



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **ІСТОРИЧНА ПОДІЯ**

✓ *День соборності України*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

✓ *Вибори та референдум під час війни*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

✓ *«Референдум про мир»:
чи може влада спертися на волю народу*

№ 1 січень 2026

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 1 (140) 2026
(01 січня -31 січня)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

Додаток до журналу
«УКРАЇНА: ПОДІЇ, ФАКТИ, КОМЕНТАРІ»

Редакційна колегія:

Л. Дубровіна, член-кореспондент НАН України, генеральний директор НБУВ
(головний редактор);

Ю. Половинчак, керівник НЮБ (заступник головного редактора);
Н. Іванова, зав. аналітично-прогностичного відділу НЮБ;
Н. Кушакова-Костицька, пров. наук. співроб. Інституту правотворчості
та науково-правових експертиз НАН України;
В. Бондаренко, ст. наук. співроб. НЮБ

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання
можна ознайомитись на сайті
Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuvip.gov.ua

ЗМІСТ

ІСТОРИЧНА ПОДІЯ	3	ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ	34
НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ	8	ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР <i>Громадянська мережа ОПОРА</i> Ключові виклики, пов'язані з можливим проведенням всеукраїнського референдуму щодо зміни території України	35
КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ.....	10	<i>Магера А.</i> «Референдум про мир»: чи може влада спертися на волю народу.....	56
СУСПІЛЬНА ДУМКА <i>О. Трохимчук, Тиждень: Вибори та референдум під час війни: що кажуть українські вчені-правники</i>	19	<i>Асланян К.</i> Верховенство права: без стратегії, етики та гідності	60
<i>І. Федорів, ZAXID: Конституціоналісти заперечили можливість проведення виборів у час війни</i>	24	НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ	64
<i>І. Корженкова, Українська правда: Референдум про мир: інструмент легітимності чи втеча від відповідальності .</i>	26		
<i>Проект ЄС «Право-Justice», Лівий Берег. Блоги: Уникаючи управлінських помилок: як Україні прискорити цифрову трансформацію правосуддя на шляху до ЄС</i>	28		
<i>В. Дерещ, О. Бовш, Центр політико-правових реформ: Закон про забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування ухвалено. Реформа завершена?</i>	31		

ІСТОРИЧНА ПОДІЯ



Щороку 22 січня Україна відзначає День Соборності. Офіційно це свято встановлено Указом Президента України “Про День соборності України” від 21 січня 1999 року № 42.

22 січня 1919 року на Софійському майдані в Києві в урочистій атмосфері відбулося проголошення Акта злуки (об'єднання) Української Народної Республіки і Західно-Української Народної Республіки в єдину незалежну державу. У зачитаному на зборах «Універсалі соборності», зокрема, відзначалося: «Однині воєдино зливаються століттями одірвані одна від одної частини єдиної України – Західноукраїнська Народна Республіка (Галичина, Буковина, Угорська Русь) і Наддніпрянська Велика Україна. Здійснились віковічні мрії, якими жили і за які умирали кращі сини України. Однині є єдина незалежна Українська Народна Республіка».

Цей день став символом українського державотворення, втілив соборницькі прагнення українців щодо консолідації в одній державі.

Соборність – це...

...єдність, неподільність усіх територій України, духовна єдність українців, які

проживають на території України, а також єдність усіх громадян України незалежно від національності та віросповідання, спрямована на утвердження справжнього суверенітету і незалежності України, побудову процвітаючої демократичної національної держави (стаття 6 Закону України “Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності”).

Термін «соборність» має кілька значень. Передусім, це й об'єднання в одне державне ціле всіх земель, населених конкретною нацією на суцільній території; духовна консолідація всіх жителів держави, це й згуртованість громадян, незалежно від їхньої національності. Термін «соборність» включає в себе єдність і згуртованість.

Для України соборність – це єдність у багатоманітності, об'єднання навколо української державності й ідентичності. Ідея територіальної цілісності країни поєднується з ідеями духовної згуртованості. Тож соборність невіддільна від державності, суверенітету й незалежності нації – фундаменту для побудови демократичної держави.

В умовах Війни за Незалежність України
 соборність набуває більшого символізму та

гостроти, адже нині, як ніколи, українцям потрібно об'єднатися заради майбутнього. Таким чином, гаслом інформаційної кампанії щодо вшанування Дня Соборності України може залишитися минулорічне гасло «В єдності – сила». Водночас, Інститут може запропонувати такі варіанти: «Україна соборна. Разом до Перемоги!», «В єдності сила», «Соборність сьогодні – єдність фронту і тилу». Даний перелік не є вичерпним, однак Інститут рекомендує при виборі/формуванні нового гасла спиратися на ключові повідомлення.

22 січня ми згадуємо дві рівнозначні за вагою події української історії: проголошення незалежності Української Народної Республіки й Акт Злуки українських земель. Адже 22 січня 1918 року вперше у XX столітті українська незалежність була проголошена IV Універсалом Української Центральної Ради, а вже за рік (22 січня 1919 року) на Софійському майдані в Києві відбулася не менш вагома подія – об'єднання УНР і ЗУНР в одну державу.

Проголошення Соборності УНР і ЗУНР 22 січня 1919 року – історичний акт об'єднання українських земель в одній державі. Подія основоположна для українського державотворення. Вона повністю руйнує твердження російської пропаганди, буцімто українські землі вперше об'єднав Сталін у 1939 році. Ідея соборності України була ключовою для наступного покоління учасників українського визвольного руху у XX столітті.

Акт Злуки 22 січня 1919 року увінчав соборницькі прагнення українців обох частин України – Наддніпрянщини та Наддністрянщини – щонайменше з середини XIX століття.

Соборність передбачає не лише пам'ять про минуле, а й потребує згуртованої спільної праці та взаємодії в сучасній Україні, коли ми, з різних регіонів, спілкуємося, разом працюємо, створюємо знакове і важливе.

Соборність є невіддільною від суверенітету й реальної незалежності народу, вона є фундаментом побудови демократичної держави, запорукою виживання й існування нації.

Національна єдність є не тільки базовою цінністю громадян країни, а й обов'язковою

передумовою успішного спротиву зовнішній агресії.

Сьогодні Україна продовжує боротьбу за незалежність і соборність. Тому соборність залишається на порядку денному національних завдань. Цілісність буде цілковито відновлена після того, як Україна звільнить усі території, захоплені ворогом. Соборність – мета Перемоги.

Історична довідка

З кінця XVIII століття українські землі були розділені між різними імперіями. Тож соборність для українців завжди була вершиною прагнень суспільного життя. Підтвердження цьому можна знайти в різних епохах. Наприклад, у «Топографічному описі Харківського намісництва» 1788 року українці, що проживають у трьох державах: Російській імперії (Лівобережжя і Слобожанщина), Речі Посполитій (Правобережжя) та в монархії Габсбургів (Галичина, Буковина і Закарпаття), описуються так: «...Коли вони збираються для поклоніння в Київ зі Сходу від Волги і Дону, із Заходу з Галичини і Лодомерії і ближче до Києва прилеглих місць, дивляться один на одного не як на іншомовних, але як на представників єдиного роду... всі ці розпорошені земляки і донині зберігають синівську повагу до матері своїх давніх країв міста Києва».

Український національний рух виступив із програмою об'єднання вже під час «Весни народів» – серії революцій 1848–1849 років, які прокотилися Європою. Головна Руська Рада (перша українська політична організація, що тоді постала у Львові) у маніфесті 10 травня 1848 року задекларувала: «Ми Русини Галицькі належимо до великого руського народу, котрий одним говорить язиком і 15 мільйонів виносить, з котрого пілтреття мільона землю Галицьку замешкує». Серед збережених матеріалів Головної Руської Ради є анонімна стаття, в якій зазначається: «Від Тиси за Карпатами, по обидва боки від Дністра і Дніпра аж до берегів Дону розкинулися поселення одного слов'янського народу, чисельність котрого досягає 15 мільйонів. Тому призначенням такого великого народу не може бути, щоб

у Європі займати побічне становище, щоб підпорядковуватись іншому».

Від другої половини XIX століття українська політична єдність стала одним із провідних мотивів національного руху по обидва боки Збруча. Після 1865 року у версії пісні на слова наддніпрянця Павла Чубинського та музику галичанина Михайла Вербицького (саме вона стала основою гімну України) з'явилися такі слова: «Станем, браття, в бій кривавий від Сяну до Дону, В ріднім краю панувати не дамо нікому». Створена у 1891 році в Полтаві таємна студентська організація «Братство тарасівців» проголошувала у програмі: «Самостійна суверенна Україна: соборна й неподільна, від Сяну по Кубань, від Карпат до Кавказу». Гасло «Одна, єдина, нероздільна, вільна, самостійна Україна від Карпатів аж по Кавказ» використав і Микола Міхновський у брошурі «Самостійна Україна» (1900).

У 1895-му галичанин Юліан Бачинський у книзі «Ukraina Irredenta» проголосив: «Україна для себе! От і її клич. Вільна, велика, незалежна політично самостійна Україна – одна нероздільна від Сяну по Кавказ – от її стяг!». На практиці ідея соборності виражалася у співпраці українців-підданих різних держав. У 1870-х–1890-х роках із Російської імперії до Австро-Угорщини приїздили працювати Михайло Драгоманов, Пантелеймон Куліш, Михайло Грушевський. Там вони реалізовували таланти та задавали інтелектуальний імпульс життю української громади.

Перша світова війна, національні революційні рухи та розпади імперій наблизили втілення ідеалу соборності. У Києві в 1917 році постала Українська Центральна Рада, яка проголосила Українську Народну Республіку. А в Галичині після Листопадового чину 1 листопада 1918 року постала Західноукраїнська Народна Республіка. Її лідери ініціювали переговори про об'єднання Наддніпрянської України з Наддністрянською. До Києва вирушила галицька делегація.

1 грудня 1918 року на залізничній станції у Фастові представники ЗУНР і УНР підписали «Передвступний договір» (тобто попередній чи прелімінарний). Угода

констатувала непохитний намір ЗУНР «злитися в найкоротшім часі в одну велику державу з Українською Народною Республікою». Зі свого боку, УНР проголошувала згоду «прийняти всю територію і населення Західно-Української Народної Республіки як складову частину державної цілості в Українську Народну Республіку». Договір підписали: від УНР – Володимир Винниченко, Симон Петлюра, Федір Швець, Панас Андрієвський, від ЗУНР – Лонгин Цегельський і Дмитро Левицький. Передвступний договір ратифікували 3 січня 1919 року на першому засіданні Української Національної Ради – керівного органу ЗУНР. Для урочистого проголошення та юридичного оформлення цього рішення до Києва було відряджено представницьку делегацію на чолі з віце-президентом УНРади Левом Бачинським.

18 січня відбулася спільна нарада Директорії і Ради народних міністрів УНР за участі делегації з Галичини, Буковини і Закарпаття. Йшлося про проголошення Акта злуки УНР і ЗУНР та урочистості з цієї нагоди. Рада міністрів доручила написати сценарій заходів та особисто очолити всі церемонії міністру народної освіти Іванові Огієнку. Саме він запропонував влаштувати загальнонародне свято на річницю проголошення самостійності УНР.

22 січня 1919 року на Софійській площі в Києві, у першу річницю незалежності УНР, у святковій атмосфері відбулося проголошення «Універсала Директорії Української Народної Республіки» (його ми символічно називаємо Актом Злуки). Будівлі в центральній частині міста прикрашали національні прапори, вхід до Софійського майдану оздобили тріумфальною аркою з гербами УНР і ЗУНР. Під музику на центральні вулиці стікалися десятки тисяч мешканців столиці і численні гості. Хор під керівництвом Кирила Стеценка в супроводі оркестра заспівав «Ще не вмерла Україна».

І настав історичний момент – міністр закордонних справ ЗУНР Лонгин Цегельський оголосив грамоту, ухвалу УНРади, і передав її голові Директорії Володимирі Винниченку. У відповідь член Директорії Федір Швець зачитав Універсал: «<...> Віднині воєдино зливаються

століттями відірвані одна від одної частини єдиної України, Західноукраїнська Народна Республіка (Галичина, Буковина й Угорська Русь) і Наддніпрянська Велика Україна. Здійснилися віковічні мрії, якими жили і за які вмирали кращі сини України. Віднині є єдина незалежна Українська Народна Республіка <...>»

Закінчилося свято урочистим молебнем і парадом. З особливим захопленням вітали колони Січових стрільців і полковника Євгена Коновальця.

Наступного дня, 23 січня 1919 року, в приміщенні київського Оперного театру (сучасна Національна опера України) Трудовий Конгрес України обговорив згадані документи і схвалив їх. Ратифікувавши таким чином Універсал Директорії УНР, Конгрес надав йому законного юридичного характеру. Президента УНР-ади Євгена Петрушевича незабаром обрали до складу Директорії. ЗУНР після об'єднання з УНР змінила назву на Західна область Української Народної Республіки (ЗО УНР). Розпочалася активна співпраця між обома державними утвореннями в економічній, військовій та культурній сферах.

Ідея соборності охопила українців. На Закарпатті відголоском історичного руху до злуки стали Всенародні збори у Хусті 21 січня 1919 року. Вони постановили об'єднати Карпатську Україну з Українською Народною Республікою. В умовах постійної боротьби за свободу і незалежність надзвичайно багато важило побратимство українців із різних регіонів. Ще від початку 1918 року однією з найбоєздатніших військових формацій УНР стали Січові стрільці, основою яких були галичани та буковинці. Зі свого боку, східноукраїнські командувачі Михайло Омелянович-Павленко й Олександр Греків очолювали Галицьку Армію.

Через низку причин об'єднання УНР і ЗУНР в одну державу не було доведене до завершення. Продовжували існувати два окремі уряди, дві армії. Республіки фактично перебували у конфедеративних відносинах. Відмінні геополітичні інтереси та цілі, зрештою, призвели до розвалу соборного

фронту Української революції пізньої осені 1919 року. Тим не менше, Акт Злуки став символом і легендою для наступних поколінь борців за Україну.

Після проголошення об'єднання УНР і ЗУНР 22 січня 1919 року ідея цілісності української нації в українській політичній думці вже ніколи не ставилася під сумнів. Упродовж багатьох десятиліть Акт залишався символом віри, ідейним імперативом боротьби за незалежну, соборну державу.

За часів радянського тоталітарного режиму проголошення незалежності УНР і День Соборності не відзначалися. Зі встановленням радянської влади всі українські свята були витіснені з суспільного дискурсу. Пам'ять про об'єднання УНР і ЗУНР зберігали мешканці заходу України й українська політична еміграція в країнах Західної Європи й Америки. 22 січня там урочисто відзначали свято незалежності та соборності Української держави.

Перше в Україні по справжньому масштабне відзначення свята Соборності відбулося 22 січня 1939 року в Хусті. Таким чином закарпатці нагадали про волю українців, висловлену на з'їзді Всенародних зборів у Хусті 21 січня 1919 року про приєднання Закарпаття до Української Народної Республіки зі столицею в Києві. Це була не просто маніфестація, а найбільша за 20 років перебування краю у складі Чехословаччини демонстрація українців. Понад 30 тисяч осіб з'їхались до столиці Карпатської України.

Український націоналістичний рух проголосив мету створення Української самостійної соборної держави (УССД). Старе гасло «від Сяну по Кавказ» Юліана Бачинського увійшло до слів Маршу українських націоналістів (гімну ОУН), написаного в 1929 році Олексою Бабієм. 24 серпня 2018 року адаптований до сучасних українських умов варіант пісні став Маршем української армії: «Веде нас в бій Героїв наших слава. Для нас закон – найвищий то наказ! Соборна українська є держава – одна на вік, від Сяну по Кавказ!»

21 січня 1990 року українська патріотична громадськість із нагоди 71-ї річниці проголошення злуки УНР та ЗУНР утворила

живий ланцюг єднання від Івано-Франківська до Києва. Прикладом тієї «української хвилі» була акція жителів країн Балтії «Балтійський шлях». Скільки учасників вийшло на нашу акцію вшанування подій Української революції, достеменно невідомо: різні джерела називають від 500 тисяч до трьох мільйонів людей, які взялися за руки та створили безперервний ланцюг від Києва через Львів до Івано-Франківська. Акція стала провісником майбутнього падіння СРСР і постанови незалежності України.

Пам'ять про власну державу у 1917–1921 роках стала одним із наріжних каменів формування модерної національної ідентичності українців, надихала на продовження визвольної боротьби. Зрештою вона завершилася відновленням незалежності у 1991 році. Через сторіччя після проголошення Акта Злуки на Софійському майдані соборність залишається на порядку денному національних завдань. Відновлення соборності відбудеться після деокупації Криму, а також наших територій у Донецькій і Луганській, Запорізькій і Херсонській, Миколаївській і Харківській областях.

Тематичні матеріали Українського інституту національної пам'яті:

Інтернет-банери до Дня Соборності: <https://mega.nz/folder/RwwWHCBV#tS4BkMEP5zy6YCJNz5wJpw>

Відеоролик «Разом з власної волі з 1919 році»: https://mega.nz/folder/pwQ0kZJa#w1qzRCHl4eT0BC5_45SYBQ

Методичні рекомендації для загальноосвітніх навчальних закладів до Дня Соборності України-2020:

<https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/vchytelyam/metodychni-rekomendaciyi/metodychni-rekomendaciyi-dlya-zagalnoosvitnih-navchalnyh-zakladiv-do-dnya-sobornosti-ukrayiny-2020>

Інформаційні матеріали до 100-річчя проголошення незалежності Української Народної Республіки:

<http://unr.uinp.gov.ua/metodychni-materiali/metodychni-materiali/informatsiyni-materiali-do-100-richchya-progoloshennya-nezalezhnosti-ukrainskoi-narodnoi-respubliki-2018-rik>

Настільна гра “Українська революція 1917–1921”:

<https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/vchytelyam/navchalni-igry/nastilna-gra-ukrayinska-revolyuciya-1917-1921>

Настільна гра «Похід: звільнити Україну від більшовиків»: <https://uinp.gov.ua/elektronni-vydannya/nastilna-gra-pohid-zvilnyty-ukrayinu-vid-bilshovykiv>

Карткова гра “100 облич Української революції”:

<https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/vchytelyam/navchalni-igry/kartkova-gra-100-oblych-ukrayinskoyi-revolyuciyi>

Відеоісторія “Українська революція 1917–1921. Як творилася держава”:

<https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/vchytelyam/videolekciyi/cykl-vchymo-istoriyu/ukrayinska-revolyuciya-1917-21-rokiv-yak-tvorylasya-derzhava>

Аудіо-альбом “Пісні Української революції”:

<https://uinp.gov.ua/elektronni-vydannya/audioalbum-pisni-ukrayinskoyi-revolyuciyi>

Виставка “100 років боротьби: Українська революція 1917–1921”:

<https://uinp.gov.ua/vystavkovi-proekty/vystavka-100-rokiv-borotby-ukrayinska-revolyuciya-1917-1921>

Виставка “Українська революція 1917–1921: регіональний вимір”:

<https://uinp.gov.ua/vystavkovi-proekty/vystavka-ukrayinska-revolyuciya-1917-1921-regionalnyy-vymir>

Виставка “Донбас: переPROчитання образу”:

<https://uinp.gov.ua/vystavkovi-proekty/nazva-vystavky>

Виставка “Подорож невідомим Кримом”:

<https://uinp.gov.ua/vystavkovi-proekty/vystavka-podorozh-nevidomym-krymom>

Виставка “Наш спадок” <https://uinp.gov.ua/vystavkovi-proekty/nash-spadok>

Видання “Наш Крим. Неросійські історії українського півострова”: <https://uinp.gov.ua/elektronni-vydannya/nash-krym-nerosiyski-istoriyi-ukrayinskogo-pivostrova>

Публічна дискусія «Відстояти Соборність: чому в 1919-му не вдалося і що робити,

щоб вийшло зараз?»: <https://www.youtube.com/watch?v=qGrpzF6Eci8> (Український інститут національної пам'яті ([https://uinp.](https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/zhurnalistam/informaciyni-materialy-do-dnya-sobornosti-ukrayiny-2026)

[gov.ua/informaciyni-materialy/zhurnalistam/informaciyni-materialy-do-dnya-sobornosti-ukrayiny-2026](https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/zhurnalistam/informaciyni-materialy-do-dnya-sobornosti-ukrayiny-2026)). – 2026. – 20.01).

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Рішенням Ради суддів України від 22 січня 2026 року №5 оголошено про новий конкурс для відбору кандидатур на дві посади судді Конституційного Суду України та початок прийняття заяв (з доданими до них документами) осіб, які виявили намір обійняти посаду судді Конституційного Суду України, з 23 січня 2026 року по 21 лютого 2026 року включно.

Для участі у конкурсі з відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України особа, яка виявила намір обійняти посаду судді Конституційного Суду України, має подати документи до Ради суддів України за адресою: вул. Липська, 18/5, м. Київ, до 21 лютого 2026 року до 17 год 00 хв, якщо документи подаються особисто, з одночасним направленням сканованих копій таких документів у форматі PDF на e-mail: davidenko@court.gov.ua до 21 лютого 2026 року (включно) до 24 год 00 хв (Судова влада України (<https://court.gov.ua/press/news/1957639/>). – 2026. – 23.01).

16 січня набув сили закон 4502-IX, яким в Україні запроваджується інститут множинного громадянства (підданства). Документ передбачає, що громадяни України зможуть набувати громадянство інших держав, перелік яких визначатиме Кабінет Міністрів України. Водночас громадяни таких країн матимуть право на набуття українського громадянства за умови дотримання загальних вимог законодавства та складання передбачених іспитів.

У листопаді Кабмін визначив перші п'ять країн, жителі яких зможуть отримати український паспорт за множинним громадянством.

Як розповідала «Судово-юридична газета», майже всі ключові питання стосовно множинного громадянства не врегульовані безпосередньо

законом про множинне громадянство, а будуть регулюватися окремими підзаконними актами урядовців (Судово-юридична газета (<https://sud.ua/uk/news/ukraine/351087-vtoroy-pasport-mozhno-no-s-usloviyami-v-ukraine-vstupil-v-silu-zakon-o-mnozhestvennom-grazhdanstve>). – 2026. – 16.01).

Рада Європи впродовж трьох чвертей століття є потужною ключовою міжнародною організацією, основні цінності якої покладено і в основу конституційного ладу України: правдива демократія, повага до людських прав, верховенство права. На цьому наголосили судді Конституційного Суду України Віктор Городовенко та Галина Юровська під час лекції, основною доповідачкою якої виступила директорка з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права (DGI) Клер Овей. Судді КСУ відзначили успішну і тривалу співпрацю Конституційного Суду України з Радою Європи та висловили вдячність за безперервну і послідовну підтримку, яка набула особливого значення сьогодні – у надскладний для України та українців час.

Участь у заході взяли представники Національної школи суддів України, судді, прокурори, адвокати, науковці, аспіранти, викладачі, студенти закладів вищої освіти, слухачі Малої академії наук України.

Під час лекції Клер Овей зосередила увагу на діяльності Ради Європи, до якої Україна приєдналася 30 років тому. Вона зазначила, що діяльність Ради Європи базується на стратегічному трикутнику (стандарти – моніторинг – технічна підтримка), практичну реалізацію якого забезпечує Генеральний директорат з прав людини та верховенства права через свої спеціалізовані департаменти та проєктні офіси.

Окрему увагу було зосереджено на ключових досягненнях України за 30 років членства в Раді Європи. Промовиця зазначила, що за цей період Україна виконала рішення у 1518 справах, із яких 145 є провідними. Серед здобутків – конституційні та законодавчі реформи для забезпечення незалежності судової влади, приведення системи судової дисципліни та кар'єри у відповідність до стандартів Ради Європи (справа „Олександр Волков проти України“), посилення гарантій прав людини. Також було реформовано кримінальне процесуальне законодавство, створено систему безоплатної правової допомоги та обліку ув'язнених, запроваджено механізм перегляду довічних ув'язнень тощо.

Спікерка також підкреслила важливу роль Конституційного Суду України у цьому процесі, наголосивши на його значній роботі щодо популяризації знань про конвенційну систему (стандартів Європейської конвенції з прав людини) серед суддівської спільноти і громадян, зниження навантаження на ЄСПЛ. У цьому контексті навела приклади рішень, якими КСУ визнав неконституційними окремі законодавчі норми. Зокрема, щодо скасування автоматичного продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та запровадження механізму перегляду довічного ув'язнення.

Промовиця зазначила, що ефективність виконання рішень ЄСПЛ безпосередньо залежить від наявності дієвих національних механізмів, надійної інституційної бази та злагодженої взаємодії всіх гілок влади, які забезпечують дотримання стандартів у сфері прав людини.

Також було наголошено, що всі проєкти співпраці реалізують у межах Плану дій Ради Європи для України „Стійкість, відновлення та реконструкція“ (2023–2026).

Клер Овей відзначила, що зміцнення конституційної юстиції є ключовим напрямком підтримки верховенства права в Україні з боку Ради Європи. Ця підтримка зосереджена на зміцненні спроможності Конституційного Суду України послідовно застосовувати європейські стандарти прав людини, спираючись на

практику та методологію ЄСПЛ та, у відповідних випадках, Суду Європейського Союзу. Окремо вона наголосила на встановленні інституційного партнерства між конституційними судами України і Латвії, що дозволило налагодити прямий обмін досвідом та постійний судовий діалог. Крім того, Рада Європи підтримує судову доброчесність, зокрема шляхом надання допомоги у розробці, ухваленні та практичному впровадженні Правил професійної етики судді КСУ.

