

Конституційне право

УДК 342.573.001

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.18035147>

Референдум як форма народовладдя: особливості правового регулювання, проблеми реалізації, обмеження в умовах воєнного стану

Петришина Марина Олександрівна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,

Харків, Україна, <https://orcid.org/0000-0002-5702-0112>

Єрмоленко Іоанна Дмитрівна,

студентка 2 курсу факультету міжнародного та європейського права

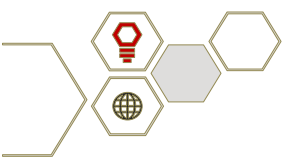
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,

Харків, Україна, <https://orcid.org/0009-0009-5818-2509>

Прийнято: 08.12.2025 | Опубліковано: 23.12.2025

Анотація: Метою статті є комплексний конституційно-правовий аналіз інституту референдуму як форми безпосереднього народовладдя, зосереджений на особливостях його організації і проведення в умовах дії правового режиму воєнного стану. Дослідження спрямоване на виявлення конституційно-правових обмежень, ризиків, а також можливих моделей адаптації механізмів прямої демократії в умовах збройної агресії, а також на формулювання пропозицій щодо удосконалення правового регулювання референдумів в Україні.

Методологічну основу становлять загальнонаукові та спеціально-юридичні методи: формально-юридичний, системно-структурний,

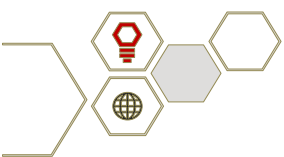


порівняльно-правовий, метод аналізу і синтезу, а також методи тлумачення норм Конституції та законодавства. Порівняльне дослідження здійснюється шляхом аналізу правових систем Швейцарії, Франції, Ізраїлю, Естонії та Великобританії з метою виявлення й виокремлення моделей реагування демократичних держав на виклики безпеки під час вирішення питань шляхом прямої демократії.

Результати дослідження свідчать, що всеукраїнський референдум має достатньо повне правове регулювання, гармонізоване з європейськими стандартами. Водночас, правовий режим місцевого референдуму перебуває в стані нормативної невизначеності через відсутність спеціального закону, що унеможлиблює реалізацію конституційного права територіальних громад. Доведено, що проведення референдумів під час воєнного стану суперечить як національним гарантіям прав людини і принципам виборчого права, так і базовим міжнародним стандартам свободи волевиявлення.

Наукова новизна полягає у тому, що у проведеному дослідженні вперше на основі комплексного аналізу українського законодавства та міжнародних стандартів обґрунтовується наявність нормативної суперечності між Конституцією України та Законом «Про правовий режим воєнного стану» щодо проведення референдумів. Запропоновано авторську класифікацію моделей реагування демократичних держав на загрози безпеці в контексті прямої демократії. Визначені ключові критерії легітимності референдуму в умовах війни та запропоновано концептуальні підходи до конституційно-правового забезпечення місцевих референдумів у післявоєнний період. На основі аналізу зарубіжного досвіду обґрунтовано доцільність автоматичного відтермінування або заборони референдумів у період дії воєнного стану, а також необхідність забезпечення чітких процедурних запобіжників на повоєнний період.

Практична цінність полягає в тому, що результати дослідження можуть бути використані у нормотворчій діяльності, зокрема, під час розробки



проекту закону про місцевий референдум та внесення змін до законодавства про правовий режим воєнного стану. Запропоновані процедури і запобіжники становлять основу для вдосконалення механізмів народовладдя та забезпечення безперервності демократичних процесів у перехідний та повоєнний періоди.

Отримані висновки дозволяють запропонувати рекомендації щодо вдосконалення законодавства України у сфері народовладдя та забезпечення безперервності демократичних процедур після закінчення воєнного стану.

Ключові слова: суверенітет народу, форми народовладдя, референдум, конституційні гарантії, принципи і умови, демократичні процедури, особливий правовий режим, правовий режим воєнного стану, національна безпека, правове регулювання, моделі.

Referendum as a Form of Direct Democracy: Legal Regulation, Practical Challenges, Limitations During Martial Law

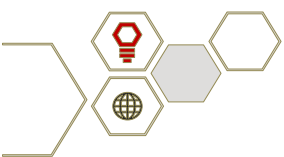
Maryna Petryshyna,

Ph.D. in Law, Docent, Associate Professor at the Department
of State Building Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine, <https://orcid.org/0000-0002-5702-0112>

Ioanna Yermolenko,

Student of the 2nd course of the Faculty of International and European Law
Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine, <https://orcid.org/0009-0009-5818-2509>

Abstract: The article aims to provide a comprehensive constitutional and legal analysis of the referendum as an instrument of direct democracy, focusing on the specific challenges of its organization and conduct under the legal regime of

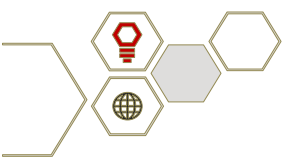


martial law in Ukraine. The research seeks to identify existing normative restrictions, security risks and potential models for adapting mechanisms of direct democracy in the context of armed aggression, as well as to develop proposals for improving the legal framework governing referendums in Ukraine.

The methodological framework of the study combines general specific and special legal methods, including formal legal analysis, system-structural method, comparative legal method, analysis and synthesis, as well as methods of interpretation of constitutional and statutory provisions. The comparative component examines the legal system of Switzerland, France, Israel, Estonia and United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to identify state approaches to ensuring democratic participation and safeguarding national security during periods of emergency or military threat.

The results demonstrate that the national regulation of the all-Ukrainian referendum largely corresponds to democratic standards, while the absence of a specific law on local referendums creates a state of normative uncertainty that prevents territorial communities from exercising their constitutional right to initiate and adopt decisions by means of a referendum. The study substantiates that holding referendums during martial law contradicts both domestic constitutional guarantees of human rights and internationally recognized standards of free expression of will. It is argued that democratic states employ various models of restrictions – ranging from constitutional prohibitions to temporary suspension of procedures – to mitigate security risks and ensure the integrity of the decision-making process.

