

УДК 342.34

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.01.2.32>

## СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ

**Данченко Т.В.,**

*кандидат юридичних наук, професор,  
проректор з навчально-виховної роботи  
ПЗВО «Київський міжнародний університет»  
ORCID: 0000-0003-2191-5245*

**Бісюк О.С.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
директор Навчально-наукового інституту  
міжнародних відносин та права  
ПЗВО «Київський міжнародний університет»  
ORCID: 0000-0002-1570-2721*

**Данченко Т.В., Бісюк О.С. Становлення та перспективи нормативно-правового регулювання інституту місцевого референдуму.**

У статті досліджено особливості нормативно-правового регулювання відносин організації місцевого референдуму як конституційного способу залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами. Встановлено той факт, що процедура регулювання інституту місцевого референдуму в Україні наразі не має належного нормативно-правового урегулювання, що визначає важливість на актуальність теми дослідження. У сучасній доктрині публічного права наявні дослідження інституту місцевого референдуму та визначення його ефективним інструмент реалізації демократичних відносин у громадах. Для аналізу становлення нормативно-правових засад формування інституту місцевого референдуму та перспектив його, як мети дослідження використано систему методів наукового пізнання (діалектичний, історико-правовий, аналізу і порівняння інші методи). Встановлено, що наразі нормативно-правовою основою функціонування інституту місцевого референдуму, є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» лише в загальному вигляді окреслює окремі елементи предмету місцевого референдуму та зовсім не врегульовано питання про ініціюванням проведенням місцевого референдуму, а також встановленням та імплементацією його результатів. В історичному розрізі проаналізовано Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який протягом 1991–2012 рр. врегульовував питання повноважень народовладдя та їх вплив на функціонування органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальної одиниці. Розглянуто також приклади: стримування народовладдя у вигляді блокування місцевими радами ініціювання та проведення референдумів; проведення незаконних референдумів з питань, що не належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Визначено основні засади регулювання місцевого референдуму, передбачені Керівними принципами щодо проведення референдумів (ПАРЕ). Запропоновано внесення зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо визначення найвищої сили рішення, прийнятого на імперативному місцевому референдумі, також включення до законопроекту про місцевий референдум ряду нововведень по гарантуванню народовладдя на рівні управління територіальними громадами.

**Ключові слова:** дорадче опитування, ініціювання, законодавство, класифікація, місцеве самоврядування, місцевий референдум, народовладдя, нормативно-правове регулювання, публічна влада, територіальна громада.

**Danchenko T.V., Bisyuk O.S. Formation and prospects of regulatory and legal regulation of the institution of local referendum.**

The article examines the features of the regulatory and legal regulation of the organization of local referendums as a constitutional way of involving citizens in participation in the management of local affairs. The fact is established that the procedure for regulating the institution of local referendums in Ukraine currently does not have proper regulatory and legal regulation, which determines the importance and relevance of the research topic. In the modern doctrine of public law, there are studies

of the institution of local referendums and their definition as an effective tool for the implementation of democratic relations in communities. To analyze the formation of the regulatory and legal foundations of the formation of the institution of a local referendum and its prospects, a system of methods of scientific knowledge (dialectical, historical and legal, analysis and comparison, other methods) was used as the purpose of the study. It was established that currently the regulatory and legal basis for the functioning of the institution of a local referendum is the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" only generally outlines individual elements of the subject of a local referendum and does not regulate the issue of initiating and holding a local referendum, as well as establishing and implementing its results. In a historical perspective, the Law of Ukraine "On All-Ukrainian and Local Referendums" was analyzed, which during 1991–2012 regulated the issue of the powers of the people's government and their influence on the functioning of local self-government bodies of an administrative-territorial unit. Examples were also considered: restraint of the people's government in the form of blocking by local councils the initiation and holding of referendums; holding illegal referendums on issues that do not belong to competences of local self-government bodies. The main principles of regulating local referendums, stipulated by the Guiding Principles on Referendums (PACE), are determined. Amendments to the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" are proposed to determine the supreme force of a decision adopted at an imperative local referendum, as well as the inclusion in the draft law on local referendum of a number of innovations to guarantee democracy at the level of management of territorial communities.

**Key words:** advisory survey, initiation, legislation, classification, local self-government, local referendum, democracy, regulatory and legal regulation, public authority, territorial community.

**Постановка проблеми.** Децентралізація влади вимагає вдосконалення системи залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами. Особливо актуальним нині є нормативно-правове забезпечення прямого впливу жителів територіальної громади на прийняття рішень та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Забезпечення прав та інтересів мешканців адміністративно-територіальних одиниць, на нашу думку, є можливим за допомогою використання такого інструменту народовладдя як інститут місцевого референдуму.