Вона також підкреслила, що триває робота з підвищення прозорості та доступу до конституційного правосуддя, зокрема задля кращого розуміння механізму конституційної скарги вразливими групами населення. Важливим аспектом є впровадження інструментів моніторингу виконання рішень КСУ. Особлива увага приділяється практичному застосуванню етичних стандартів, наданню рекомендацій щодо запобігання конфлікту інтересів та забезпеченню гарантій доброчесності. Цей проєкт, зазначила промовиця, спрямований на підтримку КСУ в удосконаленні його роботи, комунікації та взаємодії з громадськістю.

Спікерка також наголосила, що Рада Європи підтримує програму реформування правосуддя в Україні через низку проєктів у судовій, кримінальній та правоохоронній сферах. Вона підкреслила, що Організація залишається стратегічним і надійним партнером України у створенні та зміцненні національних систем захисту і підтримки осіб, які постраждали від війни (*Офіційний вебсайт Конституційного Суду України (<https://ccu.gov.ua/novyna/tematychna-onlayn-lekciya-udoskonalennya-pravosuddya-pidzvitnosti-ta-zahystu-prav-lyudyny-v>). – 2026. – 19.01*).

Голова Верховного Суду Станіслав Кравченко подякував проєкту ЄС «Право-Justice» за багаторічну та послідовну підтримку української судової влади, особливо в умовах повномасштабної війни, і відзначив, що європейська інтеграція є не лише принциповим і незмінним вибором України, а й стратегічним напрямом роботи Верховного Суду. За його словами, особливо цінним є те, що проєкт

залишається одним із ключових партнерів Верховного Суду в процесі наближення національної судової практики до стандартів Європейського Союзу.

Одним із найвагоміших результатів співпраці, досягнутих упродовж минулого року, Голова Верховного Суду назвав оновлення

Бази правових позицій ВС як унікального технологічного інструменту забезпечення єдності судової практики, підвищення якості правозастосування, відкритості та доступності сформованої судової практики (*Судова влада України* (<https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1953035>). – 2026. – 15.01).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Перший сенат 21 січня 2026 року на відкритій частині пленарного засідання у формі письмового провадження продовжив розгляд справи за конституційною скаргою Вовка Павла Вячеславовича.

Під час пленарного засідання суддя-доповідач у справі Алла Олійник поінформувала про зміст конституційної скарги, перебіг розгляду відповідної справи в судах системи судоустрою та обґрунтування заявника.

Як зазначила суддя-доповідач, заявник звернувся до Суду із клопотанням перевірити на відповідність Конституції України пункт 61 розділу XII „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами (далі – Закон № 1402). Цим приписом визначено, що «переведення судді на посаду судді до іншого суду того самого або нижчого рівня у разі реорганізації або ліквідації суду, в якому такий суддя обіймає посаду, може здійснюватися без конкурсу виключно після підтвердження таким суддею відповідності займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України „Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)“».

Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів вбачається таке.

Відповідно до Указу Президента України у 2007 році Вовка П.В. призначено на посаду судді Окружного адміністративного суду міста Києва строком на п'ять років. У 2011 році згідно з Постановою Верховної Ради України „Про обрання суддів“ його обрано суддею

Окружного адміністративного суду міста Києва безстроково.

Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККС) у 2018 і 2019 роках призначила кваліфікаційне оцінювання суддів місцевих та апеляційних судів на відповідність займаній посаді і включила до нього суддю Вовка П.В. У рішенні, зокрема, від 27 вересня 2019 року ВККС констатувала його неявку на іспит.

У 2022 році Окружний адміністративний суд міста Києва припинив здійснення правосуддя із дня набрання чинності Законом України „Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду“.

Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри» від 9 грудня 2023 року № 3511–IX (далі – Закон № 3511) змінено процедуру кваліфікаційного оцінювання судді на відповідність займаній посаді, визначену пунктом 20 розділу XII „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 1402, та доповнено розділ XII „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 1402, зокрема, пунктом 61.

У 2024 році ВККС продовжила процедуру кваліфікаційного оцінювання суддів. Вовк П.В. звернувся до ВККС із заявою, у якій просив завершити розпочату щодо нього процедуру кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді судді у визначений пунктом 3 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 3511 строк, а саме до 30 червня 2024 року.

ВКС рішенням від 10 липня 2024 року визнала іспит у межах кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді судді таким, що не відбувся, та внесла зміни до графіка складання цього іспиту.

Не погоджуючись із цим, Вовк П.В. звернувся до судів системи судоустрою з адміністративним позовом та просив визнати протиправною бездіяльність ВКС, пов'язану з невиконанням вимог пункту 3 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 3511, у частині порушення визначеного цим пунктом строку завершення процедури кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді судді. Суди відмовили у задоволенні позовних вимог.

У конституційній скарзі заявник стверджує, що він „набув право бути переведеним на посаду судді до іншого суду того самого рівня без конкурсу з часу ліквідації суду, а саме з 15 грудня 2022 року“ на підставі частини третьої статті 82 Закону № 1402 зі змінами, внесеними Законом України „Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів“ від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII, згідно з якою „переведення судді на посаду судді до іншого суду того самого або нижчого рівня може здійснюватися без конкурсу тільки у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду, в якому такий суддя обіймає посаду судді“. На його переконання, законодавець „суттєво звузив зміст цього права, поставивши його реалізацію в залежність від проходження кваліфікаційного оцінювання“.

Він також вважає, що оспорюваний припис Закону № 1402 у поєднанні з безстроковим характером процедури кваліфікаційного оцінювання порушує гарантоване Конституцією України право на працю. Заявник наголошує, що обмеження зазначеного права «шляхом позбавлення можливості переведення до іншого суду без встановлення чітких часових меж для проходження кваліфікаційного оцінювання не відповідає вимогам „якості закону“ та є непропорційним легітимній меті забезпечення доброчесності судової системи».

Перший сенат дослідив матеріали цієї справи та перейшов до закритої частини пленарного засідання для ухвалення рішення.

Участь у пленарному засіданні взяла уповноважена особа, яка діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу, адвокат Олександра Панченко (*Офіційний вебсайт Конституційного Суду України* (<https://ccu.gov.ua/novyna/perevedennya-suddi-na-posadu-suddi-do-inshogo-sudu-u-razi-reorganizaciyi-abo-likvidaciyi-sudu>)). – 2026. – 21.01).

Велика палата 20 січня 2026 року розглянула справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо конституційності статті 90, підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII (далі – Закон № 889), частини сьомої статті 21 Закону України „Про службу в органах місцевого самоврядування“ від 7 червня 2001 року № 2493–III зі змінами (далі – Закон № 2493) та ухвалила Рішення № 1-р/2026.

Суддя-доповідач у справі – Ольга Совгіря.

Оспорювані положення Закону № 889 передбачають, що пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“ (стаття 90). Аналогічне положення закріплено в частині сьомій статті 21 Закону № 2493 щодо посадових осіб місцевого самоврядування.

Відповідно до підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 визнано таким, що втратив чинність Закон України „Про державну службу“ від 16 грудня 1993 року № 3723–XII зі змінами (далі – Закон № 3723), крім статті 37, що застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 цього розділу. Отже, право на призначення пенсій на попередніх умовах збережено для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які на день набрання чинності Законом № 889 (1 травня 2016 року) займали відповідні посади та мали не менш як 10 років стажу державної служби, а також для осіб, які

станом на 1 травня 2016 року мали не менш як 20 років стажу державної служби.

Розв'язуючи порушені в конституційному поданні питання, Суд виходить зокрема із того, що державна служба та служба в органах місцевого самоврядування характеризується особливими вимогами до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які пов'язані із значущістю виконуваних ними функцій, та встановленням певних обмежень конституційних прав громадян, у тому числі законодавством у сфері запобігання корупції.

Протягом тривалого часу дії Закону № 3723 особливі вимоги до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і обмеження конституційних прав цих осіб компенсувалися особливими умовами їх пенсійного забезпечення.

Аналіз законодавства у сфері пенсійного забезпечення державних службовців та осіб місцевого самоврядування дозволив Суду виснувати, що до набрання чинності Законом № 889 відрахування до Пенсійного фонду України із заробітної плати державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування упродовж тривалого часу – з 15 березня 2000 року до 30 квітня 2016 року включно – були значно вищими порівняно з відрахуваннями із заробітної плати інших осіб, що сприяло виникненню об'єктивно виправданих сподівань (правомірних очікувань) щодо підвищеного розміру їх пенсійного забезпечення у майбутньому.

Однак, такі особи не лише не отримали право на призначення пенсії на умовах, визначених статтею 37 Закону № 3723, а й не одержали будь-якої компенсації за сплату підвищених відрахувань, оскільки законодавцем не було передбачено механізмів відшкодування, перехідних умов пенсійного забезпечення чи врахування сплати підвищених відрахувань в інший спосіб під час обчислення пенсії для цих категорій осіб.

У Рішенні наголошується, що зміна умов пенсійного забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування найбільш негативно вплинула на тих, кому станом на 1 травня 2016 року

залишилося найменше часу до набуття права на призначення пенсії.

З огляду на зазначене Суд дійшов висновку, що відсутність у підпункті 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 положень щодо перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів для осіб, які у період з 15 березня 2000 року до 30 квітня 2016 року включно перебували на посадах державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, сплачували підвищені відрахування, але на день набрання чинності Законом № 889 не мали потрібного стажу для призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723, спричинило виникнення у зазначеній категорії громадян відчуття руйнування їхніх легітимних очікувань, що є несумісним з вимогою юридичної визначеності, яка є складовою принципу верховенства права.

Суд також зазначив, що непередбачення перехідних чи компенсаційних механізмів пенсійного забезпечення для цієї категорії осіб створило необґрунтовану відмінність у ставленні до них, а отже не було забезпечено дотримання юридичної рівності та порушено конституційні гарантії права на їх соціальний захист.

Дослідивши питання, порушені в конституційному поданні, Суд виснував, що стаття 90 Закону № 889, частина сьома статті 21 Закону № 2493 є конституційними.

Водночас Суд визнав таким, що не відповідає Конституції України, підпункт 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону 889 у тім, що у ньому не встановлено перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів для осіб, які у період з 15 березня 2000 року до дня набрання чинності Законом № 889 (30 квітня 2016 року) обіймали посади державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, однак станом на 1 травня 2016 року не мали потрібного стажу для призначення пенсії на підставі статті 37 Закону 3723.

Суд також постановив закрити конституційне провадження у цій справі в частині щодо конституційності підпункту 1 пункту 2 розділу

XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону 889 у тім, що він унеможливив перерахунок розмірів пенсій, призначених на підставі статті 37 Закону 3723, у зв'язку з наявністю Рішення щодо того самого предмета (<https://ccu.gov.ua/dokument/3-r2022>).

Суд наголосив, що виконання цього Рішення неможливе без належного законодавчого врегулювання. Визнання підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 неконституційним покладає на державу позитивний обов'язок щодо унормування цих питань із урахуванням приписів Конституції України та цього Рішення у розумний строк (*Офіційний вебсайт Конституційного Суду України* (<https://ccu.gov.ua/novyna/sud-uhvalyv-rishennya-u-spravi-shchodo-umov-pensiynogo-zabezpechennya-derzhavnyh-0>). – 2026. – 21.01).

Велика палата 22 січня 2026 року на відкритій частині пленарного засідання у формі письмового провадження розглядала справу за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності статті 58 Конституції України (конституційність) пункт 2 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо посилення захисту прав добросовісного набувача“ від 12 березня 2025 року № 4292-IX (далі – Закон).

Під час пленарного засідання суддя-доповідач у справі Віктор Городовенко поінформував, що відповідно до оспорюваного припису Закону „положення цього Закону мають зворотну дію в часі в частині умов та порядку компенсації органом державної влади або органом місцевого самоврядування добросовісному набувачеві вартості нерухомого майна, оцінка (експертно-грошова оцінка земельної ділянки) якого здійснена в порядку, визначеному законом, чинна на дату подання позовної заяви, у справах, в яких судом першої інстанції не ухвалено рішення про витребування майна у добросовісного набувача на день набрання чинності цим Законом, а також у частині порядку обчислення та перебігу граничного строку для витребування чи визнання права щодо:

-нерухомого майна, право власності на яке зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно до дня набрання чинності цим Законом;

-нерухомого майна, щодо якого на момент його передачі першому набувачеві законом не була встановлена необхідність державної реєстрації правочину або реєстрації права власності і дата його передачі першому набувачеві передуює дню набрання чинності цим Законом“.

Суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що «надання пункту 2 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону зворотної дії в часі суперечить статті 58 Конституції України, оскільки призводить до порушення основного фундаментального елементу принципу верховенства права – правової визначеності. Крім того, ретроспективне застосування положень Закону може свідчити про порушення статті 6 Європейської конвенції з прав людини (право на справедливий суд) через втручання законодавця в процес здійснення правосуддя шляхом прийняття нормативно-правових актів, що наперед визначають результати справи, яка перебуває на розгляді в суді та в якій однією зі сторін є держава».

Віктор Городовенко повідомив, що з метою забезпечення повного й об'єктивного розгляду справи та прийняття Судом обґрунтованого рішення було направлено запити до Президента України, Верховної Ради України, а також Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного університету „Одеська юридична академія“, Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Львівського національного університету імені Івана Франка.

Суд дослідив матеріали цієї справи на відкритій частині пленарного засідання та перейшов до закритої частини – для ухвалення рішення.

На пленарному засіданні Великої палати був присутній представник суб'єкта права на конституційне подання, перший

заступник керівника Апарату Верховного Суду Расім Бабанли (*Офіційний вебсайт Конституційного Суду України* (<https://ccu.gov.ua/novyna/sud-pereviryt-na-konstytuciynist-polozhennya-zakonu-shchodo-posylennya-zahystu-prav>)). – 2026. – 22.01).

Конституційний Суд України отримав Порівняльну записку щодо застосовних стандартів і регулювання відводів та самовідводів суддів, підготовлену Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) на запит Суду в контексті реформування його Регламенту та вдосконалення внутрішніх процедур Суду.

Документ має комплексний характер і спрямований на системний аналіз того, як міжнародні стандарти незалежності та неупередженості суддів реалізуються у правилах відводу (самовідводу), з особливим урахуванням специфіки конституційного судочинства, зокрема з огляду на особливу роль конституційних судів у демократичній державі, обмежений склад суддів і вплив відповідних процедур на довіру суспільства до конституційного правосуддя.

У Порівняльній записці узагальнено ключові вимоги міжнародних стандартів у сфері права на справедливий суд, зокрема практику Європейського суду з прав людини, відповідно до якої неупередженість суду оцінюється за двома взаємопов'язаними критеріями: суб'єктивною неупередженістю (відсутність особистої упередженості судді), та об'єктивною неупередженістю (відсутність обставин, які з точки зору розумного стороннього спостерігача можуть викликати сумніви у безсторонності суду).

Правила відводу (самовідводу) покликані усувати не лише реальний конфлікт інтересів, а й саму видимість упередженості, оскільки саме вона може підірвати довіру суспільства до правосуддя, – наголошується в Документі.

На основі порівняльного аналізу законодавства та практики держав – учасниць ОБСЄ, а також узагальнення підходів ЄСПЛ, експерти БДІПЛ виокремлюють три найбільш поширені та універсальні підстави для відводу судді:

- наявність у судді особистого інтересу в результаті розгляду справи;

- сімейні або тісні особисті зв'язки з учасниками провадження;

- попередня участь судді у тій самій справі в іншій процесуальній ролі.

Водночас підкреслюється, що кожна заява про відвід має оцінюватися індивідуально, з урахуванням конкретних обставин справи.

Окрему увагу в записці приділено специфічним викликам, притаманним саме конституційним судам. Експерти БДІПЛ звертають увагу, що: конституційні суди зазвичай складаються з обмеженої кількості суддів; їхні рішення мають значний політико-правовий і суспільний резонанс; особи суддів є публічно відомими.

У зв'язку з цим, надмірне або формалістичне застосування інституту відводу (самовідводу) може негативно впливати на функціональну спроможність суду, зокрема на кворум і можливість ухвалення рішень. Саме тому, у виняткових ситуаціях допускається застосування так званої доктрини необхідності, однак лише після ретельної оцінки питань неупередженості.

Записка також формулює важливі процесуальні орієнтири для регулювання відводів (самовідводів), як-от: заяви про відвід (самовідвід) мають бути належно обґрунтованими і не ґрунтуватися на абстрактних чи загальних твердженнях; рішення щодо відводу (самовідводу) повинні ухвалюватися незалежним органом або складом суду, а не самим суддею; відмова у відводі (самовідводі) має супроводжуватися переконливим і зрозумілим мотивуванням; сама процедура розгляду питання про відвід (самовідвід) повинна відповідати стандартам справедливого суду.

У Документі розглянуто низку сценаріїв, актуальних для Конституційного Суду України, зокрема:

- участь судді до призначення в ухваленні або обговоренні закону, що згодом став предметом конституційного контролю;

- попередню діяльність судді як представника учасника конституційного провадження у

справах, які перебували або перебувають на розгляді Суду;

-участь у підготовці чи поданні *amicus curiae*.

Експерти БДПЛ підкреслюють, що такі обставини самі по собі не завжди зумовлюють обов'язковий відвід (самовідвід) судді, однак потребують уважної оцінки з погляду об'єктивного критерію неупередженості.

Порівняльна записка БДПЛ ОБСЄ створює цілісну нормативно-ціннісну рамку для осмислення інституту відводу та самовідводу суддів у конституційному судочинстві. Її рекомендації спрямовані на досягнення балансу між захистом принципів незалежності та неупередженості суддів, ефективним функціонуванням Суду та зміцненням довіри суспільства до конституційної юстиції.

Рекомендації та висновки, викладені у документі, будуть предметно опрацьовані Робочою групою з підготування змін до Регламенту Конституційного Суду України. Їх урахування спрямоване на подальше зміцнення гарантій незалежності та неупередженості Суду, підвищення прозорості процедур і приведення внутрішнього регулювання у відповідність до найкращих європейських та міжнародних стандартів.

Конституційний Суд України висловлює вдячність БДПЛ ОБСЄ за послідовну експертну підтримку та фаховий внесок у розвиток конституційної юстиції, що є особливо важливим у період інституційних реформ і європейської інтеграції України (*Офіційний вебсайт Конституційного Суду України (<https://ccu.gov.ua/novyna/standarty-vidvodu-ta-samovidvodu-suddiv-ekspertnyy-dokument-bdipl-obsye>). – 2026. – 7.01*).

Другий сенат 14 січня 2026 року на відкритій частині пленарного засідання у формі письмового провадження розглядав справу за конституційною скаргою Дудкевича Едуарда Валентиновича.

Під час пленарного засідання суддя-доповідач у справі Олег Первомайський виклав зміст конституційної скарги та обґрунтування заявника.

Предметом конституційного контролю у цій справі є пункт 8 розділу „Прикінцеві

положення“ Закону України „Про Державний бюджет України на 2023 рік“ від 3 листопада 2022 року № 2710–ІХ (далі – Закон), яким встановлено, зокрема, що «у 2023 році частина друга та абзац п'ятий частини четвертої статті 42, третє речення абзацу першого пункту 13 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“ <...> частина друга статті 22, стаття 64 Закону України „Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб“ <...> застосовуються у порядку, на умовах та у строки, що визначені Кабінетом Міністрів України».

Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів убачається, що Дудкевич Е.В. перебуває на обліку в Головному управлінні Пенсійного фонду України в Чернівецькій області (далі – Управління) та отримує пенсію за вислугу років згідно із Законом України „Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб“.

Із березня 2023 року Управління здійснило перерахунок призначеної йому пенсії на підставі постанови Кабінету Міністрів України „Про індексацію пенсійних і страхових виплат та додаткових заходів щодо підвищення рівня соціального захисту найбільш вразливих верств населення у 2023 році“ від 24 лютого 2023 року № 168 (далі – Постанова № 168) із застосуванням коефіцієнта збільшення 1,197 та обмеження підвищення (індексації) сумою 1500 грн.

Не погоджуючись із цим, він звернувся до Чернівецького окружного адміністративного суду із позовом до Управління, в якому, зокрема, просив нарахувати та виплатити підвищення (індексацію) до пенсії відповідно до пункту 2 Постанови № 168 із врахуванням доплати згідно з постановою Кабінету Міністрів України „Про додатковий соціальний захист окремих категорій осіб“ від 14 липня 2021 року № 713 із застосуванням коефіцієнта збільшення в розмірі 1,197 „у розмірі її фактичного нарахування у повному обсязі без обмеження 1500 грн та без обмеження максимальним розміром пенсії, із врахуванням раніше виплачених сум“.

Чернівецький окружний адміністративний суд у задоволенні позову відмовив; апеляційний суд скаргу заявника залишив без задоволення, рішення суду першої інстанції – без змін; Верховний Суд відмовив Дудкевичу Е.В. у відкритті касаційного провадження.

На думку заявника, оспорювані приписи Закону порушують його право на соціальний захист, оскільки звужують можливість належного перерахунку та індексації пенсії, призначеної йому як військовослужбовцю.

Суддя-доповідач також повідомив, що ним направлено низку запитів для з'ясування юридичних позицій або наукової думки з питань, що є предметом розгляду. Зокрема, листи-запити направлені до Карпатського національного університету імені Василя Стефаника, Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, Київського інституту права НАН України, Національного університету „Одеська юридична академія“ та органів державної влади.

Дослідивши матеріали справи, Суд перейшов до закритої частини пленарного засідання (*Офіційний вебсайт Конституційного Суду України (<https://ccu.gov.ua/novyna/indexaciya-pensiyneh-vyplat-sud-rozglyadav-spravu-za-konstytuciynoyu-skargoyu-dudkevycha-ev>). – 2026. – 14.01*).

Другий сенат 14 січня 2026 року на відкритій частині пленарного засідання у формі письмового провадження розглядав справу за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю „Житомирський м'ясокомбінат“.

Як зазначила суддя-доповідач у справі Галина Юровська, суб'єкт права на конституційну скаргу звернувся до Конституційного Суду України із клопотанням перевірити на відповідність частині першій статті 8 Конституції України абзац п'ятий підпункту 69.1, абзац сімнадцятий підпункту 69.2 пункту 69 підрозділу 10 розділу XX „Перехідні положення“ Податкового кодексу України (далі – Кодекс) в редакції Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України

та інших законів України щодо особливостей податкового адміністрування податків, зборів та єдиного внеску під час дії воєнного, надзвичайного стану“ від 12 травня 2022 року № 2260–ІХ.

Суб'єкт права на конституційну скаргу вважає, що оспорюваними приписами Кодексу було передбачено визначення та надання пільг окремій категорії платників податків на додану вартість, без визначення звільнення від відповідальності або надання пільг усім іншим платникам податку на додану вартість, що порушило їх легітимні очікування та зумовило дискримінацію.

На їх переконання, оспорювані приписи Кодексу порушують принцип верховенства права, складовою якого є юридична визначеність.

Суддя також повідомила, що з метою повного й об'єктивного розгляду справи було направлено запити до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Державної податкової служби України, Державного податкового університету, Київського національного торговельно-економічного університету, Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного юридичний університет імені Ярослава Мудрого щодо питань, порушених у конституційній скарзі.

У цій справі Суд перейшов до закритої частини пленарного засідання.

На пленарному засіданні були присутні уповноважена особа, яка діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу, адвокат Вікторія Семенюк та інші громадяни України (*Офіційний вебсайт Конституційного Суду України (<https://ccu.gov.ua/novyna/sud-rozglyadav-spravu-shchodo-umov-zvinnennya-vid-vidpovidalnosti-dlya-platnykiv-yedynogo>). – 2026. – 14.01*).

Пленум Верховного Суду вирішив звернутися до КСУ із чотирма конституційними поданнями. Як писала «Судово-юридична газета», їх розглянули у п'ятницю, 23 січня.

Як вказали у ВС, перше подання, з яким Пленум Верховного Суду вирішив звернутися до Конституційного Суду України, торкається питання про відповідність Конституції України ч. 2 ст. 3 та підпунктів 1, 2 п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір». Доповідаючи із цього питання, суддя ВС у Касаційному адміністративному суді Сергій Уханенко зазначив, що ч. 2 ст. 3 вказаного Закону визначає процесуальні документи, за подання яких судовий збір не справляється. У цьому переліку немає як позовної заяви про оскарження рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця під час виконання судового рішення, так і апеляційної та касаційної скарг на ухвалу суду, постановлену за результатами розгляду такої позовної заяви. А підпункт 1 п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону в поєднанні із ч. 3 ст. 161 КАС України передбачає сплату судового збору за подання будь-якого адміністративного позову. Тобто вказані норми уможливають справляння стягувачем у виконавчому провадженні з виконання судового рішення, прийнятого на його користь, судового збору за подання адміністративного позову, апеляційної скарги у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця в порядку ст. 287 КАС України.

Натомість, на переконання Пленуму ВС, таке правове регулювання ставить у нерівне становище позивача-стягувача у виконавчому провадженні, на користь якого ухвалено рішення суду в порядку адміністративного судочинства та який реалізує право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності виконавця в процесі виконання цього рішення суду в порядку судового контролю за виконанням судових рішень, порівняно з позивачем-стягувачем у виконавчому провадженні щодо виконання рішення суду, ухваленого за правилами цивільного чи господарського судочинства. Враховуючи конституційний принцип обов'язковості судового рішення, закріплений у п. 9 ч. 1 ст. 129-1 Основного Закону України, особа, на користь якої ухвалено судові рішення, не повинна сплачувати судовий збір

за звернення до суду з вимогою забезпечити виконання судового рішення (встановлення судового контролю), яке набрало законної сили.

Тож Пленум ВС дійшов висновку про наявність ознак невідповідності аналізованих положень Закону України «Про судовий збір» ч. 1 ст. 8, частинам 1, 2 ст. 55 і ст. 129-1 Конституції України.

