



Посольство
Великої Британії
в Україні



Центр політико-правових
реформ

Парламентська реформа

Бриф

**Київ
2023**

Видання цієї концепції стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду Великої Британії в рамках проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації “Бачення України — 2030”», який виконує Центр політико-правових реформ. Погляди, висловлені в цій публікації, належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією Уряду Великої Британії.

ЗМІСТ

Частина 1. Парламентаризм.....	3
Найважливіші події державної політики у сфері після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС	3
Ключові проблеми та виклики станом на початок 2022 року	6
Плани та дії влади у даній сфері на початок 2022 року	7
Вплив війни та воєнного стану на дану сферу державної політики	7
Вимоги та стандарти ЄС щодо даної сфери, а також інших міжнародних документів, обов’язкових для України	8
Актуальні плани влади станом на осінь 2022 року, включаючи План відновлення України	9
Частина 2. Вибори та референдум.	10
1. Найважливіші події державної політики у сфері після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС	10
2. Ключові проблеми та виклики станом на початок 2022 року	15
3. Плани та дії влади у даній сфері на початок 2022 року	16
4. Вплив війни та воєнного стану на дану сферу державної політики.....	17
5. Вимоги та стандарти ЄС щодо даної сфери, а також інших міжнародних документів, обов’язкових для України	18
6. Актуальні плани влади станом на осінь 2022 року, включаючи План відновлення України	21

Частина 1. Парламентаризм.

1. Найважливіші події державної політики у сфері після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

Після ухвалення Закону [№ 742-VII](#) від 21 лютого 2014 року, що відновив положення Конституції України 2004 року та повернув парламентсько-президентську форму правління, було створено належне підґрунтя до перезавантаження органів держави.

Відтак, 26 жовтня 2014 року було проведено позачергові вибори народних депутатів України. Ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС посилила співробітництво між Європейським Парламентом та Верховною Радою України у напрямку проведення реформ для покращення ефективності роботи українського парламенту.

У 2015 році парламенти України та ЄС підписали Меморандум про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності¹. Для підтримки імплементації Меморандуму було започатковано роботу Місії з оцінки потреб на чолі з Петом Коксом. Результатом її роботи стала Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України². Цей документ був затверджений Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2016 року [№ 1035-VIII](#) та велась робота з його реалізації.

Закон [№ 2680-VIII](#) від 07 лютого 2019 року затвердив курс держави до євроінтеграції у положеннях Конституції України. Зокрема до повноважень Верховної Ради України було віднесено визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття

¹ Пріоритетними напрямками роботи було визначено: а) забезпечення ефективного виконання конституційних функцій Верховної Ради України - законодавчої, контролюючої та представницької; б) підвищення якості українського парламентаризму; в) підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України; г) реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

² <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору³.

У травні 2019 року новообраний Президент України своїм Указом [№303/2019](#) призначив позачергові вибори до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року. Незважаючи на безліч протиріч, неоднозначності та доцільності цього питання, Конституційний Суд України визнав його конституційним (див. Рішення КСУ [№ 6-п/2019](#)).

Свою роботу новообраний Парламент почав з прийняття закону про зняття депутатської недоторканності⁴. Сам законопроект був внесений ще минулим скликанням, отримавши схвальний Висновок Конституційного Суду України, однак разом з певними застереженнями. Замість його доопрацювання 03 вересня 2019 року з порушенням низки процедурних норм Верховна Рада України прийняла відповідні зміни до Конституції України. 01 листопада 2022 року Конституційний Суд України своїм Рішенням [№ 2-п/2022](#) визнав закон про зняття депутатської недоторканності конституційним всупереч попередній власній практиці.

Зняття депутатської недоторканності було не останньою спробою змінити чинний устрій парламентаризму. Президент В. Зеленський майже у перший день роботи Верховної Ради України вніс сім законопроектів конституційних змін, п'ять з яких безпосередньо стосувалися Парламенту та народних депутатів України:

- «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)» реєстр. [№ 1015](#);
- «Про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених ВРУ)» реєстр. [№ 1016](#);
- «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України)» реєстр. [№ 1017](#);

³ Пункт 5 частини першої статті 85 Конституції України.

⁴ Зняття депутатської недоторканності була однією з основних передвиборчих обіцянок Президента В. Зеленського та парламентської партії «Слуга народу».

- «Про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України)» реєстр. [№ 1027](#);
- «Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів ВРУ)» реєстр. [№ 1028](#).

Законопроекти не мають системного зв'язку і не є альтернативними шляхами розв'язання якої-небудь проблеми, але у сукупності вносять сильний дисбаланс у поточну змішану форму державного правління в Україні через посилення Президента та послідовне послаблення Верховної Ради України. Конституційний Суд України надав негативні висновки щодо законопроектів № 1016 та № 1027, а також висловив окремі застереження щодо законопроектів № 1015 і № 1017. Жоден з п'яти законопроектів внесення змін до Конституції України так і не набув чинності⁵.

