

УДК 342.52  
DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.339>

**О. В. Сінькевич**  
доктор юридичних наук,  
професор кафедри конституційного права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
[orcid.org/0000-0003-1700-9768](https://orcid.org/0000-0003-1700-9768)

## ДО ПИТАННЯ КОДИФІКАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО РЕФЕРЕНДУМИ

Констатовано, що прийняття Виборчого кодексу України слід уважати одною з центральних та найважливіших подій, коли йдеться про систематизацію національного конституційного законодавства. Проте залишаються майже неврегульованими на державному рівні питання, пов'язані з організацією та проведенням референдумів, – як всеукраїнських так і місцевих.

Узагальнена теза щодо того, що порядок організації та проведення референдумів доцільно регламентувати в межах Виборчого кодексу України, не є новою у національній юридичній літературі. Однак з прийняттям Виборчого кодексу України вона майже не отримує додаткової аргументації, що навряд чи спряє подальшому удосконаленню конституційного законодавства України. Метою статті є деталізація цієї тези.

Зазначено, що кодифікація положень про вибори та референдуми у межах Виборчого кодексу України матиме низку переваг. У першу чергу, – це можливість організації та проведення всеукраїнських і місцевих референдумів. Запропоновано взяти до уваги і так звані «родові» переваги, які має кодифікація у цілому. А саме – це усунення дублювання й протиріч між нормативно-правовими актами, надання правовому регулюванню відповідного інституту права цілісності та повноти, упорядкування галузевого законодавства шляхом укрупнення його актів (а отже, зменшення їхньої кількості), сприяння стабільності законодавства (за статистикою, у перше десятиріччя після прийняття кодексів до них вноситься небагато змін та доповнень).

Узагальнено, що в історії систематизації українського виборчого законодавства були спроби включити положення про референдуми до виборчого кодексу, однак, вони не мали успіху. І тим не менш, зауваження щодо назви «Виборчий кодекс» у разі, якщо до проекту включалися також і положення про референдуми, в юридичній літературі висловлено не було. А тому слід уважати цілком можливим включення положень про референдуми до Виборчого кодексу України. Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб запропонувати структуру таких, які запропоновано включити до Виборчого кодексу України, Книги третьою з позначкою «1» «Всеукраїнські референдуми» та Книги четвертою з позначкою «1» «Місцеві референдуми».

*Ключові слова:* референдум, виборче право, референдне право, Виборчий кодекс, політичні права, права людини, пряма демократія.

### **Sinkevych O. V. CODIFICATION OF UKRAINIAN LEGISLATION ON REFERENDUMS: CURRENT DEVELOPMENTS**

It was stated that the adoption of the Electoral Code of Ukraine should be considered one of the central and most important events when it comes to the systematization of national constitutional legislation. However, issues related to the organization and conduct of referendums, both national and local, remain almost unregulated at the state level.

It is generalized that the thesis that the procedure for organizing and conducting referendums should be regulated within the Electoral Code of Ukraine is not new in the national legal literature. However, with the adoption of the Electoral Code of Ukraine, it receives almost no additional arguments, further development, which is unlikely to lead to further improvement of the constitutional legislation of Ukraine. The purpose of the article is the further argumentation of this thesis.

It is noted that the codification of the provisions on elections and referendums within the Electoral Code of Ukraine will have a number of advantages. First of all, it is an opportunity to organize and hold all-Ukrainian and local referendums. It is proposed to take into account the so-called "generic" advantages, i.e. the advantages that codification has in general. Namely, it is the elimination of duplication and contradictions between legal acts, giving the legal regulation of the relevant institution the right of integrity and completeness, streamlining sectoral legislation by consolidating its acts (and therefore reducing their number), promoting stability of legislation (according to statistics, in the first decade after the adoption of the codes, few changes and additions are made to them).

It is generalized that in the history of systematization of the Ukrainian election legislation there were attempts to include provisions on referendums in the electoral code, however, they were unsuccessful. Nevertheless, the legal literature did not comment on the name "Electoral Code" if the draft also included provisions on referendums. Therefore, it should be considered possible to include provisions on referendums in the Electoral Code of Ukraine. Prospects for further research are to propose a structure of those proposed to be included in the Electoral Code of Ukraine, Book 31 "All-Ukrainian Referendums" and Book 41 "Local Referendums".

