У Висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 р. № 5-в/2019 зазначено, що КСУ «як **застереження** констатує, що запропоноване Законопроектом положення «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу» потребує конкретизації» (абзац третій пункту 3.1.1. мотивувальної частини Висновку КСУ). Водночас Конституційний Суд України дійшов висновку, що «**народ... не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи** без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу» (пункт 2 резолютивної частини Висновку КСУ)<sup>38</sup>.

Слід підкреслити, що **наявність застережень Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України фактично забороняє Верховній Раді України прийняти рішення про його попереднє схвалення** (у першому читанні).

Така «заборона» зумовлена вимогами частини п'ятої статті 149 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якої Верховна Рада України може

<sup>38</sup> Висновок Конституційного Суду України за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5\\_v\\_2019.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_v_2019.pdf)

розглянути питання і прийняти рішення про попереднє схвалення законопроекту відповідно до статті 155 Конституції України за умови, що такий законопроект за висновком Конституційного Суду України відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України, і щодо його положень Конституційний Суд не висловив застережень.

*По-друге.* Реалізація всього комплексу прав «народу» як суб'єкта законодавчої ініціативи (наприклад, внесення альтернативного законопроекту та правок до законопроектів до другого читання; наполягання на голосуванні парламенту за правку «народу», яку відхилено профільним комітетом) викликає низку питань. Як можна повноцінно реалізувати право «народу» як суб'єкта законодавчої ініціативи у разі ухвалення законопроекту № 1043 від 29.08.2019 р., яким, зокрема, пропонується запровадження колективного суб'єкта (одна п'ята народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України) подання поправок і пропозицій до законопроекту? Чи реально за 14 чи 7 днів (у разі прийняття парламентом рішення про скорочення терміну для подання правок) створити ініціативну групу та зібрати підписи відповідної кількості громадян для подання «народом» поправок і пропозицій до законопроекту на розгляд парламенту? Як реалізувати наполягання на розгляді внесеної «народом» правки в разі її відхилення комітетом?

***Європейський досвід у сфері реалізації народної законодавчої ініціативи.*** У цьому аспекті варто зазначити, що при вдосконаленні чинних та запровадженні нових форм безпосередньої демократії на конституційному рівні в Україні слід розглянути європейський досвід у цій сфері.

Так, проект Конституції Європейського Союзу<sup>39</sup> (Article I-47) передбачав право не менш як одного мільйона громадян країн – членів ЄС ініціювати розробку та прийняття правових актів ЄС. Після невдалої спроби прийняти Конституцію ЄС в Угоду про Європейський Союз<sup>40</sup> (Article 8 В) було включено аналогічне положення. Примітно, що Конституція ЄС не набрала чинності, оскільки громадяни Франції (травень 2005 р.) і Нідерландів (червень 2005 р.) не підтримали її на референдумах.

Разом із тим у частині країн – членів ЄС (Австрія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Словенія, Німеччина, Франція) передбачено можливість схвалення законів на загальнонаціональних референдумах<sup>41</sup>. Водночас національне законодавство цих країн передбачає ініціювання таких референдумів різними суб'єктами: президентом (Франція), парламентом (Австрія, Литва, Люксембург), певною кількістю членів парламенту (Данія, Греція) або за ініціативою декількох із названих суб'єктів (наприклад, Португалія, де президент приймає рішення про проведення референдуму на підставі пропозиції парламенту

<sup>39</sup> Treaty establishing a Constitution for Europe. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:FULL:EN:PDF>

<sup>40</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12007L:EN:HTML>

<sup>41</sup> Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодяжна, А. М. Євгенєва ; за ред. Д. С. Ковриженка. Київ : ФАДА, ЛТД, 2007. С. 65–67.



чи уряду)<sup>42</sup>.

За народною ініціативою законодавчі референдуми можуть проводитися в Італії, Латвії, Литві, Мальті, Польщі, Словенії, Угорщині. В окремих країнах народна законодавча ініціатива поряд з іншими обмеженнями національного законодавства щодо референдумів також обмежується правом парламенту вирішувати питання про доцільність проведення референдуму за народною ініціативою (Польща, Угорщина) чи правом парламенту схвалити законопроект до винесення його на загальнонаціональний референдум (Італія, Мальта)<sup>43</sup>.

Отже, можемо констатувати, що законодавство країн – членів Європейського Союзу містить різні форми реалізації права народу на здійснення законотворчості. Умовно їх можна згрупувати так: в одних країнах допускається прийняття або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства; в інших – народна законодавча ініціатива реалізується через представницький орган державної влади – парламент.

<sup>42</sup> Оніщук М. В. Законодавчі референдуми і законодавча референдна демократія: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. *Економіка та право*. 2009. № 3 (25). С. 5–10.

<sup>43</sup> Референдуми в Європейському Союзі. С. 108.

## *Розділ 2.*

# **РОЗВИТОК ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМИ СПРАВАМИ**

## **2.1. Відновлення інституту місцевого референдуму**

Децентралізація влади вимагає вдосконалення системи залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами, включно й прямий вплив на прийняття рішень та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. З точки зору репрезентативності інтересів мешканців адміністративно-територіальних одиниць найважливішим таким інструментом є інститут місцевого референдуму.

Однак у правовому регулюванні інституту місцевого референдуму в Україні утворився вакуум, коли в результаті ухвалення у 2012 р. Закону України «Про всеукраїнський референдум» було скасовано дію Закону «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» від 3 липня 1991 р.

На сьогодні єдиним нормативно-правовим актом, який регламентує сам інститут місцевого референдуму, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». У статті 7 цього Закону лише в загальному вигляді окреслюється предмет місцевого референдуму (всі питання, віднесені законодавством до відання органів місцевого самоврядування, і натомість неможливість проведення референдуму з питань, що відносяться до компетенції центральних органів державної влади) та встановлюється імперативний характер його результатів (обов'язковість для виконання). Однак норми Закону не регламентують жодних процедур, пов'язаних з ініціюванням та проведенням місцевого референдуму, а також встановленням та імплементацією його результатів.

*Досвід практичного застосування інституту місцевого референдуму в Україні.* При законодавчому врегулюванні місцевих референдумів доцільно проаналізувати деякі аспекти їх проведення у період дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991–2012 рр.) та в окремих випадках – спроби проведення вже після втрати зазначеним Законом чинності.

*Змістом* місцевого референдуму, відповідно до статті 6 Закону, який втратив чинність, могло бути будь-яке питання, віднесене до компетенції органів місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також питання висловлення недовіри органам місцевого самоврядування. Відповідно, референдум не міг проводитися з питань, що належали до компетенції центральних органів державної влади.

*Предметом* місцевого референдуму могло бути як прийняття, зміна або скасування рішень у межах дозволеного змісту референдуму, так і прийняття рішень щодо змісту постанов місцевих рад та їхніх виконавчих органів.

За правовими підставами застосовувалися обов'язковий (проводиться на підставі прямих вимог законодавства з питань, що можуть бути вирішені виключно голосуванням на референдумі) або факультативний (проведення якого не є

обов'язковим при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування з тих чи інших питань) типи референдуму.

До предмета *обов'язкового* референдуму належали питання перейменування адміністративно-територіальних одиниць, їх об'єднання в одну одиницю ідентичного рівня, зміни у базовому рівні адміністративно-територіального устрою, а також питання реорганізації або ліквідації дошкільних закладів – комунальних та утворених колишніми колективними сільгоспприємствами (останнє було зумовлене необхідністю адаптації соціальної сфери до аграрної реформи).

*Факультативний* референдум міг бути проведений з будь-яких інших питань, що становили зміст місцевого референдуму.

*Суб'єктом референдумної ініціативи* могли виступати як органи місцевого самоврядування, так і громадськість. Для референдуму за громадською ініціативою була передбачена складна процедура, що включала в себе скликання зборів громадян, на яких обиралася ініціативна група, яка після реєстрації мала зібрати встановлену законом кількість підписів виборців на підтримку проведення референдуму.