Scientific novelty lies in the fact that the study is the first to demonstrate, through a systematic analysis of Ukrainian legislation and international standards, for normative inconsistency between the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law” regarding the permissibility of holding referendums. It proposes an original classification of state models for balancing national security and direct democratic participation during emergencies. The study also identifies key criteria of referendum legitimacy under wartime



conditions and develops conceptual approaches to regulating local referendums in the post-war period.

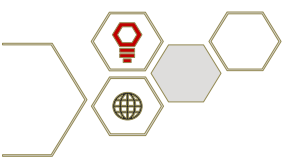
The practical value lies in the fact that the results of the study offer concrete recommendations for legislative development, including the drafting of a law on local referendums, harmonization of national legislation with Venice Commission standards, and the introduction of procedural safeguards for ensuring democratic participation during and after the period of martial law. The results may be used by lawmakers, constitutional practitioners, and public administration bodies.

Based on this analysis, the article formulates proposals for strengthening legal safeguards and establishing structured mechanisms for the post-war renewal of direct democratic instruments in Ukraine.

The conclusions contribute to the understanding of how constitutional law may balance national security interests with democratic participation and outline practical directions for legislative development after the termination of martial law.

Keywords: popular sovereignty, forms of direct democracy, referendum, constitutional guarantees, principles and conditions, democratic procedures, special legal regime, martial law legal regime, national security, legal regulation, models.

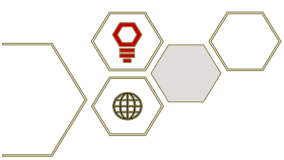
Постановка проблеми. Референдум є ключовим елементом безпосередньої демократії та ефективним механізмом реалізації народного суверенітету. Водночас, спеціальні правові режими, зокрема правовий режим воєнного стану, передбачають встановлення тимчасових обмежень на проведення всеукраїнського і місцевого референдумів. З уведенням воєнного стану в Україні постало складне політико-правове питання: у якій частині та в якій формі право народу на безпосереднє вирішення важливих питань як загальнодержавного, так і місцевого значення може реалізовуватися під час дії воєнного стану, і чи відповідають чинні обмеження конституційно-правовим і міжнародно-правовим принципам і вимогам. З'ясування відповіді на це питання лежить у площині зіставлення необхідності забезпечення



обороздатності й безпеки з одного боку та конституційним принципом народовладдя з другого. Відтак, суперечності між приписами Конституції та положеннями спеціальних законів і підзаконних актів, які, на відміну від неї, прямо забороняють проведення референдумів під час дії правового режиму воєнного стану, породжують низку теоретико-правових і прикладних проблем, які становлять предмет нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом, слід відзначити, що інститут референдуму був і є предметом ґрунтовних конституційно-правових досліджень. У вітчизняній науці досить детально опрацьовано питання правової природи референдуму, його видів, особливостей організації і проведення, а також його ролі у механізмі народовладдя. Учені приділяють свою увагу з'ясуванню значущості всеукраїнського референдуму, виявленню і окресленню меж конституційного права народу самостійно приймати рішення, вивченню історичних передумов, а також аналізу практики застосування цього інструменту прямого волевиявлення.

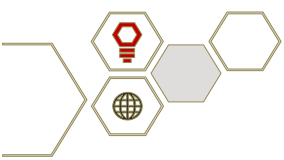
Так, В. Мельниченко вивчає особливості правового регулювання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. При цьому, слід урахувати, що теоретико-правовий аналіз базується на старому Законі. Автор відзначає відсутність законодавчої визначеності і формулює слушні пропозиції і рекомендації щодо удосконалення законодавства. [1]. У свою чергу, В. Д. Шаповал і Т. М. Слободяник у спільному дослідженні з'ясовують основні аспекти референдуму в системі народовладдя, а також аналізують тенденції і перспективи функціонування цього інституту вже за умов чинності нового Закону [2]. Особливості адміністрування процесу всеукраїнського референдуму вивчає у своїй науковій праці П. М. Любченко. Автор фокусується на недоліках правового регулювання повноважень органів адміністрування референдуму і на основі аналізу практики діяльності ЦВК, окружних і дільничних комісій з референдуму, формулює практичні рекомендації щодо його вдосконалення [3].



Окрема увага приділяється інституту місцевого референдуму, зокрема, проблемам його правового регулювання й можливостям реалізації відповідного права членів територіальної громади. Т. В. Стешенко висвітлює проблеми правового регулювання цього інституту, у тому числі, наслідки відсутності достатньої уваги з боку законодавця [4]. У свою чергу, Л. В. Гудзь висвітлює проблеми нормативно-правового регулювання інституту місцевого референдуму в Україні, а також аналізує досвід країн ЄС. На основі проведеного дослідження автор формулює практичні рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання місцевого референдуму в Україні [5].

Проведений огляд засвідчує існування двох взаємодоповнюючих напрямів наукових досліджень. Перший (В. Мельниченко, В. Шаповал, Т. Слободяник) зосереджується на концептуальних і теоретико-правових засадах інституту референдуму, визначення його місця у системі народовладдя та оцінці існуючої нормативно-правової моделі. Другий напрям (П. Любченко, Т. Стешенко, Л. Гудзь) орієнтований переважно на проблеми практичного застосування й адміністративного забезпечення референдумів, зокрема, на неможливість реалізації права на місцевий референдум. Таким чином, одні дослідники акцентують увагу на нормативній невизначеності, тоді як інші – на недоліках організаційного і процедурно-процесуального забезпечення. Водночас, більшість учених підкреслюють стратегічне значення інституту референдуму та підкреслюють необхідність приведення його правового регулювання у відповідність до європейських стандартів.