19 грудня 2019 року був ухвалений Закон [№400-IX](#) про тимчасові слідчі та спеціальні комісії, який у значній мірі доповнив правове регулювання статусу, організації та діяльності таких парламентських органів. У 2021 році було створено Робочу групу з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права, визначивши ключовими напрямками роботи внесення змін до законів⁶ Позитивно варто оцінити напрацювання законопроектів «Про парламентську службу», «Про правотворчу діяльність».

Позитивним кроком у реалізації рекомендацій передбачених Постановою ВРУ [№ 1035-VIII](#) стало створення Дослідницької служби Верховної Ради України розпорядженням Голови Верховної Ради України від 11 серпня 2022 року [№438](#). Оновлений орган має здійснювати інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Парламенту та професійне навчання народних депутатів, їх помічників та працівників Апарату Верховної Ради України⁷.

⁵ Законопроекти № 1028 та № 1017 після їх попереднього схвалення не розглядалися на наступній черговій сесії, а отже такі зміни до Конституції України вважаються такими, що не були ухвалені Верховною Радою України (ч. 1 ст. 158 Конституції України). Законопроект № 1015 взагалі не розглядався у Верховній Раді України.

⁶ Йдеться про Закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата», «Про тимчасові слідчі комісії», Етичний кодекс народних депутатів України

⁷ Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-pr#n23>

2. Ключові проблеми та виклики станом на початок 2022 року

Основними проблемами та викликами на початок 2022 року є:

- *Слабкість Парламенту* насамперед щодо формування Уряду та парламентського контролю, фактично Президент контролює ці процеси;
- *Слабка роль Уряду в законодавчому процесі та неналежна взаємодія Парламенту і Уряду в межах виконання законодавчої функції;*
- *Якість та кількість законопроектів.* Величезний обсяг законотворчості, яка не вирізняється якістю та доцільністю, про що свідчить низький відсоток їх прийняття як законів. Це також призводить до так званого «законодавчого спаму», який істотно пригальмовує процес ухвалення закону;
- *Невідповідність деяких положень Регламенту Верховної Ради України Конституції України та міжнародним стандартам;*
- *Роль та функціонування комітетів Ради.* Через велику кількість законопроектів та обмежений час на їх опрацювання спостерігається неефективна робота парламентських комітетів;
- *Відсутність належного закріплення статусу та прав парламентської опозиції.* Це дасть можливість забезпечити плюралізм та створити сприятливий клімат для співіснування партій в межах парламенту;
- *Недосконалий механізм парламентського контролю, зокрема у відношенні до виконавчої гілки влади.* Парламентська відповідальність Уряду є неповноцінною, що призводить до нехтування Урядом формулювати і дотримуватись програмних цілей, уникаючи відповідних наслідків;
- *Слабкий зв'язок народних депутатів з виборцями;*
- *Брак експертної спроможності в Апараті ВРУ, зокрема й через війну.* Відсутність парламентської кадрової служби;
- *Низький рівень довіри громадян до Парламенту, зокрема й через випадки неетичної поведінки народних депутатів.*

3. Плани та дії влади у даній сфері на початок 2022 року

На початок 2022 року Планом законопроектної роботи Верховної Ради України було передбачено розробка і ухвалення декількох законопроектів, що стосуються парламентаризму⁸. Також до Порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України IX скликання (див. Постанову ВРУ [№2035-IX](#)) було включено низку законопроектів, які націлені на:

- удосконалення Регламенту відповідно до права ЄС та наданих рекомендацій (див. реєстр. [№ 2058](#), [№ 3830](#), [№ 5178-1](#));
- усунення «законодавчого спаму» (див. реєстр. [№ 2610](#));
- запровадження особливої процедури розгляду законопроектів у другому читанні (див. реєстр. [№ 3415](#));
- зміну механізму відкликання законопроектів, внесених Кабінетом Міністрів України (див. реєстр. [№ 6338](#)).

Системної роботи щодо проведення парламентської реформи не відбувалося.

4. Вплив війни та воєнного стану на дану сферу державної політики

З 24 лютого 2022 Парламент працює під час війни і основною проблемою стала безпека народних депутатів та належна організація роботи парламенту за умови воєнного стану. Варто позитивно оцінити діяльність Парламенту навіть в умовах реальних загроз для життя парламентарів.

Широкомасштабна війна створила надзвичайні умови для роботи парламенту. Насамперед це вплинуло на публічність і прозорість діяльності Верховної Ради України⁹, небезпеку в проведенні пленарних засідань ВРУ, забезпечення не просто швидкого, але й якісного законодавчого процесу. Не менш

⁸ Проект Закону про парламентську службу (див. реєстр. [№4530](#)), Проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

⁹ Постановою Верховної Ради України [№ 7739](#) було припинено здійснення прямих трансляцій відкритих пленарних засідань з міркувань безпеки. Публічні обговорення та круглі столи не проводяться.