Друге питання. На порядку денному засідання було і питання про конституційність положень п. 1 ч. 2 ст. 284, ч. 3 ст. 285, ч. 4 ст. 286, ч. 3 ст. 288 КПК України щодо звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності, передбачених ст. 49 КК України. Заслухавши доповіді голови Касаційного кримінального суду у складі ВС Олександра Марчука та судді ВС у ККС Германа Анісімова, Пленум постановив, що є обґрунтовані підстави для звернення до КСУ з поданням щодо конституційності цих положень.

Герман Анісімов зазначив, що відповідно до приписів п. 1 ч. 2 ст. 284, ч. 3 ст. 285, ч. 4 ст. 286, ч. 3 ст. 288 КПК України, якщо під час здійснення судового провадження за обвинувальним актом сторона кримінального провадження звернеться до суду з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності, суд має невідкладно розглянути таке клопотання та в разі встановлення підстав, передбачених ст. 49 КК України, і за наявності згоди особи на її звільнення на підставі впливу строків давності, закрити кримінальне провадження, звільнивши таку особу від кримінальної відповідальності.

Водночас в ч. 1 ст. 49 КК України йдеться про те, що особа звільняється від кримінальної відповідальності, якщо з дня вчинення нею кримінального правопорушення і до дня набрання вироком законної сили минули відповідні строки. Словосполучка «з дня вчинення нею кримінального правопорушення» фактично вказує на винуватість такої особи у вчиненні діяння, що має бути доведено за обвинувальним вироком суду.

Разом із тим приписи п. 1 ч. 2 ст. 284, ч. 3 ст. 285, ч. 4 ст. 286, ч. 3 ст. 288 КПК України вимагають від суду ухвалити рішення про

закриття кримінального провадження до постановлення обвинувального вироку. З огляду на вказане Пленум ВС вирішив звернутися до Конституційного Суду України з поданням щодо відповідності Конституції України цих положень КПК України у їх взаємозв'язку із приписами ст. 62 Конституції України, яка закріплює принцип презумпції невинуватості.

Третє питання. Також Пленум ВС ухвалив звернутися до КСУ з поданням щодо конституційності положень законів України «Про Державний бюджет України на 2022 рік», «Про Державний бюджет України на 2023 рік», «Про Державний бюджет України на 2024 рік» та «Про Державний бюджет України на 2025 рік», якими встановлено з 1 січня відповідного календарного року прожитковий мінімум для працездатних осіб, що застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, у розмірі 2102 грн.

За словами доповідача із цього питання – судді ВС у КАС Сергія Уханенка, закони про Державний бюджет України на 2022–2025 роки фактично змінили складову для визначення базового розміру посадового окладу судді: з прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня відповідного календарного року, як це закріплено в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (2481 грн, 2684 грн, 3028 грн), на прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді (2102 грн).

З огляду на конституційні принципи законності та правової визначеності, а також імперативні вимоги щодо правового регулювання розміру винагороди судді виключно спеціальним Законом про судоустрій, на переконання Пленуму ВС, є підстави вважати, що вказані положення законів про Державний бюджет України на 2022–2025 роки суперечать нормам статей 6, 8, 130 Конституції України. Крім того, те, що законодавець, ухвалюючи ці закони, фактично встановив інший (менший) розмір винагороди судді, тим самим звузивши гарантії незалежності суддів, що також суперечить приписам ч. 1 ст. 126 Конституції України.

Четверте питання. Ще одне затверджене Пленумом ВС конституційне подання стосується ст. 46 Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» і постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2025 року № 1 «Про визначення порядку виплати пенсій деяким категоріям осіб у 2025 році у період воєнного стану» в частині обмеження розміру пенсії особам, яким така пенсія призначена (перерахована) відповідно до Закону України від 9 квітня 1992 року № 2262-XII «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

За словами доповідача із цього питання – судді ВС у КАС Альберта Єзерова, вказана стаття встановлює обмеження пенсій максимальним розміром (десять прожиткових мінімумів) із застосуванням понижуючих коефіцієнтів, порядок яких визначає Кабінет Міністрів України. Проте Пленум ВС звернув увагу на те, що застосування коефіцієнтів зменшення пенсії призводить до обмеження конституційного права на належний соціальний захист, передбачений спеціальним законом, та порушує гарантії ст. 17 Конституції України, а поширення дії закону про Державний бюджет на пенсії, призначені за Законом № 2262-XII, є грубим порушенням статей 8, 19 та 92 Основного Закону України, оскільки закон про Державний бюджет не може скасовувати чи змінювати обсяг прав, пільг і гарантій, передбачених іншими спеціальними законами.

Щодо конституційності делегування повноважень Кабінету Міністрів України з визначення розміру та порядку застосування коефіцієнтів перевищення раніше призначених чи перерахованих пенсій Пленум ВС зазначив, що зміна правового регулювання відносин у сфері пенсійного забезпечення осіб, які перебували на військовій службі, та деяких інших осіб можлива лише у випадку внесення відповідних змін, зокрема, до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», а інші нормативно-правові акти застосовуються лише в разі їх прийняття відповідно до цих законів. Делегування повноважень Кабінету

Міністрів України дозволяється лише тією мірою і настільки, наскільки це узгоджується з положеннями Конституції та законів України, та переслідує мету втілення на практиці встановлених законодавцем матеріальних норм.

Окрім конституційних подань, під час засідання Пленуму Верховного Суду розглянуто питання про обрання секретаря Пленуму ВС. На цю посаду строком на чотири роки обрано Дмитра Луспеніка.

Також обрано делегатом на XX черговий з'їзд суддів України суддю Верховного Суду

у Касаційному адміністративному суді Ірину Гончарову.

Крім того, Пленум Верховного Суду обрав до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя суддю Верховного Суду у Касаційному господарському суді Тетяну Малащенко (Судово-юридична газета (<https://sud.ua/uk/news/ukraine/351670-plenum-verkhovnoho-suda-obratitsya-v-ksu-po-voprosam-sudebnogo-sbora-upk-okladov-sudey-i-pensiy>)). – 2023. – 23.01).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

О. Трохимчук, Тиждень: Вибори та референдум під час війни: що кажуть українські вчені-правники

Що частіше в Україні порушується питання проведення виборів і референдуму в умовах воєнного стану, то більше фахівців різного рівня висловлюється про неможливість цієї затії. Причому абсолютно аргументовано. Такий висновок сам собою виникає після чергового раунду відповідних дискусій. Зокрема – за результатами вже другого засідання робочої групи з підготовки законодавчих пропозицій щодо виборів в особливий або повоєнний період, яка нині діє при Верховній Раді. Цього разу на ній вирішили заслухати правознавців.

Тиждень зафіксував позиції завідувачки кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка Олени Бориславської, декана факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія» Володимира Венгера та основного розробника проекту Виборчого кодексу України, народного депутата III-VI скликань Юрія Ключковського.

Вибори під кулями та колаборанти-кандидати

Активне виборче право – це передусім про фізичну можливість проголосувати. В умовах воєнного стану її навряд матимуть

усі громадяни. Навіть ті всі, яких принаймні вдасться ідентифікувати за Держреєстром виборців. Зокрема для тих, хто залишається в Україні, причина неявки – передусім безпекова.

«Коли ми говоримо про вільні вибори, то вони включають надзвичайно важливий аспект, який полягає у свободі формування волі виборців. Чи можливо під кулями та обстрілами гарантувати свободу волевиявлення? Я маю дуже великі сумніви щодо цього. Але нам також варто пам'ятати, що про формування свободи виборця навряд чи можна говорити за умов обмеження свободи медіа й цілої низки прав громадян, а також політичної конкуренції», – каже Олена Бориславська.

Водночас науковиця акцентує й на труднощах участі у виборах для тих українців, які внаслідок війни стали біженцями, або ж перебувають на тимчасово окупованих територіях.

«У разі, якщо назбирається критична маса тих виборців, які не матимуть можливості проголосувати, це викличе серйозні сумніви в легітимності проведених виборів. Передусім, внутрішньої, але водночас і зовнішньої», – застерігає вона.

Свою чергою Юрій Ключковський пригадує, що Україна вже має досвід проводити вибори в умовах війни, але без запровадження

воєнного стану. За його словами, вже в 2020 році навіть місцеві вибори частково зривалися на прикордонні.

«Це були умови антитерористичної операції та операції спеціальних сил, коли на прикордонних територіях у 2019 році якесь голосування було проведене, а в 2020-му на місцевих виборах його відмовилися проводити на деяких територіях. Треба пам'ятати, що тодішні умови перемир'я грубо порушувалися агресором. Тож сподіватися, що коли буде підписано перемир'я для проведення виборів, Росія його дотримається, – мені видається трошки наївним», – зауважує він.

На обов'язок держави гарантувати виборцям вільне волевиявлення звертає увагу й Володимир Венгер. Він наголошує: якщо говоримо про право голосу, то виборці мають не боятися брати участь у виборах.

«І йдеться не лише про те, щоб прийти на виборчу дільницю, заповнити та вкинути бюлетень. Люди мають не боятися брати участь у роботі виборчих комісій, у виборчому процесі як спостерігачі та в передвиборчій агітації. Чи це можливо в контенті екстраординарних обставин? На мій погляд, ні», – додає науковець.

На цьому зосереджується й Ключковський. При цьому він акцентує на поєднанні небезпечних умов праці членів виборчих комісій із потребою залучати справді кваліфікованих працівників.

«У нас десятки тисяч дільниць (за даними Центральної виборчої комісії, станом на 25 грудня 2025 року їх налічувалося понад 33 тисячі, – Ред.). У кожній має працювати по 12-15 людей. І найперша проблема в тому, де їх знайти, тобто тих, хто згоден працювати в таких умовах, коли не гарантована відсутність прильоту. До того ж, треба знайти таких, які ще й здатні кваліфіковано працювати. Тому що некваліфіковане проведення виборів членом дільничної виборчої комісії призведе до стількох проблем, від яких ми не зможемо відмазатись», – пояснює розробник Виборчого кодексу.

Він зазначає, що вільні та чесні президентські вибори навряд можливо провести в умовах суспільної небезпеки. При цьому

Ключковський розглядає ці загрози не лише як такі, коли виборці можуть зазнати поранень або ж узагалі загинути. Вчений не виключає, що своє пасивне право захочуть реалізувати й поплічники Кремля.

«Чи всі колаборанти, зокрема високого рівня, на сьогодні в Україні засуджені та позбавлені виборчих прав? Хто перешкодить їм балотуватися на президентських виборах і використовувати участь у них для підривної діяльності проти України? А це значно більша небезпека, ніж навіть боротьба між своїми», – аргументує правознавець.

Вибори – не інструмент для заповнення вакансій

Термін «особливий період» ніби наскрізною ниткою проходить через нині обговорювану ідею проведення виборів. Навіть у назві робочої групи його використали. При цьому закон України «Про оборону» визначає його загалом як такий, що розпочинається з моменту оголошення мобілізації та охоплює час мобілізації, воєнний час і почасти відбудовний період після закінчення воєнних дій. Тобто враховуючи те, що першу хвилю часткової мобілізації в Україні оголосили 17 березня 2014 року, то «особливий період» триває досі. Авжеж, він не тотожний «воєнному стану». Але наразі не про відмінність у цих поняттях. Поки – про те, чому «особливий період» фігурує в прив'язці до (після)воєнних виборів і чи взагалі якось впливає на їхнє проведення.

Як пояснює Олена Бориславська, цей термін запровадили для вирішення певних питань, пов'язаних із організацією захисту Української Держави, її територіальної цілісності та суверенітету. Однак Конституція України, за її словами, таким поняттям не оперує (Тиждень перевірів – і підтверджує: такого терміну в Основному законі немає).

«А можливість проведення виборів і референдумів дуже чітко прив'язана саме до конституційних термінів “воєнний стан” і “надзвичайний стан”. Відповідно до конституційних принципів, в умовах правового режиму воєнного стану, проведення демократичних виборів є неможливим. Якщо

ж говорити про проведення виборів або референдуму під час “особливого режиму”, то може йтися лише про той проміжок часу, що буде після воєнного стану», – зауважує Бориславська.

Зі свого боку Володимир Венгер звертає увагу на те, що особливий період передбачає низку вимог, які можуть обмежувати певні права, процедури та функціонування держави загалом.

«В умовах “особливого періоду”, який Конституцією визначений у дуже жорстких рамках і в конкретних видах, проведення вільних, демократичних і чесних виборів із належним рівнем легітимності й довіри, насамперед усередині країни, є неможливим», – контактує він.

І раз ми вже згадали й про «воєнний стан», то розберімося, чому й за цього правового режиму вибори неможливі.

«Навіть якщо нам здається, що десь немає прямої норми, яка нібито забороняє проведення конкретного виду виборів, то в системному тлумаченні перший трьох розділів Конституції ми, очевидно, прийдемо до висновку саме такого: в умовах демократії реалізація форм прямого народовладдя є практично неможливою під час дії правового режиму воєнного стану», – тлумачить Олена Бориславська.

Насправді це важлива заувага. Зокрема з огляду на те, що ще зо два роки тому представники влади переконували нас дещо в іншому. Наприклад, голова Верховної Ради Руслан Стефанчук заявляв, що Основний закон не забороняє проводити вибори під час війни. «Такої заборони в Конституції немає. Така заборона міститься в законі “Про правовий режим воєнного стану”. І тому конституційної заборони проводити вибори під час воєнного стану немає», – сказав він якось у липні 2023-го в ефірі телемарафону.

На противагу цьому Юрій Ключковський наголошує: вибори неможливі не тільки безпосередньо під час воєнного стану, але й упродовж «перехідного періоду» після його завершення.

«Немає в історії XX століття жодного прикладу проведення виборів в умовах війни

та воєнного стану на території держави. Вони не можуть бути проведені в державі, яка себе називає демократичною та правовою. Я розумію, звідки виникла ця ідея і чому ми змушені її обговорювати. Однак у наш час у парламенті була така максима: якщо не знаєш, що робити, дій згідно з Конституцією. Інакше ми будемо винні перед світовою громадськістю, що порушили Конституцію й засади демократії та верховенства права. Демократична й правова держава – конституційна, а це означає: все, що робить влада, обмежується правом і, передусім, Конституцією. Сваволі допускати не можна. Нікому: ні президента, ні парламенту, ні суду», – зауважує Ключковський.

На цьому ж акцентує й Володимир Венгер. За його переконанням, конституційне визначення України як демократичної та правової держави – то не абстрактна фраза, а конкурентне юридичне зобов'язання, що покладається передусім на український парламент.

«Україна – демократична країна, і це означає, що вибори не можуть бути лише механічним інструментом заповнення вакансій в органах державної влади. Це можливо хіба в тоталітарних і авторитарних державах», – додає Венгер.

Проводити вибори та референдум одночасно не можна – закон забороняє

Референдум може відбуватися лише з питань, які передбачені Основним законом України, та з дотриманням конституційної процедури його призначення та проведення. На цьому наполягає Олена Бориславська, й нагадує питання, які не можуть виноситися на таку форму народовладдя.

«Референдум не проводиться, передусім, щодо питань, визначених статтею 74 Конституції. Йдеться про законопроекти з питань податків, бюджету та амністії. Референдум також не проводиться, якщо він може стати заміною конституційним процедурам. Наприклад, Конституційний суд забороняє таким чином вносити зміни до Основного закону. Референдум також не застосовується як заміна конституційно визначених повноважень органів державної

влади. До прикладу, стаття 85 Конституції передбачає, що до повноважень Верховної Ради належить укладення миру. Президент може проголосити референдум лише у випадках, якщо виникла необхідність скоригувати I, II або XIII розділи Конституції, а Верховна Рада – винятково для зміни території України», – пояснює науковиця.

У свою чергу Юрій Ключковський уточнює: решту питань можна порушувати на референдумі винятково за народною ініціативою, що в умовах воєнного стану реалізувати важко. Тому, за його словами, єдиний предмет, який залишається та теоретично може виноситися за рішення Верховної Ради, – це ратифікація угоди про зміну території України. «Якщо ми готові йти на таку угоду й виносити її на ратифікацію, – це одна розмова. Якщо ж ідеться про опитування та загальну оцінку, то станеться лише збурення суспільства», – додає він.

Однак, важливо наголосити: всеукраїнський референдум не може відбуватися одночасно з черговими та позачерговими загальнодержавними, а також черговими місцевими виборами. Це передбачає стаття 5 закону України «Про всеукраїнський референдум».

Юрій Ключковський попереджає: внесення змін до цього документу зробить нечесним і референдум, і вибори, бо «агітація на виборах буде пов'язана з питаннями референдуму і матиме особистий характер, а агітація на референдумі стосуватиметься певних політичних сил».

Окрім того, Володимир Венгер наголошує, що проведення виборів чи референдумів, які можуть спотворити зміст і спосіб застосування Основного закону, де-факто ставитиме під загрозу конституційний лад.

А що про вибори та референдум каже влада?

У монобільшості до підготовки «виборчого» законопроекту ставляться не те що оптимістично, а з позиції притаманного їм турборежиму. Принаймні таке враження складається після нещодавньої заяви керівника фракції «Слуга народу» Давида Арахамії.

Спілкуючись із журналістами, він буквально анонсував дедлайн напрацювання такого документу. «До кінця лютого маємо закінчити, повинні мати драфт, який ми можемо реєструвати і голосувати», – заявляв він на брифінгу 3 січня.

Однак кількома днями потому запал лідера своєї фракції дещо вгамував президент України Володимир Зеленський. За його словами, все залежить від «мирних» перемовин, ба більше – від досягнення бажаних результатів. «Тобто рано ще про це говорити детально, треба мати результат у переговорах», – зокрема так відповів глава держави на запитання журналістів у спеціальному WhatsApp-чаті.

Хоча він і не виключає того, що «напевно, лютий може бути таким робочим місяцем щодо змін у законодавстві». Але уточнює, що це залежить також і від народних депутатів, які «повинні продемонструвати роботу і результат щодо напрацювань, щодо зміни виборчого законодавства, Виборчого кодексу або відповідного законодавства».

Своєю чергою перший заступник голови ВР Олександр Корнієнко, який водночас очолює робочу групу стосовно виборів, вважає, що наприкінці січня можуть з'явитися певні чернетки.

«Враховуючи таймінг, який озвучили і президент, і голова монобільшості, лютий має бути місяцем напрацювання певних драфтів. А в підгрупах напрацювати певні драфти варто до кінця січня», – повідомив він на засіданні робгрупи 8 січня.

Разом з тим президент Володимир Зеленський знову відкоментував представникам медіа і ймовірність проведення всеукраїнського референдуму. Зі слів глави держави, цьому має передувати внесення змін до відповідного закону. При цьому він наголосив, що на референдум виноситиметься «тільки 20-пунктний [мирний] план».

У цьому його позиція суголосна з тією, яку після переговорів із національними радниками із питань безпеки вчергове задекларував і голова Верховної Ради України Руслан Стефанчук.

«Питання, які стосуються Конституції України, питання, які безпосередньо

врегульовані найвищим законодавчим актом, не можуть бути питаннями ні всеукраїнського, ні жодного іншого референдуму. Питання референдуму може бути тільки одне – чи підтримуєте ви мирну угоду, чи не підтримуєте. Україна – точно не Росія, й нам не потрібні вибори чи референдум за будь-яку ціну», – акцентував тоді спікер українського парламенту.

Тож, як резюмував Стефанчук, вибори та референдум відбудуться лише за умови, коли відповідатимуть усім демократичним і безпековим стандартам.

Нагадаємо, що в межах першого засідання робгрупи щодо виборів наприкінці минулого року згаданий кількома абзацами раніше голова фракції «Слуга народу» Давид Арахамія інформував про наміри влади провести одночасно й вибори президента, і всеукраїнський референдум під час воєнного стану. Тоді нардеп апелював до того, що такі вимоги може містити потенційний мирний план. Хоча вже за тиждень президент Зеленський на брифінгу пояснював, що проведення референдуму в цьому випадку не є обов'язковим і можливе лише після отримання гарантій безпеки. Але повністю цієї ідеї гарант Конституції не відкинув, бо «треба дати можливість народу обирати, чи це їм підходить».

Якими бачить післявоєнні вибори ЦВК: законопроект

...тим часом Центральна виборча комісія вже запропонувала модель післявоєнних виборів і внесла на розгляд робочої групи при ВР свій варіант законопроекту.

Передусім у Центрвиборчкомі закликають розпочинати виборчий процес не раніше, ніж за пів року після припинення дії воєнного стану в Україні. Разом з тим Комісія пропонує спершу проводити президентські вибори, а вже потім – парламентські, хоча й акцентує: питання

їхньої черговості – то виключна компетенція парламенту.

У своєму проекті закону ЦВК окрему увагу приділяє безпековим факторам. У Комісії з огляду на статтю 3 Конституції України наголошують: проведенню виборів повинно передувати безумовне забезпечення безпеки громадян. Тож у своїх напрацюваннях ЦВК пропонує, щоб упродовж місяця після припинення воєнного стану відбулося проведення первинної оцінки, а далі був здійснений аналіз безпекової ситуації, стану критичної інфраструктури, можливості вільного формування і волевиявлення виборців.

У Центральній виборчій комісії передбачили й те, як гарантувати реалізацію виборчих прав військовослужбовців. Зокрема пропонується, щоб вони голосували без відриву від виконання службових обов'язків. Водночас у ЦВК додають, що питання забезпечення пасивного виборчого права для військових (тобто можливість балотуватися й бути обраними) «потребує широкого та фахового опрацювання на майданчику парламенту».

Окрім того, Центрвиборчком акцентує на необхідності повністю заборонити голосування в Росії та Білорусі. Водночас у законопроекті Комісії міститься потенційна норма про те, що голосування на тимчасово окупованих територіях не організовується і не проводиться. Це аргументують неможливістю зробити цей процес безпечним для громадян.

Щодо участі у післявоєнних виборах українських біженців за кордоном, то в ЦВК пропонують запровадити механізм їхньої активної реєстрації. Це необхідно для утворення додаткових закордонних виборчих дільниць. У Комісії зазначають, що станом на 31 грудня 2025 року виборчу адресу за кордоном мають 387 337 українців, хоча фактична кількість біженців обраховується мільйонами (*Тиждень* (<https://tyzhden.ua/vybory-ta-referendum-pid-chas-vijny-shcho-kazhut-ukrainski-vcheni-pravnyky/>). – 2026. – 9.01).

I. Федорів, ZAXID: Конституціоналісти заперечили можливість проведення виборів у час війни

Демократичні вибори не можна провести під час дії воєнного стану, а після його завершення треба щонайменше шість місяців для організації процесу. Доктор юридичних наук, фахівець з конституційного права Юрій Ключовський наголосив, що коли викрали «президента» Венесуели, то міжнародна спільнота не обстоювала Мадуро, бо у демократичних держав є питання до його легітимності. Тому виборчий процес в Україні має бути таким, щоб у його легітимності не сумнівалися ані українці, ані партнери.

Щодо референдуму, то питання територіальної цілісності держави на них виноситися не може, бо перший розділ Конституції – є її «незмінним ядром». І в цьому розділі йдеться, що «територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою».

Під час другого засідання робочої групи з підготовки пропозицій щодо особливостей організації та проведення виборів під час воєнного стану в Україні, яку очолив перший віцеспікер Верховної Ради Олександр Корнієнко, також обговорювали можливості проведення онлайн голосування, голосування поштою та особливості реалізації виборчого права для ухилиянтів, які втекли за кордон.

Конституція і легітимність влади

Конституціоналіст Юрій Ключовський наголосив, що вибори такі, як в Росії, можна провести завжди, але це не будуть вільні і чесні вибори. Експерт додав:

«Який би кіл нам на голові не тесали – ми маємо діяти по Конституції. Інакше ми і будемо винні перед світовою спільнотою, що ми порушили Конституцію, засади демократії і верховенство права. Все, що робить влада, обмежене Конституцією. Вимога проводити вибори в умовах воєнного стану некоректна. Нема в історії 20 століття жодного прикладу проведення виборів на територіях держав, де в цей час були воєнні дії. Вибори були під час другої світової війни у США, але вони воювали на Тихому океані, а не на своєму континенті.

Британія не проводила вибори там існував парламент протягом 1935 по 1945 рік. Ніхто не казав, що там влада не легітимна. Тому аргументи (на користь виборів – прим. авт.) треба сприймати як певний політичний тиск. І розуміти, як діяти».

Крім того, експерт нагадав, що коли тривала так звана антитерористична операція, держава-агресор під час проведення виборів в Україні грубо порушувала режим припинення вогню:

«Сподіватися, що коли буде підписане перемир'я і Росія його дотримається, мені здається, трошки наївно. І хто заборонить колаборантам використати президентські вибори для ведення підривної діяльності? А це більша небезпека, ніж боротьба між своїми на президентських виборах».

Доктор юридичних наук Олена Бориславська зазначила:

«Знаєте мене студенти часто запитують, чому все-таки в Конституції є норма про те, що не можна проводити вибори Верховної Ради в умовах воєнного стану, а щодо президента такої норми немає. Для мене один з аргументів лежить в положенні Конституції, яка визначає президента України верховним головнокомандувачем. Якою логікою можна послуговуватися і як можна переобрати під час війни і воєнного стану верховного головнокомандувача, такої відповіді в мене нема».

Учасники робочої групи зауважили, що буде важко гарантувати на дільницях безпеку виборів. Але під значно більшим ризиком будуть перебувати члени виборчих комісій, а це мова про десятки тисяч людей, які мають на це добровільно погодитися і бути достатньо компетентними, щоб вибори визнали такими, що відбулися чесно і демократично.