Проте нині процедура регулювання інституту місцевого референдуму в Україні не має належного нормативно-правового урегулювання. Причиною такого стану справ є визнання неконституційним у 2018 р., ухваленого у 2012 р., Закону України «Про всеукраїнський референдум» [1], яким було скасовано дію Закону «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» від 3 липня 1991 р. [2]. Отже, наразі в Україні сформувалася ситуація відсутності правового підґрунтя для використання такого інструменту народовладдя як місцевий референдум. Неможливість використання місцевого референдуму в Україні, як апробованої у переважній більшості країн світу форми місцевої демократії, позбавляє права наших громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення в межах наданих повноважень Конституцією та законами нашої держави.

**Стан опрацювання проблеми.** У сучасній доктрині публічного права наявні результати дослідження інституту місцевого референдуму та запропоновані обґрунтування доцільності та дієвості зазначеного інституту народовладдя як дієвої форми місцевої демократії. Зокрема, Дерев'яно С.М., досліджуючи інститут місцевого референдуму в історичному розрізі, визначає його у різні періоди вітчизняного державотворення ефективним інструмент реалізації демократичних відносин. Також дослідник визначає місцевий референдум об'єктом політичних маніпуляцій при вирішенні важливих питань у територіальних громадах та пропонує шляхи нормативного подолання зазначених негативних суспільно-управлінських тенденцій [3, с. 130 ].

Визначаючи проблеми правового регулювання інституту місцевих референдумів протягом сучасного періоду незалежності нашої держави, Бодрова І.І. та Стешенко Л.С. звертають увагу на конституційно-правові аспекти регламентації зазначеного інституту громадянського суспільства та акцентують увагу наукового загалу на необхідності у найближчій перспективі розробки та прийняття закону про місцевий референдум, а також оновлення ряду правових положень, зокрема, щодо визначення видів референдумів, їх територіальної основи, визначення предмета референдуму та порядку імплементації прийнятих рішень [4, с. 74].

Здійснюючи порівняльно-правову характеристику місцевих референдумів у країнах Європейського Союзу та Україні за період від початку ХХІ століття, Гудзь Л.В. формулює пропозиції щодо підвищення ефективності правового регулювання інституту місцевого референдуму і залучення громадян до здійснення місцевого самоврядування. Науковець зазначає, що 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 розподілу повноважень в конкретній країні [5, с. 46].

Аналізуючи зазначені вище та інші праці щодо правового регулювання інституту місцевого референдуму в порівняльному аспекті у межах сучасної правової доктрини, цілком справедливим буде зазначити, що проблема правової природи формування та розвитку інституту місцевого референдуму як публічно-правової категорії залишається недостатньо дослідженим. Наразі потребує уточнення та деталізація його місця в системі публічних відносин самоуправління в умовах імплементації в Україні передових європейських традицій публічного адміністрування.

**Мета статті.** Метою даного дослідження є характеристика становлення нормативно-правових засад формування інституту місцевого референдуму в Україні та перспектив розвитку такого публічного інструменту безпосереднього самоуправління у межах окремих територіальних громад на теренах нашої держави.

**Методи дослідження.** Методологічну основу даного дослідження становлять наступні методи наукового пізнання. Діалектичний метод використано при аналізі понять, внутрішніх змін і взаємодії основних правових категорій функціонування інституту місцевого референдуму. Історико-правовий метод використано при дослідженні послідовності розвитку системи законодавчих актів про місцеве самоуправління як інструментів забезпечення публічної влади засобами народовладдя в межах територіальних громад. Методи аналізу і порівняння були використані для дослідження правових форм, які були та залишаються притаманними інституту місцевого референдуму в їх єдності та взаємозв'язку. Також у даному дослідженні використані інші методи наукового пізнання.

**Виклад основного матеріалу.** Чинна система адміністративно-територіального устрою та територіальної організації публічної влади в Україні сформована таким чином, що носіями місцевого самоврядування є органи влади саме територіальних громад. Так, відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування визначається як право самостійно вирішувати питання місцевого значення, що надається жителям територіальних громад (а отже, і місцевим радам сіл, селищ, міст) [6].