важливим є втрата основних способів комунікації та взаємодії з виборцями і громадянським суспільством. Це призводить до «закритості» парламенту та зниження рівня зацікавленості, поінформованості суспільства.

Війна підсвітила проблеми наявності у Верховної Ради України проросійської фракції, на порядку денному залишається питання очищення Парламенту від проросійських сил та впливу, що дестабілізують ситуацію всередині України. 03 травня 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій [№ 2243-IX](#), який передбачає механізм заборони політичних партій, що виправдовують/підтримують/заперечують збройну агресію росії проти України. Також на розгляді парламенту є низка законопроектів, щодо діяльності народних депутатів та депутатів місцевих рад, які були обрані від вже заборонених політичних партій¹⁰.

Внаслідок отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС перед Парламентом стоїть важливе завдання у короткі терміни, але ретельно готувати євроінтеграційні закони та приведення законодавства у відповідність до директив ЄС. Без ґрунтовної зміни законодавства, що стосується діяльності самої Верховної Ради України зробити цей процес ефективним буде надто складно. Тому вже зараз є потреба у проведенні парламентської реформи на рівні законів.

5. Вимоги та стандарти ЄС щодо даної сфери, а також інших міжнародних документів, обов'язкових для України

У сфері парламентаризму європейськими інституціями не було створено багато узагальнюючих документів, які б містили усі необхідні стандарти та рекомендації. Найбільша кількість актів, що стосується парламентаризму, напрацьована Європейською комісією «За демократію через право» (далі – Венеційська комісія). До основних належать:

- Кодекс належної практики у виборчих справах: рекомендації та пояснювальний звіт ([CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](#));
- Доповідь про роль опозиції в демократичному парламенті ([CDL-AD\(2010\)025](#))

¹⁰ Див. реєстр. [№ 7318](#), [№ 7318-1](#), [№ 7672](#), [№ 7424](#), [№ 7476](#).

- Доповідь про верховенство права ([CDL-AD\(2011\)003rev](#));
- Звіт про обсяг і зняття депутатської недоторканності ([CDL-AD\(2014\)011](#));
- Мірило правовладдя ([CDL-AD\(2016\)007](#));
- Параметри стосунків між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний список ([CDL-AD\(2019\)015](#)).

Також до вимог та стандартів можна віднести акти Венеційської комісії, які безпосередньо стосуються України¹¹.

6. Актуальні плани влади станом на осінь 2022 року, включаючи План відновлення України

Сьогодні свою роботу продовжує вищезгадана парламентська робоча група, напрацьовуючи зміни до законодавства для усунення ключових проблем. Реформа Парламенту передбачена Планом відновлення України в матеріалах групи «Державне управління»¹². Вона націлена на вирішення тих проблем, які існують давно та вже опрацьовуються. Виконання заходів в частині парламентської реформи відкриває можливості для:

- створення процедур та механізмів забезпечення безперервності роботи парламенту в умовах воєнного стану або надзвичайного стану;
- посилення ролі Кабінету Міністрів України в законотворчому процесі;
- підвищення ефективності експертно-аналітичного опрацювання законопроектів;
- посилення парламентського контролю;

¹¹ Висновки Венеційської комісії щодо проєктів змін до Конституції України: [CDL-INF\(1997\)002](#), [CDL-AD\(2003\)019](#), [CDL-AD\(2005\)015](#), [CDL-AD\(2008\)015](#), [CDL-AD\(2009\)024](#), [CDL-AD\(2015\)013](#).

¹² Проєкт Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління»: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_Державне%20управління.pdf

- розширення механізмів залучення громадян до діяльності Верховної Ради України та формування нових якісних каналів комунікації з ними.

Частина 2. Вибори та референдум.

1. Найважливіші події державної політики у сфері після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

1.1. Виборче законодавство

Події Революції Гідності ознаменували нову сторінку історії України як суверенної, правової держави та визначення курсу до євроінтеграції, що знайшло своє відображення у преамбулі та положеннях Конституції України (Закон [№ 2680-VIII](#)).

Після позачергових виборів Президента України 25 травня 2014 року та позачергових виборів народних депутатів України 26 жовтня 2014 року новосформовані органи влади задекларували наміри модернізації виборчого законодавства. Ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 16 вересня 2014 року підкреслювала значущість цього питання¹³.

