

<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-33-04>

УДК 324

Л. В. ГУДЗЬ,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного і

муніципального права юридичного факультету

e-mail: l.v.gudz@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2064-014X>

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

майдан Свободи, 4, м. Харків, Україна, 61022

МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

АНОТАЦІЯ: *Вступ.* У статті сформульовано пропозиції щодо підвищення ефективності правового регулювання інституту місцевого референдуму і залучення громадян до здійснення місцевого самоврядування на основі порівняльно-правового аналізу нормативно-правового регулювання місцевого референдуму у країнах Європейського Союзу та України.

Короткий зміст основних результатів дослідження. У країнах ЄС на відміну від загальнодержавних референдумів, місцеві референдуми проводяться на території суб'єкта федерації, автономного утворення або адміністративно-територіальної одиниці. На таких референдумах вирішуються питання місцевого значення. Порядок законодавчого закріплення місцевого референдуму у країнах ЄС можливе на трьох рівнях: конституційному, національного законодавства, місцевому. Спосіб регулювання залежить від того, як розподіляються повноваження між національним, регіональним і місцевим рівнями управління в конкретній країні.

В Україні нормативне регулювання місцевих референдумів здійснюється на двох рівнях: конституційному та законодавчому рівнях. На законодавчому рівні окремі норми щодо проведення референдумів містяться у Законах: «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] та «Про добровільне об'єднання територіальних громад». На даний час, проведення місцевих референдумів в Україні є неможливим через відсутність спеціального закону в даній сфері. Ми вважаємо це грубим порушенням міжнародних демократичних стандартів, оскільки, як уже зазначалось вище, місцевий референдум є однією з основних форм локального народовладдя, зміст якого полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найбільш важливих рішень місцевого значення шляхом таємного голосування.

Охарактеризовано основні види референдумів, які проводяться у країнах ЄС: обов'язкові і факультативні; імперативні і консультативні, відкладальні і відхиляючі; референдуми, які проводяться за ініціативою органів влади та народною ініціативою тощо. У країнах ЄС закріплено два способи визначення предмету місцевого референдуму: шляхом визначення питань, які можуть бути винесені на референдум та шляхом визначення питань, які не можуть бути винесені на референдум. Зокрема, не можуть бути предметом місцевого референдуму: питання призначення та звільнення місцевих чиновників; вибори; питання бюджету, фінансової та фіскальної політики; питання щодо зміни територіальних кордонів. Проаналізовано питання адміністрування референдумів та процедури оскарження результатів місцевих референдумів в країнах ЄС.

Висновки. В результаті проведеного аналізу запропоновано задля підвищення ефективності правового регулювання інституту місцевого референдуму та усунення «правового вакууму» в даній сфері необхідно прийняти окремий Закон «Про місцевий референдум». Проект закону №5512 «Про місцевий референдум», який був зареєстрований 19 травня 2021 року у парламенті потребує вдосконалення, а саме: щодо врегулювання можливості проведення місцевого референдуму як на муніципальному (місцевому) рівні так і на регіональному рівні, тобто на рівні області, району та Автономної Республіки Крим щодо вирішення питань, які становлять спільні інтереси цих громад; не всі місцеві референдуми повинні бути імперативними поділ місцевих референдумів на імперативні та консультативні може залежати від кворуму участі, наприклад, якщо явка складає 50% відсотків і більше – імперативний, консультативний – якщо явка менше 50%; вирішити проблему фінансування місцевих референдумів, передбачити механізм часткової компенсації витрат з державного бюджету.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: *місцевий референдум, загальнодержавний референдум, народовладдя, демократія, безпосередня форма народовладдя, адміністрування референдумів.*

Як цитувати: Гудзь Л. В. Місцеві референдуми у країнах Європейського Союзу та України: порівняльна характеристика *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, серія «Право»*. 2022. Вип. 33. С. 44-51. DOI:<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-33-04>

In cites: Gudzy L. V. Local referendums in the European Union and Ukraine: comparative characteristics *The Journal of V. N. Karazin Kharkiv National University, Series «Law»*, (33), P. 44-50. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-33-04> (in Ukrainian)

Вступ. Форми народовладдя входять в загальну систему форм демократії, яка, окрім зазначених, знаходить своє відображення ще й через такі зовнішні прояви, як організація діяльності апарату держави на демократичних принципах та через юридичне закріплення і фактичне використання громадянами їх демократичних прав і свобод узятих у єдності з відповідними обов'язками [1].

