

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.44.245079>

УДК 342.573.1

*В. М. Божко*, докт. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри  
Полтавський юридичний інститут  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого  
Кафедра конституційного, адміністративного, екологічного та трудового права  
Першотравневий проспект, 5, Полтава, 36011, Україна  
e-mail: volodya\_bozhko@ukr.net  
ORCID: 0000-0002-3963-8461

## ВРЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ – ПЕРЕДУМОВА ПОДАЛЬШОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті аналізуються перспективи правового регулювання відносин організації та проведення місцевого референдуму в Україні. Актуальність теми зумовлена низкою причин: місцевий референдум дійсно є одним із дієвих інструментів, за допомогою якого територіальна громада може здійснювати свою владу безпосередньо. Тому не лише в тексті Конституції України декларується право територіальної громади здійснювати свою владу безпосередньо. У низці спеціальних законів визначено, що ті чи інші рішення можуть прийматися на місцевому референдумі. Однак досі в Україні не усунута правова невизначеність, котра виникла після втрати чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і визнанням неконституційним того Закону України, яким припинилася дія вищеназваного Закону. То ж основна увага у статті спрямована на аналіз законопроекту «Про місцевий референдум» (реєстр. № 5512), внесенного на розгляд парламенту 19 травня 2021 року й направлено 30 жовтня 2021 року до Венеційської комісії. Мета статті – дослідити відповідність змісту вищеназваного законопроекту Конституції України та європейським стандартам, втіленим у актах міжнародних організацій, членом яких є наша держава. Загалом позитивно оцінивши зміст вищеназваного законопроекту, у статті обґрунтовується доцільність внесення до нього низки змін, зумовлених Резолюцією 472 (2021) та Рекомендацією 459 (2021) «Проведення референдумів на місцевому рівні», прийнятих 18 травня 2021 року Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи, а також рішенням Європейського Суду з прав людини від 21 жовтня 2021 року у справі «Селігененко та інші проти України». То ж пропонуємо: дозволити брати участь у місцевому референдумі не лише тим громадянам України, які зареєстрували своє місце проживання на території відповідної територіальної громади, але й тим, хто зареєстрував там своє місце перебування та є платником місцевих податків не менше шести місяців; запровадити можливість використовувати електронні сервіси під час голосування на місцевому референдумі; вилучити норму, котра унеможливає одночасне проведення виборів та місцевого референдуму, а також пропонуємо визначити суб'єктом призначення місцевого референдуму не територіальну комісію з місцевого референдуму, а сільського, селищного, міського голову, голову районної, обласної, районної у місті ради.

**Ключові слова:** місцевий референдум, територіальна громада, місцеве самоврядування, Конституційний Суд України, Європейський Суд з прав людини.

**Постановка проблеми.** Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Використовуючи місцеві вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії, територіальна громада може здійснювати свою владу безпосередньо, згідно із статтею 69 Основного Закону України.

То ж використання саме місцевого референдуму як форми безпосереднього самоврядування територіальних громад є тим інструментом, завдяки якому реалізується припис ч. 1 ст. 140 Конституції України. Адже відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (далі – Закон № 280/97-ВР), предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання,

віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування [1]. Щоправда, у низці спеціальних законів України додатково наголошується, що територіальна громада на місцевому референдумі може ухвалити рішення щодо: підтримки об'єднання територіальних громад (наприклад, у ч. 5 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2]), або про вихід з громади, котра добровільно об'єднала територіальні громади села, селища, міста (пункт 7 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 280/97-ВР) [1]; дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради (ч. 2 ст. 78 Закону № 280/97-ВР), а також сільського, селищного, міського голови (ч. 3 ст. 79 Закону № 280/97-ВР); утворення (не утворення) районних у містах рад (абз. третій пункту 2 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 280/97-ВР) [1] тощо.

Однак відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно закони України визначаються організація і порядок проведення виборів і референдумів. Схожий припис втілено у ч. 3 ст. 140 Основного Закону України: «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи». То ж окрім статей 69-74 Конституції України, котрі спрямовані на регулювання у тому числі й відносин організації та проведення місцевих референдумів, такі суспільні відносини мають регулюватися лише законами. Саме тому в абзаці 7 п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 справедливо наголошується: «організація і порядок проведення референдумів визначаються виключно законами України» [3].