Водночас, більшість досліджень фокусуються переважно на особливостях функціонування цього інституту в умовах правового режиму мирного часу. Питання щодо впливу спеціальних правових режимів (зокрема, правового режиму воєнного стану) на можливість організації і проведення референдуму висвітлено лише фрагментарно й, зазвичай, у контексті загальних обмежень прав і свобод (як правило, у вигляді інтерв'ю чи

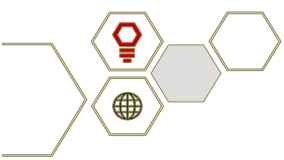


роз'яснень, що даються експертами (Ф. Веніславський, І. Коліушко та ін.) щодо правової та технічної можливостей організації і проведення референдуму в умовах особливого правового режиму у конкретному контексті). Натомість, комплексні дослідження, які б фокусувалися на вивченні конституційних гарантій народного суверенітету, заборон, встановлених спеціальними законами, а також потенційних можливостей використання альтернативних форм безпосередньої демократії, відсутні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявність значної кількості публікацій, залишаються невирішеними декілька ключових аспектів, що зумовлюють теоретичну і практичну невизначеність в означеній сфері. Насамперед, потребує глибшого аналізу колізія між конституційними гарантіями народовладдя та положеннями спеціального законодавства, яке встановлює пряму заборону на проведення референдумів під час дії воєнного стану. На наш погляд, необхідно з'ясувати чи можуть такі обмеження бути визнані пропорційними, правомірними і такими, що відповідають вимогам ст. 64 Конституції України і чи допускає Конституція України можливість звуження механізмів безпосередньої демократії без внесення відповідних змін до її тексту.

Невирішеною є проблема процедурної визначеності щодо участі внутрішньо переміщених осіб, громадян, що перебувають у зоні ведення бойових дій, а також осіб, мобілізованих до лав Збройних Сил України, що актуалізує питання реалізації ними свого права на референдум в умовах обмеженого доступу до процедур.

Окремої уваги потребує з'ясування предметних меж референдуму в період дії воєнного стану, зважаючи на конституційну заборону внесення змін до Основного Закону в умовах воєнного стану. Насамкінець, відсутній комплексний порівняльно-правовий аналіз практик інших демократичних держав щодо проведення або відтермінування під час дії спеціальних правових



режимів, що не дозволяє сформулювати обґрунтований перелік потенційно придатних для України моделей.

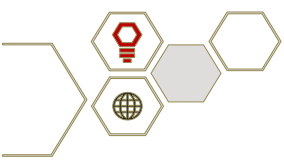
Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є комплексне дослідження правових можливостей, обмежень, а також процедурно-процесуальних особливостей організації і проведення референдумів за умов правового режиму воєнного стану, й вироблення на цій основі науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавчого регулювання й практики реалізації. З цією метою необхідно з'ясувати конституційно-правову природу референдуму, визначити його місце серед форм народовладдя, а також провести аналіз чинних нормативно-правових актів, що встановлюють порядок організації і проведення всеукраїнського і місцевого референдумів у мирний час та під час дії воєнного стану. Аналіз охоплює виявлення прогалин і протиріч у законодавстві, що ускладнюють або унеможливають проведення референдумів під час дії спеціальних режимів.

Виклад основного матеріалу дослідження.

1. Конституційно-правова природа і значення референдуму як форми народовладдя. Традиційно референдум розглядається як форма безпосередньої демократії, за допомогою якої народ – як носій суверенітету – ухвалює рішення з найважливіших питань державного та місцевого значення. У конституційно-правовому аспекті референдум є способом прямого здійснення народного суверенітету, що виявляється у прийнятті рішень, які мають загальнообов'язковий характер і не потребують затвердження іншими органами публічної влади [Див. напр.: 6].

На відміну від виборів, що забезпечують формування представницьких органів публічної влади, референдум є механізмом ухвалення найважливіших рішень, а не лише формування персонального складу органів влади.

Згідно зі ст. 5 Конституції України референдум є конституційною гарантією народовладдя, оскільки народ здійснює свою владу як через органи



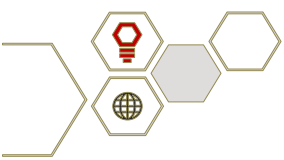
державної влади та місцевого самоврядування, так і безпосередньо. Виходячи зі змісту цієї норми, референдум не є факультативним чи допоміжним механізмом, він є способом прямої реалізації народного суверенітету.

Зважаючи на означене визначальними змістовними характеристиками референдуму є: 1) загальнообов'язковість ухваленого таким чином рішення, яке не потребує затвердження будь-яким органом публічної влади; 2) легітимація публічної влади через безпосереднє волевиявлення громадян.

Значення цього інституту у системі конституційної демократії виявляється через його основні функції. Основними серед них є, зокрема: 1) легітимаційна (у контексті підвищення довіри до владних рішень); 2) установча (у контексті вирішення питань, що належать до виключної компетенції народу); 3) правотворча (щодо ухвалення нормативно-правових актів); 4) контрольна (у контексті перевірки підтримання народом змін); 5) урегулювання конфліктів (у контексті забезпечення можливості розробки і прийняття остаточного рішення за умов поляризації суспільної думки) та ін.

Відтак, референдум має не лише юридичне, а й державотворче, стратегічне значення. За умов воєнного стану, а також в повоєнний період, значення референдуму лише зростає, особливо з огляду на переговори, розробку планів мирного врегулювання, а також необхідність окреслення меж національних інтересів.

2. Проблеми правового регулювання всеукраїнського та місцевих референдумів. Конституція України закріплює референдум як одну із форм здійснення влади народом (ст.ст. 5, 69), а також визначає окремі питання, які можуть або не можуть бути його предметом (ст. ст. 73, 74). Конституція встановлює й суб'єктів призначення та ініціювання всеукраїнського референдуму (ст. 72, 73, 85, 106, 156), суб'єктів, що забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів (ст. 143). Положення ст.ст. 70, 71 гарантують право голосу, а також вільне його виявлення. Крім того, ст.

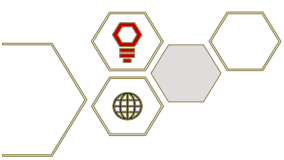


92 Конституції встановлює, що організація і порядок проведення референдумів визначаються виключно законами України [7].

Порядок організації і проведення всеукраїнського референдуму врегульовано в Законі України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. Закон, зокрема: 1) визначає поняття всеукраїнського референдуму; 2) уточнює і деталізує питання, що можуть / не можуть бути предметом такого референдуму; 3) визначає характер і значення прийнятих на референдумі рішень; 4) встановлює порядок ініціювання, підготовки і проведення референдуму; 5) статус суб'єктів процесу референдуму; 6) засади проведення агітації; 7) особливості підрахунку голосів; 8) юридичні наслідки результатів та ін. [8].