Зрештою голова фракції «Батьківщина» Юлія Тимошенко сказала, що з боку партнерів це шантаж, і запропонувала Верховній Раді підтримати заяву про те, що виборів у війну не буде, щоб розмови про вибори просто припинилися. Віцеспікер Олександр Корнієнко

попросив народну депутатку озвучити цю позицію на погоджувальній раді.

Окрім того, робоча група обговорила можливість питання проведення референдуму і чи можна на референдум винести питання територіальної цілісності України:

Ольга Бориславська зауважила, що в Конституції розділи мають різну силу:

«Питання, яке стосується територіальної цілісності міститься в першому розділі Конституції, який складає засади Основного закону. У науці кажуть про незмінне ядро Конституції. То ці положення настільки недоторкані, що навіть при зміні Конституції, змінювати це не можна».

Вибори і референдум одночасно проводити за законом не можна.

Українці в Україні і за кордоном: чи будуть вибори онлайн?

Раніше українці голосували на територіях посольств та консульств, які розташовані на ділянках, які вважаються територією України. Наразі кількість виборців за кордоном настільки зросла, що посольства і консульства не витримують навантаження. Ще на першому засідання Юлія Тимошенко зазначила, що для забезпечення виборчого права українцям, які виїхали за кордон, Україна може купити квиток додому. І вона виступила категорично проти того, щоб давати можливість українцям за кордоном голосувати онлайн або поштою.

Народна депутатка Аліна Загоруйко відзначила, що в низці країн вже говорять про проблеми із проведенням онлайн голосування:

«Ми були у Швейцарії. І Давид Арахамія з нами тоді був. Ми думали, що ця країна може стати гарним прикладом у проведенні онлайн голосування. Так от парламентарі Швейцарії просили нас не квапитися повторювати їхні помилки. Вони кілька разів пробувати запускати онлайн голосування. Може, їхні бюджети дозволяють. Звісно, кожна держава визначає сама, як проводити вибори. Але на одній з конференцій обговорювали ризики такого формату і там були рекомендації. Якщо країна вирішила проводити вибори саме в такому форматі, то це не можна робити

поспішно. Радили запустити пілотний проєкт на одній дільниці, далі масштабувати це до рівня селища чи містечка. Цей процес може тривати від п'яти до 15 років і лише потім можна приймати рішення».

Загоруйко також нагадала про висновок Ради Європи, що Україна не готова до такого формату виборів.

Юрій Ключковський застеріг, що має бути дотримана таємниця голосування, а це забезпечити під час онлайн голосування дуже важко:

«Венеціанська комісія звертає увагу на те, що при електронному голосуванні надзвичайно важливо передбачити технологічну можливість повторного підрахунку голосів. Інакше засоби голосування не повинні застосовуватися. А далі питання. Всі зможуть голосувати онлайн, а тоді, як на виборчій дільниці членам комісії перевірити, чи ти ще не голосував і не прийшов це робити вдруге? Технологічно цей процес буде вимагати масу фінансових витрат».

Голова громадської мережі «Опора» Ольга Айвазовська відзначила:

«Мені здається, що прозвучали багато контroversійних тез щодо виборчих прав, які не витримують критики. Мова про чоловіків, які виїхали за кордон. Давайте підходити більш раціонально щодо потреби участі громадян України на етапі перших повоєнних виборів і створення умов для реалізації активного та пасивного виборчого права. Озвучені тут тези мені виглядають як свідоме обмеження участі у виборах громадян, які перебувають за кордоном не з власної волі, а як результат здійснення агресії Росії. Закликати громадян повертатися в Україну, коли вони виїхали з окупованої території, тоді держава має брати зобов'язання щодо їхньої інтеграції в тому числі додаткові матеріальні бюджетні витрати і мова не лише про голосування. Частина громадян, які виїхали з окупованої території зняли навантаження з держбюджету».

Ключковський висловився щодо чоловіків, яким вдалося втекти за кордон і чи можна їх позбавити права балотуватися:

«Така спроба колись була і Конституційний суд сказав, що цього робити не можна. Але

таке рішення суд прийняв в мирних умовах. Коли це була річ виняткова, а не системна. Сьогодні ж, коли є особи, яка перетнула кордон незаконно або мали короткостроковий дозвіл, але не повернулися і залишилися за кордоном, і не виконують свій конституційний обов'язок щодо захисту Батьківщини, – тут є предмет для серйозного думання і тут можна тлумачити це. Хоча мені здається, тут достатньо і законодавства».

Щодо громадян, які виїхали за кордон, то Ключковський додав, що ще більше громадян залишаються в Україні і вони переживають і блекауті, і обстріли – і це вже ставить їх у нерівні умови із тими, хто виїхав:

«Ті, що виїхали з окупованих територій – їх ще можна зрозуміти. А тих, що виїхали з територій, які ніколи не були під загрозою окупації, або зараз виїхав з Києва чи зі Львова. А чому інші можуть так жити, а вони ні? Навантаження на бюджет України зняли ті держави, які прийняли біженців. Але пенсію українську вони отримують, а податок на додану вартість вони не платять для України, і працюють для тих держав, а в Україні бракує робочих рук. Тому тут питання треба ставити більш комплексно, а не просто як питання обмеження виборчого права певної категорії».

Він додав, що у Конституційного Суду можна поцікавитися, чи можуть ті, хто проживає понад 5 або 10 років балотуватися відповідно на парламентських чи президентських виборах.

І наголосив, що короткострокове відвідування України – приїхали в гості – на цей строк впливати не має.

Питання подвійного громадянства теж стало приводом для дискусії. Якщо українець вже має громадянство іншої країни, проживає за кордоном і голосує там за владу тієї країни, то чи може він одночасно формувати владу в Україні?

Окрім того, учасники дискусії також обговорили питання участі у виборах тих, хто по суті здійснює колабораційну діяльність та діяльність у міжнародних місіях «спостерігачів» з таких держав, як Білорусь.

Наприкінці засідання народна депутатка Аліна Загоруйко зрештою запропонувала змінити назву робочої групи:

«Ми всі проти того, щоб вибори проводилися під час правового режиму воєнного стану. У нас ніяких виборів і референдумів одночасно бути не може. Пропоную з назви робочої групи викреслити фразу, яка стосується особового періоду. І це вже зніме певну напругу. Всі зрозуміють, що парламентарі працюють конкретно над питанням проведення виборів у повоєнний період».

Надалі народні депутати, експерти та члени громадських організацій, з-поміж яких є і громадська ініціатива «Голка», напрацьовуватимуть відповідні законопроекти, які стосуватимуться повоєнних виборів (*ZAXID* (https://zaxid.net/blogi_tag50977/). – 2026. – 8.01).

І. Корженкова, Українська правда: Референдум про мир: інструмент легітимності чи втеча від відповідальності

Ми все частіше чуємо від політиків ідею винести підписання мирної угоди на всеукраїнський референдум. Наприклад, нещодавно про це заявив голова фракції «Слуга народу» Давид Арахамія під час спільного брифінгу зі спікером Верховної Ради Русланом Стефанчуком. Навіть президент Володимир Зеленський, відповідаючи на запитання журналістів, розповів, що ратифікація мирної угоди все ж вимагатиме провести загальнонаціональ-

ний референдум, оскільки парламентарі не готові до таких рішень, та загалом паралельно можуть відбутися й вибори президента України.

Аргумент політиків дуже простий – народ має безпосередньо вирішувати доленосні питання держави. Погодьтеся, звучить красиво, демократично і дуже переконливо. Та ще й особливо привабливо в умовах війни, коли суспільство втомлене й прагне простих відповідей на складні запитання.

Але чи все ідеально в цій політичній риторичі? Очевидно, що ні. Адже будь-яке ухвалене рішення має іншу сторону – відповідальність за нього. Тобто влада має на меті перекласти на громадян відповідальність за стратегічні рішення держави.

Хто відповідатиме за мир

Побутує думка, що мирна угода – це символічний документ на один аркуш. Проте це зовсім не так. Йдеться про десятки сторінок юридичних, безпекових, територіальних і фінансових зобов'язань, які визначають майбутнє країни на роки вперед.

Звести розгляд таких зобов'язань до одного питання в бюлетені означає спростити складну реальність, створити простір для маніпуляцій формулюванням, уникнути публічної дискусії про зміст угоди.

Чи може суспільство відповідати за таке рішення?

Ключове питання не в тому, чи має народ право висловлювати свою позицію. Він, безумовно, має.

Питання в іншому: чи повинна влада перекладати відповідальність за стратегічні рішення на громадян?

Представницька демократія існує саме для того, щоб обрані органи ухвалювали складні рішення, несли за них політичну відповідальність, пояснювали їх суспільству та відповідали за наслідки.

Коли ж відповідальність розмивається через референдум, виникає небезпечна ситуація: рішення є, а відповідального немає.

При цьому створюється хибне уявлення, ніби пряма демократія стоїть вище за представницьку. Юридично це нонсенс. Адже ці форми є рівнозначними.

Референдум є формою прямої участі громадян у прийнятті рішень, але він не може виходити за межі Конституції та не може підміняти повноваження президента чи Верховної Ради.

Більше того, референдум про мирну угоду не відповідає на ключові питання: що саме підписується, які ризики бере на себе держава і хто відповідатиме за наслідки.

Мирна угода – це міжнародний договір, а не внутрішньополітичне питання прямої демократії. Жодна норма Конституції не передбачає можливості вирішити питання підписання або умов мирної угоди через референдум.

Ризики розколу

У публічній комунікації референдум часто подається як інструмент «найвищої легітимності». Мовляв, якщо люди поставили галочку в бюлетені, то це рішення правильне і оскарженню не підлягає. Будь-яка суперечка з ним одразу дорівнює зраді демократії.

Однак з погляду конституційного права така пропозиція є не лише юридично некоректною, а й потенційно небезпечною для державного устрою.

На жаль, легітимність референдуму часто базується не на глибокому розумінні громадянами суті проблеми та шляхів її вирішення, а на ефективності роботи політтехнологів та емоційних настроях суспільства в конкретний момент часу.

Окрему небезпеку становить сценарій, за якого референдум усе ж відбудеться, а результат буде ухвалено з мінімальною різницею голосів. У такому разі замість «суспільного консенсусу» країна може отримати ще глибший розкол. Частина громадян сприйматиме рішення як нав'язане, сумнівне або несправедливе – особливо, якщо питання стосуватиметься територій, безпекових гарантій чи міжнародних зобов'язань. Очевидно, це створює ризики не лише політичної, а й соціальної дестабілізації, послаблення довіри до інституцій та підризу внутрішньої єдності, яка є вкрай важливою для країни в повоєнний час.

Ще один критичний ризик – недостатня явка виборців. Якщо в референдумі не візьме участі понад 50% громадян, він просто не матиме юридичної сили. У такому разі держава отримає не рішення, а черговий репутаційний провал, якому передували гучні заяви, витрачені ресурси, очікування суспільства.

Цей сценарій є цілком реалістичним. За інформацією Центральної виборчої комісії, явка виборців на місцевих виборах 25 жовтня

2020 року становила лише 36,88%. При тому що ці останні загальнонаціональні вибори в Україні відбувалися в мирний час, без воєнного стану, масового переміщення громадян та обмежень безпеки.

Дискусія про референдум щодо миру – це не лише про юридичні процедури. Це про якість демократії і підзвітність влади.

Справжня демократія – не виголошувати гучні гасла про «волю народу», а дотримуватися

Конституції та принципів прозорості рішень і підзвітності влади перед суспільством. Це коли працюють сильні інституції, які не бояться відповідати за свої рішення, а не ховаються за популістськими лозунгами.

Мир – надто серйозне питання, щоб перетворювати його на електоральний експеримент (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2026/01/22/8017225/>). – 2026. – 22.01).

Проект ЄС «Право-Justice», Лівий Берег.Блоги: Уникаючи управлінських помилок: як Україні прискорити цифрову трансформацію правосуддя на шляху до ЄС

Для громадян України доступ до правосуддя має починатися з простих і, на перший погляд, базових речей: можливості подати процесуальні документи без зайвих перешкод онлайн, долучитися до засідання по відеоконференцз'язку, ознайомитися з матеріалами справи в електронному вигляді та бути впевненими, що суд здатен працювати безперервно навіть в умовах кризових обставин. Коли ці базові елементи недоступні або працюють нестабільно, це негативно впливає на доступ до правосуддя та на реалізацію права людини на справедливий суд.

Саме тому цифрова трансформація правосуддя в Україні – це не просто технічне питання. Вона є інструментом посилення спроможності та стійкості судової системи, зокрема в умовах воєнного стану, а також у контексті виконання євроінтеграційних зобов'язань України.

Цифровізація правосуддя як елемент євроінтеграції

Для Європейського Союзу цифровізація правосуддя є складовою ширшої модернізації державного управління. Йдеться не про технології заради технологій, а про підвищення доступності та прозорості правосуддя, а також ефективності судового адміністрування.

Електронний суд розглядається не ізольовано, а як частина цілісної екосистеми

судового врядування, що охоплює управління справами, судову статистику й аналітику, кадрові процеси та зручну взаємодію судів із громадянами. У стратегії Digital Justice 2030 Європейська комісія наголошує, що цифрові судові системи мають зменшувати затримки, підвищувати прозорість і забезпечувати доступ до правосуддя онлайн за умови їх надійності, безпеки та інституційної стійкості.

Сучасні європейські стандарти також вимагають, щоб судові ІТ-системи були інтероперабельними за замовчуванням, із вбудованими механізмами захисту даних, кібербезпеки та прозорості роботи. Судові ІТ-рішення оперують значними масивами чутливої інформації, тому відповідність принципам GDPR (General Data Protection Regulation, або Загальний регламент про захист даних, – базовий документ ЄС щодо захисту персональних даних) у європейській практиці розглядається як показник якості архітектури системи та професійного управління даними.

Для України це означає побудову судової ІТ-інфраструктури, сумісної з європейськими підходами, де цифрові рішення проєктуються як керована та безпечна екосистема, а не сукупність окремих модулів. Водночас успіх цифрової трансформації можливий лише за скоординованої участі всіх стейкхолдерів, адже справжнім власником реформи є вся судова

влада в цілому, а не окремий IT-проект чи донор.

Саме в цьому контексті ключову роль відіграє Єдина судова інформаційно– комунікаційна система (ЄСІКС) – комплексна цифрова платформа, що забезпечує функціонування судової системи в електронному форматі. На сучасному етапі її реформування відбувається перехід від фрагментарних IT-рішень до системного стратегічного підходу. Підґрунтям для цього стала нова концепція розвитку ЄСІКС. Її сформували на основі результатів функціональних і технічних аудитів, проведених за підтримки міжнародних партнерів. Аудити дозволили виявити ключові слабкі місця електронного суду – обмежену інтеграцію, нестачу стратегічного IT-управління та ризики для стійкості цифрової інфраструктури.

Чому важливо не повторювати помилки ЄС: невдалі кейси цифрових реформ та винесені уроки

Цифрова трансформація правосуддя є однією з ключових умов вступу України до ЄС. Вона покликана зробити судочинство більш прозорим, доступним та ефективним. Її реалізація, зокрема, передбачена Дорожньою картою з питань верховенства права – ключовим інструментом виконання євроінтеграційних зобов'язань України в межах переговорного кластера “Основи процесу вступу до ЄС”, що відкривається першим та закривається останнім.

Водночас Україна сьогодні має змогу вчитися не лише на успішних європейських практиках, а й на помилках. Попри загальний високий рівень розвитку, країни ЄС теж переживали невдалі спроби цифрової модернізації правосуддя. Наведемо декілька показових прикладів.

Нідерланди – програма KEI. Масштабна програма Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI, або «Якість та інновація правосуддя») стартувала у 2013 році з метою повністю оцифрувати цивільне та адміністративне судочинство Нідерландів. Проте вже у 2018 році через брак підтримки з боку суддівського корпусу та рішення Міністерства юстиції припинити фінансування проекту програму KEI довелося згорнути.

Масштаб «одночасної» реформи виявився надмірним: постійні зміни законодавства, розпливчастість цілей та фрагментарне управління призвели до перевитрат коштів, затримок і врешті провалу ініціативи.

Урок, який винесли нідерландці: не варто намагатися реалізувати «one big reform» одномоментно. Краще рухатися поступово, впроваджуючи і тестуючи рішення крок за кроком, щоб вчасно виявляти ризики і заручатися підтримкою користувачів.

Італія – «Civil Trial Online». Перші спроби Італії запровадити електронне судочинство (проект Processo Civile Telematico) також наštотувалися на труднощі. Початково система розроблялася як надскладна, практично дзеркальна копія паперових процесів – з усіма бюрократичними формальностями, просто перенесеними в комп'ютер. Це призвело до відвертого спротиву з боку користувачів (суддів і адвокатів) та фактичного блокування впровадження: люди воліли й надалі користуватися папером, ніж заплутаним електронним сервісом.

Лише переглянувши підхід – спростивши архітектуру системи, зменшивши кількість полів і процедур, запровадивши поступове розгортання по регіонах – італійцям удалося “перезавантажити” реформу, і з часом електронний цивільний процес запрацював.

Урок: *цифровізація повинна спрощувати та оптимізувати процеси, а не консервувати їхні недоліки у електронній формі.*

Португалія – система Citius. У 2014 році Португалія одночасно втілювала кілька масштабних реформ: змінювала судову мапу (мережу судів), процедурне законодавство і впроваджувала нову електронну систему Citius. Такий «триєдиний» підхід обернувся катастрофою: у вересні 2014 року електронна система Citius повністю «впала», що паралізувало роботу судів на шість тижнів. Реформу було реалізовано поспіхом, без належного фінансового й адміністративного забезпечення. Суди просто не витримали одночасного навантаження змін – як організаційних, так і технічних.

Урок: *IT-системи правосуддя мають реалізовуватися поетапно з належним*

ресурсним забезпеченням. Не можна «ламати» усю систему відразу – потрібні перехідні періоди, резервні плани та поступове нарощування функціоналу.

Попри різні національні контексти, усі ці кейси мають спільну рису: цифрові реформи зазнавали невдач не через нестачу технологій, а через управлінські помилки. Водночас жодна з цих країн не відмовилася від цифровізації правосуддя як такої. Навпаки – провали стали підставою для перегляду підходів: переходу до поетапного впровадження, посилення ролі користувачів у дизайні систем, професіоналізації IT-управління та реалістичного фінансового планування.

Перші виклики для України: сталість фінансування та професійне IT-управління

Одним із перших випробувань для цифрової реформи правосуддя в Україні стала пауза у фінансуванні в 2024-2025 роках. Напочатку 2024 року USAID призупинив фінансування низки програм, і проекти, пов'язані з електронним судом, також потрапили під це «замороження». Як наслідок, впровадження ключових компонентів електронного суду затрималося майже на рік.

Цей досвід чітко продемонстрував, що цифрове правосуддя не може розвиватися як набір разових або донорозалежних проєктів. Воно потребує середньо- та довгострокового фінансового планування і постійних інвестицій не лише в розробку, а й у підтримку, модернізацію та кібербезпеку систем. Водночас ці витрати мають розглядатися як саме інвестиція, що виправдовує себе: цифровізація зменшує витрати на паперовий документообіг, логістику та архівування, оптимізує роботу апаратів судів і підсилює управлінські рішення завдяки аналітиці. У довгостроковій перспективі це означає суттєву економію бюджетних коштів.

Не менш важливим уроком стала вирішальна роль професійного IT-управління. Навіть значні

ресурси не дають результату без чіткої моделі: визначених ролей і відповідальності за цифрові продукти, управління життєвим циклом систем та інституційної спроможності замовника. Для цього необхідні кваліфіковані кадри всередині системи – IT-спеціалісти, аналітики, менеджери проєктів – і збереження інституційної пам'яті в ДП «Інформаційні судові системи», Державній судовій адміністрації та судах.

Саме ці уроки – як з європейського досвіду, так і з української практики останніх років – формують візію подальшої реалізації стратегії розвитку ЄСІКС. Йдеться про перехід:

- від проєктної логіки до сталої державної політики у сфері цифрового правосуддя;

- від залежності від зовнішнього фінансування – до передбачуваного багаторічного бюджетного планування;

- від технічного підходу – до сильного інституційного IT-управління як постійної функції судової влади.

Цифрова трансформація правосуддя – це багаторічний процес, який виходить за межі одного бюджетного чи політичного циклу. В умовах євроінтеграції Україна має продемонструвати не лише запуск окремих IT-рішень, а здатність системно управляти цифровою екосистемою правосуддя і забезпечувати її стабільну роботу протягом років.

Успіх цифрового правосуддя визначається не технологіями, а якістю управлінських рішень. Досвід країн ЄС показує: найбільші провали цифрових реформ були спричинені не браком ресурсів, а відсутністю чіткої стратегії, відповідальності та професійного IT-врядування. Для України реалізація нової концепції ЄСІКС має стати саме таким управлінським проєктом – орієнтованим на результат, довіру громадян і реальний доступ до правосуддя (*Лівий Берег.Блогу (https://lb.ua/blog/pravo_justice/717316_unikayuchi_upravlinskih_pomilok.html). – 2026. – 18.01*).

В. Дерезь, О. Бовш, Центр політико-правових реформ: Закон про забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування ухвалено. Реформа завершена?

5 листопада поточного року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» (проект реєстр. № 14048). 10 листопада Закон був підписаний Президентом України.

Ухвалення цього Закону має свою законотворчу передісторію довжиною в 5 років. Ключовою метою роботи над ним було проведення реформи місцевих державних адміністрацій, яка полягає в їх реформатуванні з органів загальної компетенції в органи префектурного типу. Визначальною складовою префектурності місцевих державних адміністрацій має бути виконання ними повноважень забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування. Але не лише ці повноваження свідчать про перехід до префектурності на місцевому рівні. Планувалася ще низка ключових змін, які донині продовжують залишатися за межами законодавчого вирішення. Місцеві державні адміністрації мають виконувати також координаційні повноваження щодо територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а на період до внесення змін у Конституцію України – окремі повноваження органів місцевого самоврядування. При цьому місцеві державні адміністрації мають бути позбавлені галузевих повноважень, якими вони наділені зараз. Їх голови та заступники голів мають бути державними службовцями, адже специфіка їх роботи свідчатиме про наявність у ній ознак державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу». Тобто, має змінитися призначення та функціонал місцевих державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади.

Такий підхід був закладений у законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про

місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.). Він дозволив би без внесення змін до Конституції України переформувати місцеві державні адміністрації в органи префектурного типу.

Його ухвалення планувалося у 1-му кварталі 2025 року. Але цього не сталося. Розгляд чергової редакції законопроекту у профільному комітеті парламенту не відбувся через відсутність рішень щодо низки важливих питань та критичні зауваження стейкхолдерів.

Це був «унікальний» випадок, коли законопроект мав п'ять редакцій до другого читання. В усіх, окрім перших двох, до тексту додавали положення, які суперечили європейській практиці та не відповідали завданням реформування місцевих державних адміністрацій.

Далі законопроект отримав декілька невдалих «двійників» (законопроекти № 13124, № 13150, № 13150-1). Вартим підтримки, на нашу думку, був лише законопроект № 13150-2, який був розроблений на основі № 4298 та враховував його важливі концептуальні підходи. Однак, народні обранці вирішили підтримати не його, а законопроект № 13150 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування» від 3 квітня 2025 року. 13 травня 2025 року Верховна Рада України прийняла цей законопроект за основу, а вже 4 вересня відхилила та зняла його з розгляду. Провал голосування став наслідком численних маніпуляцій навколо законодавчих ініціатив, спрямованих на реформування діяльності місцевих державних адміністрацій.

Законопроект № 13150 був намаганням пришвидшити виконання індикатору «Набрання чинності законодавством щодо реформування

територіальної організації виконавчої влади в Україні» реформи 1 «Просування реформи децентралізації» розділу «Децентралізація та регіональна політика» Плану для Ukraine Facility 2024 – 2027. Але він сприймався як спрощене, поверхове та не завжди правильне використання низки підходів законопроекту № 4298. Ключовий його недолік полягав у тому, що в ньому було закладене посилення впливу місцевих державних адміністрацій на органи місцевого самоврядування. Це в результаті призвело б до втрати органами місцевого самоврядування своєї суб'єктності.

11 вересня 2025 року у Верховній Раді України був зареєстрований законопроект № 14029 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деполітизації та професіоналізації керівного складу місцевих державних адміністрацій». У цьому законопроекті його автори намагаються втілити частину з масиву необхідних для процесу децентралізації змін: повернути статус державних службовців головам місцевих державних адміністрацій та їх заступникам. Наразі законопроект очікує на розгляд парламентом.

Законопроект № 14048 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» був останнім у довгому переліку його попередників. Він був зареєстрований 18 вересня 2025 року. Він і став так званим «Законом про нагляд». Прийняття цього Закону мало на меті вирішити проблему відсутності в Україні законодавчого регулювання порядку здійснення державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування. Крім норм щодо забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, законопроект містить норми щодо забезпечення законності в діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Закон визначає державні органи, які здійснюватимуть нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування, їх повноваження, предмет, заходи та процедуру нагляду.

Зокрема, Закон визначив два шляхи для забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування. Перший – запобігання порушенню законності в таких актах. Для цього відповідні суб'єкти (місцеві державні адміністрації, якщо йдеться про акти районних рад; сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів) не менше одного разу на квартал повинні письмово надавати органам місцевого самоврядування інформацію про зміни в законодавстві, що стосуються місцевого самоврядування, а також практику забезпечення законності відповідних актів. Крім того, за зверненням відповідної місцевої ради, сільського, селищного, міського голови (та деяких інших суб'єктів), місцеві державні адміністрації повинні надавати консультації щодо застосування законодавства відповідними органами місцевого самоврядування. Такий спосіб запобігання порушенню законності в актах органів місцевого самоврядування можна вважати позитивом згаданого Закону, хоча можна було б і відмовитися від надання органам місцевого самоврядування інформації про зміни в законодавстві, щоб не ставити під сумнів професійну здатність кадрового складу цих органів самостійно відслідковувати такі зміни.