За *юридичними наслідками* допускалися як *імперативний* референдум (результати якого є обов'язковими для виконання), так і *консультативний*. Для останнього різновиду у Законі, про який ідеться, паралельно вживався інший термін – дорадче опитування. Щоправда, він також мав обмежені юридичні наслідки для діяльності органів місцевого самоврядування: рішення, яке суперечило результатам дорадчого опитування, могло бути ухвалене місцевою радою лише не менш як двома третинами від визначеного законом складу. Імперативний же референдум визнавався дійсним лише за умови участі у ньому більше ніж половини виборців, включених до списків.

Вітчизняний досвід засвідчує певні **проблеми в реалізації інституту місцевого референдуму**.

1. *Блокування референдумів місцевими радами, яким належали повноваження із прийняття остаточного рішення щодо призначення голосування*. Зокрема, через це унеможлиблювалося проведення референдумів із питання довіри органам місцевого самоврядування та їхнім керівникам. Найбільш поширеними способами блокування ініціатив були такі:

– відмова від реєстрації ініціативних груп (найчастіше під приводом неправильного оформлення документації, яка переважно стосувалася проведення зборів громадян із обрання ініціативних груп)<sup>44</sup>. На відміну від аналогічних ситуацій під час виборів депутатів різних рівнів, коли виборчі комісії у разі виявлення формальних порушень зобов'язані надати можливість для їх виправлення, під час ініціювання місцевих референдумів підрозділи органів місцевого самоврядування, що здійснювали перевірки поданих документів, мали право їх одразу відхилити. Щоправда, варто зазначити, що у багатьох випадках

<sup>44</sup> Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні: аналіт. доповідь / І. А. Павленко, Г. В. Макаров, О. В. Токар-Остапенко. Київ: НІСД, 2013. С. 27. URL: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/referendum-33cfe.pdf>

через недостатній рівень обізнаності із законодавством члени ініціативних груп справді припускалися помилок у діловодстві стосовно своєї діяльності. Так, протягом 2007–2008 рр. у Києві було тричі невдало проведено збори громадян з приводу ініціювання референдуму щодо довіри міському голові. Найбільш поширеними порушеннями при цьому були недостовірність персональних даних членів ініціативних груп та не підписання ними зобов'язань про дотримання виборчого законодавства<sup>45</sup>;

– зрив проведення зборів громадян, на яких обиралися члени ініціативної групи, або анулювання їхніх результатів на підставі окремих (часто сфабрикованих) процедурних порушень<sup>46</sup>. Наприклад, наприкінці 2007 р. збори громадян м. Херсона були визнані недійсними на підставі скарг кількох громадян, які заявили, що нібито не змогли потрапити до приміщення з вини організаторів<sup>47</sup>;

– затягування процесу з метою порушення встановлених термінів виконання процедур шляхом оскарження у судах або шляхом затягування судового розгляду скарг ініціаторів місцевих референдумів на бездіяльність посадових осіб місцевого самоврядування щодо реєстрації ініціативних груп. Зокрема, у 2007 р. в такий спосіб було зірвано спроби проведення місцевих референдумів у містах Харкові та Одесі. Органи місцевого самоврядування блокували реєстрацію ініціативних груп. Хоча в результаті тривалого розгляду судами скарг на бездіяльність посадових осіб останні все ж таки були змушені здійснити реєстрацію, однак ініціативні групи не встигали зібрати необхідну кількість підписів виборців у відведені законом строки. Як наслідок – міська влада відмовила у проведенні референдумів уже на законних підставах<sup>48</sup>. Схожі ситуації виникали також у кількох селах Львівської області (2007–2009 рр.) та в м. Чернівці (2011 р.)<sup>49</sup>;

– вибіркова перевірка зібраних підписів (оголошення недійсними підписних листів на підставі екстраполяції результатів аналізу лише невеликої їх частини на весь поданий масив). Наприклад, у грудні 2007 р. виконком Сумської міської ради встановив факт підробки майже 44 % підписів виборців, зібраних ініціативною групою з проведення місцевого референдуму з приводу дострокового припинення повноважень міського голови. Проте, за його ж офіційними повідомленнями, при цьому було здійснено аналіз лише 12 % зібраних підписів<sup>50</sup>. І хоча результати такої перевірки не мали прямих офіційних наслідків, вони були використані як аргумент для відмови у проведенні референдуму міською радою.

Як наслідок, переважна більшість місцевих референдумів, що проводились упродовж 1991–2012 рр., були ініційовані органами місцевого самоврядування, причому у більшості випадків предметом референдуму виступали зміни в

<sup>45</sup> Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту Про місцевий референдум в Україні № 7082 та пропозиції громадських експертів. *Часопис ПАРЛАМЕНТ*. 2012. № 1 С 5–6.

<sup>46</sup> Там само. С. 5.

<sup>47</sup> Там само.

<sup>48</sup> Там само. С. 6.

<sup>49</sup> Там само. С. 7.

<sup>50</sup> Там само.

адміністративно-територіальному поділі, щодо яких чинне законодавство прямо вимагало проведення голосувань<sup>51</sup>.

2. *Проведення незаконних референдумів (переважно з питань, що не належать до компетенції органів місцевого самоврядування).* Зокрема, місцеві референдуми проводилися з питань мовної та зовнішньої політики, форми державного устрою, статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць. Так, 1 грудня 1991 р. одночасно із всеукраїнським референдумом щодо підтримки Акта проголошення незалежності України на території Закарпатської області було проведено референдум з питань надання області статусу автономної території в складі України, а на території Берегівського району Закарпатської області та Болградського району Одеської області – щодо утворення етнотериторіальних автономій. Одночасно з виборами народних депутатів України 1994 р. було проведено референдуми у Донецькій та Луганській областях стосовно офіційного статусу російської мови, запровадження федеративного устрою України та входження держави до Економічного Союзу держав СНД. У м. Харкові одночасно з парламентськими виборами у березні 2002 р. було проведено референдум щодо спеціального статусу міста та використання російської мови поряд із державною.

У 2014 р., тобто вже після втрати чинності Законом «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», голосування проводилися навіть із питання державної приналежності окремих територій. Зокрема, це стосується референдумів з питання переходу до складу Російської Федерації Автономної Республіки Крим та м. Севастополя (16 березня), а також стосовно незалежності Донецької та Луганської областей як «народних республік» (11 травня).

При цьому за організацію незаконних місцевих референдумів до 2014 р. посадові особи не несли відповідальності внаслідок неврегульованості цього питання у законодавстві. Кримінальні провадження порушувалися лише з 2014 р. щодо організаторів референдумів 2014 р. в Автономній Республіці Крим, м. Севастополі, більшості міст і районів Донецької та Луганської областей. Однак провадження були зумовлені специфікою винесених на голосування питань і стосувалися злочинів проти безпеки держави, зазіхання на її територіальну цілісність.

3. *Використання місцевих референдумів з метою легітимізації незаконних рішень органів місцевого самоврядування за допомогою волі мешканців* (зокрема, спроби проведення в 2007 р. в Косівському районі Івано-Франківській області референдумів щодо розширення меж національного природного парку на землях, що перебували у розпорядженні держави, а також про повернення об'єктів колишнім власникам, що володіли ними до 1939 р.<sup>52</sup>).

4. *Зволікання з імплементацією результатів місцевих референдумів.* Переважно подібні факти були пов'язані з діяльністю вищих та центральних органів державної влади, які в межах наданих законом повноважень мали приймати рішення, необхідні для імплементації результатів голосування. Так,

<sup>51</sup> Там само. С. 5.

<sup>52</sup> Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії / Доповідь Лабораторії законодавчих ініціатив. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/pdfjoiner.pdf>

наприклад, низку постанов щодо зміни меж адміністративно-територіальних одиниць не було ухвалено Верховною Радою України, а рішень щодо затвердження статутів територіальних громад – Міністерством юстиції України (хоча в останньому випадку затримки відбувалися і під час реєстрації тих статутів, які не були ухвалені на місцевому референдумі)<sup>53</sup>.

Зважаючи на зазначене, можна зробити попередні висновки щодо **обставин**, які мали негативний вплив на практичне застосування інституту місцевого референдуму в Україні та мають бути враховані при підготовці нового референдарного законодавства.

1. Блокування референдумів за громадською ініціативою дуже часто було пов'язане з провідною роллю органів місцевого самоврядування в адмініструванні цього процесу. У зв'язку з цим бажано було би покласти функції з ухвалення остаточного рішення про проведення місцевих референдумів на менш заангажований у справах місцевого самоврядування орган.

