

Лекції №14-15 «Правове регулювання виборів та референдумів в Україні як основних форм безпосереднього народовладдя»

Вибори – це форма безпосереднього народовладдя, що здійснюється за умов демократичного суспільства і правової держави в порядку, передбаченому Конституцією і законами. Серед конституційних форм безпосередньої демократії вибори є такими, що найбільш часто і широко використовуються у політико-правовій практиці сучасних держав. На сьогодні загальноновизнано, що тільки вільні, рівні, чесні, прозорі й регулярні вибори можуть забезпечити дійсно демократичне формування владних установ, своєчасне оновлення владних еліт. Сенс виборів полягає у тому, щоб за допомогою голосування визначити, хто здатен найкраще з'ясувати і відобразити настрої та сподівання якомога ширших верств населення. **Тобто, це вияв реальної волі народу, процес здійснення цієї волі.**

Відповідно до Конституції України в Україні проводяться такі **типи виборів**:

- 1) вибори Президента України;
- 2) вибори народних депутатів України;
- 3) місцеві вибори:
 - а) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
 - б) вибори депутатів сільської, селищної, міської ради;
 - в) вибори сільського, селищного, міського голови;
 - г) вибори депутатів районної ради;
 - г) вибори депутатів обласної ради;
 - д) вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради);
 - е) вибори старости села, селища.

Виборче право можна розглядати: 1) як конституційно-правовий інститут, тобто сукупність правових норм, що закріплюють порядок

формування органів публічної влади (виборче право у об'єктивному розумінні); 2) як суб'єктивне право, тобто право громадянина обирати (*активне виборче право*) та право бути обраним (*пасивне виборче право*). Активне виборче право включає в широкому розумінні не лише право голосувати, але й право брати участь у висуванні кандидатів у депутати та на виборні посади (у тому числі і на партійному чи міжпартійному з'їзді), у проведенні передвиборної агітації, у проведенні передвиборчих заходів (мітингів, зустрічей, круглих столів, дебатів), у роботі виборчих комісій, право бути довіреною особою, уповноваженою особою, представником, офіційним спостерігачем, розпорядником виборчого фонду тощо.

Виборче право – це також і конституційно-правовий інститут, який об'єднує собою норми Конституції України та норми поточного виборчого законодавства, якими закріплено основоположні принципи участі громадян у виборах, порядок призначення, підготовки та проведення виборів, а також порядок і процедури встановлення результатів народного волевиявлення.

Усі вибори в Україні відбуваються на основі таких **конституційних принципів**: вільних виборів, загального, рівного, прямого виборчого права, а також таємного голосування.

Сутність принципу *вільних* виборів полягає в тому, що виборцям забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. При цьому забороняється застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному волевиявленню виборця. Принцип *загального* виборчого права означає, що право голосу на виборах мають усі громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років, за винятком осіб, що визнані судом недієздатними. Юридичною підставою для реалізації права голосу на в є включення громадянина до списків виборців на виборчій дільниці.

Рівне виборче право означає, що: а) громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах; б) кожний виборець має лише один голос, тобто

може проголосувати тільки один раз; в) виборець може використати свій голос лише на одній виборчій дільниці. Принцип *прямого* виборчого права означає, що громадяни України обирають депутатів безпосередньо шляхом голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку політичної партії (виборчого блоку). Непрямими є такі вибори, коли громадяни спочатку обирають виборщиків, які згодом формують відповідний орган чи обирають посадову особу (наприклад, вибори Президента США є непрямыми). Сутність принципу таємного голосування полягає в конституційно встановленій забороні здійснювати в будь-якій формі контроль за волевиявленням виборців.

2. Існує два підходи до визначення *поняття виборчої системи*. Відповідно до широкого підходу виборча система розглядається як сукупність усіх суспільних відносин, які складаються в процесі формування представницьких органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування). Згідно з вузьким підходом *виборча система* – це спосіб голосування та визначення результатів виборів і порядок розподілу депутатських мандатів у представницькому органі публічної влади за результатами виборів.