Упродовж останніх семи років в Україні динамічно здійснюється реформа децентралізації. Відповідно до «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [4], вона спрямована не лише на формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, на узгодження інтересів держави та територіальних громад, але й на становлення інститутів прямого народовладдя.

За цей час було не лише утворено нові адміністративні центри та території територіальних громад, істотно розширено повноваження органів місцевого самоврядування, але й ухвалено нове законодавство, спрямоване на регулювання бюджетних, земельних, освітніх, податкових, медичних, міжмуниципальних та багатьох інших відносин за участю органів місцевого самоврядування. Однак вітчизняний парламент досі не спромігся прийняти спеціальний Закон України, спрямований на регулювання відносин щодо організації та проведення місцевих референдумів. 19 травня 2021 року у Верховній Раді України було зареєстровано черговий законопроект «Про місцевий референдум» (реєстр. № 5512) [5], внесений на розгляд парламенту сто одинадцятьма народними депутатами України, а 30 жовтня 2021 року Голова Верховної Ради України Руслан Стефанчук направив його до Європейської комісії за демократію через право Ради Європи для отримання об'єктивного експертного висновку про відповідність цього проєкту законодавчого акту європейським стандартам та цінностям.

За цих умов надзвичайно важливо дослідити зміст цього законопроекту та запропонувати можливі його зміни, спираючись на європейські стандарти організації та проведення місцевих референдумів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Місцевий референдум як форма безпосереднього самоврядування територіальної громади був предметом наукового дослідження низки вітчизняних вчених, зокрема Ю. Г. Барабаша, О. В. Батанова, І. П. Бутка, М. В. Вітрука, О. М. Головка, Ю. Б. Ключковського, В. В. Кравченка, О. О. Кутафіна, О. С. Лотюк, В. В. Маклакова, О. В. Марцеляка, О. Г. Мурашина, В. Ф. Нестеровича, М. В. Оніщука, В. Ф. Погорілка, Х. В. Приходько, А. П. Ставнійчук, П. Б. Стецюка, Б. О. Страшуна, Ю. М. Тодики, В. М. Шаповала, Л. П. Юзькова та інших. Однак вони не

ставили собі за мету проаналізувати зміст законопроекту «Про місцевий референдум» (реєстр. №№ 5512).

**Метою нашого дослідження** є отримання результатів у вигляді набору наукових висновків щодо відповідності змісту законопроекту «Про місцевий референдум» (реєстр. №№ 5512) Конституції України та європейським стандартам й цінностям, втіленим у актах міжнародних організацій, членом яких є наша держава.

**Виклад основного матеріалу.** Україна проголошена не лише суверенною, незалежною, соціальною та правовою, але й демократичною країною (ст. 1 Конституції України). Саме тому в Україні носієм суверенітету і єдиним джерелом влади визнається народ, який здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Основного Закону України). То ж, як наголосив Конституційний Суд України у абз. 3 п.п. 4.1. п. 4 свого Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 [6], припис «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу.

Отже, Український народ і територіальна громада як колективні спільноти, у тексті Конституції України проголошуються єдиними носіями влади, котру вони можуть здійснювати не лише опосередковано через діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, але й безпосередньо, а «референдум – один із способів реалізації влади шляхом голосування», – справедливо наголошується у абз. 3 п. 3 Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 [3].

Місцевий референдум згадується й у Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) від 15 жовтня 1985 року, ратифікованій Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР [7]. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Хартії, право на місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, що складаються із членів, обраних шляхом вільного таємного прямого рівного і загального голосування, однак не виключає використання референдуму, або будь-якої іншої форми прямої участі громадян у вирішенні місцевих питань, якщо це дозволяє закон. У Хартії зазначено низку випадків, у яких має проводитися місцевий референдум, зокрема у разі зміни меж територій, на яких здійснюється місцеве самоврядування [7].