Безпосередня форма здійснення народовладдя була основним проявом влади в родову епоху і проходить через усі часи європейської цивілізації, тому варто згадати такі пам'ятки юридичної практики як: античні народні збори, віча княжої України, самоврядування міст-держав Середньовіччя, чорні ради Запорізької Січі тощо.

Як зазначає італійський теоретик Д. Сарторі, пряма політична участь була обмежена античними полісами, міськими комунами середньовіччя та декотрими швейцарськими кантонами, оскільки, вона можлива лише у невеликих за чисельністю і компактно розташованих спільнотах, а по мірі розросту вироджується у деспотію або цезаризм [2].

Вивчення зарубіжного досвіду дозволяє зробити висновок, що одним із недоліків проведення референдумів є те, що за певних умов він може стати інструментом для згортання демократичних процесів. Оскільки за своїм змістом референдум передбачає голосування «за» або «проти» винесеної пропозиції, а тому виключає подальші дискусії з цього приводу і пошук компромісного варіанту остаточного рішення. Тому, дуже часто ці вади референдуму використовуються державами з авторитарним політичним режимом. Прикладом можуть бути пострадянські країни Середньої Азії (Казахстан, Узбекистан, Туркменістан, Таджикистан), в яких референдумами підмінялись президентські вибори. Тому у більшості випадків законодавець дуже обережно визначає коло питань, які можуть вирішуватись виключно на

загальнонаціональних та місцевих референдумах і носять імперативних характер.

Стан наукового дослідження теми. Дослідженню інституту референдуму присвячена значна кількість робіт науковців, таких як М. О. Баймуратов, Ю. Г. Барабаш, Г. М. Волянська, М. М. Воронов, О. В. Зайчук, В.М. Кампо, Д.С. Ковриженко, О. Л. Копиленко, П.М. Любченко, О. Г. Мурашин, В.Ф. Погорілко, Х.В. Приходько, О.В. Совгія, Т.В. Стешенко, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, В. М. Шаповал тощо. Проблемам місцевих референдумів висвітлені у працях О. В. Прієшкіної, П. А. Трачука, О. В. Батанова. Особливої уваги заслуговують також праці М. В. Оніщука, який вводить у науковий обіг поняття «референдної демократії». Однак, незважаючи, на науві здобутки в цій галузі, практично відсутні порівняльно-правові дослідження нормативно-правового регулювання місцевого референдуму у країнах Європейського Союзу та України.

Мета. Метою цієї статті є сформулювати пропозиції щодо підвищення ефективності правового регулювання інституту місцевого референдуму і залучення громадян до здійснення місцевого самоврядування на основі порівняльно-правового аналізу нормативно-правового регулювання місцевого референдуму у країнах Європейського Союзу та України.

Основні результати дослідження. У спеціальній юридичній літературі прийнято вважати датою проведення першого в історії референдуму 1439 рік, а його батьківщиною – Швейцарію (кантон Берн). Він був проведений спочатку на місцевому, а потім на загальнодержавному рівні, ставши одним із демократичних інститутів сучасного суспільства [3].

У країнах ЄС на відміну від загальнодержавних референдумів, місцеві референдуми проводяться на території суб'єкта федерації, автономного утворення або адміністративно-територіальної одиниці. На таких референдумах вирішуються питання

місцевого значення. Інститут місцевих референдумів закріплений на конституційному рівні в деяких країнах, таких як: Польща, Словенія, Болгарія, Данія, Іспанія, Італія, Франція, Угорщина, Бельгія, Португалія. У Польщі, Італії, Словенії визначений предмет місцевих референдумів.