2. Підстави для відхилення громадських референдарних ініціатив виникали завдяки використанню складної для реалізації процедури утворення ініціативних груп (через скликання зборів виборців для їх обрання), яка, у свою чергу, також спричиняла ускладнення пов'язаного з нею діловодства.

**Міжнародні вимоги до проведення референдумів.** З огляду на політику європейської інтеграції України законодавство стосовно відновлення інституту місцевого референдуму повинно враховувати основні засади регулювання місцевого референдуму, передбачені Кодексом належної практики щодо референдумів та Керівними принципами щодо проведення референдумів, прийнятих Радою з демократичних виборів ПАРЄ<sup>54</sup>. Згідно із цими документами основними такими засадами з точки зору забезпечення народовладдя є:

- визначення предмета місцевого референдуму виключно у межах повноважень органів місцевого самоврядування, діяльність яких охоплює відповідну територію, а також відповідність винесених на референдум питань національному законодавству;

- встановлення чітких термінів збирання підписів на підтримку ініціативи та прийняття остаточного рішення щодо проведення голосування;

- адміністрування процесу референдуму безсторонніми органами;

- рівне право на агітацію «за» і «проти» запропонованого питання, причому фінансування агітації має здійснюватися в порядку, ідентичному до фінансування політичних партій та виборчих кампаній;

- установа чіткого механізму імплементації результатів референдумів відповідно до їх юридичних наслідків.

<sup>53</sup> Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні : аналіт. доповідь. С. 29–30. URL: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/referendum-33cfe.pdf>

<sup>54</sup> Кодекс належної практики щодо референдумів // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права / за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. Київ : Логос, 2009. С. 268–289.

**Специфіка застосування вимог до референдуму в Україні.** При виборі оптимальної моделі регулювання інституту місцевого референдуму в Україні необхідно враховувати зазначені нижче *специфічні суспільні умови*.

1. *Обмеженість фінансових ресурсів місцевих бюджетів*, за рахунок яких фінансується проведення місцевих референдумів. У зв'язку з цим постає необхідність обмеження кількості місцевих референдумів, причому такими фільтрами можуть бути: а) звуження їх предмета (кола питань, що можуть бути винесені на голосування); б) встановлення великої гранично необхідної кількості підписів громадян на підтримку проведення референдуму тощо.

Також проблематичним виявляється фінансування з місцевих бюджетів кампаній зі збирання підписів на підтримку референдумів.

2. *Здійснення децентралізації влади в Україні.* Запропонований попереднім Урядом і нині чинний План дій для нового етапу реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні<sup>55</sup> (що був розроблений відповідно до однойменної Концепції, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.<sup>56</sup>) передбачає реформування адміністративно-територіального устрою шляхом укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів у примусовому порядку. У країнах з усталеним та ефективним адміністративно-територіальним устроєм (і зокрема, у державах – членах Європейського Союзу) проведення референдумів з приводу зміни меж адміністративно-територіальних одиниць найчастіше є обов'язковим<sup>57</sup>. Відповідно до статті 6 Закону «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», будь-які рішення стосовно об'єднання територіальних громад та зміни базового рівня у сільських районах також могли ухвалюватися виключно місцевим референдумом, і тому його скасування суттєво спростило процедуру утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Відповідно до даних, зібраних Міністерством юстиції України стосовно місцевих референдумів за період 1991–2009 рр.<sup>58</sup>, загальна тенденція полягала в тому, що місцеві референдуми в галузі адміністративно-територіальних меж сприяли не об'єднувчим процесам, а навпаки – подрібненню громад, що вже існують. Так, за надання статусу міст обласного значення населеним пунктам районного значення було проведено сім референдумів (лише на одному з них виборці проголосували проти). Було проведено також 14 референдумів щодо

<sup>55</sup> Уряд оновлює план дій по реформі децентралізації та ініціює новий етап змін – Володимир Гройсман / Урядовий портал. 2019. 23 січ. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-onovlyuye-plan-dij-po-reformi-decentralizaciyi-ta-iniciyuue-novij-etap-zmin-volodimir-grojsman>; План заходів з реалізації нового етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-Р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5c6/bc9/a80/5c6bc9a8028f1487090227.doc>

<sup>56</sup> Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2019 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

<sup>57</sup> Референдуми у Європейському Союзі. – С. 156.

<sup>58</sup> Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти : матер. «круглого столу», (23 липня 2009 р., м. Київ) / автор. кол.: Федоренко В. Л., Ляшко І. В., Базілевич Д. С., Кузнецова Н. О. та ін.; упоряд.: Пиняк С. І., Гарбуз Ю. П., Степанян Г. С. Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. С. 27–55.

об'єднання сільських рад або приєднання до інших населених пунктів із ліквідацією їхніх органів місцевого самоврядування, натомість з метою відокремлення населених пунктів та утворення власних органів місцевого самоврядування – 25 (майже удвічі більше). Відтак в Україні у період децентралізації місцеві референдуми можуть бути використані для зриву зазначеної реформи. Тому до її завершення не вбачається доцільним робити межі адміністративно-територіальних одиниць предметом принаймні обов'язкового референдуму.

3. *Конституційні обмеження, що частково стосуються і предмета місцевого референдуму.* Відповідно до статті 74 Конституції України референдум не може проводитися з питань податків, бюджету та амністії. Якщо екстраполювати її з загальнонаціонального рівня на місцевий, то це означатиме, що місцевий референдум не може бути проведений з питань місцевих податків (зборів) та місцевих бюджетів.

4. *Чинна система адміністративно-територіального устрою та територіальної організації публічної влади, в якій носіями місцевого самоврядування є органи влади саме територіальних громад.* Так, відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування як право самостійно вирішувати питання місцевого значення надається жителям територіальних громад (а отже, і місцевим радам сіл, селищ, міст). Натомість обласні та районні ради лише представляють спільні інтереси територіальних громад. При цьому в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» основна частина повноважень обласних та районних рад взагалі не розмежована (що ускладнює визначення предмета місцевого референдуму на зазначеному рівні), а більшість управлінських функцій та навіть повноважень щодо нормотворчої ініціативи відповідно до статті 44 цього ж Закону делегуються місцевим державним адміністраціям – органам, що є складовими вертикалі державної виконавчої влади. У зв'язку з цим є виправданим законодавче встановлення насамперед **локального за масштабом різновиду референдуму** (охоплює лише територіальні громади).

Ситуація може змінитися в разі, якщо буде реалізовано другий (конституційний) етап реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, визначений відповідною Концепцією (затвердженою Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р.)<sup>59</sup>. На цьому етапі передбачається запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні районів та областей, для чого районні та обласні ради отримують розширену сферу компетенції та право формувати власні виконавчі органи. У зв'язку з цим виникне потреба у впровадженні інституту місцевого референдуму як засобу громадського контролю за діяльністю органів місцевої влади також і на районному та обласних рівнях адміністративно-територіального устрою держави подібно до практики розвинених демократичних держав Європи.

***Спроби правового врегулювання місцевих референдумів.*** У Верховній Раді України VIII скликання ще в 2015 р. народними депутатами України було

<sup>59</sup> Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.



zareestrowano projekt Zakonu «Pro vseukraïns'kyy referendum» (reestr. № 2145a), a takozh tri alternatyvni projekty zakoniv z identychnoju nazvoju «Pro miscevyj referendum» (reestr. № 2145a-1, 2145a-2 ta 2145a-3). Odnak zoden iz zaznachenih zakonoprojektiv ne був поставлений на голосування, і по завершенню повноважень Верховної Ради України VIII скликання в 2019 р. їхню реєстрацію було скасовано.

Аналіз дає змогу виокремити низку **типових недоліків**, характерних для проектів нормативно-правових актів у галузі місцевого референдуму, що вносилися в порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України, на які серед іншого звертали увагу представники Головного науково-експертного управління Верховної Ради України.

- Проблема визначення предмета місцевого референдуму. У законопроектах цей предмет часто визначається: а) через вжиття формулювання «питання місцевого значення», у зв'язку з чим перелік питань, що можуть бути винесені на референдум, виходить за межі повноважень територіальних громад, визначених законодавством; б) використання оціночних суджень (наприклад, «питання, що становлять суспільну небезпеку...»), що допускають суб'єктивне тлумачення предмета референдуму.