Термін «референдум» у перекладі з латинської мови означає «те, що має бути повідомлене». У Рекомендації Комітет Міністрів Ради Європи № R(96) 2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» від 15 лютого 1996 року наголошується, що місцевий референдум – інструмент, за допомогою якого рішення місцевого представницького органу виноситься на обговорення місцевої спільноти за ініціативою даного органу або самих громадян [8].

Відповідно ж до ст. 1 Закону № 280/97-ВР, місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування [1]. Саме тому у ст. 1 проекту Закону України «Про місцевий референдум» від 19 травня 2021 року (реєстр. № 5512) (далі – законопроект № 5512) втілено схоже визначення: «Місцевий референдум є формою самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого голосування» [5].

Проаналізувавши наукові праці, в яких досліджувалося поняття місцевого референдуму, виявили, що вітчизняні науковці, формулюючи власні визначення, здебільшого наголошували у ньому на наступному: 1) хто саме бере участь у місцевому референдумі; 2) хто ухвалює рішення щодо його призначення; 3) які питання можуть бути предметом місцевого референдуму; 4) чи потрібно результати місцевого референдуму затверджувати будь-яким органам публічної влади або їх посадовим особам тощо. Натомість більшість із виявлених науковцями важливих аспектів поняття місцевого референдуму не відображені ні у чинному, ані у перспективному законодавстві. Тому пропонуємо власне авторське поняття місцевого референдуму, котре пропонуємо втілити у тексті

ст. 1 законопроекту № 5512: «місцевий референдум – це форма безпосереднього здійснення місцевої демократії, яка передбачає прийняття членами територіальної громади, котрі мають право голосу, шляхом таємного голосування рішень щодо питань, віднесених до повноважень органів місцевого самоврядування, результати якого мають вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб і є обов'язковими до виконання на території відповідної територіальної громади».

То ж на нашу думку, суб'єктом прийняття рішення на місцевому референдумі має бути сукупність членів територіальної громади, котрі мають право голосу. Таке формулювання відповідає приписам ст. 70 та ч. 1 ст. 140 Конституції України. Щоправда, у низці актів Ради Європи наголошується на доцільності розширення кола осіб, котрі мають мати право голосу на місцевому референдумі. Зокрема, 18 травня 2021 року Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив Резолюцію 472 (2021) та Рекомендацію 459 (2021) «Проведення референдумів на місцевому рівні». Зокрема, у п. 3 (с) Рекомендації 459 (2021) наголошується: за аналогією з положеннями про участь у місцевих виборах, що містяться в Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, потрібно надати право голосу на місцевих референдумах іноземцям, які легально проживають у країні протягом п'яти років [9]. У п. 6 пояснювальної записки до Резолюції 472 (2021) стверджується, що залучення негромадян до участі у місцевих референдумах сприятиме їх ефективній інтеграції до громади. У п. 15 пояснювальної записки деталізовано зміст такого застереження: за даними Венеціанської комісії, вимога щодо тривалості проживання у певній громаді як передумова надання права брати участь у місцевих референдумах не повинна бути меншою за 6 місяців і може бути запроваджена лише на місцевих (та регіональних) референдумах [9].

Принагідно слід нагадати правову позицію Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), втілену у його рішенні від 21 жовтня 2021 року у справі «Селігененко та інші проти України» [10]. ЄСПЛ задовольнив позовні вимоги чотирьох громадян України – трьох заявниць, місце постійного проживання яких зареєстроване на території Кримського півострова і однієї – в місті Донецьк. Скаржниці звернулися до ЄСПЛ через порушення щодо них ст. 1 Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, відповідно до якої ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якою ознакою, зокрема за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою.

На думку скаржниць, їх дискримінували за місцем реєстрації місця проживання. Адже вони фактично проживали у місті Києві близько року, але не мали столичної реєстрації. Натомість вони були зареєстровані відповідно на території Кримського півострова та у місті Донецьк, а у Києві вони мали статус внутрішньо переміщених осіб. То ж їм не дозволили взяти участь у місцевих виборах у 2015 році. Рішення судів першої інстанції підтримав апеляційний суд, відмовивши у задоволенні їх позовних вимог. У своєму рішенні ЄСПЛ констатував, що мало місце порушення ст. 1 Першого протоколу № 12 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Суд вважає, що хоча заявниці й проживали в Києві близько року без реєстрації свого місця проживання, вони платили місцеві податки та користувалися місцевими послугами, тому були зацікавлені в результаті місцевих виборів. У підсумку ЄСПЛ постановив, що Україна повинна виплатити заявницям по 4500 євро кожній протягом трьох місяців з дати набуття чинності даного рішення як компенсацію моральної шкоди.