Положення про місцеві референдуми можуть бути закріплені у національних законах: про місцеві ради (Мальта), про місцеві адміністрації (Ірландія), про муніципалітети (Фінляндія). У Польщі діє окремий закон про місцевий референдум. У державах з федеративним державним устроєм діє практика прийняття місцевих актів. Наприклад, Конституція Італії передбачає прийняття регіональних статутів, в яких закріплюються положення, що визначають порядок закріплення норм про референдуми регіональними законодавчими актами та адміністративними рішеннями.

В унітарних державах, спеціальні положення про порядок організації та проведення місцевих референдумів, можуть прийматися на місцевому рівні. Зокрема, в Угорщині на конституційному рівні окреслюються загальні принципи проведення місцевих референдумів, а більш детальний порядок проведення і організації місцевих референдумів закріплюються в актах органів місцевого самоврядування. Тому, порядок законодавчого закріплення місцевого референдуму можливе на трьох рівнях: конституційному, національного законодавства, місцевому. Спосіб регулювання залежить від того, як розподіляються повноваження між національним, регіональним і місцевим рівнями управління в країні.

У законодавстві країн Європи закріплена можливість проведення таких типів референдумів: регіональний, локальний або обох типів референдумів. Локальні референдуми зазвичай проводяться на муніципальному рівні. Регіональні провінційні референдуми можуть проводитись у тих державах де є провінції, наприклад у Бельгії. У федеративних країнах на рівні національного законодавства закріплені положення про референдуми у суб'єктах федерації, автономних округах та на локальному рівні. Зокрема, в Австрії, Італії та Іспанії референдуми можуть бути проведені на рівні

автономних спільнот, провінцій, муніципалітетів. У тих країнах, де є території наділені спеціальним статусом, може бути передбачений особливий порядок проведення референдуму, наприклад: у Франції – на Корсиці або Португалії – на Азорських островах і на Мадейрі [4].

Місцеві референдуми можуть бути обов'язковими і факультативними. Як правило, предмет обов'язкового місцевого референдуму завжди визначений, а факультативний референдум проводиться з усіх інших питань місцевого значення. Предметом обов'язкового місцевого референдуму у федеративних державах можуть бути такі питання: перегляд конституцій суб'єктів федерації (Австрія), зміни до статутів автономій (Іспанія), зміни територіальних меж (Іспанія).

Факультативні референдуми проводяться за ініціативою органів влади або за народною ініціативою. Вони можуть проводитись на регіональному або муніципальному рівні і вирішувати питання місцевого значення.

За юридичною силою рішень референдумів бувають імперативні та консультативні місцеві референдуми. Але найбільш поширеними на місцевому рівні є консультативні референдуми, наприклад у таких країнах: Швеція, Естонія, Бельгія, Данія, Ірландія, Литва, Нідерланди, Люксембург. Імперативні місцеві референдуми закріплені у законодавстві Франції, Іспанії, Болгарії. У Португалії, Австрії, Мальті, Італії законодавством передбачено проведення як консультативних так і імперативних референдумів. Не є поширеною у європейських країнах також практика застосування відкладальних та відхиляючих місцевих референдумів.

У країнах ЄС закріплено два способи визначення предмету референдуму: шляхом визначення питань, які можуть бути винесені на референдум та шляхом визначення питань, які не можуть бути винесені на референдум. Зокрема, не можуть бути предметом місцевого референдуму:

- призначення та звільнення місцевих чиновників (Бельгія);
- вибори (Угорщина, Чехія);
- питання бюджету, фінансової та фіскальної політики (Іспанія, Португалія, Бельгія, Італія).