- Встановлення обов'язкового референдуму при об'єднанні територіальних громад та загалом зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, що відповідає загалом засадам народовладдя та практиці демократичних країн, але створює перешкоди для проведення адміністративно-територіальної реформи.

- Класифікація референдумів за несумісними критеріями. Так, наприклад, у законопроекті № 2145a-3 одночасно пропонувалися такі види місцевого референдуму, як-от повторний та імперативний (хоча в першому випадку ідеться про підстави поновлення референдуму, а у другому – про юридичні наслідки).

- Не було передбачено взагалі можливості проведення консультативних місцевих референдумів, незважаючи на те, що цей різновид референдуму широко застосовується у державах – членах Європейського Союзу та інших демократичних країнах.

- Порушення балансу між інтересами органів публічної влади та інтересами громадянського суспільства при ініціюванні референдуму.

- Недосконалі вимоги до суб'єктів ініціювання. Так, деякі законопроекти вимагали для прийняття рішення про проведення референдуму та обрання ініціативної групи організувати загальні збори громадян. Законопроекти № 2145a-1 та 2145a-3 встановлювали спеціальну кількість учасників загальних зборів з метою обрання ініціативної групи залежно від категорії адміністративно-територіальної одиниці, зовсім не враховуючи значну відмінність між одиницями одного виду за кількістю населення (а отже, і виборців). Наприклад, чисельність населення обласного центру м. Харкова, за результатами Всеукраїнського перепису населення 2001 р., перевищувала в 12,5 раза населення іншого обласного центру – м. Ужгорода, а населення в Кривому Розі (Дніпропетровська область) – місті обласного значення – майже в 65 разів було більше ніж у м. Новодністровську (Чернівецька область)<sup>60</sup>. Мінімальна кількість учасників таких зборів у

<sup>60</sup> Населення міст України. URL: [http://ukrmap.org.ua/Naselenie\\_ukr.htm](http://ukrmap.org.ua/Naselenie_ukr.htm)

м. Севастополі пропонувалася такою ж, як і в м. Києві, але вдвічі більшою, ніж у будь-якому місті з населенням у 1 млн громадян. Таким чином, створювалися нерівні умови для мешканців населених пунктів: у малих містах процедура проведення референдумів суттєво ускладнювалася.

- Непрозорий механізм фінансування референдуму, оскільки перелічені законопроекти надавали право на агітацію під час кампанії з проведення референдуму широкому колу суб'єктів, від яких не обов'язково вимагалось відкриття спеціальних рахунків.

## 2.2. Забезпечення інших форм безпосередньої участі громадян в умовах децентралізації України

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сприяє активізації та залученню громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні. Разом із тим, в Україні на сьогодні відсутнє належне комплексне нормативно-правове забезпечення форм прямої демократії на місцевому рівні. Одна з головних причин такого стану речей полягає в тому, що сферу прямої місцевої демократії реформа децентралізації майже не зачепила. Законодавство України містить чимало механізмів залучення громадян до впливу на процес ухвалення рішень на рівні місцевого самоврядування, проте структурованою цю правову базу назвати складно.

Слід наголосити, що через наявні правові прогалини у законодавчому полі більшість інструментів місцевої демократії регулюються на місцевому рівні – у статутах територіальних громад та відповідних положеннях. Статут територіальної громади є одним із найважливіших нормативних документів, який має регулювати участь громадян у формуванні та реалізації місцевої політики, визначати її форми та процедури. Разом із тим стаття 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що «орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону *може прийняти* статут територіальної громади села, селища, міста». Тобто норма про ухвалення територіальними громадами власних статутів має рекомендаційний характер. Більше того, навіть у тих громадах, де вже є ухвалені статути та інші локальні нормативно-правові акти, вони не завжди якісні – задекларовані форми участі громадян можуть не мати конкретно прописаних вимог та процедур їх реалізації.

Одним із завдань другого етапу реформи місцевого самоврядування відповідно до урядового Плану заходів щодо реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки є вдосконалення виборчого законодавства та вибудовування механізму проведення місцевих референдумів. Мета – забезпечення можливості громадян висловлювати свою думку з різних питань не від виборів до виборів, а повсякчас <sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Уряд оновлює план дій по децентралізації та ініціює новий етап реформи, – Володимир Гройсман. URL: <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/10522.html>

Розглянемо *основні форми безпосередньої демократії, що застосовуються на місцевому рівні.*

**Загальні збори громадян** за місцем проживання передбачені статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Порядок їх проведення має визначатися Законом та Статутом територіальної громади, рішення повинні враховуватися органами місцевого самоврядування у їхній діяльності. Проте в Україні й досі закону про загальні збори громадян немає, а компетенція, порядок скликання і проведення загальних зборів та реалізації їхніх рішень регулюються застарілою Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р.<sup>62</sup>, яка була ухвалена ще до прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та чинної Конституції України.

За оцінкою експертів ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», законодавче врегулювання питання загальних зборів та конференцій членів територіальних громад сприятиме, зокрема, розвитку самоорганізації в ОТГ, допоможе встановити чіткі процедури проведення громадських обговорень із питань об'єднання та розвитку громад, що дозволить уникнути порушень і судових розглядів у цій сфері<sup>63</sup>.

**Місцева ініціатива** застосовується відповідно до статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до будь-якого питання, віднесеного до компетенції органів місцевого самоврядування. Порядок її внесення на розгляд ради визначається окремо кожним представницьким органом місцевого самоврядування або Статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

**Громадські слухання** називають однією з найпоширеніших форм участі громадськості у формуванні та реалізації місцевої політики. Проте їхнє нормативно-правове забезпечення сьогодні є чи не найгіршим<sup>64</sup>. Зокрема, недосконаліми є вимоги щодо періодичності проведення громадських слухань. Так, згідно зі статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Загалом порядок організації громадських слухань має визначатися Статутом територіальної громади. Недоліком Закону є відсутність чіткого визначення, хто є суб'єктом скликання громадських слухань ОТГ і хто визначає їхній порядок денний.

Експерти громадської організації «Центр UA» відзначають, що громадські слухання проводяться часто в незручний час і/або в незручному місці, громадськість вчасно не інформується про їх проведення. Внаслідок цього слухання часто проводяться формально або маніпулятивно в інтересах місцевої

<sup>62</sup> Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>

<sup>63</sup> Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад / Асоціація сприяння самоорганізації населення. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf>

<sup>64</sup> Організація роботи регіональних ресурсних центрів з розвитку місцевої демократії / А. С. Крупник. Одеса : ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2016. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2017/05/Methodichni-rekomendatsiyi-shhodo-roboti-RTS.pdf>

влади<sup>65</sup>.

**Консультації з громадськістю** для органів виконавчої влади, які регулюються Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»<sup>66</sup>, якою було затверджено, зокрема, «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики». Проте для органів місцевого самоврядування вони мають рекомендаційний характер.

Консультації з громадськістю наразі можуть проводитись у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма – конференції, форуми, громадські слухання, засідання «круглого столу», збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, інтернет-конференції, електронні консультації) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Щодо публічних консультацій, то проект Закону передбачає дві форми проведення публічних консультацій: 1) електронні консультації шляхом оприлюднення консультаційного документа, проекту акта на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень для отримання пропозицій і зауважень; 2) публічне обговорення шляхом проведення публічних заходів (засідань за круглим столом, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-, відеоконференцій тощо).

У контексті питань нормативно-правового забезпечення громадської участі у прийнятті політичних рішень, у т. ч. на місцевому рівні, актуальною та важливою ініціативою є законодавче врегулювання механізму **публічних консультацій**. Основою для напрацювання відповідного законопроекту міг би стати законопроект про публічні консультації (реєстр. № 7453)<sup>67</sup>, який було внесено до парламенту попереднього скликання. Проект Закону, зокрема, визначає стандарти проведення публічних консультацій за принципом повного циклу. Так, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний здійснювати планування та своєчасно оприлюднювати інформацію щодо підготовки проектів актів, забезпечувати доступ до такої інформації, організувати проведення публічних консультацій на всіх етапах формування державної, регіональної, політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проекту актів; звітувати про результати проведення публічних консультацій з обґрунтуванням прийнятого рішення і причин відхилення пропозицій. Прогресивною новацією законопроекту є положення, відповідно до якого розгляд проектів нормативних актів відбувається лише за умови проведення публічних консультацій, порушення процедури проведення яких може бути підставою для перегляду прийнятого рішення. Також законопроектом передбачається створення суб'єктами владних повноважень інформаційних реєстрів заінтересованих осіб тощо.