У 2015 році, напередодні місцевих виборів, розпочалась робота зі змін виборчого законодавства. Було створено експертну групу з питань підготовки законопроекту, що стосувався організації і проведення місцевих виборів (Розпорядження Голови Верховної Ради України [№ 225](#)). Основна ідея полягала в закріпленні пропорційної виборчої системи з відкритими списками. Однак, Парламент проголосував за поданий альтернативний законопроект, що поєднував пропорційну виборчу систему з преференціями (для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад) та мажоритарну систему відносної більшості (для виборів депутатів сільських, селищних рад). 06 серпня 2015 року Закон [№ 595-VIII](#) було підписано Президентом України за 30 днів до початку виборчого процесу місцевих виборів,

¹³ В тексті самої Угоди не наведено конкретних завдань, що мають бути вирішені Україною у сфері виборчого права.

що значно підриває принципи завчасності та стабільності виборчого законодавства¹⁴.

25 жовтня 2015 року в Україні відбулися вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Остаточний звіт місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ достатньо високо оцінив організацію та хід виборчого процесу. Тим не менш, було наголошено на недоліках, які підкреслили необхідність подальшого проведення реформ¹⁵.

У 2016 році почалась робота з реформування виборчого законодавства, а саме уніфікації, зближення правового регулювання різних типів виборів, новелізації певних інститутів та кодифікації нормативного матеріалу, шляхом прийняття Виборчого кодексу України (далі – Кодекс). Вже звичним стали різні погляди щодо визначення виборчої системи та відсутність консенсусу в стінах Верховної Ради України. Тим не менш, 07 листопада 2017 року було прийнято у першому читанні законопроект [№ 3112-1](#), основною новацією якого було запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками на виборах народних депутатів України, на противагу іншим законопроектам, які пропонували пропорційну систему зі закритими списками. Іншими ґрунтовними новелами Кодексу стали:

- Закріплення гендерних квот;
- Зміна розмірів грошової застави на президентських виборах;
- Деталізація умов та порядку здійснення передвиборної агітації в загальній частині Кодексу, що робить норми обов'язковими для усіх типів виборів;
- Можливість утворення регіональних та територіальних представництв ЦВК;
- Впровадження за рішенням ЦВК інноваційних технологій у процес організації та проведення виборів (машинне голосування, електронний підрахунок голосів, робота інформаційно-аналітичної системи тощо).

¹⁴ Стаття 2 Розділу II Кодексу належної практики у виборчих спорах Венеціанської комісії. Електронний доступ: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf

¹⁵ Остаточний звіт місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ. Електронний доступ: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/4/223811.pdf#page3>

Значна кількість правок, повільна підготовка до їх опрацювання, зміна політичного середовища (після чергових виборів Президента України 31 березня 2019 року) відтермінувала час прийняття Кодексу. Відтак, 11 липня 2019 року Верховна Рада України VIII скликання ухвалила рішення про прийняття Виборчого кодексу України.

Після позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 року, робота над удосконаленням виборчого законодавства почалась вже оновленим складом Верховної Ради України майже одразу. Причиною цьому стало вето Кодексу новообраним Президентом В. Зеленським та наданням власних пропозицій з сімнадцяти пунктів¹⁶.

19 грудня 2019 року Верховна Рада України повторно розглянула Виборчий кодекс України та прийняла його з врахованими пропозиціями Президента України.

Авжеж, ця подія не стала кульмінаційною в реформуванні виборчого законодавства. Кодекс, ставши основним джерелом регламентації організації та проведення усіх типів виборів, потребував подальшого удосконалення та діалогу між громадськістю та Парламентом. Особливо це стосувалось питання місцевих виборів, які 25 жовтня 2020 року мали проводитись за правилами Кодексу.

Тим не менш, у травні 2020 року відповідальний Комітет Верховної Ради України почав напрацьовувати зміни до Кодексу. Закон [№ 805-IX](#) «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» був підготовлений у достатньо стислі терміни та прийнятий 16 липня 2020 року. Передбачалось внесення змін у більш ніж 200 з 289 статей Виборчого кодексу України¹⁷.

Хоч зміни у своїй більшості носили позитивний характер, посприяли удосконаленню і усуненню недоліків, однак були прийняті за три місяці до дня

¹⁶ Пропозиції Президента України до Виборчого кодексу України від 11.09.2019. Електронний доступ: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66849&pf35401=499945>

¹⁷ Основні новації: 1) Запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками на виборах депутатів територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше, при цьому висунення відбувається виключно політичними партіями або їх осередками. 2) Встановлення 25 % бар'єру від виборчої квоти для розміщення напочатку територіального виборчого списку партії. 3) Зменшення розміру грошової застави на місцевих виборах. 4) Встановлення обмежень кандидатам з метою уникнення одночасного балотування на місцевих виборах. 5) Удосконалення законодавства щодо територіальної організації виборів та системи виборчих комісій на місцевих виборах.