На наш погляд, рівень деталізації є достатнім для практичної реалізації референдуму, у тому числі, зважаючи на те, що Закон наближений до рекомендацій Венеційської комісії 2020 – 2022 рр. [9], а також враховує принципи Кодексу належної практики з референдумів та коригує всі ключові етапи процесу. Як бачимо, в аспекті конституційно-правової регламентації, всеукраїнський референдум врегульований належним чином.

Питання щодо правового регулювання порядку організації і проведення місцевих референдумів залишається невирішеним до сих пір. Так, Конституція України (у ст. 143) визнає право територіальних громад проводити референдуми для вирішення питань місцевого значення. Однак, закону, який відповідно до ст. 92 Конституції України повинен встановити порядок організації і проведення місцевих референдумів не існує. Закон України «Про всеукраїнський референдум» не стосується цих питань. У свою чергу Закон України «Про всеукраїнський і місцевий референдуми» від 03.07.1991 р. [10] втратив чинність з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 р., який було визнано неконституційним Рішенням Конституційного Суду України №4-р/2018 від

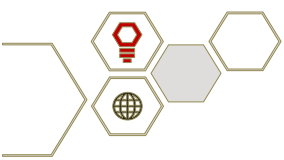


26.04.2018 р. [11] Проект Закону України «Про місцевий референдум» [12] так і не було прийнято (№ 5512).

У результаті місцевий референдум є конституційним правом, яке не може бути реалізовано на практиці. Відтак, це створює ситуацію «правового вакууму», унеможливаючи вирішення питань місцевого значення шляхом цієї форми прямої демократії, а також призводить до певного дисбалансу між рівнями народовладдя (національний рівень існує і врегульовано належним чином; місцевий рівень заблоковано через відсутність належного правового регулювання).

3. Принципи та умови організації і проведення референдуму. Зважаючи на відсутність законодавчого регулювання питання організації і проведення місцевих референдумів, зосередимо свою увагу на всеукраїнському референдумі.

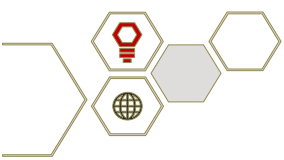
Принципи та умови, за яких всеукраїнський референдум може бути проведений і вважатися легітимним, чітко закріплені Конституцією України, Законом України «Про всеукраїнський референдум», а також міжнародними стандартами (рекомендації Венеційської комісії, Кодекс належної практики з референдуму). Закон України «Про всеукраїнський референдум» встановлює загальні принципи його організації і проведення. Згідно зі ст. 5 Закону до них належать принципи: 1) загального права голосу; 2) рівного права голосу; 3) прямого волевиявлення; 4) вільної участі у всеукраїнському референдумі; 5) добровільної участі у всеукраїнському референдумі; 6) таємного голосування; 7) особистого голосування; 8) однократного голосування; 9) публічності та відкритості процесу всеукраїнського референдуму. З цього приводу варто зазначити, що Закон в цілому відтворює і деталізує (доповнює) принципи, що містяться у Кодексі належної практики з референдуму. Зокрема, у Кодексі згадуються такі основні принципи, як загальне голосування, рівне право голосу, вільне і таємне голосування [13].



При цьому, в Законі не виділяються окремо (у структурну частину, яка б мала відповідну назву) умови для реалізації цього права (що є цілком обґрунтованим, ураховуючи вимоги техніки нормопроєктування і наявність відповідних статей, а також поділ на окремі розділи, що висвітлюють особливості тієї чи іншої стадії, прав і обов'язків відповідних суб'єктів, порядок їх реалізації, гарантії, відповідальність тощо). У свою чергу, Кодекс виділяє і розкриває окремо умови та процедурні гарантії реалізації принципів. Крім того, йдеться й про спеціальні правила. Зокрема, рішення, що приймаються шляхом референдуму не повинні суперечити міжнародному праву, а також статутним принципам Ради Європи (демократичності, поваги до прав і свобод людини, верховенства права) або умовам членства у Раді Європи та ін.

Організація і проведення референдуму можливі лише за одночасного додержання всіх основних конституційно-правових принципів та процедурно-процесуальних вимог. Крім того, передбачається можливість держав встановлювати власні обмеження.

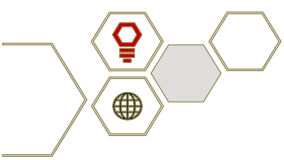
Так, до нормативних умов можна віднести положення ст. 73 Конституції України (щодо віднесення до виняткової компетенції народу вирішення питання про зміну території), ст. 156 (щодо подання законопроекту про внесення змін до розділу III Конституції «Вибори. Референдум» Президентом України або не менше як двома третинами конституційного складу Верховної Ради України і його подання не менш як цією ж кваліфікованою більшістю і затвердження на всеукраїнському референдумі, який призначається Президентом України), ст. 157 (щодо неможливості внесення змін до Конституції в умовах воєнного стану). Як випливає з положень Конституції України, референдум можливий лише щодо тих питань, які Основний Закон прямо дозволяє. Згадана ж вище заборона проведення референдуму з питань бюджету, податків та амністії є своєрідним запобіжником від маніпуляцій чи використання референдуму в обхід державних інституцій.



Слід наголосити на тому, що Венеційська комісія у спільному невідкладному висновку щодо тоді ще законопроекту «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» № 3612 від 09.06.2020 р. [14] (відомого нам тепер як Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р.) загалом позитивно відзначила останній, вказавши на досягнення належного балансу між прямою і представницькою демократією в Україні.