<sup>65</sup> Зелена книга: залучення громадян до розробки та ухвалення рішень місцевим самоврядуванням. URL: [https://centreua.org/wp-content/uploads/2018/07/GB-DECISION\\_UKR\\_PRINT.pdf](https://centreua.org/wp-content/uploads/2018/07/GB-DECISION_UKR_PRINT.pdf)

<sup>66</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 0311.2010 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

<sup>67</sup> Проект Закону про публічні консультації від 27.12.2017 р. № 7453. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63237](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237)

Незважаючи на позитивний Висновок БДІПЛ ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про публічні консультації», до нього було надано чимало зауважень<sup>68</sup>, що причинило повернення цього документа у вересні 2018 р. Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування на доопрацювання ініціатору внесення – Кабінету Міністрів України.

Зокрема, зауваження у висновку Головного науково-експертного управління загалом зводяться до того, що чимало аспектів, які стосуються проведення публічних консультацій, не врегульовані або погано врегульовані. Серед них: неузгодженість термінів «учасники публічних консультацій» та «заінтересовані особи»; відсутність строків інформування про проведення публічних консультацій відповідних осіб, які мають встигнути набути статус «заінтересованих», для включення у відповідний Інформаційний реєстр; відсутність регламентації видів публічних заходів, особливостей їх проведення; відсутність чіткої процедури відповідальності за порушення порядку проведення публічних консультацій.

Щодо досвіду впровадження публічних консультацій в українських ОТГ, така практика сьогодні не є поширеною, а якщо й існує на місцях, то на початковому рівні і часто є формальною. Про це свідчать результати дослідження, що проводилось у форматі фокус-груп із представниками п'яти регіонів України Київським міжнародним інститутом соціології в межах проекту «Відповідальне управління громадою», що впроваджується Громадянською мережею ОПОРА за підтримки Програми «U-LEAD з Європою»<sup>69</sup>.

Згідно із дослідженням Одеського інституту соціальних технологій за участі фахівців ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у територіальних громадах досить активно проводяться *громадські обговорення*<sup>70</sup> з метою детального ознайомлення широкої громадськості з проектом суспільно значущого нормативного акта або привернення суспільної уваги до проблеми. Процедура громадського обговорення згадується в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Її застосовують у процесі попереднього розгляду ідеї добровільного об'єднання територіальної громади. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень голови районної, обласної, районної у місті ради передбачає організацію обговорення громадянами проектів рішень ради та важливих питань місцевого значення. Також у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» зазначено, що питання, пов'язані з регуляторною діяльністю, мають обговорюватися відкрито за участю представників громадськості. Однак цим законодавча база громадського обговорення обмежується, а отже, є фрагментарною і вочевидь недостатньою для повноцінного визначення процедур застосування цього механізму місцевої демократії.

<sup>68</sup> Висновок БДІПЛ ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про публічні консультації». URL: <https://www.legislationline.org/documents/id/20028+&cd=2&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>

<sup>69</sup> Публічні консультації – інструмент діалогу влади з громадою. URL: <https://ar.volyn.ua/2018/11/16/publichni-konsultatsiyi-instrument-dialogu-vlady-z-gromadoyu/>

<sup>70</sup> Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад.

Водночас слід зазначити, що, на відміну від громадських слухань, які мають регулюватись виключно Статутом територіальної громади, і на відміну від консультацій з громадськістю, що регулюються Постановою Кабінету Міністрів України № 996, громадські обговорення можуть регулюватися відповідним Положенням або іншим локальним нормативно-правовим актом, затвердженим місцевою радою.

Проте у нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування можуть бути не прописані вимоги та процедури проведення громадських обговорень. Як наслідок, місцеві органи влади можуть вдаватися до маніпуляцій, у т. ч. для перешкодження реальному впливу та контролю громадян, що, своєю чергою, може погано позначитися на довірі до реалізації реформи децентралізації. Тому питання забезпечення проведення громадських обговорень потребує врегулювання на законодавчому рівні.

## ВИСНОВКИ

Реалізація закладеного в Конституцію України принципу народовладдя передбачає також розвиток форм прямої демократії. Разом із тим, передбачені Основним Законом України такі форми безпосередньої участі громадян, як-от загальнонаціональний та місцеві референдуми, вже тривалий час не мають відповідного нормативно-правового забезпечення.

На сьогоднішній день, громадяни України мають можливість реалізовувати своє право здійснювати владу безпосередньо виключно на місцевому рівні. Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачені (окрім місцевого референдуму):

- загальні збори громадян;
- місцева ініціатива;
- громадські слухання;
- громадські обговорення.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» регулюється проведення консультацій з громадськістю для органів виконавчої влади. Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» регулюється питання відкликання депутатів місцевих рад.

Разом із тим, реалізація цих форм прямої демократії на місцевому рівні також вимагає вдосконалення нормативно-правового забезпечення.

Запровадження нових форм безпосередньої участі, таких як народна законодавча ініціатива, «народне вето» та відкликання народних депутатів України виборцями, передбачатиме в першу чергу внесення змін до Конституції України.

Актуальність вирішення питань, пов'язаних із розвитком форм прямої демократії в Україні та їх використанням як елемента політичного життя та державного управління, зумовлена функціональною тріадою, де залучення громадян до процесу ухвалення рішень:

- створює конкуренцію політичним, регіональним та бізнес-елітам (групам монопольного економічного впливу), що монополізували доступ до влади;
- ставить органи влади під додатковий контроль з боку громадськості;
- відіграє функцію стабілізації держави, підвищуючи легітимність рішень, що ухвалюються, затверджуючи верховенство загальнонаціонального референдуму у питаннях щодо зміни території України, а також створюючи інструменти з вирішення гострих внутрішньополітичних конфліктів та запобігання їх розвитку до революційної ситуації.

Крім того, використання форм демократії участі на місцевому рівні в умовах децентралізації сприяє ефективнішому використанню місцевих ресурсів (коштів місцевих бюджетів, майна, землі, природних ресурсів, які є у власності

територіальних громад), кращому оперативному реагуванню влади на потреби громади, посиленню громадянських компетенцій та формуванню відчуття спільноти серед мешканців ОТГ, а також створює нові можливості для успішного розвитку громад.

Реалізація всіх цих завдань вимагає відповідного нормативно-правового забезпечення форм безпосередньої демократії в Україні з урахуванням можливих ризиків, пов'язаних із їх використанням.

У процесі розробки нового та вдосконалення чинного законодавства, яким регулюються питання реалізації в Україні форм прямої демократії, необхідно дотримуватися кількох *загальних принципів*.

1. З метою створення умов для максимально ефективного використання форм прямої демократії та разом із тим убезпечення від зловживань і маніпуляцій доцільно дотримуватися принципу, за яким що вищим є рівень проведення голосування, то складнішою має бути його організація, відтак має запроваджуватися більше обмежень до застосування. Тобто від широкого використання на рівні місцевого самоврядування – до чітко регламентованого, з визначеного переліку найважливіших для країни питань та обмеженим переліком можливих суб'єктів ініціювання проведення на рівні загальнонаціональному.

2. Якщо на місцевому рівні можливо передбачити проведення як консультативних голосувань, так і імперативних, то на загальнонаціональному (з метою запобігання ігноруванню вищими органами влади результатів референдуму) варто передбачити обов'язковість реалізації ухвалених народом рішень. Такі обов'язкові до виконання рішення мають ухвалюватися більшістю від громадян з правом голосу (встановлений мінімальний поріг участі).

Проводити консультативні референдуми на загальнонаціональному рівні – дорого та нераціонально.