Виборча система впливає не лише на обрання представників, але також на характер і кількість політичних партій. Виборча система повинна, окрім усього іншого, давати змогу виборцям впливати на політику і забезпечувати високий рівень ефективності влади. Обрання тієї чи іншої виборчої системи в конкретній країні диктується історичними умовами, специфічними завданнями політичного розвитку і культурно-політичними традиціями. Якщо в Англії та США протягом століть існує мажоритарна виборча система, то континентальна Європа схильна до пропорційної. Вона виникла у Бельгії у 1889 р. і сьогодні використовується у 57 країнах світу (Ізраїль, ФРН, Іспанія, Італія, Португалія та ін.)

Мажоритарна виборча система є найстарішою серед виборчих систем. Це така система визначення результатів виборів, завдяки якій депутатські

мандати (один або кілька) від округу отримують тільки ті кандидати, які здобули встановлену законом більшість голосів, а усі інші кандидати вважаються необраними. **За цієї виборчої системи виборці голосують за конкретних осіб, а обраним вважається той з кандидатів, який отримав законодавчо встановлену більшість голосів виборців.** Залежно від того, як визначається більшість голосів, необхідна для обрання кандидата, розрізняють: мажоритарну систему абсолютної більшості (50%+1 голос), відносної більшості (переможець той, хто набрав голосів більше за інших), кваліфікованої більшості (обраним вважається кандидат, який отримав кваліфіковану більшість голосів виборців. Кваліфікована більшість встановлюється законодавством, і, як правило, перевищує більшість абсолютну – 2/3, 70 % тощо). **До переваг МВС відносять:** більш тісний зв'язок депутата з територією, від якої він обраний; взаємозв'язок загальнонаціональних проблем з місцевими; політичну відповідальність кандидатів і депутатів перед виборцями, тяжіння до утворення двопартійної системи й чергування двох партій у владі тощо. **Недоліки:** неучасть голосів тих, хто програв, у розподілі парламентських місць, партія, яка може отримати більшість у парламенті, не маючи його у масштабах країни, МВС домінувала до Першої світової війни, а потім вона застосовувалася у 10-15%. Чисті МВС характерні для США і Великобританії.

Пропорційна виборча система передбачає визначення результатів виборів, за яким депутатські мандати розподіляються між партіями пропорційно кількості голосів виборців. За впливом виборців на розташування кандидатів у бюлетенях для голосування розрізняють пропорційну систему жорстких списків, напівжорстких списків і пропорційну систему преференцій. **При застосуванні системи жорстких списків виборець голосує за список партії, що він обирає в цілому.** У виборчому бюлетені вказуються тільки назви, емблеми партії, іноді певна кількість перших кандидатів у партійних списках. Система **напівжорстких списків** передбачає можливість для виборця голосувати: за список в цілому

або виборцю надається право змінювати розташування кандидатів у виборчому списку. **Система преференцій – виборець віддає переваги окремим кандидатам у виборчих списках.**

Переваги ПВС: вона сприяє становленню багатопартійності, стимулювання коаліційної більшості тощо. **Недоліки:** тенденції до встановлення партійної олігархії, недостатній зв'язок обраних депутатів з виборцями, слабкий вплив виборців на урядові рішення, незацікавлення у партійному об'єднанні. Вважається, що вона дає можливість сформувавши коаліційний уряд, а також чітко поділити парламент на більшість і меншість, на владу і опозицію.

У більшості демократичних країн функціонують змішані виборчі системи. Зазвичай ЗМС використовуються у тих країнах, де існує пошук і становлення виборчих систем. **Переваги:** дозволяє виявити як реальний вплив політичної партії, так і популярність окремих кандидатів. Загалом, переваги та вади тієї чи іншої виборчої системи є відносними і жодна з них не є абсолютно справедливою, кращою, або найбільш дієвою – все залежить від того, який контекст демократичної системи буде обраний мірилом порівняння.