Аналіз системи нормативно-правового регулювання застосування інституту місцевого референдуму в Україні дає підстави зробити наступні узагальнення. Наразі єдиним нормативно-правовим актом, який регламентує основи функціонування інституту місцевого референдуму, є Конституція України [6]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР лише в загальному вигляді окреслює предмет місцевого референдуму. Зокрема, визначено коло питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування. Міститься наказовий припис про неможливість проведення референдуму з питань, що відносяться до компетенції центральних органів державної влади. Також встановлюється імперативний характер результатів місцевого референдуму (п. 2–5 статті 7) [7]. Однак, норми зазначеного вище Закону не регламентують жодних процедур, пов'язаних з саме з ініціюванням проведенням місцевого референдуму, а також встановленням та імплементацією його результатів.

З метою законодавчого врегулювання відносин становлення ініціювання інституту проведення місцевих референдумів, доцільно проаналізувати деякі аспекти їх нормативно-правової регламентації у період дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991–2012 рр.) [2] та в окремих випадках – спроби проведення вже після втрати зазначеним Законом чинності.

Змістом місцевого референдуму, відповідно до статті 6 вказаного вище Закону (втратив чинність), могло бути будь-яке питання, віднесене до компетенції органів місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Важливою складовою повноважень народовладдя на місцевому рівні визначалося питання висловлення недовіри органам місцевого самоврядування. Предметом місцевого референдуму було як прийняття, зміна або скасування рішень у межах дозволеного змісту референдуму, так і прийняття рішень щодо постанов місцевих рад та їхніх виконавчих органів.

Поряд із предметом місцевого референдуму розглянемо визначені вказаним вище Законом типи референдумів за правовими підставами: 1) обов'язковий – проводиться на підставі прямих вимог законодавства з питань, що можуть бути вирішені виключно голосуванням на референдумі; 2) факультативний – проведення якого не є обов'язковим при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування з тих чи інших питань.

До предмета обов'язкового референдуму належали наступні питання: перейменування адміністративно-територіальних одиниць, а також їх об'єднання в одну одиницю ідентичного рівня; зміни у базовому рівні адміністративно-територіального устрою; реорганізація або ліквідація дошкільних закладів тощо. 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, реалізуючи повноваження народовладдя. Проте організація референдуму за громадською ініціативою повинна була здійснюватися за складною процедурою. Згадана процедура включала в себе скликання зборів громадян, на яких обиралася ініціативна група. Сформована група підлягала реєстрації та мала зібрати встановлену законом кількість підписів виборців на підтримку проведення референдуму.

За вказаним вище Законом, місцевий референдум формував різні юридичні наслідки, які настають в результаті здійснення такого референдуму. За юридичними наслідками допускалися як імперативний референдум (результати якого є обов'язковими для виконання), так і консультативний. Для останнього різновиду у Законі, який нами аналізується, паралельно вживався інший термін – дорадче опитування. Проте, 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 [2].

Після аналізу нормативно-правового регулювання місцевих референдумних відносин 1991–2012 р.р., звернемо увагу на реалії та проблеми тогочасного функціонування у практичній площині інституту місцевого референдуму. Важливим прикладом стримування народовладдя було блокування ініціювання та проведення референдумів місцевими радами, яким належали повноваження із прийняття остаточного рішення щодо призначення голосування. Така протидія унеможливлювала проведення референдумів по питаннях довіри органам місцевого самоврядування та їхнім керівникам. Найбільш поширеними способами блокування ініціатив була відмова від реєстрації ініціативних груп по причині неправильного оформлення документації щодо проведення зборів громадян із обрання ініціативних груп [8, с. 42].

Розгляд Аналітичної доповіді щодо доцільності та перспектив застосування місцевого референдуму у першому десятилітті XXI століття дає підстави охарактеризувати найбільш поширені підстави відмов для ініціативних груп: 1) недостовірність персональних даних членів ініціативних груп та не підписання ними зобов'язань про дотримання виборчого законодавства; 2) зрив проведення зборів громадян, на яких обиралися члени ініціативної групи; 3) анулювання результатів зборів громадян на підставі окремих (часто сфабрикованих) процедурних порушень; 4) затягування процесу з метою порушення встановлених термінів виконання процедур шляхом оскарження у судах чи затягування судового розгляду скарг ініціаторів місцевих референдумів щодо реєстрації ініціативних груп тощо [9].

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 адміністративно-територіальному поділі, щодо яких чинне законодавство прямо вимагало проведення голосувань.

Іншим прикладом спотворення такого інструменту народовладдя слід визначити 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: 1) з питань надання області статусу автономної території утворення етнотериторіальних автономій; 2) стосовно офіційного статусу іншої мови; 3) запровадження федеративного устрою; 4) входження держави до Економічного Союзу держав СНД; спеціального статусу м. Харків; 5) державної приналежності окремих територій. При цьому за організацію незаконних місцевих референдумів до 2014 р. посадові особи не несли відповідальності внаслідок неврегульованості цього питання у законодавстві [9].