Згідно з Кодексом, референдум повинен охоплювати всю територію, на якій проживають виборці. До нормативних підстав можна віднести положення ст. 2 Конституції України, згідно з якою територія України є цілісною і недоторканою. У свою чергу, ст. 69 встановлює, що народ здійснює владу, зокрема, через референдум. Для забезпечення легітимності результатів референдуму участь у голосуванні має бути можливою на всій території, якої стосується питання (наприклад, вся територія держави, у разі якщо йдеться про питання, що є предметом всеукраїнського референдуму), що унеможлиблює виключення будь-яких груп виборців. Зважаючи на те, що під час війни значні території є окупованими або недоступними, референдум не може забезпечити повноту участі виборців. Варто враховувати наявність уразливих груп населення (ВПО, людей з інвалідністю, військовослужбовців, громадян, які перебувають за кордоном та ін.), забезпечення участі яких є необхідною умовою. Відтак, виникає ризик порушення принципу загальності (universal suffrage), а також постає питання щодо легітимності референдуму (the rule of law, respect for fundamental rights).

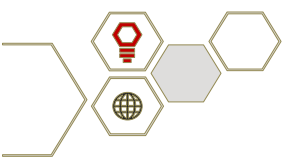
Виходячи зі змісту і значення референдуму, а також враховуючи принципи, про які йдеться у Кодексі належної практики з референдуму, ця форма прямої демократії вимагає максимального вільного (free suffrage), рівного доступу громадян до політичних процесів (equal suffrage, equality of opportunity). Нормативними підставами є положення ст. 64 Конституції України, яка передбачає можливість обмеження прав і свобод на час воєнного стану. На відміну від Конституції України, яка не містить прямої заборони



щодо проведення референдумів за умов особливого правового режиму, ст. 20 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює пряму заборону на проведення всеукраїнських та місцевих референдумів на час воєнного стану. Водночас, внесення змін до Конституції України в умовах воєнного стану прямо заборонено ч. 2 ст. 157 Основного Закону. Відтак, відповідний законопроект не може бути винесений на всеукраїнський референдум в умовах воєнного стану.

У свою чергу, згідно зі ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» воєнний стан – це особливий правовий режим, який передбачає надання органам влади відповідних повноважень з метою відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також передбачає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина із зазначенням строку дії цих обмежень. Серед заходів правового режиму воєнного стану, які передбачаються ст. 8 цього Закону, є, крім іншого, обмеження свободи пересування, заборона проведення масових заходів тощо [15]. Референдум – це масовий захід, який передбачає утворення і діяльність значної кількості дільниць, членів комісій, присутність громадян, спостерігачів, транспортування бюлетенів. Безпека повинна бути гарантована державою, інакше волевиявлення є небезпечним, а це суперечить принципам та умовам організації і проведення референдумів (йдеться про принципи загального, вільного волевиявлення та ін.). Цілком зрозуміло, що під час війни держава не може гарантувати безпеку суб'єктам процесу референдуму.

Подібно до питання безпеки, в умовах правового режиму воєнного стану постає питання забезпечення принципу рівного права голосу за неможливості додержання передбачених Законом України «Про всеукраїнський референдум», Кодексом належної практики з референдуму необхідних для цього умов. Зокрема, йдеться й про свободу інформації, право доступу до

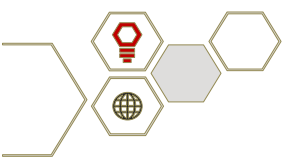


медіа для забезпечення балансу між прибічниками і опонентами (інформаційне забезпечення, агітація тощо), обмеження яких передбачається серед заходів правового режиму воєнного стану (щодо розповсюдження інформації, щодо діяльності громадських та інших організацій, інших об'єднань громадян тощо).

Звісно ж, під час війни виникає й ризик спотворення результатів референдуму через масовий стрес або терор, в якому перебуває суспільство. У свою чергу, це ускладнює або унеможлиблює додержання принципів вільного волевиявлення і добровільної участі, які передбачені Законом. Крім того, це нівелює засади багатоманітності, що закріплені ст. 15 Конституцією України. Відтак, це підриває довіру до рішення, до суб'єктів ініціювання, організації і проведення референдуму, а значить і до легітимності його результатів.

4. Порівняльно-правовий аналіз особливостей правового регулювання референдумів у період дії правового режиму воєнного стану. У більшості демократичних держав проведення референдумів у період дії воєнного стану (збройного конфлікту / особливих режимів безпеки) прямо або опосередковано обмежено. Для цього використовуються різні механізми: 1) автоматичне відтермінування референдуму; 2) заборона на проведення референдуму до відвернення / усунення загрози; 3) адаптація процедур голосування до умов безпеки; 4) делегування права вирішення питання парламенту або уряду замість народного волевиявлення.

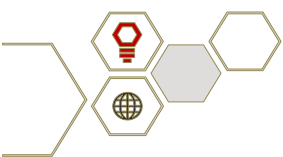
Означені підходи виходять з того, що референдум може бути організований і проведений виключно за умов гарантованості принципів вільного волевиявлення, рівності доступу, безпеки громадян та стабільності інформаційного середовища, а також за наявності організаційної та технологічної спроможності держави забезпечити ці умови.



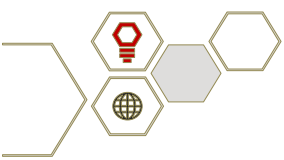
Таблиця 1

Підходи демократичних держав до проведення референдумів під час дії
воєнного стану