3. 19 грудня 2019 року в Україні було прийнято довгоочікуваний **Виборчий кодекс**, за яким в Україні встановлена така виборча система:

1) Президент України – *мажоритарна система абсолютної більшості* (50%+1 голос). Якщо жоден з кандидатів не набрав таку кількість голосів ЦВК призначає повторне голосування, при якому застосовується *мажоритарна система відносної більшості*;

2) вибори народних депутатів України – здійснюються на засадах *пропорційної системи* за єдиними списками кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від партій;

3) *місцеві вибори:*

а) депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад проводяться за системою *пропорційного представництва за відкритими виборчими списками* кандидатів у депутати (далі - виборчі списки) у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до [Закону України](#) "Про добровільне об'єднання територіальних громад" об'єднаної міської територіальної громади, від регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим, обласних, міських) організацій політичних партій (далі - організації партій);

б) вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради проводяться за системою *відносної більшості в багатомандатних виборчих округах*, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста, територія утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади, територія району в місті. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів;

в) вибори сільського, селищного, міського голови (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) голови проводяться за *виборчою системою відносної більшості* в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади;

Вибори міського (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно

з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської територіальної громади.

г) вибори старости села, селища проводяться за *мажоритарною системою відносної більшості* в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ).

4. Відповідно до ст. 77 Конституції України чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України.

Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

З прийняттям Виборчого кодексу України Закон України «Про вибори народних депутатів України» втратив чинність, крім положень щодо організації та проведення проміжних виборів і заміщення народних депутатів України, обраних у загальнодержавному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України.

Виборчий процес – це здійснення суб'єктами, протягом встановленого періоду часу процедур, пов'язаних із підготовкою і проведенням відповідних виборів, встановленням та оприлюдненням їх результатів.

Суб'єктом виборчого процесу відповідних виборів є:

- 1) виборець, який має право голосу на відповідних виборах;
- 2) виборча комісія, уповноважена здійснювати підготовку і проведення відповідних виборів;
- 3) партія (організація партії), яка висунула кандидатів на відповідних виборах;
- 4) кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах;

5) офіційний спостерігач від кандидата чи партії (організації партії) - суб'єкта відповідного виборчого процесу або від громадської організації, зареєстрований у порядку, встановленому законом.

Систему **територіальної організації загальнодержавних виборів складають:**

- 1) єдиний загальнодержавний виборчий округ;
- 2) територіальні виборчі округи;
- 3) виборчі дільниці.

Право висування кандидатів у депутати реалізується виборцями через **партії**. Висування кандидатів у депутати партіями розпочинається за дев'яносто і закінчується за сімдесят дев'ять днів до дня голосування. Висування кандидатів у депутати партією, формування та затвердження загальнодержавного виборчого списку та регіональних виборчих списків здійснюються на її з'їзді (зборах, конференції) у порядку, встановленому статутом партії та Кодексом.

Витрати на підготовку і проведення виборів депутатів здійснюються виключно за рахунок *коштів державного бюджету*, виділених на підготовку та проведення виборів депутатів, коштів виборчих фондів партій - суб'єктів виборчого процесу та коштів власних виборчих фондів кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій - суб'єктів виборчого процесу.

Партія для фінансування своєї виборчої кампанії, в тому числі для фінансування передвиборної агітації, зобов'язана утворити власний виборчий фонд, що формується в порядку, встановленому Кодексом.

Передвиборна агітація - це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) - суб'єктів виборчого процесу. Передвиборна агітація може здійснюватися у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать [Конституції України](#) та законам України.

Передвиборна агітація може проводитися у таких **формах:**

- 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями;
- 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій;
- 3) проведення публічних дебатів, дискусій, "круглих столів", прес-конференцій щодо положень передвиборних програм та політичної діяльності кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу;
- 4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень;
- 5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації;
- 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами;
- 7) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач, проведення інших публічних заходів за підтримки кандидата, партії (організації партії) - суб'єкта виборчого процесу, а також оприлюднення інформації про таку підтримку;
- 8) публічні заклики голосувати за або не голосувати за кандидата, партію (організацію партії) - суб'єкта виборчого процесу або публічні оцінки їхньої діяльності;
- 9) встановлення агітаційних наметів;
- 10) в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України.

Передвиборна агітація розпочинається кандидатом, партією (організацією партії) наступного дня після дня прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів) і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування.

Участь у передвиборній агітації забороняється:

1) іноземцям та особам без громадянства, у тому числі шляхом журналістської діяльності чи у формі участі у концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки кандидата (кандидатів) чи суб'єкта їх висування;

2) органам виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам, їх посадовим і службовим особам у робочий час (крім випадків, якщо така особа є кандидатом на відповідних виборах);

3) членам виборчих комісій під час виконання обов'язків членів виборчих комісій на строк здійснення повноважень.