Тому пропонуємо внести зміни до ст. 6 законопроекту з тим, аби дозволити брати участь у місцевому референдумі не лише тим громадянам України, які зареєстрували своє місце проживання на території відповідної територіальної громади, але й тим, хто зареєстрував там своє місце перебування та є платником місцевих податків не менше шести місяців. Така норма відповідатиме приписам ст.ст. 70 та 140 Конституції України

й вищеназваним міжнародним актам та правовій позиції ЄСПЛ. Адже відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV, суди застосовують при розгляді справ Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практику ЄСПЛ як джерело права.

Відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів і референдумів. Натомість у ст. 2 законопроекту зазначено: «Організація і порядок проведення місцевого референдуму регулюється Конституцією України цим Законом, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців» та іншими актами законодавства України».

Відповідно до рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98, термін «законодавство», треба розуміти так, що «ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України» (пункт 1 резолютивної частини Рішення) [11].

Тому зважаючи на вимоги ст. 92 Конституції України, словосполучення «Організація і порядок проведення місцевого референдуму регулюється ... іншими актами законодавства України» статті 2 законопроекту потрібно замінити на «Організація і порядок проведення місцевого референдуму регулюється ... іншими законами України».

Дослідивши правове регулювання відносин організації та проведення місцевого референдуму з моменту відновлення незалежності Української держави, виявили, що першим і єдиним спеціальним законом, спрямованим на регулювання зазначених відносин був Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року № 1286-ХІІ (далі – Закон № 1286-ХІІ) [12].

6 листопада 2012 року вітчизняний парламент прийняв новий Закон України «Про всеукраїнський референдум» № 5475-VI (далі – Закон № 5475-VI), у пункті 4 розділу XIII «Прикінцеві положення» якого зазначив, що з дня офіційного оприлюднення цього Закону України втратив чинність Закон № 1286-ХІІ [13].

Щоправда невдовзі, 26 квітня 2018 року Конституційний Суд України виявив порушення процедури розгляду і прийняття Закону № 5475-VI, встановив не легітимність його мети та невідповідність його положень вимогам Основного Закону України. Саме тому Конституційний Суд України своїм Рішенням № 4-р/2018 визнав його неконституційним та таким, що втратив чинність з дня ухвалення цього Рішення (п. 2 резолютивної частини Рішення № 4-р/2018) [14].

Оскільки Закон України № 5475-VI втратив свою чинність унаслідок визнання його неконституційним у повному обсязі, то не чинним мав би стати й припис пункту 4 розділу XIII «Прикінцеві положення», відповідно до якого з дня офіційного оприлюднення цього Закону України втратив чинність Закон № 1286-ХІІ. Тобто унаслідок втрати чинності Законом України № 5475-VI мала би відновитися дія Закону України № 1286-ХІІ. Саме тому один із народних депутатів України восьмого скликання надіслав своє звернення від 28 квітня 2018 року № 21/04-18 до Центральної виборчої комісії з вимогою усунути перешкоди щодо реєстрації однієї з ініціативних груп щодо проведення місцевого референдуму. Адже на його думку визнання неконституційним у повному обсязі Закону України «Про всеукраїнський референдум» відновило з 26 квітня 2018 року чинність Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Враховуючи відсутність правової визначеності щодо наслідків визнання неконституційним Закону України «Про всеукраїнський референдум» та в зв'язку з цим втрати ним чинності, Центральна виборча комісія своїм листом від 22 травня 2018 року № 21-18-860 звернулася до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя з проханням надати роз'яснення щодо наявного законодавчого регу-

лювання організації і порядку проведення місцевих референдумів в Україні. Звернення було адресоване Комітету Верховної Ради України, а не Конституційному Суду України саме тому, що після завершення так званої «судової реформи 2016 року», єдиний орган конституційної юрисдикції України із 01 вересня 2016 року втратив повноваження здійснювати офіційне тлумачення законів України унаслідок зміни п. 2 ч. 1 ст. 150 Конституції України.