Другим шляхом забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування Закон визначив державний нагляд за актами органів місцевого самоврядування. Заходами з його здійснення стали: вимога про усунення порушення закону, а також звернення до суду з позовом про визнання акта (окремих його положень) незаконним (протиправним) та його скасування (визнання нечинним). Відповідні заходи могли б бути достатніми та домірними для забезпечення державного нагляду за актами органів місцевого самоврядування.

Однак, у процесі підготовки законопроекту № 14048 до другого читання було звужено сам предмет державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування.

Планувалося, що державний нагляд буде здійснюватися за нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування, а також за індивідуальними актами, що приймаються/видаються з порушенням закону, перевищенням

повноважень або з порушенням процедури їх прийняття/видання, оскільки основне завдання державного нагляду за законністю – не допустити порушення прав людини в діяльності органів місцевого самоврядування. Але, відповідно до прийнятого Закону, державний нагляд здійснюватиметься за актами органів місцевого самоврядування, що видаються ними на виконання делегованих державою повноважень, щодо відповідності таких актів законам.

Природа делегованих повноважень означає, що вони залишаються в сфері відання того органу державної влади, який їх делегує. За реалізацією таких повноважень органами місцевого самоврядування згідно ч. 4 ст. 143 Конституції України має здійснюватися державний контроль, а не державний нагляд.

До того ж, протягом всього періоду функціонування місцевого самоврядування в Україні органи місцевого самоврядування були наділені законом делегованими повноваженнями. Державний контроль за їх реалізацією також здійснювався відповідними державними органами.

Ще одним мінусом було те, що при підготовці законопроєкту до другого читання відмовилися від норм про запровадження кадрового резерву на посади голів районних державних адміністрацій. На жаль, це свідчить про відсутність намірів повернути статус державних службовців головам місцевих державних адміністрацій та їх заступникам навіть у майбутньому.

Більшість змін, які внесені прийнятим Законом до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», не є предметом регулювання Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», тому мали б бути вилучені та перенесені до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Але в Законі відсутні необхідні пропозиції змін до законів України «Про центральні органи виконавчої влади» (у частині повноважень міністерства, що визначене Кабінетом Міністрів України органом із забезпечення законності в діяльності обласних рад, а також координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади

місцевими державними адміністраціями), «Про Кабінет Міністрів України» (у частині визначення Кабінетом Міністрів України центрального органу виконавчої влади, що забезпечує законність актів обласних рад), «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» (у частині визначення органу виконавчої влади, що забезпечує законність актів районних рад на території Автономної Республіки Крим).

Є загрозливою норма п. 3 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» прийнятого Закону про те, що повноваження із забезпечення законності актів сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення) рад, їхніх виконавчих органів здійснюватимуть обласні державні адміністрації протягом одного року з дня введення в дію Закону. Районні державні адміністрації зможуть вносити до обласних державних адміністрацій пропозиції щодо застосування заходів, передбачених Законом, стосовно зазначених актів.

На нашу думку, в цьому перехідному положенні немає сенсу. Закон буде введений у дію після завершення воєнного стану. До того часу можна підготувати районні державні адміністрації до виконання передбачених у ньому змін, а не призначати на посади в обласні державні адміністрації нових співробітників або навчати вже працюючих для виконання тимчасових повноважень.

Таким чином, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» від 5 листопада 2025 року № 4677-IX не виконає повною мірою навіть одного завдання реформи місцевих державних адміністрацій, яка планувалася законопроєктом № 4298 в його кращих початкових варіантах: не врегулює механізм державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування, які ухвалюються на виконання їх власних повноважень. Інші завдання реформи місцевих державних адміністрацій також продовжують залишатися невиконаними (*ЦППР (<https://pravo.org.ua/blogs/zakon-pro-zabezpechennya-zakonnosti-ta-prozorosti-v-diialnosti-organiv-miscevogo-samovryaduvannya-uhvaleno-reforma-zavershena/>). – 2026. – 14.01*).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Паралельно з тим як просувають переговори щодо припинення війни в Україні в публічному просторі, зокрема й від президента, лунають думки щодо проведення всенародного референдуму. Що взагалі Конституція України дозволяє щодо референдумів, у статті «Референдум про мир»: чи може влада спертися на волю народу» розповів експерт Центру політико-правових реформ та експерт-голови ЦВК Андрій Магера.

«Конституція України доволі чітко окреслює, коли, хто і з яких питань може проводити референдум. Простір для політичних імпровізацій тут значно вужчий, аніж це часто уявляють у публічних дискусіях. Основний Закон розрізняє місцеві та всеукраїнські референдуми. Місцеві референдуми можливі лише на рівні територіальних громад – сільських, селищних, міських – а також в Автономній Республіці Крим із питань, віднесених до її відання. Обласних і районних референдумів Конституція не передбачає, оскільки не існує відповідних громад як суб'єктів волевиявлення», – пише автор.

Водночас він звертає увагу, що з 2012 року в Україні немає чинного закону про місцеві референдуми. Тобто жоден такий референдум неможливо призначити законно. Відповідно будь-які результати подібних голосувань – юридично нікчемні. Загалом сьогодні лише всеукраїнський референдум врегульовано на законодавчому рівні. Також Конституція встановлює вичерпний перелік тих, хто може призначити референдуми.

«Президент України призначає всеукраїнський референдум лише в одному випадку – для затвердження закону про внесення змін до розділів I, III або XIII Конституції, вже ухваленного Верховною Радою. Верховна Рада України, зі свого боку, може призначити референдум лише щодо зміни території України – і виключно в межах конституційної логіки збереження суверенітету й територіальної цілісності держави. Жодних інших повноважень щодо призначення

всеукраїнського референдуму Конституція не містить – ані для президента, ані для парламенту», – додає Магера.

Окремо Основний закон передбачає проведення референдуму за народною ініціативою. Для цього потрібно зібрати щонайменше 3 млн підписів у як мінімум 16 областях – по 100 тис. підписів у кожній. Та в такому випадку діє принципове обмеження – такий референдум не може виходити за межі Конституції й стосуватися питань, які за своєю природою не допускаються до референдумного розгляду.

«І стаття 74 Конституції України містить далеко не вичерпний перелік обмежень для ініціювання та проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Отже, всеукраїнський референдум в Україні – це не універсальний інструмент «опори на волю народу», а чітко обмежений механізм прямої демократії з визначеними суб'єктами, предметами та процедурами», – додав автор (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/referendum-v-ukrajini-ekspert-rozpoviv-shcho-sohodni-dozvoljae-konstitutsija-z-tsoho-privodu.html>)). – 2026. – 19.01).

Велика Палата Верховного Суду підтвердила: обґрунтовані сумніви у доброчесності кандидата є самостійною та достатньою підставою для відмови у призначенні на посаду судді.

ВП ВС підтвердила ключову роль доброчесності у процедурі призначення суддів. Перемога в рейтингу конкурсу не гарантує суддівської мантиї. Це наочно показало рішення у справі № 990/186/24, в якому Велика Палата Верховного Суду підтвердила: наявність обґрунтованих сумнівів у доброчесності кандидата є достатньою підставою для відмови у призначенні на посаду судді, навіть якщо кандидат формально відповідає всім кваліфікаційним вимогам (*Судово-юридична газета* (<https://sud.ua/uk/news/publication/349797-bp-vs-podtvrdila-klyuchevuyu-rol-dobroporyadochnosti-v-protsedure-naznacheniya-sudey>)). – 2026. – 3.01).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Громадянська мережа ОПОРА

Ключові виклики, пов'язані з можливим проведенням всеукраїнського референдуму щодо зміни території України

Резюме. Висновки і рекомендації

Після закінчення Другої світової війни і підписання у 1947 році Паризьких мирних договорів історія врегулювання міжнародних збройних конфліктів не знає випадків затвердження на референдумах міждержавних мирних угод чи договорів про відмову однієї держави від частини своєї території на користь іншої держави-учасника міжнародного збройного конфлікту. Будь-яка легітимація застосування сили для захоплення території інших держав у майбутньому стимулюватиме потенційних агресорів до розширення своїх територій воєнним шляхом та юридичного визнання жертвою агресії таких територіальних надбань під тиском. Це небезпечний прецедент, який спонукатиме до порушень Статуту ООН та взятих державами на себе міжнародних зобов'язань щодо добросусідства, кордонів і безпеки. Така перспектива загрожує європейській і глобальній архітектурі безпеки та ставить під сумнів принцип непорушності кордонів, закріплений, зокрема, в Заключному акті НБСЄ 1975 року та Паризькій хартії для нової Європи 1990 року.

Конституція України допускає зміну території України, яка має бути затверджена всеукраїнським референдумом. Вона закріплює принцип територіальної цілісності України та забороняє посягання на неї.

Оскільки повноваження офіційно тлумачити Основний закон має тільки Конституційний Суд України (далі – КСУ), саме він і має дати відповідь на питання, чи може міжнародний договір закріплювати відмову України від частини своєї території. Рішення КСУ про офіційне тлумачення відповідних положень Конституції має передувати підписанню будь-яких міжнародних договорів, які прямо передбачатимуть обмеження державного суверенітету України над частиною її території.

Крім усунення неоднозначності у тлумаченні цих положень Конституції, Основний Закон та Закон «Про всеукраїнський референдум» відводять КСУ одну з провідних ролей у процесах призначення та проведення всеукраїнського референдуму, забезпечуючи можливість конституційного контролю. Саме КСУ за поданням Президента України, не менше 45 народних депутатів України чи Кабінету Міністрів України може дати висновок про те, чи відповідає Конституції міжнародний договір про зміну території України. У разі відкриття конституційного провадження референдум і процес його призначення зупиняються до ухвалення КСУ відповідного висновку. Ба більше, КСУ може визнати неконституційними закон про ратифікацію такого міжнародного договору після його затвердження на референдумі, постанову Верховної Ради України про призначення всеукраїнського референдуму, а також закон, який визначає порядок проведення цього референдуму. Прийняття будь-якого з цих рішень зупинить процес референдуму або фактично скасує його результат.

Разом з тим, Конституційний Суд України перебуває в інституційній кризі, яка ставить під сумнів його спроможність приймати рішення у визначений законом строк. 5 із 18 посад суддів КСУ залишаються вакантними. В листопаді 2026 року кількість вакантних місць може збільшитися до 6 через закінчення терміну повноважень одного з суддів. Для ухвалення рішень і висновків КСУ необхідно, щоб їх підтримали не менше 10 суддів. Радикальні розходження у позиціях суддів стосовно політично чутливих питань (зокрема змісту договору про зміну території) можуть призвести до затримки в ухваленні висновку про конституційність договору про зміну території (за законом він має бути ухвалений

протягом 30 днів з дня отримання звернення щодо його конституційності) або неможливості ухвалити цей висновок взагалі. В останньому випадку проведення референдуму про зміну території України буде неможливим. Саме тому завершення процедури призначення 5 суддів КСУ для заповнення всіх вакантних посад у ньому є першим кроком перед підписанням міжнародного договору про зміну території України.

Закон про ратифікацію міжнародного договору щодо втрати Україною певної території чи обмеження її суверенітету на такій території (зокрема внаслідок утворення на ній демілітаризованої зони), має бути прийнятий Верховною Радою та підписаний Президентом. Він набуде чинності лише за умови його схвалення на всеукраїнському референдумі.

Всеукраїнський референдум щодо зміни території України не може бути проведений відповідно до міжнародних стандартів без стійкого припинення вогню. Російська військова агресія, що досі триває, призводить до руйнування виборчої й іншої інфраструктури та масового вимушеного переміщення виборців, не дозволяє точно визначити кількість українських виборців за межами держави, організувати для них голосування та утворити додаткові виборчі дільниці за кордоном. Вона також не дозволяє оцінити безпекові й інші ризики для організації голосування та змінити межі виборчих дільниць на території України так, щоб до кожної з них належало не більш як 2500 виборців. Бойові дії фактично виключають можливість організації голосування на дільницях для приблизно 300 000 військовослужбовців, які виконують бойові завдання, можливість вільного проведення агітації та організації безпечного голосування й роботи комісій із референдуму на території держави.

Період стійкого припинення вогню має поширюватися як на всю тривалість процесу референдуму (60 днів до дня проведення голосування та не менш ніж 30-денний строк після дня голосування, необхідний для встановлення його результатів), так і на підготовчі заходи, які триватимуть щонайменше від 6 до 9 місяців. В умовах безпекових загроз,

руйнування інфраструктури та масового переміщення виборців провести такі заходи і визначити обсяг фінансування референдуму з Державного бюджету буде складно.

Навіть за умови стійкого припинення вогню проведений під час дії режиму воєнного стану та пов'язаних із ним обмежень прав і свобод людини референдум лише частково відповідатиме міжнародним стандартам. Повна відповідність може бути досягнута лише у випадку скасування обмежень політичних і громадянських прав, введених у зв'язку з воєнним станом.

Підготовка до проведення референдуму має включати або внесення системних змін до Закону «Про всеукраїнський референдум», або ж прийняття *ad hoc* закону про особливості проведення референдуму щодо зміни території України, який застосовуватиметься один раз. В обох випадках законодавчі зміни мають враховувати зумовлені війною виклики (зокрема ризики інформаційного втручання держави-агресора, ризики проведення дезінформаційних кампаній, кібератак, безпекові тощо) і забезпечувати принципи загального та рівного права голосу, умови для вільного формування і вираження волі учасників референдуму.

Запровадження поштового й електронного голосування в Україні в умовах дії режиму воєнного стану, безпекових та інших загроз є передчасним і необґрунтованим. У разі закріплення в законі процедури багатоденного голосування на виборчих дільницях його конституційність – як і конституційність інших дискусійних положень майбутнього законодавства – має бути оцінена КСУ до початку процесу референдуму.

В межах підготовки до проведення референдуму ще до його призначення Верховною Радою Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) має забезпечити оновлення бази даних Державного реєстру виборців (далі – ДРВ) та проведення її аудиту. Без цього неможливо буде забезпечити повноту і точність списків учасників референдуму та достовірно встановити його результат – адже референдум вважається таким, що відбувся, лише якщо участь у ньому взяло не менш як

половина всіх зареєстрованих виборців. За поточного стану невідповідності офіційних даних реальному масштабу переміщення така явка є малоімовірною, що ставить під сумнів можливість визнання референдуму таким, що відбувся. Також ЦВК – самостійно або у взаємодії з іншими державними органами – має забезпечити проведення інших підготовчих заходів: оцінити ризики для проведення голосування і стан виборчої інфраструктури, переглянути межі виборчих дільниць та утворити нові дільниці, визначити обсяг фінансування майбутнього референдуму, провести інформаційну кампанію для виборців. Загальна тривалість цих підготовчих заходів становитиме не менш як 6–9 місяців.

Закріплення в українському законодавстві кворуму явки (необхідності участі у референдумі не менш як половини всіх зареєстрованих виборців для його визнання таким, що відбувся) не відповідає рекомендаціям Венеційської комісії. Однак висока ймовірність втручання держави-агресора у процес підготовки та проведення референдуму і її впливу на результат голосування, а також потенційне несприйняття більшістю громадян результатів голосування меншості є переконливими аргументами на користь збереження цього кворуму в законодавстві.

Процес ратифікації міжнародного договору про зміну території України, призначення та проведення всеукраїнського референдуму про зміну території України може бути заблокований як самим парламентом (неприйняття закону про ратифікацію чи постанови про призначення референдуму), так і КСУ (затримка в ухваленні або неухваленні висновку про конституційність договору про зміну території України, визнання неконституційними постанови про призначення референдуму, окремих положень Закону «Про всеукраїнський референдум», відповідного спеціального закону або схваленого референдумом закону про ратифікацію міжнародного договору). Учасники переговорного процесу, парламент та КСУ мають докласти зусиль для того, щоб процес ратифікації міжнародного договору про зміну території та призначення всеукраїнського

референдуму відбувались у строки і за процедурами, встановленими законом.

Проведення референдуму одночасно з виборами Президента є можливим, однак має як переваги, так і суттєві ризики. Законодавство про референдум має передбачати максимальну уніфікацію відповідних процедур, синхронізацію прийняття рішень про призначення виборів Президента та всеукраїнського референдуму про зміну території, визначати запобіжники впливу адміністративного ресурсу на організацію референдуму, агітацію, гарантувати рівні можливості в донесенні до виборців позицій як прихильниками, так і опонентами питання референдуму.

Загальний алгоритм підготовки міжнародного договору про зміну території України, його підписання, ратифікації, призначення та проведення референдуму має передбачати таку послідовність кроків:

Невідкладне заміщення 5 вакантних посад суддів КСУ Президентом, Верховною Радою України та З'їздом суддів України.

Звернення Президента України, щонайменше 45 народних депутатів України, Верховного Суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до КСУ з поданням щодо офіційного тлумачення положень Конституції України про зміни території України, зокрема в частині можливості укладання міжнародного договору щодо відмови від такої території з її наступною ратифікацією на референдумі; прийняття Конституційним Судом рішення щодо офіційного тлумачення відповідних положень Конституції.

Відкрита й інклюзивна підготовка законодавчих змін для усунення зумовлених війною викликів, які стосуються проведення всеукраїнського референдуму про зміну території України; прийняття цих змін парламентом і підписання Президентом; підготовка членами переговорної групи від України проекту міжнародного договору про зміну території України, проведення попередніх консультацій з експертами у сфері конституційного права щодо його конституційності, узгодження проекту договору

з лідерами депутатських фракцій і груп у Верховній Раді України для забезпечення його ратифікації.

Підписання уповноваженими представниками України і Росії міжнародного договору про зміну території України та договору про стійке і повне припинення вогню на період ратифікації міжнародного договору, підготовки та проведення референдуму і встановлення його результатів; початок проведення ЦВК та іншими органами державної влади заходів із підготовки до референдуму (поновлення ДРВ та його аудит, оцінка безпеки, виборчої інфраструктури, зміна меж виборчих дільниць та їх утворення за кордоном тощо).

Внесення Президентом або Урядом на розгляд Верховної Ради проєкту Закону про ратифікацію міжнародного договору, звернення до КСУ щодо його конституційності; завершення ЦВК й іншими державними органами підготовки до референдуму; після отримання висновку КСУ – прийняття парламентом закону про ратифікацію, його підписання Президентом і призначення парламентом всеукраїнського референдуму.

Організація ЦВК процесу референдуму, проведення голосування, встановлення результатів референдуму; у разі схвалення закону про ратифікацію на референдумі – його офіційне опублікування та набрання чинності міжнародним договором про зміну території України.

Імплементация положень ратифікованого міжнародного договору, затвердженого на всеукраїнському референдумі.

Вступ

Протягом тривалого часу офіційна позиція України полягала у тому, що під час дії правового режиму воєнного стану вибори в Україні є неможливими, оскільки їх проведення в умовах воєнного стану прямо заборонене Конституцією або законами. Ця позицію неодноразово озвучував глава держави під час прес-конференцій, інтерв'ю та Щорічному посланні до Верховної Ради України 19 листопада 2024 року. Також цю позицію зафіксували всі парламентські фракції

та групи у Висновках IX Діалогу Жана Моне (2023 рік) та сам парламент – у двох постановах Верховної Ради України.

У грудні 2025 року під тиском США Президент України відійшов від попередньо висловлених позицій і визнав можливість проведення виборів Президента під час дії режиму воєнного стану за певних умов: «Якщо буде забезпечена можливість проведення належних, гідних і демократичних виборів» і «якщо є можливість забезпечити безпеку людей на час проведення таких виборів».

23–27 грудня 2025 року на тлі переговорів зі США стосовно 20 пунктів мирного плану для припинення російсько-української війни Президент зробив низку заяв щодо можливості проведення референдуму стосовно мирної угоди з росією та включених до цієї угоди територіальних питань. Його позиція щодо проведення всеукраїнського референдуму зводиться до такого:

- проводити референдум не потрібно у випадку припинення бойових дій і фіксації фактичних кордонів по поточній лінії зіткнення; якщо у мирній угоді буде зафіксовано утворення вільної економічної зони під контролем міжнародних сил – вона потребуватиме схвалення на всеукраїнському референдумі;

- альтернативою схваленню угоди на референдумі може бути її ратифікація парламентом;

- проведення референдуму потребуватиме припинення вогню принаймні на 60 днів для безпечної організації процесу;

- референдум може бути проведений одночасно з виборами Президента.

28 грудня 2025 року Президент також висловив ідею проведення всеукраїнського референдуму стосовно «мирного плану» з 20 пунктів, який може бути покладений в основу мирної угоди між Україною та Росією.

Закон «Про всеукраїнський референдум» визначає 4 можливі види всеукраїнського референдуму: про зміни до Конституції України, про зміну території, щодо питань загальнодержавного значення і про втрату чинності законом чи його окремими положеннями.

Мирна угода («мирний план») чи її окремі положення можуть бути віднесені до питань загальнодержавного значення. Оскільки референдуми щодо таких питань проводять лише за народною ініціативою, винесення проєкту мирної угоди/«мирного плану» чи її окремих положень на всеукраїнський референдум до її ратифікації можливе лише за народною ініціативою. Однак навіть якщо не менше 3 млн виборців ініціюють проведення такого референдуму і угоду/її положення чи мирний план буде схвалено референдумом, парламенту все одно доведеться призначити всеукраїнський референдум для затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території після підписання цього договору від імені України. Недоцільність проведення окремого всеукраїнського референдуму щодо «мирного плану» перед затвердженням на наступному референдумі закону про ратифікацію міжнародної угоди, яка базуватиметься на такому мирному плані, пов'язана і з низкою інших чинників:

Закон «Про всеукраїнський референдум» допускає одночасне створення декількох ініціативних груп референдуму, кожна з яких може ініціювати референдум щодо різних за змістом питань. Наприклад, одна ініціативна група може збирати підписи на підтримку винесення на референдум мирного плану, інша – проти певних пунктів цього плану тощо. Якщо кожна з цих груп збере на підтримку своєї ініціативи не менше 3 млн підписів, Президент буде зобов'язаний призначити референдуми щодо кожної такої ініціативи. При цьому ініціатива стосовно мирного плану може зібрати на свою підтримку необхідну кількість підписів пізніше, ніж альтернативні ініціативи. Якщо референдуми проводитимуться щодо взаємовиключних ініціатив, на них можуть бути прийняті взаємовиключні рішення (наприклад, про схвалення мирного плану на одному референдумі, відхилення певного пункту плану – на іншому);

-якщо мирний план буде відхилено на референдумі або референдум буде визнано таким, що не відбувся, мирні переговори буде фактично заблоковано;

-після схвалення плану на референдумі в учасників переговорного процесу може виникнути потреба внесення до мирного плану певних змін. Доцільність проведення нових референдумів після кожного уточнення або зміни плану є вкрай сумнівною;

-схвалення на референдумі мирного плану не означає, що парламент зможе ратифікувати підготовлений на основі цього плану мирний договір – для його ратифікації необхідна підтримка 226 народних депутатів. Питання змісту мирного договору є політично чутливим, і наявність 226 голосів на підтримку закону про його ратифікацію не гарантована.

Саме тому зміна території України може бути підтверджена на референдумі лише шляхом схвалення на ньому прийнятого парламентом і підписаного Президентом закону про ратифікацію міжнародної угоди, яка передбачає такі зміни.

Нижче розглянуто основні виклики, пов'язані з підготовкою, проведення такого референдуму та встановленням його результатів.

1. Відсутність правової визначеності щодо можливості добровільної відмови України від територій

У Висновку щодо можливості добровільної відмови України від частини своєї території, підготовленому Громадянською мережею ОПОРА у вересні 2025 року, відзначено, що Конституція не дає однозначної відповіді на питання про те, чи може Україна добровільно відмовитися від своєї території.

Згідно з Конституцією і Законом України «Про всеукраїнський референдум», питання про зміну території України вирішується винятково на всеукраїнському референдумі. З іншого боку, за Основним Законом, територія України є цілісною і недоторканою, територіальний устрій України ґрунтується на засадах цілісності державної території; зміни до Конституції, спрямовані на порушення територіальної цілісності держави, заборонені. За Законом «Про всеукраїнський референдум», предметом всеукраїнського референдуму не можуть бути питання, спрямовані на порушення територіальної цілісності України.

Якщо порушення територіальної цілісності не може передбачатися законопроектами про внесення змін до Конституції, то воно не може передбачатись і будь-якими нормативно-правовими актами, зокрема міжнародними договорами.

Таким чином, питання про те, як співвідносяться поняття «зміни території» (може бути предметом референдуму) і «порушення територіальної цілісності» (не може бути предметом референдуму) залишається відкритим. Можливі варіанти тлумачення їх співвідношення можуть передбачати:

- допустимість обміну територіями та збільшення території шляхом приєднання нових територій, однак неприпустимість від'єднання/передачі територій;

- допустимість будь-яких змін території (обмін, збільшення, зменшення) і недопустимість протиправних змін території з порушенням встановленої процедури такої зміни (що і вважається «порушенням територіальної цілісності»).

Офіційне тлумачення цих понять має дати КСУ – адже лише він, згідно з Конституцією, має право здійснювати офіційне тлумачення Конституції України. Без його рішення можливість неоднозначного тлумачення цих норм Конституції породжує декілька ризиків:

- ризик визнання міжнародного договору про зміну території України після його підписання неконституційним – якщо КСУ вирішить, що Конституція допускає збільшення території України чи обмін територіями, але не зменшення території чи втрату над певною територією державного суверенітету;

- ризик притягнення підписанта від імені України міжнародного договору про зміну території (тобто Президента або уповноваженої ним особи) до кримінальної відповідальності за ст. 110 Кримінального кодексу за посягання на територіальну цілісність держави.