Найчастіше на місцеві референдуми виносяться питання зміни кордонів адміністративно-територіальних одиниць, хоча остаточне рішення приймається на рівні держави (Австрія, Угорщина, Нідерланди, Естонія). А наприклад, у Бельгії взагалі заборонено проводити референдуми щодо зміни територіальних кордонів. Питання зміни територіальних кордонів муніципалітетів є предметом обов'язкового місцевого референдуму (Угорщина, Чехія, Італія). Також предметом обов'язкового місцевого референдуму може бути прийняття або зміна конституції або статуту (Австрія, Іспанія) [4].

Порядок організації і проведення референдуму є універсальним як на національному, так і на місцевому рівні. Національне законодавство держави може передбачати можливість проведення місцевого референдуму на регіональному і муніципальному рівнях. Як правило, факультативні регіональні референдуми проводять за ініціативою регіональної влади, але вони також можуть бути скликані на вимогу місцевих рад нижчого рівня (Австрія). Локальні референдуми можуть проводитися за ініціативою муніципальної ради або за ініціативою певної кількості її членів. Наприклад, в Угорщині локальний референдум може бути проведений за ініціативи місцевої ради або четвертою частиною її членів, одним із комітетів. Суб'єктом висунування ініціативи про проведення місцевого референдуму можуть бути і виконавчі органи місцевої ради або інший чиновник. Наприклад, у Болгарії такими суб'єктами можуть бути: четверта частина муніципальних депутатів, мер муніципалітету, регіональний урядовець. В Іспанії проведення місцевого референдуму вимагає його погодження між законодавчим та виконавчим органом. Роль місцевих органів влади в процесі організації і проведення місцевих референдумів полягає не тільки в ініціюванні його проведення, а і, наприклад, як у Естонії – затвердженні тексту бюлетеня для референдуму.

Для проведення місцевих референдумів за народною ініціативою, зазвичай, необхідно зібрати відповідну кількість підписів виборців. В різних країнах встановлений різний відсоток голосів виборців, так у Чехії – 30 % виборців на 3000 мешканців, Італії – 20 % виборців, на Мальті – 10 % виборців, Болгарії – четверта

частина зареєстрованих виборців. У федеративних державах, наприклад Австрії законодавство може передбачати проведення референдумів на вимогу частини виборців. У разі, якщо кількість виборців у різних територіальних одиницях є різною, то кількість підписів виборців повинна бути пропорційною до загальної кількості виборців. Наприклад, у Люксембурзі достатньою є підтримка 1/5 частини виборців муніципалітету з населенням понад 3000 жителів і 1/4 частини в інших районах [4].

У Польщі та Чехії місцева рада, яка отримала вимогу від виборців про проведення референдуму може вирішити порушене виборцями питання без проведення референдуму, але вона повинна це узгодити з комітетом по референдуму.

Законодавство країн Європи по різному регулює питання оплати за збір підписів. Не врегульовані ці питання у законодавстві таких країн: Франції, Польщі, Естонії, Бельгії, Болгарії, Чехії, Данії, Угорщини, Фінляндії, Литви, Латвії тощо. А, наприклад, в Італії така оплата дозволена, у Нідерландах відсутня процедура збору підписів, у Люксембурзі правила встановлюються щодо кожного референдуму окремо.

Щодо питань адміністрування референдумів, то у переважній більшості країн ЄС діє система виборчих комісій. Вона може складатися з виборчої системи провінцій, комун, міст, районів, а також окружних і дільничних виборчих комісій. Складна система виборчих комісій, яка включає базовий рівень виборчих комісій та органи місцевого самоврядування діє в Італії, ФРН, Чехії.

У Ірландії та Франції не існує системи органів адміністрування місцевого референдуму. Ці функції виконують уповноважені особи органів місцевого самоврядування. Загальною практикою для європейських країн є також виконання обов'язку щодо ведення реєстру виборців органами місцевого самоврядування.

Законодавство країн Європи по різному встановлює і правила тривалості голосування на місцевих референдумах. У Іспанії, Італії, Фінляндії, Португалії, Болгарії, Бельгії, Австрії, Угорщині, Нідерландах голосування триває протягом одного дня. У Чехії голосування може тривати два дні. У

Люксембурзі щодо кожного референдуму діють окремі правила. А у таких країнах як: Польща, Данія, Греція, Латвія, Естонія, Кіпр відсутнє регулювання щодо тривалості голосування.