Однак досі зазначене звернення Центральної виборчої комісії залишається без відповіді вищеназваного Комітету парламенту.

26 січня 2021 року Верховна Рада України прийняла новий Закон України «Про всеукраїнський референдум» № 1135-IX (далі – Закон № 1135-IX), який визначає правові засади здійснення народного волевиявлення через всеукраїнський референдум, його організацію та порядок проведення [15]. Зважаючи на те, що у цьому Законі України немає жодних застережень щодо чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року № 1286-XII, то, на нашу думку, Закон України № 1286-XII має застосовуватися в частині, що не суперечить новому Закону № 1135-IX.

Пропонуємо також внести зміни до ст. 13 законопроекту, видаливши згадку про можливість голосування «лише один раз і лише на одній дільниці з місцевого референдуму шляхом надання бюлетеня для голосування в порядку, визначеному цим Законом». Натомість пропонуємо запровадити можливість використовувати електронні сервіси під час голосування на місцевому референдумі. Це відповідатиме ст. 18 Виборчого кодексу України, відповідно до якої Центральна виборча комісія може прийняти рішення про впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення голосування у формі проведення експерименту або пілотного проекту, а також цілій низці міжнародних актів. Зокрема, Венеціанська комісія у Кодексі належної практики у виборчих справах 2002 року рекомендує використовувати систему електронного голосування, щоправда лише за низки умов: 1) запроваджена електронна система голосування має бути безпечною (може протистояти спробі свідомого злому) та надійною (здатна функціонувати автономно, незалежно від будь-яких збоїв в апаратних засобах і програмному забезпеченні); 2) система електронного голосування має бути прозорою та готовою до постійної перевірки її функціонування; 3) виборці повинні мати змогу виправити помилку, котра могла трапитися під час їхнього голосування, без порушення таємниці голосування; 4) для полегшення перерахунку голосів слід передбачити можливість роздрукувати подані бюлетені (частина IV підпункту 3.2) [16].

Пропонуємо також вилучити ч. 2 ст. 19 законопроекту, котра унеможлиблює одночасне проведення виборів та місцевого референдуму, а також ініціюємо внесення змін до ст.ст. 15 та 16 законопроекту та пропонуємо визначити суб'єктом призначення місцевого референдуму не територіальну комісію з місцевого референдуму, а сільського, селищного, міського голову, голову районної, обласної, районної у місті ради. Адже одноособовий орган публічної влади легше спонукати виконати вимоги закону, навіть на підставі рішення суду, аніж колегіальний.

**Висновки і пропозиції.** Дослідивши вітчизняне законодавство та міжнародні правові акти, спрямовані на регулювання відносин щодо організації та проведення місцевих референдумів, можемо констатувати нагальну необхідність прийняття нового Закону України, спрямованого на регулювання вищеназваних відносин. Адже саме він здатний усунути правову невизначеність, котра виникла унаслідок втрати чинності Законом № 1286-XII (відповідно до пункту 4 розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону № 5475-VI) та наступного рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, яким Закон № 5475-VI визнаний неконституційним у повному обсязі (пункт 1 резолютивної частини вищеназваного Рішення Конституційного Суду України).

Загалом позитивно оцінюємо зміст законопроекту «Про місцевий референдум» (реєстр. № 5512), внесеного 19 травня 2021 року сто одинадцятьма народними депутатами України на розгляд Верховної Ради України, а 30 жовтня 2021 року направлено до Європейської комісії за демократію через право Ради Європи для отримання об'єктивного експертного висновку. Проте для того, аби посилити його зміст, привівши у відповідність до актів з вищою юридичною силою, пропонуємо внести до нього низку змін, текст та обгрунтування доцільності яких здійснено вище.