До підписання міжнародного договору про зміну території України Президент України, не менш ніж 45 народних депутатів України, Верховний Суд або Уповноважений Верховної Ради України з прав людини мають звернутися

до КСУ з поданням щодо офіційного тлумачення положень Конституції в частині змісту і співвідношення понять «зміна території України» та «порушення територіальної цілісності України». Міжнародний договір про зміну території України має підписувати від імені України Президент чи уповноважена ним особа лише після отримання відповідного рішення КСУ.

2. Інституційна криза Конституційного Суду України

Конституція і Закон «Про всеукраїнський референдум» відводять КСУ одну з ключових ролей на всіх етапах розв'язання питань, пов'язаних зі зміною території України. Саме КСУ має дати офіційне тлумачення положень Конституції щодо допустимості добровільної відмови України від територій (див. п. 1 цього документа). Також КСУ може оцінювати конституційність:

- підписаного від імені України міжнародного договору про зміну території України, закон про ратифікацію якого вносиметься до Верховної Ради України (внесення подання щодо конституційності такого договору є обов'язковим);

- постанови Верховної Ради України про призначення всеукраїнського референдуму (у випадку звернення до КСУ щодо її конституційності);

- закону про ратифікацію міжнародного договору після його затвердження на всеукраїнському референдумі (у випадку звернення до КСУ щодо конституційності цього закону);

- Закону «Про всеукраїнський референдум» чи ad hoc закону, який визначатиме особливості проведення всеукраїнського референдуму про зміну території України (у випадку звернення).

Без висновку КСУ про відповідність Конституції міжнародного договору про зміну території України закон про ратифікацію такого договору взагалі не може бути розглянутий, а всеукраїнський референдум щодо затвердження закону про ратифікацію – призначений та проведений. Якщо КСУ визнає неконституційною постанову Верховної Ради

про призначення всеукраїнського референдуму (наприклад через порушення процедури її прийняття), то весь процес підготовки до референдуму буде зірваний (припинений) і зможе розпочатися знову лише після повторного прийняття парламентом постанови про призначення референдуму. Якщо ж КСУ визнає неконституційним затверджений референдумом закон про ратифікацію міжнародного договору про зміну території, він фактично скасує результати всеукраїнського референдуму – і парламенту доведеться розпочати розгляд закону про ратифікацію міжнародного договору спочатку.

Водночас КСУ перебуває в інституційній кризі, працюючи на межі повноважності у складі 13 із 18 суддів. 21 листопада 2026 року закінчиться строк повноважень судді Віктора Городовенка, і вакантними можуть стати вже 6 посад суддів КСУ. Для прийняття рішень КСУ необхідно, щоб їх підтримали не менш ніж 10 суддів. Тому, оскільки майже третина посад суддів КСУ є вакантними, високою є ймовірність втрати кворуму і неспроможності КСУ прийняти рішення зі складних або політично чутливих питань (до таких належать і рішення щодо можливості відмови України від територій, конституційності відповідної міжнародної угоди, постанови про призначення всеукраїнського референдуму про зміну території).

Врегулювання ключових питань, пов'язаних зі зміною території України, потребують завершення процедури заміщення вакантних посад суддів КСУ за квотами Президента (1 посада), Верховної Ради України та З'їзду суддів України (по 2 посади). Склад КСУ має бути повністю сформований до внесення на його розгляд конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції в частині положень про зміну території України і до підписання міжнародного договору про зміну території України.

3. Процедурні виклики, пов'язані з призначенням і проведенням всеукраїнського референдуму

3.1. Значна тривалість підготовчих заходів до призначення референдуму

У Висновках, прийнятих під час IX Діалогу Жана Моне у 2023 році, представники депутатських фракцій і груп у Верховній Раді України погодилися, що загальнодержавні вибори мають відбутися з достатнім часом для їх проведення, який має становити не менше 6 місяців після закінчення воєнного стану. Оскільки процедури підготовки та проведення виборів і референдумів є подібними, підготовчі заходи з організації референдуму також потребуватимуть не менше 6 місяців. Цей строк може бути меншим лише тоді, якщо перед всеукраїнським референдумом проводитимуться вибори Президента України. У разі їх одночасного проведення підготовчі заходи з організації виборів та референдуму відбуватимуться одночасно, однак все одно сумарно триватимуть не менше 6 місяців.

Для проведення всеукраїнського референдуму необхідно щонайменше:

- прийняти необхідні законодавчі акти для організації та проведення референдуму;

- підготувати проєкт змін до Закону «Про всеукраїнський референдум» (або проєкт *ad hoc* закону, який визначатиме особливості проведення всеукраїнського референдуму щодо зміни території України), який враховуватиме зумовлені війною виклики, та прийняти його як закон;

- підготувати і прийняти закон, який визначатиме підстави непроведення референдуму на певних територіях через відсутність безпекових та інших умов для його проведення, підстави зупинення підготовки до проведення референдуму на певній території, підстави скасування результатів референдуму у випадку неможливості достовірно встановити його результат. Відповідні положення можуть бути закріплені і в *ad hoc* законі, який визначатиме особливості проведення всеукраїнського референдуму щодо зміни території України.

- оновити базу даних ДРВ та провести його аудит;

- провести оцінку безпекових та інших ризиків для проведення референдуму на всій території України, визначити потреби дільничних комісій у приміщеннях та обладнанні, провести аудит доступності цих приміщень;

-на основі оновлених даних ДРВ переглянути межі виборчих дільниць, ліквідувати дільниці, які не функціонують, та утворити нові дільниці (зокрема для голосування виборців за межами держави);

-оцінити обсяг витрат на проведення референдуму та підготувати проєкт змін до Закону про Державний бюджет для фінансування таких витрат (зміни до бюджету мають бути прийняті у випадку призначення референдуму);

-провести інформаційну кампанію для потенційних учасників референдуму щодо важливості участі в ньому (референдум вважається таким, що відбувся, якщо участь у ньому взяло не менше половини зареєстрованих виборців), процедури реєстрації для участі у референдумі та інших ключових процедур.

Ці заходи не можна провести у короткий строк. Проведення окремих із них є можливим лише за умови стійкого припинення вогню.

Робота над можливими змінами до Закону «Про всеукраїнський референдум» ще не розпочалася. 22 грудня 2025 року розпорядженням Голови Верховної Ради було утворено Робочу групу з підготовки законодавчих пропозицій щодо виборів в особливий або повоєнний період. Навіть якщо ця Робоча група одночасно готуватиме законодавчі зміни для проведення президентських виборів та всеукраїнського референдуму, така підготовка – з урахуванням попереднього досвіду роботи аналогічних груп – триватиме декілька місяців (зустрічі Робочої групи проводитимуться один раз на два тижні). Для прийняття напрацьованих нею законопроектів (за умови їх одночасного розгляду) необхідний щонайменше один місяць.

ЦВК відновила функціонування ДРВ у повному обсязі 23 грудня 2025 року. Це передбачає можливість уточнення виборцями даних про себе в Реєстрі через «особистий кабінет виборця». Однак для реального системного оновлення ДРВ необхідні кілька передумов:

-відновлення роботи органів державної влади, які надають ДРВ інформацію про виборців, на тих територіях, де їх діяльність було припинено;

-оновлення даних ДРВ щодо виборців, які опинилися на тимчасово окупованих територіях після 24 лютого 2022 року;

-проведення ЦВК активної інформаційної кампанії про необхідність самостійного оновлення виборцями даних про себе в ДРВ (без такої кампанії існує висока ймовірність, що виборці чекатимуть до кінця визначеного законом терміну для оновлення даних, а значна їх частина не скористається наданими можливостями);

-визначення виборчих адрес для майже 1,4 млн виборців, які втратили виборчу адресу і місце перебування яких невідоме.

Крім системного оновлення ДРВ, Європейська комісія наголошувала на необхідності його аудиту – оновлення й аудит ДРВ є серед чотирьох пріоритетів виборчої реформи в Україні. На необхідності проведення громадського аудиту ДРВ наполягали і неурядові організації, зокрема Громадянська мережа ОПОРА. Без оновлення ДРВ ЦВК не зможе змінити межі наявних виборчих дільниць та створити нові дільниці, в тому числі для голосування виборців за кордоном. Оновлення даних ДРВ також необхідне для встановлення результату проведеного референдуму – він вважається таким, що відбувся, лише якщо участь у ньому взяли не менше половини зареєстрованих у ДРВ виборців. Без проведення аудиту ДРВ його повнота і достовірність можуть бути поставлені під сумнів. Виникнення проблем на етапі реєстрації виборців чи виявлення суттєвих неточностей у списках учасників референдуму в день голосування підірве довіру до результатів референдуму та може дискредитувати саму ЦВК. Загальна тривалість оновлення бази даних Реєстру (включно з проведенням ЦВК відповідної інформаційної кампанії) та його аудит навряд чи триватимуть менш як 6 місяців. Врешті, оновлення ДРВ потребуватиме припинення бойових дій – в умовах постійної міграції виборців фіксувати зміни даних про них практично неможливо.

ЦВК зможе змінити межі виборчих дільниць та утворити нові дільниці (зокрема для голосування виборців за кордоном) лише після

оновлення бази даних ДРВ, адже межі ділянок визначаються саме на основі даних Реєстру. Цей процес може бути поєднаний з оцінкою безпекових та інших ризиків для організації та проведення референдуму і виборчої інфраструктури (виявлення приміщень, непридатних для роботи комісій та організації голосування, пошук нових приміщень, аналіз їх доступності для виборців з інвалідністю, забезпечення розміщення комісій у тимчасових спорудах). Однак навіть за умови ефективної взаємодії ЦВК з органами державної влади та місцевого самоврядування загальна тривалість усіх цих заходів навряд чи буде меншою за 3 місяці. Як і оновлення ДРВ, зміна меж виборчих ділянок потребуватиме стійкого припинення вогню – бойові дії впливають на динаміку переміщення виборців, призводять до руйнування виборчої інфраструктури тощо.

Мінімальна тривалість підготовчих заходів для проведення всеукраїнського референдуму становитиме не менш як 6–9 місяців. Всі ці заходи мають бути реалізовані до офіційного початку кампанії референдуму, і проведення більшості з них можливе лише за умови стійкого припинення вогню.

3.2. Можливості блокування процесу призначення і проведення всеукраїнського референдуму після підписання міжнародного договору про зміну території України

Після укладання міжнародного договору щодо зміни території України проект закону про його ратифікацію має бути внесений на розгляд Верховної Ради Президентом або Кабінетом Міністрів одночасно з внесенням до КСУ подання щодо конституційності цього договору. Процедура розгляду цього законопроекту і призначення референдуму щодо територіальних змін є складною й загалом відповідає міжнародним стандартам (зокрема Кодексу належних практик з питань референдуму Венеційської комісії). Більш детально зміст цієї процедури розкрито у Додатку 1. Особливості цієї процедури дозволяють заблокувати призначення і проведення референдуму. У цьому контексті до основних ризиків належать такі:

Несхвалення Конституційним Судом висновку щодо конституційності міжнародного договору щодо зміни території або схвалення такого висновку із суттєвою затримкою. Хоча за Законом «Про всеукраїнський референдум» КСУ має ухвалити висновок про конституційність міжнародного договору щодо зміни території України не пізніше, ніж на 30-й день після отримання конституційного звернення стосовно його конституційності, дотримання цього строку не гарантоване, як і ухвалення цього висновку в принципі. В окремих випадках КСУ приймав рішення швидко. Наприклад, 6 березня 2014 року Верховна Рада Автономної Республіки Крим прийняла постанову «Про проведення загальнокримського референдуму», а вже 14 березня того ж року КСУ визнав її неконституційною. Водночас за результатами аудиту КСУ в 2023 році Рахункова палата встановила, що 74 конституційні подання і звернення, які на момент проведення аудиту перебували на розгляді Суду, не були розглянуті у визначений законом 6-місячний строк. Із них 23 подання і звернення були внесені до Суду в період 2015–2020 років, тобто не були розглянуті протягом 3–8 років. З урахуванням наявності в Суді 5 вакантних посад (більш детально див. п. 2 цього документа) ймовірність того, що висновок КСУ стосовно конституційності міжнародного договору щодо зміни території України буде ухвалений у відведений законом 3-місячний строк, викликає сумніви;

Визнання міжнародного договору щодо зміни території України неконституційним. Міжнародний договір про зміну території України може містити формулювання, які не узгоджуватимуться з вимогами Конституції. Певні положення договору можуть порушувати конституційні права громадян або передбачати виключення зі складу України, наприклад, певних областей, Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, що суперечитиме Конституції. Конституційність майбутнього договору значною мірою залежить від його формулювань. Тому навіть якщо КСУ дасть офіційне тлумачення положень Конституції щодо допустимості добровільної відмови

України від певної території на підставі міжнародного договору про зміну території, він може визнати неконституційним окремі положення цього договору чи договір в цілому – якщо він не відповідатиме Конституції;

Визнання неконституційними змін до Закону «Про всеукраїнський референдум» або *ad hoc* закону про особливості проведення всеукраїнського референдуму про зміну території України. Чинна редакція Закону «Про всеукраїнський референдум» не враховує зумовлених війною викликів і не дозволяє провести всеукраїнський референдум відповідно до міжнародних стандартів – як в умовах воєнного стану, так і в короткий строк після його припинення. Окремі ідеї щодо забезпечення права на участь у референдумі – багатоденне голосування, електронне голосування, голосування поштою тощо, які можуть бути закріплені в удосконаленому законодавстві про референдум, – ризикують стати об'єктом оскарження в КСУ на предмет їх відповідності Конституції. Якщо ключові положення оновленого Закону «Про всеукраїнський референдум» чи *ad hoc* закону про особливості проведення всеукраїнського референдуму щодо зміни території України будуть визнані неконституційними під час перебігу кампанії, весь процес референдуму буде фактично зірвано;

Неприйняття Верховною Радою України закону про ратифікацію міжнародного договору щодо зміни території України або постанови про призначення всеукраїнського референдуму щодо зміни території України. Питання юридичного визнання Україною будь-яких територіальних поступок політично чутливе. Представники окремих фракцій у Верховній Раді вже публічно оголосили про неприпустимість добровільної відмови України від своїх територій. Тож укладання міжнародного договору про зміну території України не означає, що парламент його ратифікує, а після ратифікації призначить референдум для затвердження закону про ратифікацію;

Відсутність належного фінансування референдуму внаслідок неправильного

фінансового планування чи з інших причин. Планування витрат на вибори Президента та потенційний всеукраїнський референдум ускладнюється через бойові дії, постійну міграцію виборців, погіршення безпекової ситуації в окремих регіонах. Без чіткої відповіді на питання про те, хто і де голосуватиме, на яких територіях узагалі може бути організоване голосування, у якому складі будуть сформовані виборчі комісії і комісії з референдуму тощо, складно визначити, скільки саме бюджетних коштів необхідно, щоб провести вибори і референдум. Своєю чергою недофінансування важливих етапів підготовки виборів та/або референдуму може викликати сумніви в їхніх результатах;

Визнання неконституційною постанови Верховної Ради про призначення всеукраїнського референдуму. Блокування рішення парламенту при призначення референдуму є останнім способом протидії його проведенню в руках представлених у Верховній Раді опонентів територіальних поступок з боку України. Зміст постанови сам по собі навряд чи може бути визнаним конституційним, однак постанова може бути прийнята з порушеннями конституційної процедури (неособисте голосування тощо), що стане підставою для визнання її неконституційною. Якщо рішення про її неконституційність КСУ прийме із затримкою – незадовго до дня голосування на референдумі, – референдум буде зірвано, і парламенту доведеться призначати його повторно, а ЦВК – повторно організовувати підготовку та проведення референдуму. Цей ризик загалом є мінімальним, однак він все ж існує;

Визнання неконституційним прийнятого на референдумі закону про ратифікацію міжнародного договору щодо зміни території України на підставі конституційного подання або конституційної скарги. Конституція і Закон України «Про всеукраїнський референдум» передбачають можливість визнання неконституційним не лише договору про зміну території України та постанови про призначення референдуму, а й прийнятого на референдумі закону про ратифікацію

відповідного міжнародного договору. Питання конституційності закону можуть порушити як суб'єкти права на конституційне подання, так і громадяни, конституційні права яких було порушено. Після визнання КСУ конституційним міжнародного договору та постанови про призначення референдуму (якщо її конституційність буде оскаржена) сценарій визнання неконституційним закону про ратифікацію договору виглядає вкрай малоімовірним. Він може мати місце лише в одному випадку – якщо парламент порушить конституційну процедуру прийняття цього закону (неособисте голосування) перед його винесенням на всеукраїнський референдум.

Всеукраїнський референдум не може бути проведений із дотриманням міжнародних стандартів в умовах дії режиму воєнного стану, оскільки воєнний стан передбачає обмеження основоположних прав і свобод людини – права на свободу пересування, вираження поглядів, мирних зібрань тощо. Без їх дотримання референдум не може бути демократичним. Однак якщо буде прийняте політичне рішення про проведення референдуму під час дії режиму воєнного стану, Президент, парламент, інші органи і посадові особи мають вжити заходів, які б усунули чи хоча б мінімізували ризики блокування призначення і проведення референдуму. Ці заходи мають передбачати:

- забезпечення прозорості процесу мирних переговорів чи переговорів щодо потенційних територіальних поступок з боку України та їх умов;

- проведення учасниками переговорного процесу роз'яснювальної роботи/інформаційної кампанії для депутатів і суспільства в цілому про потенційні наслідки переговорного процесу та втрати суверенітету над певними територіями;

- заміщення всіх вакантних посад у КСУ (див. п. 2 цього документа);

- пріоритизацію КСУ справ, пов'язаних зі зміною території України та проведенням всеукраїнського референдуму;

- проведення учасниками переговорного процесу консультацій із суддями КСУ у

відставці, експертами з конституційного права щодо конституційності міжнародного договору про зміну території України перед його підписанням;

- зупинення бойових дій для підготовки референдуму (до його призначення) та забезпечення планування видатків на його проведення, визначення джерел фінансування таких видатків;

- дотримання Конституції та Регламенту Верховної Ради під час прийняття закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України та постанови про призначення всеукраїнського референдуму про зміну території України.

4. Відповідність Закону «Про всеукраїнський референдум» викликам, що зумовлені війною

Конституція України прямо не забороняє призначення і проведення всеукраїнського референдуму під час дії режиму воєнного стану – така заборона закріплена у Законах України «Про правовий режим воєнного стану» і «Про всеукраїнський референдум». Відповідно, виключення з них положень, якими встановлено ці заборони, формально відкриває дорогу для призначення і проведення всеукраїнського референдуму в умовах воєнного стану.

Згідно з Кодексом належних практик з питань референдумів Венеційської комісії, референдуми мають відбуватися з дотриманням тих самих принципів, що й вибори – на основі принципів загального, рівного, вільного та таємного волевиявлення, в умовах, які забезпечують повагу до фундаментальних прав і свобод людини та громадянина та наявності і функціонування процедурних гарантій дотримання цих принципів.

Закон «Про всеукраїнський референдум» був прийнятий до початку російського повномасштабного вторгнення в Україну і не враховує зумовлених війною викликів. Ці виклики ставлять під сумнів можливість проведення всеукраїнського референдуму відповідно до міжнародних стандартів та довіру до його результатів в Україні й за її межами.

4.1. Забезпечення принципів загального та рівного права голосу

За різними оцінками, за межами території України перебуває від 5 до 7,5 млн громадян України. Чисельність Збройних Сил України оцінюють у 880–990 тис. осіб, а загальна кількість зареєстрованих ВПО становить 4,6 млн осіб. Загальна кількість громадян з інвалідністю з початку повномасштабного вторгнення зросла на 600 тис. і становить більше 3,4 млн осіб – із тенденцією до зростання. Без забезпечення участі цих категорій виборців у голосуванні на всеукраїнському референдумі його не можна буде вважати проведеним із дотриманням принципів загального та рівного права голосу.

Згідно з чинним законодавством, закордонні виборчі дільниці можуть утворюватися лише при дипломатичних установах України за кордоном та у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України. Після початку повномасштабного російського вторгнення в Україну кількість виборців у низці держав (Німеччина, Польща, Чехія) суттєво зросла, однак кількість закордонних дільниць при цьому залишилася незмінною. Наприклад, у Польщі на 4 виборчі дільниці припадає 1,5 млн громадян України, тобто майже по 375 тис. на одну дільницю. Цілком очевидно, що забезпечити голосування такої кількості учасників референдуму у день голосування буде фізично неможливо. У випадку утворення додаткових дільниць (наприклад за межами дипломатичних установ) державі необхідно буде визначити, де саме утворювати такі дільниці, скільки їх має бути, яку кількість виборців до них відносити, як забезпечити безпеку голосування і з яких саме джерел фінансувати їх утворення. У будь-якому випадку для збільшення кількості закордонних дільниць поза дипломатичними установами необхідно отримати згоду відповідних іноземних держав, мати час на їх відкриття і забезпечення функціонування, фінансування відповідних витрат, забезпечення безпеки виборців і членів комісій, забезпечення дотримання процедур голосування та підрахунку голосів. Розв'язати ці питання в

умовах активних бойових дій, міграції виборців і наявності безпекових ризиків складно, якщо взагалі можливо.

Виборчий кодекс передбачає, що військовослужбовці голосують на звичайних виборчих дільницях, а для голосування їм надається відпустка. У виняткових випадках ЦВК може утворювати тимчасові спеціальні дільниці за місцем дислокації військових частин. До початку повномасштабного російського вторгнення в Україну такий підхід до організації голосування відповідав загальноєвропейській практиці та міжнародним стандартам і дозволяв військовослужбовцям реалізувати своє право голосу. Однак в умовах ведення бойових дій військовослужбовці, безпосередньо залучені до виконання бойових завдань (їх кількість, за деякими оцінками, становить приблизно 300 тис. людей), не проголосують на звичайних виборчих дільницях, адже не зможуть залишити позиції, отримати відпустку і поїхати голосувати на найближчі до місця дислокації дільниці. Створення спеціальних дільниць за місцем дислокації військовослужбовців також не розв'яже проблеми – приміщення таких комісій стануть мішенню для держави-агресора, а приховати їх розташування буде неможливо. До того ж масове створення кількох сотень таких дільниць не відповідатиме загальноєвропейській практиці: у переважній більшості держав ЄС військовослужбовці можуть проголосувати або на звичайних дільницях, або поштою, або, як виняток (Естонія), шляхом електронного голосування. Утворення спеціальних дільниць для військовослужбовців суперечитиме й Кодексу належних практик у виборчих справах: голосування на таких дільницях з об'єктивних причин є непрозорим (доступ сторонніх осіб на ці дільниці обмежений із безпекових міркувань), а непрозорість цього процесу посилює ризики фальсифікацій та впливу адміністративного ресурсу на його результати. Без стійкого припинення вогню забезпечити голосування на виборчих дільницях військовослужбовців, залучених до виконання бойових завдань, буде практично неможливо.

З суттєвими проблемами в реалізації права голосу на референдумі стикнуться і

внутрішньо переміщені особи й інші виборці, які перебуватимуть на відносно безпечних територіях. Після проведення місцевих виборів у 2020 році межі виборчих дільниць не переглядались. За даними заступника Голови ЦВК Сергія Дубовика, в Україні станом на грудень 2025 року функціонувало лише 75% дільниць. При цьому в результаті масового вимушеного переміщення громадян кількість виборців на окремих дільницях може суттєво перевищувати встановлену Виборчим кодексом межу в 2500 осіб. Це негативно вплине на організацію голосування у день проведення референдуму (черги, скупчення виборців у приміщенні для голосування, заповнення виборчих бюлетенів поза кабінками для голосування, складнощі у здійсненні спостереження за перебігом голосування та підвищені ризики фальсифікацій). Без зміни меж дільниць участь у референдумі для багатьох його потенційних учасників може стати неможливою або суттєво ускладненою. Навіть якщо такий перегляд буде проведено (більш детально див п. 3.1 цього документа), будь-яке погіршення безпекової ситуації може призвести до значних внутрішніх та зовнішніх міграцій виборців незадовго до дня голосування.

Участь у референдумі 1,4 млн виборців, які не мають виборчої адреси, потребує спрощення порядку її зміни – інакше ця категорія виборців узагалі не зможе проголосувати на референдумі. З суттєвими труднощами у реалізації права голосу в умовах воєнного стану стикнуться і виборці з інвалідністю: рівень доступності дільниць після початку війни суттєво погіршився, тоді як для забезпечення дільниць індивідуальними пристосуваннями необхідний час (для проведення оцінки потреб у таких пристосуваннях, їх закупівлі, передачі на дільницю) та значні витрати.

Належно забезпечити принципи загального і рівного права голосу в умовах ведення бойових дій зі збереженням наявних процедур голосування (на виборчих дільницях у приміщеннях для голосування) взагалі неможливо. Реалізація ж цих принципів в умовах стійкого припинення вогню, але зі

збереженням обмежень, пов'язаних із дією режиму воєнного стану, буде обмеженою. Альтернативою голосуванню на виборчих дільницях могло б стати поштове або електронне голосування, однак для його впровадження немає безпекових та інших передумов (більш детально див. п. 4.3 нижче). Нemoжливість реалізації права голосу значною частиною зареєстрованих виборців може призвести до того, що він буде визнаний таким, що не відбувся. Якщо ж референдум буде визнано таким, що відбувся, але участь у ньому не зможуть взяти мільйони українських виборців, його результати можуть втратити легітимність в очах суспільства.