Не є поширеними, на місцевих та регіональних референдумах, вимоги щодо кворуму у таких державах: Франція, Фінляндія, Іспанія, Італія, Швеція. Але законодавство окремих країн передбачає вимоги щодо кворуму участі (Угорщина – 25%, Польща – 30%, Португалія, Чехія, Болгарія – 50%) та кворуму схвалення (Чехія – при поділі або об'єднанні муніципалітетів) [4].

За загальним правилом, на органи адміністрування виборів тієї чи іншої держави, покладається обов'язок підрахунку голосів та оголошення результатів місцевих референдумів. Після проведення референдуму місцеві органи влади здійснюють дії в залежності від юридичної сили референдумів. Якщо референдум носить імперативний характер, то місцеві органи влади повинні вчинити дії щодо імплементації рішення місцевого референдуму, наприклад у Португалії рішення референдуму має бути імplementоване протягом 60 днів з дня оголошення результату референдуму. У тих країнах, законодавством яких передбачено лише консультативний референдум – місцеві органи влади мають оприлюднити та обґрунтувати свою позицію щодо прийнятого на референдумі рішення, зокрема у Бельгії. Як правило, рішення прийняті на референдумі, можуть бути змінені тільки шляхом проведення іншого референдуму і з встановленням часових обмежень. Наприклад, в Угорщині питання може бути винесене на референдум через рік, якщо чверть виборців або підтримали або відхилили рішення [4].

Право оскаржувати результати місцевого референдуму може належати виборцю (Угорщина, Чехія), групі виборців або органу, який ініціював проведення місцевого референдуму (Болгарія). Питання перегляду може бути предметом розгляду у адміністративних судах (Польща, Франція), звичайних судах (Чехія, Угорщина), виходити з-під судової юрисдикції (Ірландія) або визначатися місцевими органами влади (Австрія).

В Україні нормативне регулювання місцевих референдумів здійснюється на двох

рівнях: конституційному та законодавчому рівнях. На конституційному рівні визначено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах відповідно до ст.38 Конституції України, а відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів [5].

На законодавчому рівні окремі норми щодо проведення референдумів містяться у Законах: «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7], а процедури проведення місцевих референдумів були закріплені у Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми від 3 липня 1991 року, але у зв'язку з прийняттям Закону «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року він втратив чинність. Характеризуючи основні тенденції у практиці ініціювання та проведення місцевих референдумів в Україні з 1991 року по 2012 рік було зареєстровано 178 ініціатив щодо проведення місцевих референдумів, найбільшу кількість місцевих референдумів було ініційовано у Рівненській, Закарпатській та Івано-Франківській областях. Найменшу кількість місцевих референдумів було ініційовано в південних областях України. Жодної ініціативи не було зафіксовано у Полтавській, Дніпропетровській, Запорізькій та Луганській областях [8].

На даний час, проведення місцевих референдумів в Україні є неможливим через відсутність спеціального закону в даній сфері. Ми вважаємо це грубим порушенням міжнародних демократичних стандартів, оскільки, як уже зазначалось вище, місцевий референдум є однією з основних форм локального народовладдя, зміст якого полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найбільш важливих рішень місцевого значення шляхом таємного голосування. Значно актуалізувало також дане питання прийняття 26.01.2021 Закону «Про всеукраїнський референдум» після тривалих дискусій і існування правового вакууму у сфері прямого народовладдя [9].

У березні 2021 року був винесений на громадське обговорення проект Закону України №5512 «Про місцевий референдум» [10] і 19 травня 2021 він був зареєстрований у парламенті. У жовтні 2021 року законопроект №5512 «Про місцевий референдум» був направлений Головою Верховної Ради України до Венеційської комісії.