№	Держава	Можливість проведення референдуму під час воєнного стану	Підходи до правового регулювання цього питання	Процедурно-процесуальні особливості / гарантії
1.	Швейцарія	Пряма конституційно-правова заборона відсутня, переважно відтермінування (прискорення процесу прийняття рішення Федеральними Зборами замість референдуму), фактична заборона під час загроз національній безпеці (за принципом “plein pouvoirs”, але не порушуючи міжнародного права і поваги до прав людини)	Кантони та федерація уповноважені переносити голосування згідно з правилами, встановленими Конституцією (The Swiss Constitution) [16] і законами (зокрема, The Federal Act on Political Rights) [17], а також законодавством кантонів	Встановлюються умови для забезпечення організації і проведення референдуму, достатньо високий рівень процедурно-процесуальних гарантій як реалізації політичних прав громадян, так і фундаментальних прав (зокрема, неможливість їх обмеження, окрім як законом, не порушуючи норм міжнародного права і згідно з принципом поваги до прав людини, окрім екстренних випадків (питання співрозмірності забезпечення безпеки і дотримання принципів)
2.	Франція	Пряма конституційно-правова заборона відсутня, при цьому законодавче забезпечення виняткових обставин (“État d’urgence” та “État de siège”) створює тимчасовий правовий режим, за якого Президент і Уряд (я-от контрастнація інших, не передбачених	Незважаючи на те, що Конституція Франції наголошує на цінностях демократії, стабільності політичного процесу, у критичних ситуаціях Президент перебирає на себе значні повноваження (звісно формально передбачається, що виконує він їх лише після консультацій з палатами Парламенту, дослухаючись до думки Конституційної Ради тощо).	За відсутності окремого закону, присвяченого порядку організації і проведення референдуму, достатньо чітке регулювання у Конституції [18], Виборчому Кодексі [19] та органічних законах [20]. Акцент робиться на збереженні легітимності інститутів у кризовий період.



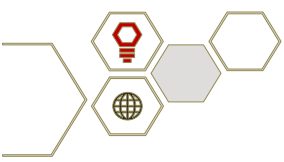
		відповідними статтями дій) набувають розширених повноважень за умови тимчасових обмежень прав людини		
3.	Ізраїль	Не існує прямої заборони. При цьому, Основний Закон «Про референдум» [21] було прийнято лише у 2014 р. Під час воєн референдум не проводився.	Вирізняється особливим підходом. Крім того, не передбачається можливість внесення змін до самого закону, призупинення його дії або встановлення в ньому будь-яких умов. До того ж, вирішення територіальних питань можливе лише у зв'язці: 80 депутатів Кнесету та затвердження референдумом.	Порядок організації і проведення відбувається згідно з Законом про вибори до Кнесету [22]. Варто відзначити, що особливий правовий режим практично не впливає на регулярне проведення виборів у державі (за виключенням прецеденту з відтермінуванням у 1973 р.) [23].
4.	Естонія	Містить чітку пряму заборону у Конституції [24] та Законі [25] на проведення референдуму за умов воєнного стану (подібно, наприклад, до Литви).	Вирізняється наявністю прямої заборони на проведення референдумів з конкретних питань та за конкретних умов (як-от воєнний стан). Крім того, згідно з Законом «Про референдум» у разі оголошення воєнного стану вже після початку процесу референдуму, останній відтермінується.	Порядок організації і проведення чітко врегульований Законом, а також окремі положення містяться у Конституції Естонії. Акцент на дотримання всіх необхідних принципів та умов проведення референдумів, забезпечення безпеки і організаційної та технічної спроможності держави їх забезпечити.
5.	Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії	Унікальність правової системи, зважаючи на специфіку Конституції Королівства, зумовлює широкі парламентські	Вирізняється відсутністю чітких законодавчих заборон чи обмежень щодо проведення референдумів під час надзвичайного або воєнного стану. Крім того, йдеться про	Основний акцент на доцільності, необхідності та контекст. Залежність рішення від парламентського розсуду. При цьому, певні правові рамки все ж встановлюються,



		повноваження в умовах кризи.	можливість Парламенту приймати рішення щодо кожного конкретного випадку (наприклад, щодо відтермінування місцевих виборів у зв'язку з пандемією [26])	зокрема, Законом «Про політичні партії, вибори та референдуми» [27].
--	--	------------------------------	---	--

На основі аналізу досвіду правового регулювання організації і проведення референдумів під час дії воєнного стану (кризи тощо) таких держав, як Швейцарія, Франція, Ізраїль, Естонія, Велика Британія, можна стверджувати про існування таких моделей (назви авт., сформульовано залежно від суб'єкта прийняття рішення / наявності законодавчого регулювання, а також ступеня впливу рішення на процес референдуму) правового регулювання: 1) модель «виконавчої дискреції», за якої пріоритет надається швидким діям (за специфічних умов) виконавчої влади або парламенту, дозволяючи тимчасово обійти стандартний процес референдуму; 2) модель «заборони», яка передбачає чіткі, законодавчо закріплені заборони на ініціювання або проведення референдумів під час оголошення воєнного стану, надаючи пріоритет стабільності, національній безпеці перед народним голосуванням; 3) модель конституційного закріплення, яка забезпечує безперервність основних демократичних запобіжників навіть під час воєнного стану, захищаючи цей процес від скасування; 4) некодифікована модель, яка не містить чітко визначених правил щодо можливих обмежень або заборон, а залежить від контексту, доцільності і рішення парламенту.

Виокремлені моделі, на наш погляд, пропонують кілька ключових уроків та напрямків для удосконалення правового регулювання процесу референдуму в Україні, особливо в умовах воєнного стану. Адже допомагають, з нашого погляду, віднайти баланс між критичною потребою забезпечення національної безпеки та фундаментальним принципом

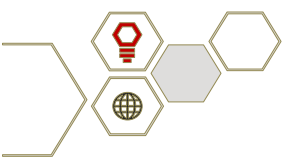


народовладдя. Відтак, до основних висновків для України і напрямів удосконалення чинного законодавства можна віднести:

1) необхідність чіткої конституційної визначеності (модель заборони та модель конституційного закріплення). Дійсно, законодавче врегулювання порядку організації і проведення всеукраїнського референдуму з урахуванням кращих практик, рекомендацій Венеційської комісії варто позитивно відзначити. Водночас, чинне законодавство України повинно уникати правової невизначеності. Як наприклад, відсутність прямої заборони в Конституції України на проведення референдуму під час дії воєнного стану. Досвід Естонії та Литви показує важливість прямої заборонної норми в конституції чи законі, адже це унеможлиблює будь-які політичні маніпуляції чи судові суперечки під час загрози державі. Крім того, на законодавче врегулювання очікує й питання щодо порядку організації і проведення місцевих референдумів;

2) запобігання використанню референдуму як гібридної зброї (модель заборони). В наявних умовах зовнішньої агресії існує ризик використання інструменту референдуму ворогом для легітимізації окупації або дестабілізації країни зсередини (зокрема, у контексті питання про територію, мову, зовнішньополітичний курс). Відтак, законодавство України повинно прямо виключати можливість винесення на референдум, як на всеукраїнський, так і місцеві окремих питань;