### Список використаної літератури

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
3. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 р. № 6-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text>.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
5. Про місцевий референдум: проект Закону України від 19.05.2021 р. (реєстр. № 5512). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71942&pf35401=547636>.
6. Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 р. № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text>.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: <https://www.congress-monitoring.eu/>.
8. Recommendation № r (96) 2 of the Committee of Ministers to Member States On referendums and popular initiatives at local level. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(96\)2.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(96)2.pdf).
9. Проведення референдумів на місцевому рівні: Резолюція 472 (2021) та Рекомендація 459 (2021) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи від 18.05.2021 р. URL: <https://rm.coe.int/holding-referendums-at-local-level-monitoring-committee-rapporteur-vla/1680a287be>.
10. The case of Selygenenko and Others v. Ukraine (application no. 24919/16 and 28658/16). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-212439>.
11. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text>.
12. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03.07.1991 р. № 1286-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>.
13. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 р. № 5475-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text>.
14. Рішення Конституційного Суду України від 26.04.2018 р. № 4-рп/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text>.
15. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>.
16. Кодекс належної практики у виборчих справах. URL: [https://eos.cartercenter.org/uploads/document\\_file/path/279/CoE\\_Venice\\_Commission\\_Code\\_of\\_Good\\_Practice\\_UK.pdf](https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf).

### References

1. On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997, № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
2. On the voluntary unification of territorial communities: Law of Ukraine dated 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> [in Ukrainian].
3. Decision of the Constitutional Court of Ukraine April 16, 2008 № 6-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text> [in Ukrainian].
4. On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.04.2014 № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
5. On the local referendum: the draft Law of Ukraine dated May 19, 2021 (register № 5512). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71942&pf35401=547636> [in Ukrainian].
6. Decision of the Constitutional Court of Ukraine 05.10.2005, № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text> [in Ukrainian].
7. European Charter of Local Self-Government of 15.10.1985, URL: <https://www.congress-monitoring.eu/>.

8. Recommendation № r (96) 2 of the Committee of Ministers to Member States On referendums and popular initiatives at local level. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(96\)2.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(96)2.pdf)
9. Conducting referendums at the local level: Resolution 472 (2021) and Recommendation 459 (2021) of the Congress of Local and Regional Authorities of 18.05.2021 URL: <https://rm.coe.int/holding-referendums-at-local-level-monitoring-committee-rapporteur-vla/1680a287be>.
10. The case of Selygenenko and others v. Ukraine (application № 24919/16 and 28658/16). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-212439>.
11. Decision of the Constitutional Court of Ukraine 09.07.1998, № 12-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text> [in Ukrainian].
12. On all-Ukrainian and local referenda: Law of Ukraine dated 03.07.1991, № 1286-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text> [in Ukrainian].
13. On the All-Ukrainian referendum: Law of Ukraine dated 06.11.2012 № 5475-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text> [in Ukrainian].
14. Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 26, 2018 № 4-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text> [in Ukrainian].
15. On the All-Ukrainian referendum: Law of Ukraine dated January 26, 2021, № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> [in Ukrainian].
16. Code of Good Practice in Electoral Matters. URL: [https://eos.cartercenter.org/uploads/document\\_file/path/279/CoE\\_Venice\\_Commission\\_Code\\_of\\_Good\\_Practice\\_UK.pdf](https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf).

Стаття надійшла 15.11.2021 р.

**В. Н. Божко**, докт. юрид. наук, доцент, заведуючий кафедрой  
Полтавский юридический институт  
Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого  
Кафедра конституционного, административного,  
экологического и трудового права  
Первомайский проспект, 5, Полтава, 36011, Украина  
e-mail: volodya\_bozhko@ukr.net  
ORCID: 0000-0002-3963-8461

## УРЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА – ПРЕДПОСЫЛКА ДАЛЬНЕЙШЕЙ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