Згідно законопроекту місцевий референдум розглядається як форма самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого голосування. Предметом місцевого референдуму можуть бути: затвердження статуту територіальної громади або змін до нього, висловлення недовіри місцевій владі, затвердження програми розвитку територіальної громади та інші питання віднесені до відання територіальної громади, її органів та посадових осіб. Однак, за межі предмету референдуму вивели області, райони та Автономну Республіку Крим тобто можливість проведення референдуму на регіональному рівні. На нашу думку, законопроект потребує доопрацювання щодо врегулювання можливості проведення місцевого референдуму як на муніципальному (місцевому) рівні так і на регіональному рівні, тобто на рівні області, району та Автономної Республіки Крим щодо вирішення питань, які становлять спільні інтереси цих громад. Крім того, на нашу думку предмет місцевого консультативного референдуму можуть складати також питання, які стосуються інтересів територіальних громад: зміни назв населених пунктів, розпорядження муніципальною власністю, розбудова об'єктів інфраструктури.

Як свідчить практика країн Європейського Союзу місцеві референдуми можуть бути імперативними та консультативними, але більшість місцевих референдумів має консультативний характер. Згідно ст.4 Проекту Закону «Про місцеві референдуми» закріплено, що рішення всіх місцевих референдумів є обов'язковим до виконання, а ст.111 цього проекту передбачає, що посадові особи та органи місцевого самоврядування, до повноважень яких належить вирішення питання, що виносилося на місцевий референдум, зобов'язані розглянути результати місцевого референдуму та врахувати їх при прийнятті рішення з

відповідного питання. Тому в даному випадку йде мова не про імперативний референдум, а про консультативний. На нашу думку, не всі місцеві референдуми повинні бути імперативними, предмети місцевих імперативних референдумів повинні бути чітко визначені, наприклад затвердження статуту територіальної громади та змін до нього тощо, консультативні референдуми слід проводити з усіх інших питань місцевого значення [10]. Крім того поділ місцевих референдумів на імперативні та консультативні може залежати від кворуму участі, наприклад, якщо явка складає 50% відсотків і більше – імперативний, консультативний – якщо явка менше 50%.

Також не вирішеною залишається проблема фінансування місцевих референдумів, оскільки великий відсоток громад є дотаційними і не зможуть реалізувати своє право на проведення місцевих референдумів через відсутність коштів у місцевому бюджеті на їх фінансування. Крім того даний проект закону було зареєстровано без жодних розрахунків впливу закону на місцеві бюджети і автори закону не передбачили у законопроекті жодного механізму компенсації таких витрат з державного бюджету.

Погоджуємося з думкою Стешенко Т.В., що проблему «правового вакууму» щодо процедури призначення та проведення місцевого референдуму треба вирішувати шляхом прийняття окремого Закону України «Про місцевий референдум», а для уникнення бюрократично-процесуальних моментів проведення місцевого референдуму і забезпечення його прозорості можна створити онлайн-платформу «Місцевий референдум» на сайті місцевої ради відповідної територіальної громади [11].

Висновки. Отже, проведений аналіз нормативно-правового регулювання місцевого референдуму у країнах Європейського Союзу та України свідчить, про необхідність здійснення заходів щодо підвищення ефективності правового регулювання інституту місцевого референдуму в Україні і залучення громадян до вирішення питань місцевого значення. Така форма локальної демократії дозволить здійснювати контроль за діяльністю місцевої влади і буде спонукати до розвитку громадянське суспільство. Щоб досягнути цієї мети необхідно усунути

недоліки, які існують у проекті закону «Про місцевий референдум», що призведе до розширення прав територіальних громад та

можливості їх впливу на процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2011. 584 с.
2. Sartori G. Democrazia a definizioni. 4ed. Bologna, Milano, 1972. 333 p.
3. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: навч. посібник. Київ: Ліра-К, 2006. 366 с.
4. Референдуми в Європейському Союзі. За ред. Ковриженка Д.С., Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ: ФАДА. 2007. 186 с.
5. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
8. Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2016. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/pdfjoiner.pdf>
9. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>
10. Про місцевий референдум: проект Закону України №5512 від 19.05.2021. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-mistseviy-referendum>
11. Стещенко Т.В., Пахомов А.В. До проблеми місцевого референдуму: правовий аспект. URL: http://www.lsej.org.ua/11_2021/27.pdf