3) баланс між швидкістю рішень та демократією (модель виконавчої дискреції). Досвід правового регулювання Франції та Швейцарії показує, що держава повинна мати механізм швидкого реагування. Однак, в Україні, в стані трансформації, а також під час війни, така концентрація влади може бути ризикованою. Втім, варто позитивно відзначити Закон «Про правовий режим воєнного стану», який передбачає можливості та умови для термінового ухвалення рішень Президентом України, Парламентом та Урядом (у тому

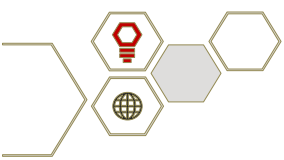


числі, з парламентським контролем, тимчасовими обмеженнями як гарантіями від зловживань тощо).

5. Нормативно-правові заборони та обмеження проведення референдумів під час воєнного стану в Україні. Проаналізовані вище демократичні принципи і умови проведення референдуму дають можливість оцінити, що чинні нормативно-правові заборони не лише формально встановлюють обмеження, а й логічно випливають із неможливості держави забезпечити ці умови у період дії воєнного стану. Зважаючи на означене вище, найбільш оптимальним для України, на наш погляд, може бути поєднання моделей конституційного закріплення, заборони і виконавчої дискреції (по завершенню дії воєнного стану, у період відновлення). Адже чим прозоріша та жорсткіша норма про заборону референдумів під час воєнного стану, тим менше ризиків для національної безпеки.

Так, згідно з п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються порядок організації і проведення виборів і референдумів. У свою чергу, ст. 20 Закону «Про всеукраїнський референдум» визначає обмеження щодо проголошення (призначення) та проведення всеукраїнського референдуму у разі введення воєнного стану в Україні. Однак, враховуючи положення ч. 1 ст. 64 конституційні права і свободи можуть бути обмежені лише Конституцією. При цьому, ч. 2 ст. 64 не створює достатньо визначеної правової конструкції: вона лише методом виключення окреслює категорії прав і свобод, які можуть бути обмежені, але не містить прямої заборони на проведення референдуму за умов воєнного стану.

Крім того, спеціальний Закон «Про правовий режим воєнного стану» у ч. 1 ст. 19 чітко встановлює заборону на проведення всеукраїнських та місцевих референдумів. З огляду на положення ч. 1 ст. 64 Основного Закону, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина можуть встановлюватися лише Конституцією України. Відтак, можна зробити



висновок, що обмеження цього права можливо вивести з положень ч. 2 ст. 64 Конституції України.

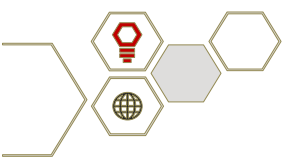
Закон «Про всеукраїнський референдум» не обмежує конституційне право громадян України на участь у референдумі, а регламентує обмеження самого процесу – у разі неможливості держави гарантувати дотримання передбачених чинним законодавством демократичних принципів і умов, а головне – безпеки і відсутності тиску. Це підтверджується й формулюваннями, які стосуються відтермінування процесу референдуму, у разі введення правового режиму воєнного стану (ч.ч. 2, 3, 4 ст. 20 Закону).

У свою чергу, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає заборону на проведення референдумів як гарантію законності під час воєнного стану. З погляду змісту правового режиму воєнного стану, мети його введення («...для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності...» ст. 1 Закону) заборона проведення референдуму є доцільною, розумною і виправданою. Обмежується не саме конституційне право, а механізм його реалізації, що цілком відповідає природі воєнного стану як конституційного інституту захисту державності. Відтак, заборона (тимчасова), передбачена Законом «Про правовий режим воєнного стану» має характер конституційно-правової гарантії, спрямованої на захист основ конституційного ладу.

При цьому, для повноти, чіткості, унеможливлення різночитань, а також маніпуляцій, на наш погляд, саме в Конституції України повинна встановлюватися така заборона (усвідомлюємо неможливість внесення змін до Конституції України під час дії воєнного стану).

Висновки. Загальні висновки за результатами дослідження:

1. Референдум як інститут безпосередньої демократії має конституційно-правовий характер і є способом реалізації народного суверенітету.



2. Конституція не містить прямої заборони на проведення референдуму під час дії правового режиму воєнного стану, але забороняє внесення змін до Основного Закону (ст. 157) в умовах воєнного стану, що істотно обмежує предмет референдуму.

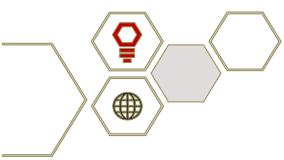
3. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює пряму заборону на проведення всеукраїнських та місцевих референдумів під час воєнного стану, що суперечить положенням Конституції України, які гарантують здійснення влади народом, як через органи влади, так і безпосередньо.

4. Відсутність закону про місцевий референдум унеможливорює реалізацію конституційного права територіальних громад на безпосереднє вирішення питань місцевого значення.

5. За наявних умов (під час війни) не можуть бути забезпечені ключові умови легітимності референдуму: територіальне охоплення, повнота участі виборців, зокрема й, можливість голосування ВПО, військовослужбовців, громадян на окупованих територіях, виборців за кордоном, забезпечення безпеки (масове скупчення громадян, зокрема, й за відсутності можливості використання альтернативних способів – електронного голосування), рівного доступу до медіа, забезпечення добровільності участі (в умовах постійного тиску і терору), інфраструктурна спроможність (зокрема, руйнування через постійні обстріли) тощо.

6. Підходи до правового регулювання порядку організації і проведення референдумів під час дії воєнного стану в зарубіжних країнах різняться: від установлення прямої заборони до можливості проведення референдуму з урахуванням пропорційності ризиків.

7. Сучасне українське законодавство у цій сфері, на наш погляд, потребує усунення суперечностей між Конституцією України та спеціальним законодавством, створення належного правового механізму проведення місцевих референдумів, забезпечення можливостей для участі всіх груп



виборців (зокрема, й у повоєнний час), подальшої адаптації порядку організації і проведення референдумів в Україні до стандартів Венеційської комісії та Кодексу належної практики з референдумів.