голосування, що порушує принцип стабільності виборчого законодавства. Остання зміна відбулась за місяць до голосування і стосувалась виключення з переліку документів для реєстрації кандидатів у депутати довідки про наявність чи відсутність судимості. Найсуттєвішим було серйозне обмеження права на самовисування кандидатів внаслідок запровадження пропорційної системи, що у своєму Остаточному звіті обмеженої місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ було сприйнято негативно¹⁸.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», що стала черговим етапом в реформі децентралізації та змінила адміністративно-територіальний устрій України на субрегіональному рівні. ЦВК було зобов'язане сформувати нові виборчі округи. Як наслідок, на місцевих виборах виборці обирали депутатів до районних рад в межах новоутворених районів. Зміна меж виборчих округів за три місяці до дня голосування однозначно не є забезпеченням стабільності та прогнозованості виборчого законодавства.

25 жовтня 2020 року відбулись чергові місцеві вибори, проведення яких було оцінено позитивно, та все ж акцентовано на потребі подальшого удосконалення виборчого законодавства¹⁹. Суттєвою проблемою для розуміння виборцями було функціонування виборчої системи та заповнення бюлетеня, через відсутність широкої інформаційної кампанії для суспільства.

Для подальшого доопрацювання виборчого законодавства, у лютому 2021 року Комітетом Верховної Ради України було створено Робочу групу з аналізу та удосконалення положень Виборчого кодексу та інших законодавчих актів у сфері виборів²⁰, однак жодних напрацювань у формі законопроектів поки представлено не було.

Станом на початок 2022 року були призначені одні проміжні вибори народного депутата України, дев'ять позачергових виборів сільських, селищних,

¹⁸ Остаточний звіт обмеженої місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ. Електронний доступ: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/480326.pdf>

¹⁹ Остаточний звіт обмеженої місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ. Електронний доступ: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/480326.pdf>

²⁰ Рішення Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 17.02.2021. Електронний доступ: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42347.pdf>

міських голів, а також низка проміжних та повторних місцевих виборів. Також на розгляді Верховної Ради України знаходилися чимала кількість законопроектів, що стосуються внесення змін до виборчого законодавства (реєстр. [№ 1017](#), [№ 3452](#), [№3453](#), [№ 4043](#), [№ 4117](#), [№ 4440](#), [№ 6046](#), [№ 6552](#)), які були внесені раніше, однак ні разу не голосувалися чи ще не були проголосовані у другому читанні. Зазначені законопроекти будуть розглянуті та гіпотетично ухвалені у майбутньому.

1.2. Референдне законодавство

Після втрати чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» та втрати чинності його наступника, Закону України «Про всеукраїнський референдум» (див. Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року [№4-п/2018](#)), в Україні був відсутній механізм проведення такої форми народовладдя. Склалась ситуація, коли положення Конституції України, що гарантують громадянам України право на здійснення народовладдя через референдум, не мали законодавчого механізму реалізації. Однією з ключових позицій Президента В. Зеленського було забезпечення «влади народу», тобто прийняття законів, які б визначали процедуру організації і проведення референдумів. Новообрана Верховна Рада України IX скликання теж визначила власним пріоритетом вирішення цієї прогалини. Перший проєкт був підготовлений у березні 2020 року і представлений на громадське обговорення протягом квітня-травня 2020 року.

Визначною подією стало прийняття 26 січня 2021 року Верховною Радою України Закону України «Про Всеукраїнський референдум» [№ 1135-IX](#), який отримав загалом позитивний відгук від Венеційської комісії (див. висновок [CDL-PI\(2020\)009](#)).

Підготовка законопроекту про місцевий референдум почалась у травні 2021 року після набуття чинності Законом України «Про Всеукраїнський референдум». Сьогодні проєкт Закону про місцевий референдум (реєстр. [№ 5512](#)) знаходиться на розгляді Комітету Верховної Ради України та включений до порядку денного восьмої сесії. Проведення місцевих референдумів закріплено і в Конституції України, і в статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [№ 280/97-ВР](#), однак потребує окремої законодавчої деталізації. 10 лютого 2022 року Венеційська комісія оприлюднила терміновий висновок щодо законопроекту [№ 5512](#), де в цілому схвально відгукнулася на намагання

Парламенту надати практичну реалізацію відповідним положенням Конституції України (див. висновок [CDL-PI\(2022\)001-e](#)).

Безсумнівно, розробка і ймовірне прийняття [№ 5512](#) матиме позитивний вплив на здійснення народовладдя через референдум. Після набуття чинності у правовій системі України буде усунуто серйозну прогалину та надано можливість громадянам України реалізовувати свої конституційні права.