*Key words:* referendum, suffrage, referendum law, Electoral Code, political rights, human rights, direct democracy.

**Постановка проблеми.** Прийняття Виборчого кодексу України було надзвичайно схвально та з ентузіазмом сприйняте як практиками – фахівцями з конституційного права, так і науковцями. Його розробка тривала доволі

давно, кількість законопроектів була значною, а тому слід уважати цю подію одною з центральних та найважливіших, коли йдеться про систематизацію національного конституційного законодавства.

Проте залишаються майже неврегульованими на державному рівні питання, пов'язані з організацією та проведенням референдумів, – як всеукраїнських так і місцевих. Прийняття Виборчого кодексу України очікувалося ще й тому, що були певні сподівання – можливо, до нього будуть включені і положення про референдуми. Однак цього не відбулося, а тому важливим науковим завданням є розробка можливих напрямів щодо законодавчого врегулювання відповідних питань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика систематизації положень законодавства України про вибори та референдуми (у даному випадку поняття «законодавство» застосовується у найвужчому розумінні, тобто як таке, що охоплює лише закони) була у центрі уваги таких фахівців з конституційного права, праці яких і застосовувались при написанні статті: О.Т. Волощук, К.В. Головка, Ю.Б. Ключковський, О.Б. Ковальчук, Н.М. Кошіль, В.Ф. Нестерович, М.І. Ставнійчук, Т.В. Стещенко, інших. Проте часто вони або звертали переважну увагу на вибори, або взагалі оминали увагою законодавчу регламентацію референдного процесу.

**Метою статті** є подальша аргументація тези про те, що порядок організації та проведення референдумів доцільно регламентувати в межах Виборчого кодексу України.

Теза щодо того, що порядок організації та проведення референдумів доцільно регламентувати в межах Виборчого кодексу України, не є новою у національній юридичній літературі. Однак з прийняттям Виборчого кодексу України вона майже не отримує додаткової аргументації та розвитку, що навряд чи спряє подальшому удосконаленню конституційного законодавства України.

Отже, більшість аргументів на користь цієї тези було сформульовано та оприлюднено до прийняття Виборчого кодексу України.

Так, К.В. Головка у 2019 році у своїй дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук обґрунтувала «пропозицію не включати до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як до основного галузевого кодифікаційного акта муніципального законодавства положення щодо інституту місцевих виборів і референдумів, а кодифікувати їх окремо в межах майбутнього Виборчого кодексу України» [1, с. 25]. Таким чином, дослідниця визначила, що на її думку, Виборчий кодекс України має містити положення не лише про вибори, але й про референдуми.

Варто відмітити, що на момент формулювання К.В. Головка цієї тези Виборчий кодекс України ще прийнято не було, а закони про референдуми (як про всеукраїнський референдум, так і про місцеві референдуми) вже не були чинними (маються на увазі Закон України від 3 липня 1991 р.

«Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [2] та Закон України від 6 листопада 2012 р. «Про всеукраїнський референдум», у Преамбулі якого було проголошено, що він «визначає правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму» [3], – адже 26 квітня 2018 року Конституційний Суд України визнав ці закони такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) [4]).

Аналогічну думку висловила М.І. Ставнійчук: «Як на мене, мова має йти саме про кодифікований законодавчий акт, що охоплює своїм правовим регулюванням не лише вибори, а й референдуми як суміжні форми безпосереднього волевиявлення громадян України, які здійснюються шляхом таємного й вільного голосування, процедури, предмет яких складає прийняття народом політико-правових рішень» [5]. Слід підтримати цю позицію.