3. До установчих референдумів, якими закріплюється рішення, прийняте вищим представницьким органом країни, вимога мінімальної явки не повинна застосовуватися. Такі рішення вже мають початкову легітимацію внаслідок схвалення парламентом (вищим представницьким органом країни) і лише закріплюються всеукраїнським голосуванням. Також цей підхід убезпечує залежність прийняття таких важливих рішень, як-от зміна Конституції (або внесення змін до Конституції відповідно до статті 156 Основного Закону), від абсентеїзму.

4. Наявність обмежувального переліку питань, які за будь-яких обставин не можуть бути предметом референдумів.

5. Організація проведення референдумів державними структурами, які не є заінтересованими сторонами (наприклад, ЦВК, територіальні виборчі комісії).

6. Часові та процесуальні обмеження можливості вносити зміни представницькими органами влади до рішень, що були ухвалені на референдумах.

7. Ухвалені на референдумах закони не повинні суперечити Конституції України. Тож, у разі наявності в цих законопроектах ознак невідповідності Основному Закону України, Президент України або ЦВК мають звертатися до Конституційного Суду України за висновком напередодні проведення голосування. Проведення референдуму такому випадку відкладається до отримання висновку Конституційного Суду України.



## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### **Нормативно-правове забезпечення загальнонаціональних форм безпосередньої участі громадян**

При напрацюванні законодавчих ініціатив щодо розширення інститутів народовладдя доцільно передбачити, що право громадян на народну законодавчу ініціативу *реалізується* ними як *через всеукраїнський референдум за народною ініціативою («народне veto»)*, так і *через Верховну Раду України*.

#### *Законодавчий референдум за ініціативою Президента України та «народне veto»*

1. Надати Президенту України право призначати всеукраїнський референдум щодо: а) прийняття законопроектів у разі відхилення Верховною Радою України законопроектів, внесених Главою держави; б) скасування законів у разі подолання Верховною Радою України veto Глави держави щодо відповідних законів; в) прийняття поданих до парламенту за народною ініціативою законопроектів у разі їх відхилення ВР України.

2. Предметом законодавчого референдуму за народною ініціативою має бути питання скасування закону, прийнятого Верховною Радою України («народне veto»). При цьому референдум не проводиться, якщо парламент самостійно відміняє такий закон;

Водночас необхідно передбачити, що:

1) у разі винесення на всеукраїнський референдум питання прийняття закону (внесення до нього змін) парламент у місячний термін може винести на цей же референдум альтернативний законопроект.

2) закони, прийняті на всеукраїнському референдумі, можна змінювати за звичайною парламентською процедурою не раніше ніж через п'ять років або двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України наступного скликання;

3) закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, набуває чинності за загальним правилом набуття чинності законів України (не раніше від дня його опублікування).

#### *Народна законодавча ініціатива, що реалізується через Парламент України*

Для цього, зокрема, необхідно передбачити, що:

1) народна законодавча ініціатива реалізується шляхом внесення постатейно розробленого законопроекту;

2) народна законодавча ініціатива на розгляд парламенту може бути внесена на вимогу не менше як ста тисяч виборців;

3) повторне подання до Верховної Ради України законопроекту за народною ініціативою з одного й того самого питання, віднесеного до сфери

регулювання законом, можливе не раніше ніж через один рік з дня відхилення парламентом попередньої законодавчої ініціативи. При цьому до закінчення цього строку такий законопроект може бути винесений на всеукраїнський референдум Президентом України.

Водночас необхідно підкреслити, що низка нових законодавчих ініціатив спочатку потребуватиме внесення змін до Конституції України у порядку, що визначений Розділом XIII Конституції. Відповідно до вищезазначених рішень та висновків Конституційного Суду України в Основному Законі України необхідно передбачити:

- 1) порядок прийняття народом на всеукраїнському референдумі нової Конституції України (нової редакції);
- 2) порядок прийняття, внесення змін та скасування народом на всеукраїнському референдумі законів;
- 3) встановлення відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення народної законодавчої ініціативи, що реалізується через Верховну Раду України.

### **Законодавче забезпечення форм безпосередньої участі громадян на місцевому рівні**

#### *Відновлення інституту місцевого референдуму*

Проект Закону про місцевий референдум, який буде розроблений робочою групою Верховної Ради України, повинен містити низку попередньо сформульованих основних норм.

1. Проведення місцевих референдумів лише на рівні територіальних громад (принаймні до завершення реформи адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади у напрямі децентралізації).

2. Визначення предмета місцевого референдуму в межах компетенції відповідних органів місцевого самоврядування із виключенням окремих питань, що стосуються:

- внутрішньої організації роботи місцевих рад, інших органів місцевого самоврядування та їх апаратів;
- обрання, призначення на посади та звільнення з посад осіб, які обираються, призначаються та звільняються на пленарних засіданнях місцевих рад;
- встановлення місцевих податків та зборів, тарифів на послуги, що надаються населенню, а також затвердження та виконання місцевих бюджетів;
- зміни меж територіальних громад та інших адміністративно-територіальних громад (до завершення адміністративно-територіальної реформи);
- повноважень, делегованих органами державної влади.

3. Передбачити можливість проведення імперативного та консультативного типів референдуму (залежно від форми питання та явки виборців). Зокрема, необхідно передбачити:

- винесення на імперативний референдум лише готових проектів рішень;
- винесення лише на консультативний референдум загально сформульованих питань;

– перетворення імперативного референдуму на консультативний, якщо у ньому взяли участь менше виборців за встановлений поріг явки – 50 % виборців, внесених до списків (замість визнання референдуму таким, що не відбувся).

– визначення, що імперативний референдум вважається таким, що відбувся, тільки якщо в ньому взяли участь 50 % виборців.

4. Упровадження однорівневої системи ініціювання місцевого референдуму за громадською ініціативою (при паралельному збереженні права місцевих рад на референдумну ініціативу).

Суб'єктом ініціювання місцевого референдуму при цьому можуть бути:

- а) офіційно зареєстрована місцева організація політичної партії;
  - б) громадська організація чи громадське об'єднання, що діє на території адміністративної одиниці, або місцеве відділення такої організації (об'єднання);
  - в) ініціативна група, що складається з жителів територіальної громади.
- Кількісний склад такої групи має визначатися кількістю виборців на відповідній території та становити не менш як:

- 10 осіб – для громади, у якій відповідно до відомостей Державного реєстру виборців налічується не більш як 1 тис. виборців;
- 20 осіб – для громади, у якій налічується понад 1 тис., не більш як 10 тис. виборців;
- 50 осіб – для громади, у якій налічується понад 10 тис., але не більш як 100 тис. виборців;
- 100 осіб – для громади, у якій налічується понад 100 тис., але не більш як 500 тис. виборців;
- 150 осіб – для громади, у якій налічується понад 500 тис., але не більш як 1 млн виборців;
- 200 осіб – для громади, у якій налічується понад 1 млн виборців.

Право ініціювати проведення місцевого референдуму має бути надано ініціативній групі, яка після реєстрації (здійснюється протягом 15 днів із моменту подання документів до територіальної виборчої комісії) має забезпечити збирання підписів виборців на підтримку своєї ініціативи.

При цьому мінімальна кількість підписів виборців, необхідна для оголошення референдуму за громадською ініціативою, має становити не менше 10 % від кількості осіб із правом голосу, що проживають на цій території, а строк, відведений для збирання підписів, – 30 календарних днів.

Повинна бути передбачена можливість реєстрації ініціативної групи, що офіційно відстоюватиме протилежну до ініціаторів референдуму позицію.

5. Обмеження в часі щодо кількості винесених питань та сумісництва з іншими випадками голосування.

Один суб'єкт референдумної ініціативи не повинен виносити на голосування в один і той же день: а) більше ніж п'ять питань; б) різні за формою питання (загальне формулювання та проект рішення).

Якщо ініціатива передбачає винесення на референдум одночасно кількох питань, встановити необхідність збирання підписів окремо за кожне питання.

У випадку, якщо різні суб'єкти референдумної ініціативи здійснюють спробу винести на референдум проекти рішення практично з одного й того самого

питання, має бути передбачено можливість одночасного винесення на голосування всіх пропонованих проектів та включення їх до бюлетеня для голосування як альтернативних варіантів.