2. Ключові проблеми та виклики станом на початок 2022 року

2.1. Виборче законодавство

Ключовими проблемами у сфері виборчого законодавства України, які потребують усунення та комплексного вирішення є:

- *Непроведення у 2020 році перших місцевих виборів у 10 територіальних громадах Донецької області та 8 громадах Луганської області, які знаходились на підконтрольній території. На підставі висновків Донецької та Луганської обласних військово-цивільних адміністрацій щодо рівня безпеки в громадах, при відсутності критеріїв визначення її наявності чи відсутності, ЦВК прийняла рішення про неможливість проведення виборів у відповідних громадах;*
- *Незавершеність та половинчастий характер реформи адміністративно-територіального устрою. Утворення нових меж районів, що зумовило зміну меж виборчих округів, практично перед черговими місцевими виборами 25 жовтня 2020 року, ускладнило процес організації виборів та плутанину серед виборців, в межах якого виборчого округу вони обирають місцеві виборні органи влади;*
- *Недосконалий механізм відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою. Це посилює роль та вплив партійної організації на обраного депутата, зловживання нею своїми повноваженнями, що неодноразово мало наслідком неправомірне позбавлення мандату;*
- *Недоліки та прогалини в регулюванні виборчого фінансування та передвиборчої агітації. Чергові місцеві вибори за новим Виборчим кодексом України вказали на системні проблеми у цих двох сферах. Неефективна система аналізу фінансових звітів та контролю за*

використанням коштів виборчих фондів, передчасна та прихована агітація тощо;

- *Потреба удосконалення положень виборчого законодавства в контексті інклюзивності, створення умов для належної реалізації насамперед активного виборчого права усіма громадянами України. Доступність інформаційних матеріалів, плакатів та виборчих бюлетенів для людей з вадами зору та слуху. Прийнятні умови виборчої дільниці для забезпечення доступу людям з інвалідністю;*
- *Загроза повернення до змішаної системи (пропорційно-мажоритарної) виборів народних депутатів України та відкладення проведення виборів за системою, передбаченою Виборчим кодексом. Наприкінці 2021 року було зареєстровано два законопроекти (реєстр. [№ 6444](#), [№6444-1](#)), які наразі не були розглянуті, але включені до порядку денного восьмої сесії Верховної Ради України IX скликання.*

2.2. Референдне законодавство

Ключовою проблемою у сфері референдного права станом на початок 2022 року є відсутність прийняття законопроекту [№ 5512](#) «Про місцевий референдум», що було б фінальним завершенням системи законодавчих актів, що стосуються референдумів.

3. Плани та дії влади у даній сфері на початок 2022 року

3.1. Виборче законодавство

На початку 2022 року було заплановано проведення одних проміжних виборів народного депутата України в одномандатному виборчому окрузі № 206 (Чернігівська область), дев'ять позачергових виборів сільських, селищних, міських голів, а також низка проміжних та повторних місцевих виборів.

У Плані законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік (див. Постанову Верховної Ради України [№ 2036-IX](#)) передбачено розробку та ухвалення законопроектів, що стосуються відповідності Кодексу міжнародним виборчим стандартам та регламентації засад електронного голосування.

Центральна виборча комісія, як постійний орган щодо організації та підготовки загальнодержавних та місцевих виборів, в межах затвердженого

Стратегічного плану Центральної виборчої комісії на 2020-2025 роки, передбачала такі напрямки роботи:

- Упровадження електронних сервісів подачі звернень та скарг до виборчих комісій;
- Затвердження системи сертифікації членів виборчих комісій, комісій з референдуму;
- Визначення механізмів наповнення бази даних відомостями про тренерів для членів виборчих комісій, комісій з референдуму та інших зацікавлених осіб, а також фахівців у галузі виборчого права та з питань референдуму;
- Організація та проведення навчальних і просвітницьких заходів для всіх зацікавлених сторін;
- Впровадження новітніх технологій для голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів.

3.2. Референдне законодавство

Основним напрямом дії влади у даній сфері була фінальна підготовка до прийняття Верховною Радою України законопроекту [№ 5512](#) «Про місцевий референдум». 18 лютого 2022 року Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування провів круглий стіл на тему: «Законодавче забезпечення організації та проведення місцевого референдуму в Україні», на якому було презентовано Висновок Венеційської комісії [CDL-PI\(2022\)001-e](#) і обговорено з членами Робочої групи з розробки проектів законів з питань народовладдя та іншими учасниками зауваження Висновку, кроки до подальшого вдосконалення законопроекту.

4. Вплив війни та воєнного стану на дану сферу державної політики

4.1. Виборче законодавство

Указом Президента України від 24 лютого 2022 року [№64/2022](#) було введено воєнний стан. Відтак, відповідно до статті 20 Виборчого кодексу України та 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» забороняється проведення виборів усіх рівнів, отже виборчі процеси, що розпочались до введення воєнного стану, призупинені до його скасування. Агресія російської

федерації проти України спричинила потребу в очищені органів державної влади, насамперед Парламенту, від проросійських сил та впливу, що дестабілізують ситуацію всередині України. Теперішня ситуація безсумнівно негативно впливає на стан і розвиток виборчого законодавства, яке і до війни мало суттєві недоліки.