Звернемо також увагу на 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 Керівними принципами щодо проведення референдумів, прийнятих Радою з демократичних виборів ПАРЕ [10].

Згідно із вказаним документом основними європейськими засадами забезпечення народовладдя є: 1) 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; 2) встановлення чітких термінів збирання підписів на підтримку ініціативи та прийняття остаточного рішення щодо проведення голосування; 3) адміністрування процесу референдуму безсторонніми органами; 4) рівне право на агітацію «за» і «проти» запропонованого питання, причому фінансування агітації має здійснюватися в порядку, ідентичному до фінансування політичних партій та виборчих кампаній; 5) уста-

новлення чіткого механізму імплементації результатів референдумів відповідно до їх юридичних наслідків [10].

Визначаючи перспективи нормативно-правового врегулювання місцевих референдумів, звернемо увагу на те, що у Верховній Раді України VIII скликання ще в 2015 р. (з врахуванням Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2019 р. № 333-р. [11]) зареєстровано проект Закону «Про всеукраїнський референдум» (реєстр. № 2145а), а також три альтернативні проекти законів з ідентичною назвою «Про місцевий референдум» (реєстр. № 2145а-1, 2145а-2 та 2145а-3). Однак жоден із зазначених законопроектів не був поставлений на голосування, і по завершенню повноважень Верховної Ради України VIII скликання в 2019 р. їхню реєстрацію було скасовано [12].

Аналіз зазначених вище проектів нормативно-правових актів у галузі місцевого референдуму дає змогу виокремити низку типових для регулювання зазначеного типу суспільно-управлінських відносин недоліків, які не «відповідають принципу соціальної справедливості та сформовані не відповідності до ряду інших конституційно-правових принципів народовладдя» [13, с. 33]. Зокрема: 1) перелік питань, що будуть винесені на місцевий референдум, виходить за межі визначених законодавством повноважень територіальних громад; 2) використання оціночних суджень, що допускають суб'єктивне тлумачення предмета референдуму; 3) визначення класифікацій референдумів за несумісними критеріями; 4) відсутність консультативних місцевих референдумів; 5) порушення балансу між інтересами органів публічної влади та інтересами громадянського суспільства при ініціюванні референдуму; 6) непрозорий механізм фінансування референдуму тощо.

**Висновки.** Нормативно-правове урегулювання проблеми проведення місцевих референдумів є вкрай необхідним для забезпечення громадянам України повноважень народовладдя у процесі вирішення питань територіальних громад по організації влади. Доцільно наразі внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», про те, що рішення, прийняті на імперативному місцевому референдумі у межах повноважень органів місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу стосовно актів цих органів місцевого самоврядування. Надалі у в законопроекті про місцевий референдум передбачити можливість проведення імперативного та консультативного типів референдуму 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. Необхідно передбачити можливість виправлення порушень у документах, які подаються до органу, який ухвалює остаточне рішення про призначення голосування.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 р. № 5475-VI. (визнаний неконституційним). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text>.
2. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03.07.1991 р. № 1286-XII. (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>.
3. Дерев'яно С. М. Поняття «місцевий референдум» у новітній українській політико-правовій думці. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер.: Політологія. 2012. Т. 182, Вип. 170. С. 128–132.
4. Бодрова І.І., Стешенко Л.С. Проблеми правового регулювання інституту місцевих референдумів в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. Х.: Право, 2012. Вип. 24. С. 63–75.
5. 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. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/21559>.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
7. 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>.
8. Павленко І.А., Даниляк О.О., Макаров Г.В., Руденко А.В. Розвиток форм безпосередньої демократії в Україні: аналіз доцільності та перспектив застосування: аналіт. доп. / Київ: НІСД, 2019. 65 с.
9. Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії. Доповідь Лабораторії законодавчих ініціатив. URL: <http://parlament.org.ua/wpcontent/uploads/2017/10/pdfjoiner.pdf>.

10. 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.
11. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2019 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/stru>.
12. 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.
13. Мушенко В.В. Формування основних принципів державної податкової політики України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука» Серія «Юридичні науки»*. № 5 (5) 2017. С. 30–34. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjju\\_2017\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjju_2017_1_9).

Дата першого надходження рукопису до видання: 5.01.2026  
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 26.01.2026  
Дата публікації: 2.02.2026

© Данченко Т.В., Бісюк О.С., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0