Рішення про реєстрацію наступної референдумної ініціативи з нових питань може бути прийняте територіальною виборчою комісією не раніше ніж через 90 днів після голосування на місцевому референдумі або до прийняття остаточного рішення (включно з можливим оскарженням в судовому порядку) про відмову попередньому зареєстрованому суб'єктові у проведенні референдуму.

6. Лібералізація вимог щодо оформлення документації з ініціювання референдуму. Необхідно передбачити можливість виправлення порушень у документах, які подаються до органу, який ухвалює остаточне рішення про призначення голосування (аналогічно до процедури, що діє під час виборів).

7. Адміністрування місцевого референдуму безпосередньо не заінтересованими або політично нейтральними органами.

Надати повноваження щодо прийняття остаточного рішення про оголошення референдуму (незалежно від суб'єкта його ініціювання) місцевій державній адміністрації (після завершення реформи територіальної організації влади цю функцію доцільно покласти на префектів). Підставами для відмови у проведенні референдуму можуть бути: вихід питання за межі компетенції відповідних органів місцевого самоврядування, порушення інших обмежень щодо предмета референдуму; невідповідність винесеного проекту рішення Конституції та законам України; порушення вимог щодо форми та кількості питань або щодо розведення в часі місцевих референдумів; недостатня кількість членів ініціативної групи або підписів на підтримку референдуму, а також встановлення факту подання недостовірних даних щодо такої кількості.

Покласти функції управління процесом референдуму на територіальні виборчі комісії, утворені як постійно діючі колегіальні органи відповідно до Закону України «Про місцеві вибори».

8. Сприяння прозорості референдумної агітації. Право на таку агітацію мають отримати лише ініціативні групи, що формують виборчі фонди на банківських рахунках у встановленому законом порядку, який має бути ідентичним до передбаченого Законом «Про місцеві вибори».

9. Щодо імплементації результатів імперативного референдуму та проведення повторного референдуму:

- відобразити у змінах до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що рішення, прийняті на імперативному місцевому референдумі у межах повноважень органів місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу стосовно актів цих органів місцевого самоврядування. Виходячи з цього, у законодавстві мають бути встановлені обмеження в часі щодо перегляду норм, прийнятих на місцевому референдумі:

а) акти або їх окремі положення, ухвалені на імперативному референдумі, можуть бути скасовані наступним аналогічним референдумом не раніше ніж через два роки, а відповідним рішенням органу місцевого самоврядування – не раніше ніж через п'ять років;

б) у разі відхилення рішення на імперативному референдумі (проти рішення проголосувало понад 50 % учасників) повторний референдум із того ж питання

може бути проведений не раніше ніж через два роки, а місцевою радою відхилене у такий спосіб рішення може бути підтримане без проведення повторного референдуму не раніше ніж через п'ять років;

- встановити, що нормативні акти, прийняті на імперативному референдумі, набувають чинності на десятий день після офіційного опублікування результатів референдуму.

10. У разі здійснення децентралізаційної адміністративно-територіальної реформи (передбаченої другим етапом реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні від 01 квітня 2019 року) адаптувати деякі зазначені вимоги щодо використання інституту місцевого референдуму на районному та регіональному рівнях адміністративно-територіального устрою:

Покласти функції з ухвалення остаточного рішення про призначення референдуму на префектів.

Поширити вимоги щодо змісту та предмета місцевого референдуму (питань, що можуть виноситися на голосування) на референдуми, що відбуватимуться на інших рівнях адміністративно-територіального устрою.

Поширити критерії щодо чисельності ініціативних груп та мінімальної кількості зібраних підписів, встановлені для територіальних громад залежно від кількості зареєстрованих виборців, на інші категорії адміністративно-територіальних одиниць.

Запровадити обов'язковий референдум щодо прийняття рішень, пов'язаних зі зміною меж або утворенням нових адміністративно-територіальних одиниць, крім тих, номінальний перелік яких визначений Конституцією або законами України (щодо останніх референдум проводиться не може). Рішення може бути поставлене на голосування лише в разі, якщо утворені або територіально змінені адміністративно-територіальні одиниці відповідатимуть критеріям, встановленим законодавством.

### **Інші форми прямої демократії (місцевого рівня)**

З метою створення сприятливих умов для реалізації прав громадян на участь в управлінні громадою відповідно до Плану реалізації другого етапу реформи децентралізації вважаємо за необхідне запропонувати такі пріоритетні напрями вдосконалення прямої місцевої демократії.

1. Розробити проект Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад у місці проживання» з метою чіткого забезпечення процедур реалізації цієї, передбаченої Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», форми участі громадян.

2. Доопрацювати проект Закону «Про публічні консультації» (реєстр. № 7453) щодо чіткого визначення процедур регламентації публічних консультацій, механізмів контролю за виконанням органами місцевої влади рішень, що були ухвалені в результаті проведення публічних консультацій, а також процедур притягнення до відповідальності за порушення порядку їх проведення.

3. Розробити та внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обов'язкового прийняття статутів територіальних

громад і встановлення загальних вимог та процедур для громадських слухань і місцевих ініціатив.

#### 4. Обласним державним адміністраціям:

- за участю експертів та громадськості сприяти розробці та ухваленню статутів територіальних громад<sup>71</sup> у створених в області ОТГ як основного документа, що регулює життєдіяльність громади, та у якому мають бути передбачені процедури забезпечення належного представництва, захисту прав та інтересів мешканців периферійних громад, а також механізми узгодження цих інтересів з інтересами ОТГ (наприклад, визначити порядок і критерії ведення моніторингу розвитку населених пунктів, що входять до складу ОТГ, для врахування їхніх потреб при формуванні планів і програм);
- сприяти розробці та ухваленню т. зв. «мінімального» набору правових механізмів місцевої демократії в містах та ОТГ області, окрім Статуту територіальної громади, а саме: регламентів рад та виконавчих органів рад ОТГ, положень «Про місцеву ініціативу», «Про громадські слухання», «Про загальні збори громадян за місцем проживання», «Про порядок створення та діяльності ОСНів», Порядку консультацій із громадськістю тощо. Подібні локальні документи покликані деталізувати положення статутів громад та чітко визначити процедури застосування механізмів безпосередньої громадської участі на всіх етапах розробки рішень.

<sup>71</sup> При розробці статутів або доопрацюванні чинних варто скористатись *Методичними рекомендаціями щодо розроблення Статуту територіальної громади* від 20 лютого 2019 р., які були підготовлені експертами за ініціативи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, та містять усі необхідні зразки документів (див.: Методичні рекомендації. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovil-ne/metodychni-rekomendatsiyi/>).

Наукове видання

ПАВЛЕНКО Ірина Анатоліївна, ДАНИЛЯК Олександр Олександрович,  
МАКАРОВ Гліб Валерійович, РУДЕНКО Анна Федорівна

**РОЗВИТОК ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ  
В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ДОЦІЛЬНОСТІ  
ТА ПЕРСПЕКТИВ ЗАСТОСУВАННЯ**

Аналітична доповідь

Редактор *Т. В. Карбовнича*

Відповідальний за випуск *А. Ю. Іщенко*

Електронну публікацію підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень  
вул. Пирогова, 7-а, Київ, 01030  
Тел./факс: (044) 234-50-07  
e-mail: [info-niss@niss.gov.ua](mailto:info-niss@niss.gov.ua)  
<http://www.niss.gov.ua>

**РОЗВИТОК ФОРМ  
БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ  
ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ:  
АНАЛІЗ ДОЦІЛЬНОСТІ ТА  
ПЕРСПЕКТИВ  
ЗАСТОСУВАННЯ**



# Функції безпосередньої демократії

- **Конкуренція:**

конкуренція політичним, регіональним та бізнес-елітам, що монополізували доступ до влади.

- **Контроль:**

контроль органів влади з боку громадськості.

- **Стабілізація:**

шляхом підвищення легітимності рішень, що ухвалюються, затвердження верховенства загальнонаціонального референдуму в питаннях щодо зміни території України, створення інструментів вирішення гострих внутрішньополітичних конфліктів та запобігання їх розвитку до революційної ситуації.

# Форми безпосередньої демократії

## • **Ті, що діють:**

- загальні збори громадян;
- місцева ініціатива;
- громадські слухання;
- громадські обговорення;
- консультації з громадськістю;
- відкликання депутатів місцевих рад.