4.2. Референдне законодавство

Відповідно до статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» забороняється проведення референдумів. Стаття 20 Закону України «Про всеукраїнський референдум» передбачає завершення усіх процедур всеукраїнського референдуму до припинення чи скасування воєнного стану в Україні. Відтак, проведення всеукраїнського референдуму не є можливим на сьогодні.

5. Вимоги та стандарти ЄС щодо даної сфери, а також інших міжнародних документів, обов'язкових для України

5.1. Виборче законодавство

Перші принципові положення щодо здійснення політичних прав, зокрема активного виборчого права, були сформовані у міжнародно-правових актах, присвячених правам людини:

- Загальна декларація прав людини 1948 р. (стаття 21);
- Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.), зокрема, Перший протокол до неї 1952 р. (стаття 3);
- Міжнародна конвенція про ліквідацію расової дискримінації 1965 р. (стаття 5);
- Міжнародний пакт про громадські і політичні права 1966 р. (стаття 25);
- Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації по відношенню до жінок 1972 р. (стаття 7);
- Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. (стаття 3);
- Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р. (Глава С);
- Рамкова Конвенція про захист національних меншин 1995 р. (стаття 15).

Вказані акти ратифіковані українським парламентом, у зв'язку з чим вони стали складовою національного законодавства України. Будучи за своєю природою багатосторонніми міжнародними договорами, вони носять зобов'язальний характер – їх положення мають бути висвітлені у національному законодавстві. Для виборчого законодавства це основні принципи, на яких воно будується та удосконалюється.

Конкретизація та розкриття керівних принципів здійснюється в документах авторитетних міжнародних та міжрегіональних (Рада Європи) організацій. Вони носять рекомендаційний характер:

- Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/46/137 щодо підвищення ефективності принципу періодичних та справжніх виборів;
- Загальний коментар № 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права «Право на участь в управлінні публічними справами, виборчі права та право доступу до публічної служби» (стаття 25) Комітету ООН з прав людини;
- Декларація про критерії вільних і чесних виборів Міжпарламентського союзу 1994 р.;
- Документ Копенгагенської наради з людського виміру ОБСЄ 1990 р.;
- Нині діючі зобов'язання щодо проведення демократичних виборів у державах-членах ОБСЄ 2003 р.;
- Рекомендація щодо виборчих, громадянських та соціальних прав ув'язнених 1962 р.;
- Рекомендація з приводу заходів стосовно висвітлення у ЗМІ виборчих кампаній 1999 р.;
- Рекомендація про юридичні, операційні та технічні стандарти електронного голосування 2004 р.

Рішення Європейського суду з прав людини з огляду на їх обов'язковість теж є джерелом виборчих стандартів, зокрема при розгляді справ, що стосуються

порушень статті 3 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Найбільш фундаментальним документом в аспекті міжнародних виборчих стандартів є Кодекс належної практики у виборчих справах 2002 р. Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія). На основі цього документу проводиться оцінка та аналіз організації та проведення виборів у відповідності до засад виборчого права: загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність. Також ґрунтовними документами є Доповідь щодо вирішення виборчих спорів 2020 р. та Рекомендації щодо фінансування політичних партій 2003 р.

Іншим відомим інструментарієм, який дозволяє отримати актуальну інформацію про стан справ та дотримання міжнародних виборчих стандартів, є звіти Місій ОБСЄ/БДПЛ щодо організації та проведення конкретних виборів. Також важливими напрацюваннями цих організацій є Рекомендації ОБСЄ/БДПЛ «Щодо аналізу законодавчої бази виборів» 2001 р., а також «Розв'язання виборчих спорів в зоні ОБСЄ: до стандартної системи моніторингу виборчих спорів» 2000 р.

5.2. Референдне законодавство

Міжнародні стандарти референдумів закріплені в низці міжнародних та міжрегіональних документів:

- Загальна декларація прав людини 1948 р. (стаття 21);
- Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод;
- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. (стаття 25).

У вищезазначених міжнародних документах не йдеться пряма мова про референдум, але воно охоплюється поняттями права участі особи на управління своєю країною та безпосередня участь в її управлінні.

Найбільша кількість міжнародних документів щодо регламентації референдумів була прийнята завдяки органам Ради Європи, а саме Парламентській асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) та Венеціанській комісії:

- Рекомендація Кабінету Міністрів Ради Європи № R(96)2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні»;
- Рекомендація Кабінету Міністрів Ради Європи № 19(2001) «Про участь громадян у місцевому публічному житті»;
- Резолюція ПАРЄ № 1353 (2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії»;
- Рекомендація ПАРЄ № 1704 (2005) «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі»;
- Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалені Венеціанською комісією на 47-й сесії 2001 р.;
- Кодекс належної практики щодо референдумів, ухвалений Радою з демократичних виборів та Венеціанською комісією 2007 р.