Забороняється проведення агітаційних заходів, розповсюдження матеріалів передвиборної агітації, демонстрація агітаційних фільмів чи кліпів, розповсюдження виборчих листівок, плакатів, інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації, публічні заклики голосувати за чи не голосувати за партії - суб'єктів виборчого процесу, кандидатів на відповідних виборах або публічна оцінка діяльності таких партій чи кандидатів, під час проведення заходів, організованих органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, державними чи комунальними підприємствами, закладами, установами, організаціями.

У військових частинах (формуваннях), в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах передвиборна агітація обмежується. Відвідування військових частин (формувань), установ виконання покарань і слідчих ізоляторів окремими кандидатами чи їх довіреними особами, представниками або уповноваженими особами партій (організацій партій) забороняється. Зустрічі таких осіб з виборцями організуються відповідними окружними виборчими комісіями разом з командирами військових частин (формувань) або керівниками установ виконання покарань і слідчих ізоляторів з

обов'язковим повідомленням не пізніш як за три дні до дня зустрічі всіх довірених осіб кандидатів, уповноважених осіб партій (організацій партій) у відповідному територіальному виборчому окрузі.

Поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється.

26 січня 2021 р. Верховна Рада України 255 голосами народних депутатів України ухвалила проєкт Закону України “Про всеукраїнський референдум” (№3612) у другому читанні та в цілому. Проєкт Закону було розроблено Робочою групою парламенту, до складу якої входили народні депутати України, представники громадських та наукових організацій. На офіційний запит керівництва Верховної Ради України проєкт Закону України отримав спільний висновок Венеціанської комісії та БДПЛ ОБСЄ, яким із низкою зауважень було відзначено досягнення проєктом балансу між прямою і представницькою демократією.

Закон України “Про всеукраїнський референдум”, який забезпечує реалізацію громадянами свого права ініціювати і брати участь у всеукраїнському референдумі. Важливість законодавчого регулювання всеукраїнського референдуму визначається Конституцією України, якою гарантується така форма безпосередньої демократії.

З 2018 р., коли КСУ визнав неконституційним попередній Закон України “Про всеукраїнський референдум”, положення Конституції України щодо участі громадян у всеукраїнському референдумі не були законодавчо забезпечені й не могли бути реалізовані. І хоча парламентські фракції та групи не досягли консенсусу щодо проєкту Закону, частина з яких відзначала “надмірно широкі” або навпаки “звужені” можливості запропонованої моделі

регулювання всеукраїнського референдуму, необхідність його ухвалення не викликає сумнівів. Незважаючи на збереження у проєкті окремих дискусійних положень, насамперед щодо скасування законів або їхніх окремих положень через референдум без участі парламенту, він є достатньо збалансованим і попереджає можливі зловживання процедурами і правовими наслідками всеукраїнського референдуму.

Закон України “Про всеукраїнський референдум” був розроблений шляхом інклюзивної та публічної взаємодії народних депутатів України, національних експертів та громадськості. Його проєкт пройшов широке публічне обговорення та експертизу з боку авторитетних у сфері виборів та референдумів міжнародних організацій. Законодавством про всеукраїнський референдум встановлено чітку процедуру ініціювання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, яка включає запобіжники від зловживань та маніпулювань нею. При цьому вона залишається доступною для ініціативних груп. У Законі передбачено належні вимоги щодо прозорості фінансування агітації всеукраїнського референдуму. Його положення, як правило, синхронізовані із Виборчим кодексом і дозволяють якісно провести волевиявлення.

Новий Закон України “Про всеукраїнський референдум” передбачає можливість проведення всеукраїнського референдуму щодо таких питань:

1. Затвердження закону про внесення змін до розділів I (Загальні засади), III (Вибори. Референдуми), XIII Конституції України (Внесення змін до Конституції).

Такий референдум призначається Президентом України відповідно до Конституції України після прийняття Верховною Радою України відповідного законопроєкту.

2. Про зміну території України.

Референдум призначається Верховною Радою України після прийняття нею відповідного законопроєкту та його підписання Президентом України.