## • **Ті, що не діють:**

- *передбачені Конституцією*
  - всеукраїнський референдум;
  - місцевий референдум.
- *анонсовані*
  - народна законодавча ініціатива;
  - «народне вето»;
  - відкликання народних депутатів України;
  - публічні консультації.

# Загальні принципи реалізації

- Що вищим є рівень проведення голосування, то складніша організація та більше обмежень щодо застосування.
- Консультативний та імперативний референдуми – на місцевому рівні, лише імперативний – на загальнонаціональному.
- Імперативний референдум з мінімальним порогом участі громадян із правом голосу.
- Установчий референдум (утвердження нової Конституції) без мінімального порогу явки.

- Наявність обмежувального переліку питань, які не можуть бути предметом референдумів.
- Організація проведення референдумів державними структурами, які не є зацікавленими сторонами (наприклад, ЦВК, територіальні виборчі комісії).
- Часові та процесуальні обмеження можливості вносити зміни до рішень, що були ухвалені на референдумах.
- Ухвалені на референдумах закони не повинні суперечити Конституції України.

**Нормативно-правове  
забезпечення  
загальнонаціональних  
форм  
безпосередньої участі**

# Установчий референдум

*(прийняття нової Конституції України)*

1. Внесення Верховною Радою України змін до чинної Конституції України, які передбачатимуть порядок прийняття нової Конституції України на референдумі.
2. Затвердження на референдумі цієї зміни до розділу XIII Конституції України.
3. Імплементация процедури ухвалення нової Конституції у законодавство України.
4. Визначення на другому референдумі волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції (рішення КСУ № 3-рп/2000 та 6-рп/2008);
5. Ухвалення тексту нової Конституції України на третьому референдумі.

# Законодавчий референдум за ініціативою Президента України

*Президент України матиме право призначати всеукраїнський референдум щодо:*

- Прийняття законопроектів – у разі відхилення Верховною Радою України законопроектів, внесених Главою держави.
- Скасування законів – у разі подолання Верховною Радою України вето Глави держави до відповідних законів.

*Парламент у місячний термін може винести на цей же референдум альтернативний законопроект.*

- Прийняття законопроектів, поданих за народною ініціативою до парламенту, у разі їх відхилення Верховною Радою України.

# Всеукраїнський референдум за народною ініціативою

*(«народне вето»)*

- Скасування закону, прийнятого Верховною Радою України («народне вето»).
- Визначений мінімальний поріг явки.
- Референдум не проводиться, якщо парламент самостійно відміняє такий закон.



# Упровадження «народного вето»

- На першому етапі: внесення Верховною Радою України змін до чинної Конституції України, які передбачатимуть порядок скасування законів.
- На другому етапі: імплементація конституційних змін у законодавство.

## Необхідно передбачити, що:

- закони, прийняті на всеукраїнському референдумі, можна змінювати за звичайною парламентською процедурою не раніше ніж через п'ять років або двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України наступного скликання;
- закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, набуває чинності за загальним правилом набуття чинності законів України (не раніше від дня його опублікування).

# Народна законодавча ініціатива, що реалізується через парламент

- Народна законодавча ініціатива реалізується шляхом внесення постатейно розробленого законопроекту;
- на вимогу не менше як ста тисяч виборців;
- повторне подання до Верховної Ради України законопроекту за народною ініціативою з одного й того самого питання можливе не раніше ніж через рік з дня відхилення парламентом попередньої законодавчої ініціативи. При цьому до закінчення цього строку такий законопроект може бути винесений на всеукраїнський референдум Президентом України.

# Контрольно-відкличний референдум

*(відкликання народного депутата,  
який втратив довіру виборців)*

- На першому етапі: внесення змін до статті 81 Конституції України;
- На другому етапі: імплементація конституційних змін у відповідних законах.

*Реалізація можлива лише за умови запровадження анонсованої пропорційної системи виборів із відкритими списками.*

*Законодавче забезпечення  
форм безпосередньої  
участі на місцевому рівні*

# Місцевий референдум

1. Проведення місцевих референдумів лише на рівні територіальних громад (до завершення реформи децентралізації).
2. Визначення предмету місцевого референдуму в межах компетенції відповідних органів місцевого самоврядування із виключенням питань щодо:
  - внутрішньої організації роботи місцевих рад, інших органів місцевого самоврядування та їх апаратів;
  - обрання, призначення на посади та звільнення з посад осіб, що обираються, призначаються та звільняються на пленарних засіданнях місцевих рад;
  - проблем, пов'язаних із встановленням місцевих податків та зборів, тарифів на послуги, що надаються населенню, а також із затвердженням та виконанням місцевих бюджетів;
  - зміни меж територіальних громад та інших адміністративно-територіальних громад (до завершення адміністративно-територіальної реформи);
  - у межах повноважень, делегованих органами державної влади.

3. Передбачити можливість проведення імперативного та консультативного типів референдуму із винесенням:
- на імперативний референдум лише готових проектів рішень;
  - лише на консультативний референдум загально сформульованих питань.

*Імперативний референдум вважається таким, що відбувся, тільки тоді, якщо у ньому взяли участь 50 % виборців.*

*Перетворення імперативного референдуму на консультативний відбувається тоді, якщо у ньому взяли участь менше виборців, ніж встановлено порогом явки, – 50 % виборців, внесених до списків.*

4. Упровадження однорівневої системи ініціювання місцевого референдуму за громадською ініціативою (при паралельному збереженні права місцевих рад на референдумну ініціативу).

## 5. Суб'єкти ініціювання місцевого референдуму:

- офіційно зареєстрована місцева організація політичної партії;
- громадська організація чи громадське об'єднання, що діє на території адміністративної одиниці, або місцеве відділення такої організації (об'єднання);
- ініціативна група, що складається з жителів територіальної громади. Кількість такої групи має визначатися кількістю виборців на відповідній території.

6. Мінімальна кількість підписів виборців, необхідна для оголошення референдуму за громадською ініціативою, не менше 10 % від кількості осіб із правом голосу, які проживають на цій території.

7. Передбачити можливість реєстрації ініціативної групи, що відстоюватиме протилежну позицію до ініціаторів референдуму.



8. Обмеження в часі щодо кількості винесених питань та сумісництва з іншими випадками голосування:
  - не повинно виноситися на голосування в один і той самий день:
    - а) більше ніж 5 питань;
    - б) різних за формою питань (загальне формулювання та проект рішення).
9. Передбачити можливість одночасного винесення на голосування всіх пропонованих альтернативних проектів.
10. Рішення про реєстрацію наступної ініціативи щодо референдуму з нових питань не може бути прийняте раніше ніж через 90 днів після голосування або до прийняття остаточного рішення (включно можливі оскарження у судовому порядку) про відмову попередньому зареєстрованому суб'єктові у проведенні референдуму.
11. Лібералізація вимог щодо оформлення документації.

12. Адміністрування місцевого референдуму безпосередньо не зацікавленими або політично нейтральними органами:

- надати повноваження щодо прийняття остаточного рішення про оголошення референдуму місцевій державній адміністрації (після завершення реформи територіальної організації влади дану функцію доцільно покласти на префектів);
- покласти функції управління процесом референдуму на територіальні виборчі комісії, утворені як постійно діючі колегіальні органи відповідно до Закону України «Про місцеві вибори».

13. Сприяння прозорості референдумної агітації. Право на агітацію мають отримати лише ініціативні групи, що формують виборчі фонди на банківських рахунках у встановленому законом порядку, який має бути ідентичним до передбаченого Законом України «Про місцеві вибори».

14. Встановити обмеження в часі щодо перегляду норм, прийнятих на місцевому референдумі.

15. У разі здійснення другого етапу реформи децентралізації адаптувати деякі зазначені вимоги до використання інституту місцевого референдуму на районному та регіональному рівнях.

# Інші форми прямої демократії (місцевого рівня)

- Розробити проект Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад у місці проживання».
- Доопрацювати проект Закону «Про публічні консультації» (реєстр. № 7453).
- Розробити та внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обов'язкового прийняття статутів територіальних громад та встановлення загальних вимог і процедур для громадських слухань та місцевих ініціатив.