Частина авторів висловлювала прихильність до аргументованої нами тези, однак, не завжди формулювала свої висновки та позиції чітко. Наприклад, Т.В. Стещенко наголошено, що «Кодифікувати українське виборче законодавство треба, і це повинен бути не лише Кодекс про вибори, а й про референдум» [6, с. 34]. Таким чином, йдеться про необхідність угруповання положень законодавства України про референдуми у межах кодексу, – тільки з наведеної цитати не зовсім зрозуміло, чи автор вважає доцільним прийняти «Кодекс про вибори» та «Кодекс про референдум», чи «Кодекс про вибори та референдум». Ймовірно, що автором мала бути на увазі оприлюднена у 2000 році Комітетом виборців України Концепція Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України) [7]. «Суть кодифікації, як зазначив голова правління Комітету виборців України Олександр Черненко, звести всі нормативні акти (закони про вибори, про референдум, про ЦВК, статті в кримінальному кодексі) щодо виборів під єдиною палітуркою. Але наголошувати треба не так на прийнятті кодексу, як на розробці якісного змісту цього документа» [8].

Деякі автори наголошували просто на необхідності оновлення референдного законодавства, не наполягаючи на тому, що має бути створений кодифікований закон. Наприклад, Т.О. Цимбалістий і Н.Р. Пришляк уважали, що «оптимальним варіантом було б внесення змін і доповнень до чинного закону «Про всеукраїнський референдум» або викладення його у новій редакції з тим, щоб він передбачав також правове регулювання місцевих референдумів. Цим самим було б забезпечено уніфікацію національного референдного законодавства» [9, с. 7].

До останньої групи вчених слід віднести і тих дослідників, які вважають за доцільне розрізняти виборче і референдне право, коли йдеться

про систематизаційні питання (поділ на виборче і референдне право застосовує, наприклад, В.Ф. Нестерович [10, с. 37]).

Ю.Б. Ключковський підкреслює, що «вибори та референдум, хоча і близькі між собою за способом волевиявлення громадян (як різні форми прямого волевиявлення народу), за своєю природою належать до різних форм демократії як державного режиму та, у зв'язку з цим, принципово відрізняються за характером змісту такого волевиявлення. Цього достатньо, щоби ствердити, що стаття 38 Конституції України проголошує не єдине право, а сукупність близьких за природою і, певною мірою, пов'язаних між собою прав» [11, с. 156]. З цього твердження випливає, що навряд чи вчений підтримує «спільну» кодифікацію законодавчих положень про вибори та референдуми.

Н.М. Кошіль, досліджуючи систематизацію конституційного законодавства України, вважає доцільним застосування не кодифікації, а інкорпорації до законодавства про вибори і референдуми (тобто не включати положення про референдум до Виборчого кодексу України, але включати разом з виборчим законодавством до інкорпораційних збірок) [12, с. 118].

До останньої групи вчених доцільно віднести тих авторів, які, ведучи мову про кодифікацію виборчого законодавства зокрема та його систематизацію у цілому, не згадують про питання, пов'язані з референдумами, і очевидно, що поділяють таку точку зору (дивись, наприклад, [13], інші праці).

До цієї групи вчених варто віднести і тих, хто прямо сформулював протилежну заявленій у цій статті тезу. Наприклад, О.Б. Ковальчук висловився на користь того, що «можливим і певною мірою доцільним є прийняття Виборчого кодексу України, але не думаємо, що до нього повинні входити норми, пов'язані з референдумами» [14, с. 72].

Аргументуючи висунуту тезу, слід зазначити, що кодифікація положень про вибори та референдуми у межах Виборчого кодексу України матиме низку переваг.

Про одну з них писала О.Т. Волощук, а саме: «у процесі кодифікації можливе усунення дублювання й протиріч між нормативно-правовими актами, зокрема між чотирма профільними законами: «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, сільських, селищних, міських голів і місцевих рад»<sup>1</sup>, а також «Про всеукраїнські та місцеві референдуми»<sup>2</sup> [15, с. 77]. Варто звернути увагу на те, що цитується праця О.Т. Волощук 2010 року, однак, сама ідея, закладена у цій цитаті, є вартою уваги – дійсно, усунення протиріч між нормативно-право-

вими актами у процесі кодифікації є перевагою як кодифікації законодавства у цілому, так і кодифікації виборчого законодавства зокрема.