Стаття надійшла до редакції 14.04.2022

Стаття рекомендована до друку 6.05.2022

L. V. GUDZ,

Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Constitutional and Municipal Law

e-mail: lv.gudz@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2064-014X>

V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

LOCAL REFERENDUMS IN THE EUROPEAN UNION AND UKRAINE: COMPARATIVE CHARACTERISTICS

ANNOTATION: *Introduction.* The article formulates proposals to improve the effectiveness of legal regulation of the institute of local referendum and involvement of citizens in the implementation of local self-government on the basis of comparative legal analysis of the legal regulation of local referendum in the European Union and Ukraine.

Summary of the main research results. In EU countries, unlike national referendums, local referendums are held on the territory of a subject of the federation, autonomous entity, or administrative-territorial unit. Such referendums address issues of local importance. The procedure for legislative consolidation of the local referendum in the EU countries is possible at three levels: constitutional, national legislation, and local. In Ukraine, the normative regulation of local referendums is carried out at two levels: constitutional and legislative levels. Currently, holding local referendums in Ukraine is impossible due to the lack of a special law in this area. The main types of referendums are characterized.

Conclusions. As a result of the analysis, it is proposed that in order to improve the effectiveness of legal regulation of the institute of the local referendum and eliminate the "legal vacuum" in this area, it is necessary to adopt a separate Law "On Local Referendum".

Draft Law No. 5512 "On Local Referendum", which was registered in the Parliament on May 19, 2021, needs to be improved, namely, to regulate the possibility of holding a local referendum both at the municipal (local) level and at the

regional level, that is, at the level of the region, district and the Autonomous Republic of Crimea to address issues of common interest to these communities; not all local referendums should be mandatory; the division of local referendums into mandatory and consultative ones may depend on the quorum of participation, for example, if the turnout is 50% percent or more - mandatory, consultative - if the turnout is less than 50%; to solve the problem of financing local referendums, to provide a mechanism for partial compensation of expenses from the state budget.

KEYWORDS: *local referendum, a national referendum, democracy, direct form of democracy, administration of referendums.*

REFERENCES

1. General theory of state and law. Edited by M.V. Tsvik, V.D. Tkachenko, O.V. Petryshyn. Kharkiv: Pravo, 2011. 584 p. (In Ukrainian)
2. Sartori G. Democrazia a definizioni. 4ed . Bologna, Milano, 1972. 333 p.
3. Pohorilko V., Fedorenko V. Referendum law of Ukraine: A textbook. Kyiv: Lira. 2009. 366 p. (In Ukrainian)
4. Referendums in the European Union. Ed. by Kovryzhenko D.S., Agency for Legislative Initiatives. Kyiv: FADA, 2007. 186 p. (In Ukrainian)
5. The Constitution of Ukraine of 28.06.1996. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (In Ukrainian)
6. On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine of 21.05.1997 № 280/97-VR. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (In Ukrainian)
7. On the voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine of 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>/(In Ukrainian)
8. Experience of using local referendum in Ukraine as a component of local democracy. Agency for Legislative Initiatives. Kyiv. 2016. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/pdfjoiner.pdf>/(In Ukrainian)
9. On the all-Ukrainian referendum: Law of Ukraine of 26.01.2021 № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>/(In Ukrainian)
10. On local referendum: draft law of Ukraine No. 5512 of 19.05.2021. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-mistseviy-referendum/>(In Ukrainian)
11. Steshenko T.V., Pakhomov A.V. To the problem of the local referendum: legal aspect. URL: http://www.lsej.org.ua/11_2021/27.pdf/(In Ukrainian)

The article was received by the editors 14.04.2022

The article is recommended for printing 6.05.2022