4.2. Забезпечення фундаментальних прав та умов для вільного волевиявлення

Режим воєнного стану передбачає обмеження низки громадянських і політичних прав громадян (зокрема права на свободу пересування, вільне вираження поглядів, свободу мирних зібрань тощо). У Звіті за 2025 рік Європейська комісія визнала застосування цих обмежень пропорційним поставленій меті і на ставила під сумнів доцільність їх збереження. Будь-які передумови для скасування цих обмежень в умовах активного ведення бойових дій, погіршення безпекової ситуації, обстрілів цивільної інфраструктури державою-агресором, проведення активних дезінформаційних кампаній та кібератак відсутні. Водночас збереження обмежень фундаментальних прав громадян суттєво обмежує можливості для здійснення агітації референдуму: проведення публічних заходів, використання медіа, організацію зустрічей із прихильниками та опонентами питання референдуму, а також можливості участі у самому голосуванні. Відсутність можливостей для вільного проведення агітації не дозволить потенційним учасникам вільно сформулювати свою позицію щодо винесеного на референдум питання. Без створення умов для вільного формування волі виборців проведений під час дії режиму воєнного стану референдум – навіть за умови стійкого припинення вогню – суперечитиме міжнародним стандартам, а

достовірність його результатів буде поставлена під сумнів.

4.3. Відсутність безпекових та інших умов для впровадження альтернативних способів голосування (поштового, електронного голосування тощо)

Оскільки в умовах дії режиму воєнного стану забезпечити голосування на дільницях для значної частини виборців (військовослужбовці, виборці, які перебувають за межами держави) буде складно, якщо взагалі можливо, окремі політики розглядають можливість впровадження електронного і поштового голосування як альтернативи «традиційному» способу голосування (на виборчій дільниці). В контексті можливих президентських виборів підтримку ідеї електронного голосування у грудні 2025 року висловив Президент. Однак можливість запровадження поштового й електронного голосування на виборах та референдумі викликає низку обґрунтованих сумнівів:

- проведення електронного чи поштового голосування в умовах наявності обмежень фундаментальних прав все одно не створить умов для вільного формування та вираження волі виборців і забезпечення рівних умов для проведення агітації референдуму, а отже – проведення референдуму відповідно до міжнародних стандартів;

- в умовах підвищених ризиків кіберзагроз та інших зовнішніх втручань в організацію та проведення поштового чи електронного голосування ризик спотворення його результатів є надвисоким;

- для окремих категорій виборців (літні люди тощо) участь у поштовому чи, тим більше, електронному голосуванні може бути проблемною – його впровадження потребуватиме проведення активної інформаційної кампанії у «традиційних» медіа щодо процедур голосування;

- ідея впровадження електронного голосування неоднозначно сприймається суспільством. За даними окремих соціологічних досліджень, впровадження електронного голосування на території України у 2024 році

підтримувало лише 38% українських громадян. За даними Громадянської мережі ОПОРА, у 2023 році серед громадян, які перебували за межами держави, довіру до електронного голосування висловили 68% опитаних, до поштового – лише 48%;

- надання виборцям, які перебувають за межами держави, можливості проголосувати поштою або через інструменти електронного голосування потребує надання такої самої можливості виборцям, які перебувають на території Росії. Позбавлення виборців у Росії можливості скористатися цими інструментами суперечить принципу рівного виборчого права, а отже – і Конституції. З іншого боку, масова участь у голосуванні виборців, які перебуватимуть на території держави-агресора чи окупованих нею територіях, в умовах відсутності умов для вільного волевиявлення, незалежного спостереження, ризиків маніпуляцій і фальсифікацій може спотворити загальний результат референдуму;

- в державах Європи проведення електронного голосування є радше винятком, аніж усталеною практикою. Наразі цей спосіб голосування передбачений лише законодавством Естонії, а інші держави припинили експерименти/пілотні проєкти з його проведення і не масштабували їх до національних виборів або референдумів. Не в останню чергу – через брак суспільної довіри та неможливість достовірно підтвердити кінцевий результат;

- в Україні немає умов, які б дозволили провести поштове або електронне голосування відповідно до міжнародних стандартів. За Кодексом належних практик у виборчих справах Венеційської комісії, поштове голосування допустиме лише тоді, якщо під час його проведення повністю виключено ризики залякування та фальсифікацій, якщо поштові служби функціонують надійно та безпечно, якщо воно звужене до окремих категорій виборців – які перебувають за кордоном, у лікувальних закладах, в установах виконання покарань чи мають обмежену мобільність. Електронне голосування може відбуватися лише тоді, якщо воно є безпечним і надійним, забезпечено таємністю

голосування, прозорість функціонування системи електронного голосування, а виборці мають можливість переконатись у результатах власного голосування чи змінити їх протягом визначеного строку.

Як альтернативу поштовому й електронному голосуванню також обговорюють ідею багатоденного голосування на виборчих дільницях для всіх чи певних категорій виборців. Однак запровадження такого голосування є сумнівним з погляду відповідності Конституції (принаймні на виборах, які мають проводитися винятково в неділю) і породжуватиме низку нових викликів (необхідність зберігання використаних і невикористаних бюлетенів, щоденної фіксації видачі бюлетенів членам комісії для проведення голосування, проведення щоденних підготовчих засідань комісії перед початком голосування тощо). В умовах активних бойових дій мінімізувати або усунути ці виклики буде складно.

Для впровадження в умовах воєнного стану і навіть після його скасування поштового та електронного голосування як альтернативи голосуванню в приміщенні для голосування на дільниці відсутні безпекові, правові та інші передумови, які б дозволили провести таке голосування відповідно до міжнародних стандартів. Перехід на багатоденне голосування є сумнівним з погляду відповідності Конституції (КСУ може поширити необхідність голосування на виборах саме у неділю на голосування на референдумах) та породжує суттєві виклики, які не можуть бути ефективно подолані без стійкого припинення вогню.

4.4. Інші виклики

Чинна редакція Закону «Про всеукраїнський референдум» не враховує й інших суттєвих викликів. Серед них – потенційні труднощі у формуванні складу комісій референдуму через відсутність охочих працювати в них; необхідність навчання членів комісій (Закон «Про всеукраїнський референдум» із моменту його прийняття не застосовувався на практиці); створення належних умов для роботи комісій (від забезпечення приміщеннями, придатними для роботи і проведення голосування, до

забезпечення генераторами на випадок відсутності електропостачання, технікою, засобами зв'язку, стабільним підключенням до мережі Інтернет тощо). Суттєвими є ризики зриву голосування на дільницях через погіршення безпекової ситуації напередодні чи в день голосування, інформаційного втручання держави-агресора в агітаційну кампанію чи процес референдуму загалом (через дезінформацію, кібератаки тощо), безпеки транспортування бюлетенів та іншої документації референдуму, зловживання адміністративним ресурсом або фальсифікацій результатів волевиявлення через відсутність належних умов для здійснення спостереження. Це далеко не повний перелік проблем, які законодавець має усунути задовго до призначення потенційного референдуму.

Створення належних умов для проведення всеукраїнського референдуму про зміну території України потребує або внесення змін до Закону «Про всеукраїнський референдум» для урахування всіх зумовлених війною викликів, або прийняття *ad hoc* закону про особливості проведення всеукраїнського референдуму про зміну території, який застосовуватиметься лише один раз. Більш обґрунтованим видається прийняття саме *ad hoc* закону – вплив зумовлених війною викликів на підготовку і проведення референдуму суттєво зменшиться після припинення бойових дій та початку мирного врегулювання. Зміст цього закону буде залежати від того, коли саме проводитиметься референдум – під час дії режиму воєнного стану чи після його припинення/скасування. Однак навіть за умови прийняття цього закону провести всеукраїнський референдум, який би відповідав міжнародним стандартам, в умовах тривалих бойових дій буде неможливо, а у разі стійкого припинення вогню без скасування обмежень прав, зумовлених запровадженням воєнного стану, – дуже складно.

5. Виклики, пов'язані з визнанням всеукраїнського референдуму таким, що не відбувся

За чинним Законом України «Про всеукраїнський референдум», закон про

ратифікацію міжнародного договору про зміну території України вважається не затвердженим, якщо участь у голосуванні на референдумі взяло менше половини виборців, включених до ДРВ, або якщо за закон проголосувало менше половини учасників референдуму, які взяли участь у голосуванні. Умовою встановлення кількості виборців, включених до ДРВ, є проведення системного оновлення та аудиту бази даних Реєстру – без такого оновлення і верифікації його повноти неможливо достовірно встановити результат референдуму.

Встановлення кворуму явки учасників як умови визнання референдуму таким, що відбувся, не повністю відповідає міжнародним стандартам. Кодекс належної практики з питань референдумів Венеційської комісії прямо не рекомендує встановлювати поріг явки як умову визнання референдуму таким, що відбувся, – допускається лише закріплення порогу схвалення (тобто мінімальної

кількості зареєстрованих виборців, які мають підтримати питання референдуму для того, щоб його результат вважався легітимним), однак застосування порогу схвалення має обмежуватися питаннями «фундаментальної конституційної важливості».

Закони про референдуми більшості держав Європи не встановлюють порогу явки учасників як умови визнання загальнонаціонального референдуму таким, що відбувся. До винятків із цього правила належать лише 7 держав (див. Таблицю 1 нижче). У трьох державах Європи кворуми явки з різних причин були скасовані або зменшені: в Сербії (у 2022 році внаслідок внесення змін до Конституції), Хорватії (у 2010 році для забезпечення успішного голосування за вступ до ЄС) та Румунії (у 2014 році кворум явки знижено з 50% до 30% та впроваджено кворум схвалення 25% через нерезультативність попередніх референдумів, зокрема стосовно імпічменту Президента).

Таблиця 1. Держави Європи, законодавство яких встановлює пороги явки на загальнодержавних референдумах

Держава	Кворум	Особливості
Італія	Понад 50% зареєстрованих виборців	Лише на скасувальних референдумах
Латвія	Різні пороги явки залежно від питання	- Більш як половина виборців, які взяли участь у попередніх парламентських виборах: законодавчі референдуми щодо зупинених Президентом законів та законів, ініційованих виборцями, які були змінені або відхилені Сеймом; референдуми, пов'язані з членством у ЄС. - Більш як половина всіх зареєстрованих виборців (поріг схвалення): питання конституційного референдуму за народною ініціативою або пов'язане зі зміною окремих положень Конституції. - Більш як 2/3 виборців, які взяли участь у попередніх парламентських виборах: розпуск парламенту.
Литва	Понад 50% зареєстрованих виборців	Лише на обов'язкових референдумах; не застосовується на консультативних. Обов'язкові: участь у міжнародних організаціях, яка передбачає часткову передачу суверенітету; зміни до Конституційного закону про неучасть у пострадянських альянсах, внесення змін до 2 розділів Конституції (щодо фундаментальних принципів та процедури зміни Конституції)
Польща	Те саме	Якщо явка становить 50% або менше, референдум вважається консультативним
Португалія	Те саме	Якщо явка становить 50% або менше, референдум вважається консультативним
Румунія	Не менш як 30% зареєстрованих виборців; кворум схвалення — 25% зареєстрованих виборців	Якщо кворум явки і кворум схвалення відсутні, референдум вважається таким що не відбувся, однак його результати мають консультативне значення
Словаччина	Понад 50% зареєстрованих виборців	Якщо явка становить 50% або менше, референдум вважається таким, що не відбувся
Угорщина	Те саме	Лише на референдумах за народною ініціативою

Збереження у Законі «Про всеукраїнський референдум» кворуму явки має свої переваги та недоліки (Таблиця 2). Основним ризиком його збереження є висока ймовірність визнання

всеукраїнського референдуму про зміну території таким, що не відбувся, – через бойкотування його тими, хто виступає проти будь-яких територіальних поступок із боку України.

Таблиця 2. Збереження кворуму явки на всеукраїнському референдумі про зміну території: аргументи «за» і «проти»

Аргументи за збереження кворуму явки	Аргументи на користь скасування кворуму явки
• Збереження кворуму явки — один з аргументів для виключення територіальних питань і юридичного визнання відмови від територій із потенційного мирного договору. • Високі ризики російського втручання (дезінформація, маніпулювання тощо) у формування і вираження волі учасників референдуму, впливу на явку. • Участь у референдумі менше половини зареєстрованих виборців поставить під сумнів легітимність його результату та може призвести до протистояння у суспільстві. • Кворум явки стимулює державу як ініціатора референдуму проводити більш активну роз'яснювальну кампанію щодо нього.	• Відмова від кворуму явки — 100% результативність референдуму. • Визнання референдуму таким, що не відбувся, означає скасування міжнародного договору про зміну території і зрив мирних переговорів із ризиком дискредитації України як учасника переговорного процесу. • Виборців, які не підтримують питання референдуму, можуть стимулювати до його бойкотування — високий абсентеїзм призведе до визнання референдуму таким, що не відбувся. • Повторне проведення референдуму можливе лише через рік, і його результативність так само не гарантована. • Значна частина виборців (військовослужбовці, виборці за межами держави) можуть стикнутися з проблемами в реалізації права на участь у референдумі навіть за умови підтримки питання референдуму. Їх неучасть матиме ті самі наслідки, що й голосування проти питання референдуму

Хоча збереження кворуму явки на всеукраїнському референдумі щодо зміни території України не відповідає рекомендаціям Венеційської комісії, ризики втручання держави-агресора у процес підготовки та проведення референдуму і її впливу на його результат, а також потенційне несприйняття більшістю громадян результатів голосування меншості, є достатніми аргументами на користь збереження цього кворуму принаймні для референдуму щодо зміни території України. Верховна Рада, Президент та ЦВК мають провести інформаційну кампанію для виборців щодо необхідності участі у голосуванні, потенційних наслідків голосування на референдумі та утримання від участі в ньому.

До Закону «Про всеукраїнський референдум» варто внести зміни, які дозволятимуть проводити референдум про зміну території раніше, ніж за рік після визнання референдуму стосовно того самого питання таким, що не відбувся.

У процесі потенційних мирних переговорів слід враховувати/визначати: 1) ризик несхвалення на референдумі будь-яких територіальних поступок; 2) воєнну та міжнародно-правову невизначеність, зумовлену неможливістю прогнозування результатів такого референдуму; 3) подальші кроки учасників переговорного процесу у випадку визнання референдуму таким, що не відбувся.

6. Виклики, пов'язані з затвердженням на всеукраїнському референдумі питання про зміну території України

Після підписання у 1947 році Паризьких мирних договорів між державами-переможницями у Другій світовій війні та союзниками Німеччини в Європі (Болгарія, Італія, Румунія, Угорщина та Фінляндія) випадки перегляду кордонів за результатами воєнних конфліктів були винятковими. Їх перелік обмежується єгипетсько-ізраїльською мирною угодою 1979 року (вихід Ізраїлю з Синайського півострова та повернення півострова Єгипту), Сан-Францискським мирним договором 1951 року (відмова Японії від територіальних претензій на Корею, Тайвань, Курильські острови, Сахалін) та Договором про остаточне врегулювання щодо Німеччини 1990 року (остаточне підтвердження кордонів об'єднаної Німеччини та її територіальних втрат після Другої світової війни). Решта найбільших міждержавних збройних конфліктів другої половини ХХ століття (Корейська війна, індо-пакистанські війни, ірано-іракська війна тощо) закінчились або поверненням до кордонів, які існували до початку війни, або невеликими взаємними обмінами територіями чи розмежуванням кордонів відповідно до фактичного контролю сторін без взаємного юридичного визнання територіальних втрат або надбань.

Потенційна фіксація територіальних втрат України у міжнародному договорі, затвердженому всеукраїнським референдумом, створить два основні прецеденти:

- повернення до практики перегляду кордонів, яка існувала у період між Першою та Другою світовими війнами, коли сильніші економічно або військово держави примушували нейтральні або невеликі держави до територіальних поступок або ділили їх між собою (Мюнхенський договір 1938 року щодо Чехословаччини, Пакт Молотова-Ріббентропа 1939 року щодо Польщі, Латвії, Литви й Естонії, Потсдамський договір 1945 року щодо Польщі);

- відхід від міжнародно визнаних принципів непорушності кордонів, неприпустимості

погрози силою чи застосування сили проти територіальної недоторканості або політичної незалежності будь-якої держави, незаконності будь-яких територіальних надбань, здобутих силою (стаття 2(4) Статуту ООН, Декларація Генеральної Асамблеї ООН про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН, Гельсінський заключний акт 1975 року та Паризька хартія для нової Європи 1990 року).

Таким чином, із міжнародного погляду затвердження на всеукраїнському референдумі будь-яких змін території України в межах мирного врегулювання фактично означатиме:

- руйнування європейської архітектури безпеки, формування якої завершилося в 1975 році підписанням Заключного акту НБСЄ і визнанням принципу непорушності кордонів в Європі;

- створення умов для наступних порушень Статуту ООН, невиконання міжнародних зобов'язань, руйнування системи міжнародного права в цілому;

- можливість безкарного застосування сили проти територіальної цілісності будь-якої держави;

- можливість примусової легітимації перегляду кордонів внаслідок застосування сили через примушування однієї зі сторін до юридичного визнання перегляду кордонів.

7. Виклики, пов'язані з одночасним проведенням виборів Президента України та всеукраїнського референдуму про зміну території України

Коментуючи питання можливого проведення виборів Президента в умовах дії режиму воєнного стану, Президент України не заперечив можливості проведення таких виборів одночасно з всеукраїнським референдумом про зміну території. Серед очевидних переваг такого підходу можна назвати такі:

- економія коштів за рахунок дублювання процедур (одночасне транспортування бюлетенів, проведення засідань комісій, оплата праці членів комісій, інформаційна кампанія для виборців щодо процедур реалізації

виборчого права/права на участь у референдумі, оновлення ДРВ тощо);

- можливість одночасного усунення викликів, які стоять на шляху організації виборчого процесу та процесу референдуму;

- забезпечення правової визначеності як щодо особи, яка обійматиме посаду Президента, так і щодо результатів мирного врегулювання, зокрема територіальних змін;

- можливість підвищення явки на референдумі за рахунок явки на виборах Президента і навпаки;

- зменшення вартості обох кампаній для кандидатів у Президенти за рахунок поєднання ресурсів на обидві кампанії;

- досягнення більшого ступеня визначеності щодо мирного врегулювання (для кожного з процесів не потрібно укласти окремі угоди про припинення вогню).

До недоліків одночасного проведення виборів Президента та всеукраїнського референдуму належать:

- підвищення функціонального навантаження на виборчі комісії, суди (щодо врегулювання виборчих спорів) та інші органи влади;

- складність синхронізації обох процесів (призначення референдуму залежить від висновку КСУ щодо міжнародного договору про зміну території та прийняття парламентом закону про ратифікацію цього договору, тоді як призначенню виборів Президента не заважає ніщо);

- більш тривалий підрахунок голосів і взаємозалежність результатів голосування (наприклад визнання голосування на дільниці чи зрив процесу голосування в частині виборів Президента може призвести до визнання голосування на цій дільниці недійсним/зриву процесу голосування і в частині референдуму);

- неможливість одночасного забезпечення представництва у виборчих комісіях кандидатів у Президенти, прихильників та опонентів питання референдуму;

- збільшення часу голосування одного виборця вдвічі, що за високої явки і потенційних проблем у реалізації права голосу може негативно вплинути на організацію голосування (черги на дільницях, порушення

таємності голосування, підвищені ризики фальсифікацій);

- переповненість приміщень для голосування через одночасну присутність офіційних спостерігачів на виборах та референдумі, довірених осіб кандидатів;

- збільшення вдвічі тривалості підрахунку голосів і встановлення підсумків голосування;

- підвищений ризик впливу адміністративного ресурсу на результати референдуму (чинний глава держави фактично поєднуватиме статус кандидата у Президенти та підписанта міжнародного договору, закон про ратифікацію якого виноситиметься на референдум);

- складність здійснення контролю за дотриманням законодавства, зокрема в частині фінансування обох кампаній.

Додаток 1. Порядок призначення, проведення і встановлення результатів всеукраїнського референдуму щодо зміни території України згідно з Конституцією та чинними законами України

Укладання від імені України Президентом України або іншим суб'єктом (за дорученням Президента) міжнародного договору щодо зміни території України (ст. 3 Закону «Про міжнародні договори України»).

Внесення Президентом або Кабінетом Міністрів (ч. 1 ст. 193 Регламенту Верховної Ради) проекту Закону про ратифікацію міжнародного договору на розгляд парламенту з одночасним зверненням до Конституційного Суду України стосовно конституційності міжнародного договору щодо зміни території України (ч. 1 ст. 151 Конституції України, ч. 1 ст. 21 Закону «Про всеукраїнський референдум»). Суб'єктами права на конституційне звернення є Президент, Кабінет Міністрів та не менш як 45 народних депутатів України (ст. 151 Конституції України; п. 1 ч. 1 ст. 53, ч. 1 ст. 54 Закону «Про Конституційний Суд України»).

Відкриття Конституційним Судом провадження у справі про конституційність міжнародного договору щодо зміни території України та зупинення процесу призначення всеукраїнського референдуму Верховною Радою України (без прийняття окремого рішення щодо такого зупинення) на період

до ухвалення КСУ висновку у справі щодо відповідності міжнародного договору Конституції (абз. 2 ч. 3 ст. 21 Закону «Про всеукраїнський референдум»). Верховна Рада також може прийняти рішення про перенесення розгляду законопроекту про ратифікацію міжнародного договору (незалежно від того, чи відкрив КСУ провадження у справі, чи ні) до одержання висновку КСУ (ч. 2 ст. 199 Регламенту Верховної Ради України).

Розгляд справи КСУ та ухвалення висновку в ній не пізніше ніж на 30-й день після отримання конституційного звернення (ч. 4 ст. 21 Закону «Про всеукраїнський референдум»).

Після отримання висновку КСУ про конституційність міжнародного договору – розгляд законопроекту відповідно до вимог Регламенту, прийняття закону про ратифікацію міжнародного договору, підписання закону Головою Верховної Ради України та скерування його на підпис Президенту. У випадку отримання висновку КСУ про неконституційність міжнародного договору – припинення процесу призначення референдуму (ч. 5 ст. 21 Закону «Про всеукраїнський референдум»).

Після підписання Президентом закону про ратифікацію – невідкладне прийняття ВРУ постанови про призначення всеукраїнського референдуму щодо питання про зміну території України (ч. 2 ст. 15, ст. 27 Закону «Про всеукраїнський референдум»).

Прийняття Закону України про внесення змін до закону про Державний бюджет України щодо фінансового забезпечення підготовки та проведення всеукраїнського референдуму не пізніше дня прийняття постанови Верховної Ради України про призначення всеукраїнського референдуму про зміну території України (ч. 3 ст. 65 Закону «Про всеукраїнський референдум»).

Початок процесу всеукраїнського референдуму з наступного дня після опублікування постанови Верховної Ради про призначення референдуму (ст. 22 Закону «Про всеукраїнський референдум»). Будь-який суб'єкт права на конституційне подання може звернутися до КСУ з поданням щодо конституційності постанови про призначення

всеукраїнського референдуму (ч. 2 ст. 21 Закону «Про всеукраїнський референдум»). Визнання постанови неконституційною тягне за собою припинення процесу референдуму (ч. 3 ст. 22 Закону «Про всеукраїнський референдум»).

Проведення всеукраїнського референдуму в останню неділю 60-денного строку з дня опублікування постанови про його призначення (ст. 27 Закону «Про всеукраїнський референдум»).

Встановлення результатів всеукраїнського референдуму і прийняття ЦВК одного з двох рішень: 1) про визнання закону про ратифікацію міжнародного договору прийнятим або 2) про визнання закону про ратифікацію міжнародного договору не затвердженим (ч. 7, 8 ст. 117 Закону «Про всеукраїнський референдум»). Закон про ратифікацію міжнародного договору вважається не затвердженим, якщо: участь у голосуванні на референдумі взяли менше 50% виборців, включених до ДРВ (референдум вважається таким, що не відбувся) або якщо референдум відбувся, однак за винесене на нього питання проголосувало менше половини виборців, які взяли участь у голосуванні (ч. 6, 7 ст. 117 Закону «Про всеукраїнський референдум»).

Офіційне оголошення ЦВК результатів всеукраїнського референдуму не пізніш як на п'ятий день із дня встановлення його результатів, якщо дії ЦВК щодо складання протоколу референдуму не було оскаржено до суду (ст. 118 Закону «Про всеукраїнський референдум»).

Офіційне опублікування закону про ратифікацію міжнародного договору щодо зміни території України протягом 5 днів після офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму.

Набрання чинності затвердженим на всеукраїнському референдумі законом про ратифікацію міжнародного договору щодо зміни території України через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення або у строк, визначений самим законом про ратифікацію, але не раніше дня його офіційного опублікування (ст. 120 Закону «Про всеукраїнський референдум»).

Потенційне проведення нового референдуму стосовно затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору щодо зміни території України (якщо закон про ратифікацію не був затверджений) не раніше ніж за один рік з дня оголошення результатів

референдуму, на якому закон про ратифікацію не був затверджений (ч. 2 ст. 4 Закону «Про всеукраїнський референдум») (*ОПОРА* (<https://opora.ua.org/vybory/klyuchovi-vikliki-pov-yazani-z-mozhlivim-provedennnyam-referendumu-25900>)). – 2026. – 5.01).

А.Магера, експерт Центру політико-правових реформ, заступник Голови Центральної виборчої комісії (2007-2018)

«Референдум про мир»: чи може влада спертися на волю народу

Україна входить у фазу складних і потенційно болісних переговорів. Питання територій – одне з найгостріших. Росія наполягає на виведенні українських військ із Донецької та Луганської областей. Президент України публічно виступає проти таких умов. Водночас зовнішній тиск посилюється: зокрема Дональд Трамп прямо говорить про необхідність поступок як умову припинення війни.