Наукова новизна дослідження:

1. Встановлено нормативну суперечність між Конституцією України та Законом України «Про правовий режим воєнного стану» щодо можливості проведення референдумів.

2. Сформульовано авторську класифікацію моделей конституційно-правового регулювання референдумів у період воєнного стану у зарубіжних країнах.

3. Обґрунтовано критерії легітимності референдуму в умовах війни та встановлено їхнє значення для національного правопорядку.

4. Запропоновано концептуальні підходи до конституційно-правового регулювання місцевих референдумів у повоєнний період.

Практичні рекомендації:

1. Усунути колізії між Конституцією України та законодавством про воєнний стан шляхом внесення відповідних змін або уточнень.

2. Розробити та прийняти Закон України «Про місцевий референдум».

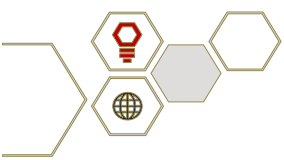
3. Запровадити процесуальні запобіжники для проведення у повоєнний час з метою дотримання демократичних принципів і умов (участь ВПО, доступність для військових тощо).

4. Продовжити процес адаптації процедурно-процесуальних особливостей організації і проведення референдумів до стандартів Венеційської Комісії та Кодексу належної практики з референдумів.

5. Передбачити механізм автоматичного відтермінування референдумів у разі введення воєнного стану.

Перспективи подальших досліджень:

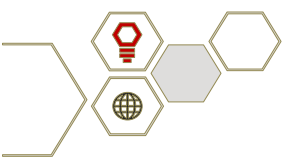
1. Подальша розробка моделей електронного голосування у післявоєнний період з урахуванням кібербезпеки.



2. Комплексне вивчення впливу гібридних загроз на процедури прямої демократії.
3. Аналіз перспектив гармонізації українського законодавства з правом ЄС у сфері референдумів.
4. Дослідження ролі місцевих референдумів у процесі післявоєнної відбудови і розвитку громад.

Список використаних джерел

1. Мельниченко В. Правове регулювання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою і розвиток народовладдя. *Юридичний журнал «Право України»*. 2019. № 10. С. 113 – 129.
2. Шаповал В. Д., Слободяник Т. М., Літвяков Е. М. Законодавче регулювання референдуму в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Вип. 77: ч. 1. С. 136 – 142.
3. Любченко П. Проблемні аспекти адміністрування процесу всеукраїнського референдуму. *Юридичний журнал «Право України»*. 2020. № 8. С. 121 – 138.
4. Стешенко Т. В. До проблеми місцевого референдуму: правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 116 – 118.
5. Гудзь Л. В. Місцеві референдуми у країнах Європейського Союзу та України: порівняльна характеристика. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2022. Вип. 33. С. 44 – 51.
6. Nugraha Y. I. Popular Sovereignty and Constitutional Referendum: Can “The People” be Limited by Human Rights? *German Law Journal*. Vol. 23, Issue 1. pp. 19 – 43. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/popular-sovereignty-and-constitutional-referendum-can-the-people-be-limited-by-human-rights/08B772A3FEFC606DDBC36B0D2EC7A03D> (дата звернення 28.09.2025).
7. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 28.09.2025).



8. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#n111> (дата звернення 28.09.2025).

9. Urgent Joint Opinion on The Draft Law 3612 On Democracy Through All-Ukraine Referendum. European Commission for Democracy Through Law. OSCE (ODIHR). Op. No 990/2020. URL: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-990> (дата звернення 28.09.2025).

10. Про всеукраїнський і місцевий референдуми: Закон України від 03.07.1991 р. № 1286-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text> (дата звернення 28.09.2025).

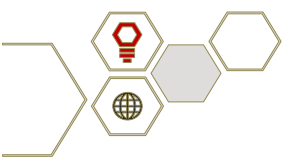
11. У справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум»: Рішення Конституційного Суду України від 26.04.2018 р. №4-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text> (дата звернення 28.09.2025).

12. Про місцевий референдум: Проект Закону України від 19.05.2021 р. № 5512. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942 (дата звернення 28.09.2025).

13. Code of good practice on referendums. Opinion No 887/2017 (Revised). Strasbourg, 2022. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)015-e) (дата звернення 28.09.2025).

14. Про народовладдя через всеукраїнський референдум: Проект Закону України від 09.06.2020 р. № 3612. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69060 (дата звернення 28.09.2025).

15. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. №389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 28.09.2025).



16. The Swiss Federal Constitution. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en> (дата звернення 28.09.2025).
17. The Federal Act on Political Rights. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/c/1978/688_688_688/en (дата звернення 28.09.2025).
18. Constitution of 4 October 1958. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958> (дата звернення 28.11.2025).
19. Code electoral. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239/ (дата звернення 28.09.2025).
20. A comparative look a referendum laws. IIHLR. 2009. URL: https://iilhr.org/wp-content/uploads/2022/09/A-Comparative-Look-at-Referendum-Laws_08.01.22.pdf (дата звернення 28.09.2025).
21. Basic- Law: Referendum. URL: <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawReferendum.pdf> (дата звернення 28.09.2025).
22. Knesset Elections Law. (consolidated version). URL: https://www.gov.il/apps/elections/elections-knesset-19/eng/law/ElectionsLaw1969_eng.pdf (дата звернення 28.09.2025).
23. Elections for the Knesset. URL: <https://main.knesset.gov.il/en/mk/pages/elections.aspx> (дата звернення 28.09.2025).
24. The Constitution of the Republic of Estonia. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide> (дата звернення 28.09.2025).
25. Referendum Act. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/501102024001/consolide> (дата звернення 28.09.2025).
26. Coronavirus Act. 2020. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/part/1/crossheading/postponement-of-elections-referendums-recall-petitions-and-canvass> (дата звернення 28.09.2025).
27. Political Parties, Elections and Referendums Act. 2000. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents> (дата звернення 28.09.2025).