Основною перевагою буде те, що нарешті стане можливою організація та проведення усіх видів референдумів в Україні.

До числа інших переваг слід віднести «родові» переваги, тобто ті переваги, які має кодифікація у цілому. А саме – це надання правовому регулюванню відповідного інституту права цілісності та повноти, упорядкування галузевого законодавства шляхом укрупнення його актів (а отже, зменшення їхньої кількості), сприяння стабільності законодавства (за статистикою, у перше десятиріччя після прийняття кодексів до них вноситься небагато змін та доповнень).

Для того, щоб запропонувати комплексне рішення проблеми, як саме оптимально здійснити практичну реалізацію пропозиції про кодифікацію референдного законодавства, слід визначитися з рядом питань. І першим з них є таке: якою ж має бути назва кодексу?

Вище вже було наведено кілька варіантів. Слід додати ще такий: В.Ф. Погорілко та М.І. Ставнійчук узагальнили можливість вирішення низки проблем здійсненням «подальшої кодифікації виборчого законодавства шляхом підготовки і прийняття Виборчого кодексу України або Кодексу України про вибори та референдуми» [16, с. 3]. Попри точність цієї назви та подібних до неї назв слід все ж таки надати перевагу назві «Виборчий кодекс».

По-перше, Виборчий кодекс України зараз є чинним документом. А отже, він не потребує розробки – до нього можна внести лише необхідні доповнення у частині організації та проведення референдумів.

По-друге, варто орієнтуватися і на практику, у даному випадку можна зробити узагальнення, аналізуючи відповідну законопроектну діяльність.

Навряд чи доцільно брати до уваги найдавніші спроби кодифікації виборчого законодавства у 1997 та 2000 році, які стисло та ёмно охарактеризував В.Ф. Нестерович [17, с. 96-97].

Після цих невдалих спроб у Верховній Раді України реєструвалися наступні проекти:

- 2002 р. – проект, ініційований народним депутатом України Є.Д. Жовтяком, реєстраційний № 2174 від 10 вересня 2002 р. (відкликаний 7 липня 2005 р.) [18]; містив положення про організацію та проведення референдумів;

- 2009 р. – проект, ініційований народним депутатом І.І. Крілем, реєстраційний № 4234 від 19 березня 2009 р. (відкликаний 12 грудня 2012 р.) [19]; містив положення про референдуми лише у контексті повноважень Центральної виборчої комісії та інших положень про цей орган державної влади;

<sup>1</sup> Нині не є чинним.

<sup>2</sup> Нині не є чинним.

- у 2010 р. – альтернативний проєкт, ініційований народними депутатами Ю.Б. Ключковським, С.Р. Гриневецьким, С.П. Подгорним і В.М. Сінченком, реєстраційний № 4234-1 від 23 березня 2010 р. (відкликаний 12 грудня 2012 р.) [20]; містив положення про референдуми лише у контексті поділу території країни на округи, а також повноважень Центральної виборчої комісії та інших положень про цей орган державної влади;

- у 2014 р. – ініційований народними депутатами України В.М. Літвіним та І.М. Єремєєвим Проєкт виборчого кодексу України щодо виборів народних депутатів України, реєстраційний № 4010а-1 від 16 червня 2014 р. (не розглядався)<sup>3</sup> [21]; містив положення про референдуми лише у контексті можливостей проведення одночасного голосування на виборах та на референдумі;

- у 2015 р. – ініційований народним депутатом України В.В. Писаренком від 16 вересня 2015 р. із реєстраційним № 3112 [22]; не містив жодної згадки про референдуми;

- також у 2015 р. – альтернативний проєкт, ініційований народним депутатом України А.В. Парубієм, реєстраційний № 3112-1 від 2 жовтня 2015 р. [23]; містив згадку про референдуми лише у контексті повноважень Центральної виборчої комісії, інших положень про цей орган державної влади, а також у частині положень про Реєстр виборців.