3. Загальнодержавного значення: проголошується Президентом України на вимогу 3 млн громадян України, підписи яких зібрані у не менш ніж $\frac{2}{3}$ областей України і не менше 100 тис. підписів у кожній з областей.

4. Про втрату чинності законом України або окремими його положеннями: проголошується Президентом України на вимогу 3 млн громадян України, підписи яких зібрані у не менш ніж $\frac{2}{3}$ областей України і не менше 100 тис. підписів у кожній з областей.

Інші питання не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму. Зокрема, Законом не передбачено ухвалення законопроектів шляхом народного волевиявлення, крім тих, які стосуються втрати чинності законом України або окремими його положеннями. Можливість ухвалення законів на всеукраїнському референдумі була ризиком попередніх суспільних та парламентських дискусій про нове законодавство, але робоча група Верховної Ради України у ході власної роботи не підтримала такі неконституційні ініціативи.

Всеукраїнський референдум щодо затвердження змін до розділів I, III, XIII Конституції України та про зміну території України прямо передбачений Конституцією України, без проведення якого неможливо ухвалити остаточні рішення з відповідних питань. Таким чином, Закон України “Про всеукраїнський референдум” щодо конституційних змін та зміни території України базується виключно на положеннях Конституції України і не запроваджує нового предмету референдуму. Зокрема, у публічній дискусії фігурували необґрунтовані зауваження щодо врегулювання у Законі проведення всеукраїнського референдуму щодо зміни території України, адже всеукраїнський референдум з цього питання безпосередньо передбачений Конституцією України як обов'язковий. Натомість ухвалений Закон забезпечує на практичному рівні трьохетапний процес схвалення міжнародної угоди про зміну території України, який включає прийняття Верховною Радою України закону про ратифікацію такої угоди, підписання Закону Президентом України та прийняття відповідного рішення на

всеукраїнському референдумі. Таким чином, процедури Закону про всеукраїнський референдум не послаблюють, а зміцнюють механізми попередження незаконних дій у питаннях зміни території України.

Питання загальнодержавного значення, які представляють суспільний інтерес і стосуються усього українського народу, виносяться на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Результати такого референдуму є обов'язковими для виконання органами влади, але тільки Верховна Рада України може ухвалити закони для їхньої практичної реалізації. У Законі України “Про всеукраїнський референдум” передбачається такий алгоритм: протягом 6 місяців з дня офіційного оголошення результатів референдуму Кабінет Міністрів України зобов'язаний подати до Верховної Ради України законопроект на виконання рішення референдуму. Таким чином, вирішення питань загальнодержавного значення не обмежує законодавчі функції парламенту, що відповідає Конституції України та демократичним стандартам у сфері референдумів. При цьому в остаточній редакції Закону враховано рекомендацію Венеціанської комісії та БДПЛ ОБСЄ щодо надання громадянам можливості оскаржувати бездіяльність органів влади щодо виконання результатів референдуму із загальнодержавних питань.

Найбільш дискусійною є можливість скасування законів або їхніх окремих положень на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою. Щодо цього положення Закону не існує єдиної позиції конституціоналістів, і воно потенційно може стати предметом оскарження у Конституційному Суді України. Положення цього Закону в частині підготовки, організації та проведення всеукраїнського референдуму щодо втрати чинності закону або окремих його положень, набирають чинності разом із законом про народну законодавчу ініціативу (у випадку його прийняття), але не пізніше 1 січня 2022 року. Таким чином, предметом конституційного контролю ці положення можуть стати лише з моменту набуття ними чинності, а враховуючи, що процес розгляду законопроекту

щодо внесення до Конституції положень щодо народної ініціативи все ще перебуває на стадії обговорення, така можливість може виникнути лише у 2022 році. В той же час слід наголосити, що ймовірний розгляд Конституційним судом положення законопроекту в частині прийняття на референдумі законопроектів щодо скасування Законів або окремих його положень жодним чином не вплине на відповідність Конституції решти його положень.