6. Актуальні плани влади станом на осінь 2022 року, включаючи План відновлення України

6.1. Виборче законодавство

Після початку повномасштабної війни увага як суспільства, так і органів державної влади, була направлена на вирішення військових та гуманітарних питань. Сьогодні Верховна Рада України та Центральна виборча комісія, усвідомлюючи теперішні та майбутні виклики після закінчення воєнного стану в аспекті організації та проведенні виборів, здійснюють напрацювання з удосконалення виборчого законодавства та розраховують на завчасне внесення змін і підготовки. Серед проблем, які потребують вирішення є:

- Збільшення площі тимчасово окупованих територій України, в тому числі активними бойовими діями на багатьох з них (небезпека може зберігатися і після припинення бойових дій/завершення війни/припинення воєнного стану, що унеможлиблює проведення виборів);
- Великий ступінь руйнації інфраструктури, що після припинення бойових дій/завершення війни/припинення воєнного стану ускладнить можливість проведення виборів на певних територіях;

- Масове переміщення населення, що впливає на соціально-демографічні характеристики територіальних громад;
- Велика кількість громадян України, що знаходяться за кордоном;
- Непристосованість окремих виборчих норм під умови післявоєнного відновлення.

Відповідно до Указу Президента від 21 квітня 2022 року [№ 266/2022](#) було утворено Національну раду з відновлення від наслідків війни, яка передбачає роботу в межах 24 робочих груп над проектами розділів плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України. В першу чергу, це стосується напрацювання пріоритетних реформ у відповідній галузі та проектів нормативно-правових актів, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди.

Так, в матеріалах робочої групи «Державне управління»²¹ міститься опис проблем, актуальних для воєнного та післявоєнного періоду, та заходи, направлені на їх вирішення. Передбачене наступне:

- Вибірчі процедури на місцевому рівні, які будуть адаптованими до викликів післявоєнного відновлення (планується розробити законопроект про удосконалення виборчої системи на місцевому рівні);
- Виборча система місцевих виборів буде відв'язана від кількості населення;
- Визначення критеріїв та порядку неможливості проведення місцевих виборів в окремих територіях України через відсутність належного рівня безпеки (ЦВК вже розроблено власний законопроект, що передбачає наділення повноважень РНБО на підставі висновків ВЦА та ВА визначати можливість проведення чи не проведення виборів з огляду безпекової ситуації);
- Зменшення строків проведення та розширення підстав призначення позачергових виборів;
- Запровадження єдиних стандартів обліку кількості населення територіальних громад, з урахуванням тимчасовості внутрішнього переміщення, цензу осілості, маятникової міграції населення тощо;

²¹ Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління»: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_Державне%20управління.pdf

- Розробка законопроекту про механізм визначення належності особи до певної територіальної громади для цілей участі в управлінні місцевими справами (ухвалення заплановано на листопад 2023 року);
- Розробка законопроекту про удосконалення виборчої системи на місцевому рівні (ухвалення заплановано на листопад-грудень 2023 року);
- Розробка законопроекту про забезпечення участі громадян України в місцевих виборах (ухвалення заплановано на 2024 рік);
- Розробка законопроекту закону щодо удосконалення порядку формування виборчих комісій на місцевих виборах і професіоналізації членів відповідних комісій (ухвалення заплановано на вересень 2023 року);
- Діджиталізація виборчого процесу.

Отже, варто зазначити, що робота над зміною виборчого законодавства та пристосування його до післявоєнних реалій має місце на порядку денному. Головною метою є забезпечення демократичного, безпечного та прозорого виборчого процесу після скасування чи припинення воєнного стану.

Позитивним є бажання завчасного внесення змін задля забезпечення стабільності та передбачуваності виборчих положень. Вкрай важливим є повноцінне обговорення законодавчих новацій з громадськістю та надання достатнього інформаційного висвітлення з метою просвітництва суспільства.

6.2. Референдне законодавство

Основним напрямком дії влади у даній сфері є фінальне прийняття Верховною Радою України законопроекту [№ 5512](#) «Про місцевий референдум».

Робочі групи, передбачені Указом Президента від 21 квітня 2022 року [№ 266/2022](#) про створення Національної ради з відновлення від наслідків війни, не напрацьовували жодних ідей щодо удосконалення чи реформування законодавства у сфері референдумів. У розрізі загальних тенденцій можна припустити про можливість удосконалення процедури ініціювання та проведення референдумів загальнонаціонального та місцевого значення, наближення процедур до положень Виборчого кодексу України та дослідження міжнародного досвіду з питань електронного голосування.