### Резюме

В статье анализируются перспективы правового регулирования отношений организации и проведения местного референдума в Украине. Актуальность темы обусловлена рядом причин: местный референдум действительно является одним из действенных инструментов, посредством которого территориальная община может осуществлять свою власть напрямую. Поэтому не только в тексте Конституции Украины декларируется такое ее право. В ряде специальных законов указано, что те либо иные решения могут приниматься на местном референдуме. Однако до сих пор в Украине не устранена правовая неопределенность, возникшая после прекращения действия закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» и признанием неконституционным того Закона Украины, которым было прекращено действие вышеназванного Закона. Так что основное внимание в статье направлено на анализ законопроекта «О местном референдуме» (регистр. № 5512), внесенного на рассмотрение парламента 19 мая 2021 года и направленного 30 октября 2021 года в Венецианскую комиссию. Цель статьи – исследовать соответствие содержания вышеназванного законопроекта Конституции Украины и европейским стандартам, воплощенным в актах международных организаций, членом которых является наше государство. В целом положительно оценив содержание вышеназванного законопроекта, в статье обосновывается целесообразность внесения в него ряда изменений. Это обусловлено Резолюцией 472 (2021) и Рекомендацией 459 (2021) «Проведение референдумов на местном уровне», принятым 18 мая 2021 года Конгрессом местных и региональных властей, а также решением Европейского Суда по правам человека от 21 октября 2021 по делу «Селигененко и другие против Украины». Предлагается: разрешить участвовать в местном референдуме не только тем гражданам Украины, которые зарегистрировали свое место жительства на территории соответ-



ствующей территориальной громады, но и тем, кто зарегистрировал там свое место пребывания и является налогоплательщиком не менее шести месяцев подряд; ввести возможность использования электронных сервисов при голосовании на местном референдуме; изъять норму, которая делает невозможным одновременное проведение выборов и местного референдума, а также предлагаем определить субъектом назначения местного референдума не территориальную комиссию из местного референдума, а сельского, поселкового, городского голову, председателя районного, областного, районного в городе совета.

**Ключевые слова:** местный референдум, территориальная громада, местное самоуправление, Конституционный Суд Украины, Европейский Суд по правам человека.

*V. M. Bozhko*, Doctor of Law, Associate Professor  
Poltava Law Institute of Yaroslav Mudryi National Law University  
Head the Department of Constitutional, Administrative,  
Environmental and Labor Law  
Pershotravnevyi Ave., 5, Poltava, 36011, Ukraine  
e-mail: volodya\_bozhko@ukr.net  
ORCID: 0000-0002-3963-8461

## REGULATION OF LOCAL REFERENDUM RELATIONS – A PRECONDITION FOR FURTHER IMPLEMENTATION OF THE DECENTRALIZATION REFORM

### Summary

The article analyzes the prospects for the legal regulation of relations the organization and conduct of a local referendum in Ukraine. The relevance of the topic is due to a number of reasons: a local referendum is indeed one of the effective tools through which a territorial community can exercise its power directly. Therefore, this right is declared not only in the text of the Constitution of Ukraine. A number of special laws indicate that certain decisions can be made at a local referendum. However, the legal uncertainty that arose after the termination of the law of Ukraine “On All-Ukrainian and Local Referendums” and the recognition of the Law of Ukraine as unconstitutional by which the aforementioned Law was terminated, has not yet been eliminated in Ukraine. So the main attention in the article is directed to the analysis of the draft law “On local referendum” (register № 5512), submitted to the parliament on May 19, 2021 and sent on October 30, 2021 to The Venice Commission. The purpose of the article is to investigate the compliance of the content of the above-mentioned draft law with the Constitution of Ukraine and European standards embodied in acts of international organizations, of which our state is a member. In general, having positively assessed the content of the above draft law, the article substantiates the advisability of introducing a number of amendments into it due to Resolution 472 (2021) and Recommendation 459 (2021) “Conducting referenda at the local level”, adopted on May 18, 2021 by the Congress of Local and Regional Authorities, and the decision of the European Court of Human Rights of October 21, 2021 in the case “Seligenenko and others v. Ukraine”. It is proposed: to allow to participate in the local referendum not only those citizens of Ukraine who registered their place of residence on the territory of the corresponding territorial community, but also those who registered their place of residence there and are taxpayers for at least six consecutive months; introduce the possibility of using electronic services when voting at a local referendum; to remove the norm that makes it impossible to simultaneously hold elections and a local referendum, and we also propose to determine the subject of the appointment of a local referendum not to the territorial commission from the local referendum, but to the village, settlement, mayor, chairman of the district, regional, district council in the city.

**Keywords:** local referendum, territorial community, local self-government, the Constitutional Court of Ukraine, the European Court of Human Rights.