Міжнародні стандарти у сфері референдумів допускають можливість проведення таких референдумів, хоча і висувають суттєві вимоги до їх проведення та врегулювання їхніх правових наслідків. Зокрема, суттєві зауваження щодо такого предмету референдуму були висловлені у спільному Висновку Венеціанської комісії та БДПЛ ОБСЄ щодо законопроекту. До прикладу, у висновку вказано на проблематичність запровадження “скасувальних” (аброгативних та дерогативних) референдумів в Україні. Це пов'язано з тим, що Конституція України визначає Верховну Раду України єдиним органом законодавчої влади. У Законі також не передбачено право Верховної Ради України подати свою позицію щодо питань референдуму, якими пропонується скасувати закон або його частину, пропозицій усунення можливих законодавчих прогалин, що можуть утворитися внаслідок прямого введення в дію закону про скасування положень нормативно правових актів. Натомість парламенту не заборонено прийняти закон щодо питання референдуму до дня проведення волевиявлення, який вичерпає предмет винесеного запитання і усуне необхідність проведення волевиявлення.

Ключовою невиконаною рекомендацією Венеціанської комісії та БДПЛ ОБСЄ є необхідність наділення парламенту належною роллю до і після проведення голосування на референдумі, щоб не дозволити нівелювати повноваження парламенту. Парламент повинен врегулювати у Регламенті процедури врахування ним результатів референдумів щодо перегляду законів. Це дозволить уникнути правової невизначеності. При цьому

процедура не обмежує право парламенту після скасування Закону врегулювати питання через прийняття його нової редакції.

Закон України “Про всеукраїнський референдум” встановлює чіткі обмеження до предмету всеукраїнського референдуму, які є запобіжниками використання волевиявлення громадян проти територіальної цілісності країни, національної безпеки держави, прав громадян. Дискусія у парламенті засвідчила, що перелік і формулювання питань, які не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, хоч і не є прямою цитатою Конституції України, проте вони комплексно попереджують потенційні зловживання, зокрема щодо запобігання скасуванню та обмеженню прав людини і громадянина.

До позитивних положень Закону України “Про всеукраїнський референдум” можна віднести:

- Відсутність критичних викликів для виконання Верховною Радою України своїх законодавчих повноважень, оскільки парламент відкинув попередні ідеї щодо можливості ухвалення законів на всеукраїнському референдумі.

- Можливість винести на всеукраїнський референдум лише одне питання, що відповідає демократичним стандартам попередження маніпуляцій волевиявленням громадян та забезпечення належної поінформованості громадян. Пропозиції окремих народних депутатів України щодо можливості подавати на референдум декілька питань, які стосуються однієї проблеми, не попереджують спотворення свідомого і поінформованого волевиявлення громадян. У разі внесення більше одного питання, навіть у разі їх належності до однієї теми, виникає виклик щодо інтерпретації з боку державних органів та виборців, політизації остаточного рішення щодо їх одночасного винесення на всеукраїнський референдум. Натомість винесення на голосування декількох питань з різних сфер регулювання порушує цілісність процесу референдуму. Це, насамперед, стосується неможливості забезпечення рівного представництва у процесі

референдуму прихильників та опонентів конкретних питань, зокрема під час формування виборчих комісій.

- Впровадження системи прозорості та підзвітності фінансування агітації на всеукраїнському референдумі, яка відповідає встановленим на виборах мінімальним стандартам. Зокрема, врегульовано процес проведення агітації під час збору підписів на підтримку ініціативи всеукраїнського референдуму ще до його проголошення, фінансування якої буде підзвітним і підлягати вимогам прозорості. Такі вимоги сприятимуть рівності можливостей сторін референдуму і попереджуватимуть незаконне фінансування процесу референдуму. При цьому звертається увага на важливість подальшого посилення механізмів прозорості політичних та виборчих фінансів в Україні, які досі не є оптимальними.

- Достатньо якісна синхронізація положень Закону “Про всеукраїнський референдум” та Виборчого кодексу, що сприятиме належній роботі членів виборчих комісій та судів під час розгляду спорів та інших залучених до процесу референдуму суб’єктів.

- Врахування парламентом факту відсутності політичного та експертного консенсусу щодо запровадження процедури збору підписів на підтримку ініціативи всеукраїнського референдуму електронним способом у мережі Інтернет. Запровадження нових технологій у виборчому процесі чи референдумі має не тільки враховувати питання безпеки і верифікації, але і отримати належний рівень легітимності серед громадян та політичних гравців. Дискусія в парламенті засвідчила необхідність відсутності такого консенсусу, що і призвело до виключення із Закону положень щодо збору підписів за допомогою інформаційної системи ЦВК.