Ще одне важливе питання, яке доцільно вирішити – які саме зміни та доповнення доцільно внести до Виборчого кодексу України для того, щоб його положення регламентували також організацію і проведення референдумів (зараз він «відповідно до Конституції України визначає гарантії права громадян на участь у виборах, регулює підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів» [24]). Слід запропонувати доповнити Кодекс Книгою третьою з позначкою «1» «Всеукраїнські референдуми» та Книгою четвертою з позначкою «1» «Місцеві референдуми».

**Висновок.** Таким чином, слід узагальнити, що в історії систематизації українського виборчого законодавства були спроби включити положення про референдуми до виборчого кодексу, однак, вони не мали успіху. І тим не менш, зауваження щодо назви «Виборчий кодекс» у разі, якщо до проєкту включалися також і положення про референдуми, в юридичній літературі висловлено не було. А тому слід уважати цілком

можливим включення положень про референдуми до Виборчого кодексу України. Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб запропонувати структуру таких, які запропоновано включити до Виборчого кодексу України, Книги третьою з позначкою «1» «Всеукраїнські референдуми» та Книги четвертою з позначкою «1» «Місцеві референдуми».

### Література

1. Головка К.В. Систематизація муніципального законодавства України: теорія і практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Ужгород, 2019. 429 с.

2. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 33. Ст. 443.

3. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45. Ст. 634.

4. Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». *Офіційний вісник України*. 2018. № 41. Ст. 1460.

5. Ставнійчук М. Практика реалізації виборчого законодавства України підштовхує нас до оптимізації та лібералізації виборчих і референдумних процедур та на цій основі проведення їх уніфікації. URL: <http://www.justinian.com.ua/print.php?id=954>.

6. Стещенко Т.В. Кодифікація виборчого законодавства: зарубіжних досвід та перспективи її впровадження в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 21. С. 33-40.

7. Концепція Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України) : проєкт / Комітет виборців України. Київ : Факт, 2000. 53 с.

8. Григор'єва І. Відступати нікуди. URL: <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/podrobici/vidstupatini-kudi>.

9. Цимбалістий Т.О., Пришляк Н.Р. Референдум як форма безпосереднього народовладдя. URL: [http://dSPACE.wunu.edu.ua/bitstream/316497/7945/1/Референдум\\_стаття.pdf](http://dSPACE.wunu.edu.ua/bitstream/316497/7945/1/Референдум_стаття.pdf).

10. Нестерович В.Ф. Предмет і метод виборчого права України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018. № 83. Т. 3. С. 35-42.

11. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваїте, 2018. 908 с.

12. Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 187 с.

13. Мішина Н.В. Систематизація виборчого законодавства України. *Юридичний вісник*. 2017. № 1. С. 11-15.

14. Ковальчук О.Б. Законодавче забезпечення виборчого процесу в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 827. С. 69-73.

15. Волощук О. До питання обговорення проєкту Виборчого кодексу України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2010. № 2. С. 77-82.

16. Виборче право України. Навчальний посібник / за ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. К.: Парламентське вид-во, 2003. 383 с.

<sup>3</sup> Цей Проєкт Закону України був альтернативним до Законопроєкту «Про вибори народних депутатів України», реєстр. № 4906-1 від 2 червня 2014 р., поданого народним депутатом М.М. Рудьковським.

17. Нестерович В.Ф. Проблеми та перспективи прийняття виборчого кодексу України. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 24-29.

18. Проект Виборчого кодексу України від 10 вересня 2002 р. реєстр. № 2174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=13033](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=13033).

19. Проект Виборчого кодексу України від 19 березня 2009 р. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=34793](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=34793).

20. Проект Виборчого кодексу України від 23 березня 2010 р. реєстр. № 4234-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=35014](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35014).

21. Проект Виборчого кодексу України щодо виборів народних депутатів України від 16 червня 2014 р. реєстр. № 4010а-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51338](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51338).

22. Проект Виборчого кодексу України від 16 вересня 2015 р. реєстр. № 3112 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56490](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56490).

23. Проект Виборчого кодексу України від 2 жовтня 2015 р. реєстр. № 3112-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56671](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671).

24. Виборчий кодекс України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.