До недоліків проекту Закону України “Про всеукраїнський референдум” належить:

- Відсутність обов’язкового конституційного контролю за всіма без винятку питаннями всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, хоча дана проблема може бути вирішена виключно через внесення змін до

Конституції України, адже пов'язана із особливим порядком роботи КСУ та конституційно обумовленими суб'єктами звернення до нього.

- Можливе незабезпечення пропорційного представництва прихильників і противників питань всеукраїнського референдуму в складі окружних та дільничних комісій у зв'язку із наданням першочергової переваги партіям, які утворили депутатські фракції у парламенті та зареєстровані як прихильник або опонент питання всеукраїнського референдуму, та представникам ініціативної групи всеукраїнського референдуму.

- Включення до Закону України положень щодо електронного голосування, які хоча і набудуть чинності після прийняття окремого Закону, але не відображають політичного та експертного консенсусу щодо нових способів голосування.

Проголосована редакція Закону України “Про всеукраїнський референдум” передбачає, що ЦВК у разі виявлення ознак невідповідності питань референдуму Конституції України звертається до Президента України із клопотанням внести до КСУ звернення щодо конституційності питань всеукраїнського референдуму. Відповідно до процедури Президент України протягом 40 днів може вирішувати питання про звернення до КСУ, але не зобов'язаний цього робити. Протягом часу, відведеного для Глави держави, процедура реєстрації ініціативної групи припиняється. Окремо від Президента, питання про конституційність питань всеукраїнського референдуму можуть порушити не менше 45 народних депутатів України, які наділені правом звернутися до КСУ. Така модель конституційного контролю щодо всеукраїнського референдуму допускає потенційну ситуацію, коли Президент України та народні депутати України не звернулися до КСУ і питання референдуму за народною ініціативою не будуть перевірені. Натомість питання інших ініціативних груп підлягатимуть повній перевірці, що не відповідає завданням конституційного контролю у сфері референдуму і принципу однакового застосування законодавства щодо різних суб'єктів.

Верховна Рада України шляхом змін до Конституції у найближчому майбутньому запровадить повноцінний конституційний контроль у сфері всеукраїнського референдуму та суттєво скоротити його строки (зокрема, щодо звернення Президента України до КСУ).

Обрана модель формування виборчих комісій має практичне обґрунтування, оскільки надання обов'язкової квоти ініціативній групі та партіям, які утворили депутатські фракції у парламенті та зареєстровані як прихильники або опоненти питання всеукраїнського референдуму, вирішує потенційну проблему неспроможності прихильників та опонентів питань референдуму подати своїх представників до складу ОВК та ДВК. Але з точки зору міжнародних стандартів у сфері референдумів прихильники та противники референдуму повинні бути рівною мірою представлені у виборчих комісіях, що забезпечує належний неупереджений контроль за адмініструванням процесу волевиявлення, тоді як редакція законопроекту має на меті лише мінімізувати різницю у представництві.

Закон України “Про всеукраїнський референдум” включає положення про електронне голосування, які набудуть чинності лише після ухвалення окремого закону щодо застосування інноваційних технологій з електронного (машинного) голосування. І хоча зараз немає загрози непродуманого і неверифікованого впровадження нових способів голосування до ухвалення спеціального закону, варто було уникнути включення відповідних процедур до законодавства про всеукраїнський референдум. Як засвідчує розгляд Закону України “Про всеукраїнський референдум”, значна частина народних депутатів України висловила обґрунтовані заперечення проти нових способів голосування і перспектива їх впровадження не підкріплена політичним консенсусом.

Підтримуючи ухвалення законодавства про всеукраїнський референдум, парламент зберігати діалог щодо якісного і збалансованого регулювання даної форми безпосередньої демократії. Враховуючи політичну конфліктність питання всеукраїнського референдуму, парламент повинен

бути готовим враховувати зауваження до ухваленого законодавства і не виключати можливості його подальшого удосконалення на основі Конституції України та демократичних стандартів.