Внутрішня ситуація також далека від стабільної. Кризові явища в системі управління, корупційні скандали, серйозні проблеми з мобілізацією, суспільна втома після чотирьох років повномасштабної війни – усе це створює контекст, у якому країні об'єктивно може знадобитися пауза. Питання лише в тому, на яких умовах.

До чого саме призведуть переговори, наразі невідомо. Проте вже прозвучала ключова теза: президент допустив, що в певний момент йому, можливо, доведеться спертися на думку народу. Саме в цій точці політична логіка стикається з правовою.

Чи дозволяють чинне законодавство та Конституція України сьогодні винести такі питання на всеукраїнський референдум? І якщо політична реальність підштовхуватиме владу до такого кроку – чи є спосіб це зробити та чи взагалі потрібно його шукати?

Так, історія знає подібні приклади. У Великій Британії рішення про вихід із Європейського Союзу було ухвалено після референдуму. Формально країна не мала «загального» закону про референдуми як

обов'язковий інститут демократії – британська конституція некодифікована й базується, зокрема, на прецедентах і актах парламенту. Проте референдум щодо Brexit було проведено на підставі спеціального закону – European Union Referendum Act 2015, ухваленого парламентом. Це, однак, не зняло політичної напруги, а навпаки – спричинило багаторічну інституційну кризу та глибокий розкол у суспільстві.

Україна – не Велика Британія. Вона має писану Конституцію, чітко розмежовані повноваження органів влади і значно вищі ризики для державності в умовах війни. Саме тому питання полягає не лише в тому, чи може влада апелювати до волі народу, а й у тому, чи є для цього конституційно допустимий механізм – і що станеться, якщо спробувати створити його політично, а не правовими засобами.

Що Конституція України взагалі дозволяє стосовно референдумів

Конституція України доволі чітко окреслює, коли, хто і з яких питань може проводити референдум. Простір для політичних імпровізацій тут значно вужчий, аніж це часто уявляють у публічних дискусіях.

Основний Закон розрізняє місцеві та всеукраїнські референдуми. Місцеві референдуми можливі лише на рівні територіальних громад – сільських, селищних, міських – а також в Автономній Республіці Крим із питань, віднесених до її відання. Обласних і районних референдумів Конституція не

передбачає, оскільки не існує відповідних громад як суб'єктів волевиявлення. Водночас із 2012 року в Україні немає чинного закону про місцеві референдуми. Це означає, що жоден місцевий референдум сьогодні не може бути призначений законно, а будь-які спроби такого голосування є юридично нікчемними.

Єдиною формою референдуму, що залишається законодавчо врегульованою, є всеукраїнський референдум. Конституція встановлює вичерпне коло суб'єктів, які можуть його призначати.

Президент України призначає всеукраїнський референдум лише в одному випадку – для затвердження закону про внесення змін до розділів I, III або XIII Конституції, вже ухваленого Верховною Радою.

Верховна Рада України, зі свого боку, може призначити референдум лише щодо зміни території України – і виключно в межах конституційної логіки збереження суверенітету й територіальної цілісності держави.

Жодних інших повноважень щодо призначення всеукраїнського референдуму Конституція не містить – ані для президента, ані для парламенту.

Окремо передбачено можливість референдуму за народною ініціативою (за умови збирання не менш як трьох мільйонів підписів у щонайменше 16 областях – не менш як по 100 тисяч підписів у кожній). Але й тут діє принципове обмеження: такий референдум не може виходити за межі Конституції й стосуватися питань, які за своєю природою не допускаються до референдумного розгляду. І стаття 74 Конституції України містить далеко не вичерпний перелік обмежень для ініціювання та проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Отже, всеукраїнський референдум в Україні – це не універсальний інструмент «опори на волю народу», а чітко обмежений механізм прямої демократії з визначеними суб'єктами, предметами та процедурами.

Що мається на увазі під «референдумом про мир» – і чому це проблема

У публічному просторі формулу «референдум про мир» використовують дедалі частіше. Однак із юридичного погляду вона є радше політичною метафорою, ніж визначеним правовим інструментом.

Конституція України не знає такого предмета референдуму. Під цим формулюванням можуть матися на увазі різні речі: схвалення міжнародного договору, погодження його окремих умов, загальнополітична консультація з громадянами або плебісцит. Жоден із цих варіантів у такому вигляді не передбачений чинною конституційною моделлю.

Особливо принциповим є питання міжнародних договорів. Конституція чітко розмежовує повноваження в цій сфері: президент України укладає міжнародні договори, а Верховна Рада надає згоду на їх обов'язковість або ухвалює рішення про денонсацію вже чинного міжнародного договору. Референдуму в цій процедурі не передбачено.

Ба більше, відповідно до статті 9 Конституції частиною національного законодавства є лише ті чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надає парламент. Винесення таких питань на референдум означало б обхід установленої Конституцією процедури.

Чому рішення «про мир» не може бути легалізоване через референдум

Навіть теоретично укладання міжнародних договорів, що суперечать Конституції України, можливе лише після внесення змін до Основного Закону. Водночас сама Конституція містить жорсткі запобіжники.

Вона не може бути змінена, якщо запропоновані зміни передбачають обмеження прав і свобод людини, ліквідацію незалежності або порушення територіальної цілісності держави. Крім того, Конституція прямо забороняє внесення змін в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Отже, навіть гіпотетично неможливо легалізувати через референдум рішення, які виходять за межі конституційних приписів щодо суверенітету й територіальної цілісності. Саме

тому «референдум про мир» у юридичному сенсі є фікцією – він не має допустимого предмета.

Чи матиме такий референдум юридичні наслідки

Іноді припускають, що навіть за відсутності конституційної основи референдум може мати консультативний характер. Проте українська правова модель не допускає таких конструкцій.

Конституція України не передбачає консультативних референдумів. Конституційний Суд неодноразово наголошував: результати народного волевиявлення у формах безпосередньої демократії є обов'язковими для виконання.

Водночас обов'язковість результату не усуває ключової проблеми: якщо предмет референдуму є неконституційним, його рішення не може бути реалізоване в правовому полі. У такій ситуації держава опиняється в інституційній пастці – результат волевиявлення формально існує, але механізму його виконання не передбачено.

Референдум, плебісцит і небезпечна підміна понять

У світовій практиці можемо спостерігати чітке розмежування між референдумом і плебісцитом. Референдум зазвичай є інструментом ухвалення нормативних рішень – конституцій або законів. Плебісцит натомість слугує засобом політичної легітимації курсу, вже визначеного владою.

Конституція України не оперує поняттям плебісциту. Саме тому підміна референдуму плебісцитарною логікою небезпечна: вона створює ілюзію народовладдя, водночас розмиваючи межі відповідальності між народом і державними інституціями.

Конституційний Суд як запобіжник

Українська система містить інституційний механізм запобігання неконституційним сценаріям. Конституційний Суд України має повноваження оцінювати питання, запропоновані для всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, на предмет їхньої відповідності Конституції.

Таке подання може бути ініційоване президентом або не менш як 45 народними депутатами. Суд перевіряє не політичну доцільність, а конституційну допустимість питання.

Воєнний стан і межі демократії

Окремої уваги потребує контекст воєнного стану. Одним із основних принципів референдуму є принцип вільної участі, який охоплює не лише сам акт голосування громадянина, а й попередньо – вільне формування його політичної волі.

В умовах війни забезпечити цей принцип неможливо. Обмежений доступ до інформації, нерівні умови агітації, безпекові чинники й нерівність участі роблять проведення повноцінного референдуму несумісним із демократичними стандартами.

Формальна можливість змінювати закон про всеукраїнський референдум навіть під час воєнного стану не означає автоматично легітимності такого рішення.

Персоніфікований референдум як політична пастка

У публічному просторі дедалі частіше з'являються припущення, що гіпотетичний «референдум про мир» може стосуватися не безпосередньо територіальних питань чи ратифікації міжнародного договору. З огляду на бажання окремих представників влади поєднати референдум із президентськими виборами та підсилити електоральні позиції чинного президента, не можна виключати персоніфікований характер такого питання. Наприклад «Чи схвалюєте ви оприлюднений мирний план президента України Володимира Зеленського?».

Пропонувати громадянам схвалення статичного «мирного плану» в умовах динамічного розвитку війни було б і недалекоглядно, і безвідповідально. Геополітичні та військові обставини можуть змінюватися, відкриваючи для України інші, сприятливіші сценарії. Тим більше, що стратегічною метою Російської Федерації є не лише перегляд кордонів, а демонтаж і

зникнення України з політичної, етнографічної та мовної мапи світу.

Держава-агресор системно ігнорує базові принципи міжнародного права, зокрема принцип *pacta sunt servanda* – сумлінне виконання міжнародних зобов'язань. Тому будь-які «гарантії миру», отримані під тиском або загрозою сили, не можуть вважатися надійними.

Важливо також наголосити: жоден всеукраїнський референдум щодо зміни території України – ані проголошений за народною ініціативою, ані призначений Верховною Радою – не змінює положень Конституції України. Порядок зміни чітко визначений розділом XIII Основного Закону і не може бути обійдений політичними рішеннями.

Міжнародне право також не залишає простору для легалізації наслідків агресії. Згідно з резолюцією Генеральної Асамблеї ООН №3314, агресія є міжнародним злочином, а будь-які територіальні здобутки, отримані внаслідок агресії, не можуть визнаватися законними. Відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних договорів, договір, укладений під загрозою сили або її застосування, є юридично нікчемним.

Отже, навіть гіпотетичний референдум щодо схвалення «мирного плану» не матиме реальних правових наслідків. Натомість він може стати елементом передвиборної стратегії. Але якщо у державній політиці пріоритетом будуть електоральні вигоди, а не Конституція, національні інтереси та міжнародне право, то ризик втрати незалежності набуде вже не метафоричного, а цілком практичного виміру.

Чому апеляція до референдуму приваблива – й чому вона небезпечна

Апеляція до референдуму виглядає політично привабливою. Вона створює відчуття спільної відповідальності та начебто дає змогу розподілити тягар складних рішень. Але в правовій державі народовладдя не означає позаправового волевиявлення. Тим принципово й відрізняється демократія від охлократії: в першому випадку народ здійснює свою владу, реалізуючи наявні конституційні механізми, в

другому – відбувається нехтування Правом як таким.

Отже, в демократичній системі влада народу здійснюється у формах, на підставах і в порядку, визначених Конституцією та законами. Референдум, що виходить за ці межі, не зміцнює єдності, а створює ризик глибокого інституційного та суспільного розколу – особливо в умовах війни.

Саме тому питання полягає не лише в тому, чи може влада спертися на волю народу, а й у тому, чи є для цього конституційно допустимий механізм – і яку ціну для держави може мати спроба підмінити право політичною доцільністю.

Замість висновків: відповідальність, яку не можна делегувати

Україна перебуває в ситуації, для якої немає готових конституційних сценаріїв. Повномасштабна війна, руйнування міжнародного права, тиск зовнішніх акторів, питання територій, втома суспільства – все це формує реальність, яку Основний Закон не міг і не повинен був описувати детально. Конституція не містить «воєнного плану миру», так само як не передбачає готових рецептів ухвалення рішень у моменті цивілізаційного зламу.

Саме тому відповідальність за такі рішення не може бути механічно розподілена або перекладена – ані на народ, ані на референдум, ані на абстрактну «волю більшості». Згідно з Конституцією України, міжнародні договори укладає президент, а Верховна Рада надає згоду на їх обов'язковість. Це – не технічна деталь, а принципова логіка відповідальності: держава делегує складні, потенційно фатальні рішення обраним інституціям, а не виносить їх за межі правового поля.

Апеляція до думки народу в цій ситуації може мати різну мотивацію. Вона може бути спробою розділити моральний тягар рішення. Може – щирим пошуком суспільного консенсусу. А може – реакцією на внутрішню кризу довіри до інституцій, які сьогодні перебувають у стані корупційного та управлінського виснаження. Але, незалежно від мотиву, референдум не може підмінити відповідальність – і не здатний

її легалізувати там, де Конституція цього не дозволяє.

Проблема ускладнюється тим, що парламент і уряд сьогодні самі перебувають у кризі довіри. Корупційні скандали, залежність частини політичних рішень від неформальних впливів, втрата суб'єктності – все це знижує спроможність влади діяти як єдине ціле. Але на цьому тлі президент залишається фігурою, яка, попри всі застереження, порівняно з парламентом та урядом і з огляду на статус Верховного Головнокомандувача Збройних сил України зберігає під час війни вищий рівень суспільної довіри, що підтверджується соціологією. І саме це робить питання відповідальності ще гострішим.

У таких умовах реальне лідерство полягає не в тому, щоб передати рішення зовнішньому

механізму – навіть під гаслом народовладдя, – а в тому, щоб узяти його на себе в межах Конституції. З урахуванням суспільних настроїв, із відкритим поясненням логіки дій, із політичною та моральною відповідальністю за наслідки. Але без підміни правових процедур плебісцитарними імітаціями.

Народовладдя в умовах війни – це не голосування «за» чи «проти» складних міжнародних рішень. Це довіра до інституцій, які діють у межах Конституції, й готовність цих інституцій відповідати за свої рішення. Усе інше – навіть якщо виглядає демократично – створює ризик не єдності, а розламу (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/war/referendum-pro-mir-chi-mozhe-vlada-spertisja-na-volju-narodu.html>). – 2026. – 19.01).

К. Асланян, експертка з судової реформи Лабораторії законодавчих ініціатив

Верховенство права: без стратегії, етики та гідності

2025 рік приніс Україні певний поступ у реформуванні сфери правосуддя.

Повноцінно запрацювала Служба дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя (ВРП).

Вища кваліфікомісія суддів (ВККС) завершила низку конкурсних процедур, унаслідок яких у частині апеляційних судів уперше за 12 років з'явилися нові судді. Хоча не всі з них склали присягу та почали здійснювати правосуддя через зволікання президента.

Водночас Володимир Зеленський призначив двох нових суддів Конституційного суду (КСУ), розблокувавши його роботу після піврічної зупинки, та двох членів ВРП, яка призначила ще одного члена ВККС, доукомплектувавши в такий спосіб її склад.

На перший погляд може здатися, що нарешті все рухається в правильному напрямку, хоч і не так швидко, як всім би хотілося.

На жаль, далеко не все. І ось чому.

Стратегія, якої немає

Вже третій рік Україна не має комплексної Стратегії реформування та розвитку сфери

правосуддя, хоча її проєкт давно напрацьований офісом президента. Однак, попри заявлену значущість цього документа, підпис президента під ним 2025 року так і не з'явився.

Політичні гравці вдають, що так і треба: мовляв, головне – не підпис, а виконання. Та й найважливіше прописано в ухваленій урядом Дорожній карті з питань верховенства права, яка фіксує наші євроінтеграційні зобов'язання в цій сфері.

Це одночасно і так, і не так. Не можна виконати документ, якого не існує, навіть якщо деякі елементи реформи рухаються в правильному напрямку. Хоча команді заступниці керівника офісу президента Ірини Мудрої та голові Комітету ВРУ з питань правової політики Денису Маслову, який є кандидатом на посаду міністра юстиції, в цьому питанні нема чого пред'явити. Перед підписом президента на документах «його вертикалі» має стояти підпис не тільки профільного заступника (Мудрої), а й керівника ОП.

Після «Міндічгейту» цілком зрозуміло, чому попередньому очільнику офісу було не до

судових стратегій (хоча право на адвокатську діяльність він нещодавно відновив). Усі надії – на чинного керівника ОП Кирила Буданова, який може бути далеким від судової специфіки, але важливість стратегічного планування точно розуміє краще, ніж «адвокат» Єрмак.

Не мають своїх стратегій і головні судові інституції – ВРП, ВККС та Верховний суд. Тож навіть добре виконання ними своїх функцій (що далеко не завжди так) не призводить до суттєвих (а головне – невідворотних) позитивних змін. Так, наприклад, відсутність стратегії у ВККС спричинила неперіоритетне заповнення вакансій у господарських апеляційних судах (куди, до того ж, побіг натовп родичів і друзів деяких членів ВККС та ВРП і навіть двоє чинних членів Вищої ради правосуддя, що неприпустимо в країнах сталої демократії). Водночас в апеляційних судах великих міст, як-от Одеса й Дніпро, немає кому працювати. І хоча суддів вони отримують, сподіваємося, 2026 року, це буде на рік-півтора пізніше, ніж годилося б.

Відсутність стратегічного бачення розвитку Верховного суду в Пленумі цього суду вже призвела до кризи кадрів під час обрання керівництва касаційних судів. Касаційний цивільний суд лише з шостої спроби обрав собі очільницю – Марину Червинську, яка стала компромісною фігурою після п'ятих невдалих етапів виборів. А Касаційний адміністративний суд (КАС ВС) мінімальною кількістю необхідних голосів обрав своїм головою Ігоря Дашутіна – фігуранта журналістських розслідувань щодо незаконного збагачення. Неприпустимий вибір, особливо для суду, який розглядає справи проти президента й парламенту. Складно пояснювати міжнародним партнерам, чому в країні, яка максимально швидко прагне стати членом ЄС, на керівні суддівські посади й далі обирають суддів із сумнівною репутацією. І це все на тлі кейсів Князева, ОАСК та інших скандалів.

Змінився й секретар Великої палати Верховного суду (ВП ВС): 13 січня судді ВП ВС обрали на цю посаду цивіліста Сергія Погрібного. Він є ідеологічним науковим союзником чинного голови парламенту Руслана Стефанчука. Нагадаємо: саме завдяки

Стефанчуку й когорті відданих йому цивілістів-науковців 2025 року було таки скасовано Господарський кодекс України (ГКУ), який діяв із 2004 року. До чого це призведе – побачимо протягом наступних кількох років, проте багато суддів і науковців застерігали від таких дій саме під час війни, пропонуючи обрати для серйозних трансформацій спокійніший час.

Однак найбільшою проблемою ВП ВС є судді Верховного суду України, які потрапили до поточного складу ВС в обхід реформи 2017 року. Через складну законодавчу казуїстику та завдяки колишнім колегам із Конституційного суду на початку 2024 року до Верховного суду були переведені кілька суддів, які тепер у складі Великої палати повертають стару практику й неприховано лобіюють інтереси старої системи, блокують подальшу судову реформу та євроінтеграцію, фактично підводячи «новий» ВС під ще одну реформу. І хоча на початку 2026 року ВП ВС вдалося знову повернути в порядок денний один із раніше скасованих елементів судової реформи перевагою в один голос (після півторарічного хаосу), тандем Кривенда—Смець, кажуть джерела у ВС, уже готує наступні атаки на рішення ВРП та ВККС щодо звільнення недобросовісних суддів. Тож решті суддів Великої палати варто добре подумати, в якій країні вони та їхні діти хочуть жити – країні князевих-вовків чи верховенства права.

Стратегія є, результату немає

Натомість 2025 року свої Стратегії ухвалили Вищий антикорупційний суд (ВАКС) і Національна школа суддів України. Це точно було дуже вчасно.

ВАКС багато критикують за задовгі строки розгляду справ. Кейс Насірова лише у першій інстанції тупцював шість років, що фактично дає можливість уникнути покарання, адже строки притягнення Насірова до відповідальності сплинуть уже у квітні 2026 року. І навряд чи апеляція встигне завершити розгляд справи в цей термін. На жаль, це не єдиний приклад резонансних справ, де розгляд повзе повільніше, ніж черепаха. У ВАКС розуміють, що так далі тривати не може, але час покаже, чи допоможе

цьому стратегія й нові судді (які цього року мають з'явитися в суді, якщо черговий конкурс до ВАКС не зазнає провалу).

Власну Стратегію реформування та розвитку в жовтні 2025 року отримала й прокуратура. Направду вона повністю повторює вимоги, які містяться в інших документах у сфері державної політики і якими сама прокуратура нехтує, наприклад, скасувавши в липні 2025 року базовий конкурс до прокуратур вищого рівня. Чи є щось про це у Стратегії? Звісно, ні. Тож це той випадок, коли хотіли як краще, а вийшло як завжди. Останнього тижня медіа та громадськість сколихнули новини про формування конкурсної комісії для відбору на керівні посади до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. До її складу поряд із міжнародними експертами призначили адвоката Олексія Шевчука.

Тут питання далеко не в тому, інтереси яких клієнтів він колись представляв (право на захист є конституційним та універсальним). Річ у сприйнятті суспільством та експертною спільнотою кандидатури Шевчука: коли держава бажає підвищити рівень довіри до виборів керівників антикорупційної прокуратури, це точно не робиться через призначення до складу конкурсних комісій осіб, до яких є питання щодо їх репутації та етичності. Тим паче це прямі вимоги закону – «бездоганна ділова репутація, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, доброчесність». Прикро, що генеральний прокурор, маючи таку високу посаду та повноваження, цього не розуміє або, що ще гірше, свідомо підриває довіру до конкурсної комісії ще до початку її роботи. Для чого тоді Україна витрачає час і ресурси наших міжнародних партнерів (і донорів), якщо генпрокурор нехтує такими базовими категоріями, як етика й мораль?

Не краща ситуація і в адвокатурі, якій бракує не лише повноцінної стратегії розвитку (попередня була до кінця 2025 року), а й переобраного керівництва, яке й мало б напрацювати цей документ. До речі, саме на відсутність бодай якихось позитивних змін в адвокатурі звернув увагу Європейський Союз у своєму Звіті про розширення, оприлюдненому

в листопаді. Про це також рік у рік пишуть експерти в тіньових звітах.

(Буквально під час підготовки цього матеріалу Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) повідомила про затвердження Стратегії на 2026–2028 роки. До речі, стратегії САП і ВАКС допомагали розробляти проекти з міжнародної технічної допомоги).

Прогрес, який не відбувся

Брак комплексного стратегічного документа й детального реалістичного зведеного плану з його виконання вже призвів до прострочень у реалізації низки міжнародних зобов'язань України.

Відповідно до попередніх планів, затверджених у таких документах, як План для Ukraine Facility чи Меморандум із МВФ, 2025 року Україна мала б заповнити 25 вакансій у ВАКС і ухвалити нове законодавство про декларації доброчесності суддів.

Зрештою ВАКС поповнився лише двома новими суддями, а законопроекти щодо декларацій доброчесності суддів (а також щодо дисциплінарної відповідальності) отримали безліч критичних зауважень від Венеційської комісії й станом на кінець 2025 року не були ухвалені парламентом.

Україна не отримала майже 700 млн євро за Ukraine Facility (серйозна сума для країни, що воює) й до кінця першого кварталу має виправити ситуацію з добором суддів ВАКС (іще мінімум 23 судді), а до кінця третього кварталу – з деклараціями доброчесності. Тоді можна буде розраховувати на отримання зазначених сум.

Шанс виконати ці зобов'язання 2026 року досить високий. У грудні в конкурсі до ВАКС і його Апеляційної палати завершено кваліфікаційний іспит. Його успішно склали 73 правники. Далі ВККС та Громадська рада міжнародних експертів перевірятимуть доброчесність кандидатів, а ті, хто успішно подолає цей етап, потраплять до рейтингу та визначатимуться з місцем роботи: перша чи друга інстанції ВАКС.

На черзі також конкурс до двох вищих адміністративних судів – Спеціалізованого

окружного адміністративного суду (СОАС) та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду (СААС). Через те, що парламент понад рік ухвалював два закони, необхідні для старту цього конкурсу, минулого року ВККС устигла лише зібрати документи потенційних кандидатів. Таких осіб виявилось 268 (356 заяв, оскільки дехто бере участь у конкурсах до обох судів).

Це прогрес, якого Україна очікує вже три роки: СОАС та СААС розглядатимуть «політичну» частину справ ліквідованого ще в грудні 2022 року ОАСК. Тож цілком зрозуміло, чому політична влада не прагне швидко запустити роботу цих судів.

А загалом на початку 2026 року в Україні працює 4794 судді. Це на 208 менше, ніж станом на 1 січня 2025 року. Тобто ВРП і ВККС працюють майже «на повну потужність», а суддів меншає.

Наразі є 1399 вакансій у першій інстанції, 725 – в апеляційній, 80 суддів бракує у вищих спеціалізованих судах, конкурси до яких тривають, і 50 суддів – у Верховному суді, конкурс до якого теж на часі.

Щодо призначення на посади суддів апеляційних судів, то частина з них (ті, які прийшли з адвокатури й науки) вже півтора місяця працює без присяги. Тобто вони зараховані до штатів судів, отримують заробітну плату, проходять навчання, проте не можуть робити головного – здійснювати правосуддя. Строків прийняття ними присяги в офісі президента публічно не оголошують. Самі судді теж цих дат не знають, але кажуть, що «не раніше березня». Тож маємо цікаву історію: Україна відзвітувала перед ЄС про закриття певного гештальту з призначення суддів за новими правилами (як того вимагає Ukraine Facility), а судді до виконання обов'язків так і не приступили.

На жаль, у цьому й полягає нескінченний парадокс судової реформи, про який ми в Лабораторії законодавчих ініціатив писали вже не раз: робимо крок уперед, а два – назад, чи крок уперед – і стоїмо на місці. Як це відбувається, наприклад, із Конституційним судом: президент призначив двох суддів, а

парламент голосування за ще двох – провалив. Водночас Дорадча група експертів, на додачу до всього, провалила третій конкурс поспіль за квотою з'їзду суддів, не знаходячи вже майже два роки жодного гідного кандидата. Можна, з одного боку, звинувачувати кандидатів, як це роблять деякі громадські організації, або ж критично подивитися на правила проведення конкурсу й визнати, що певні вимоги – надмірні. Що саме варто змінити, детально розбирали ще рік тому, але хура й досі там.

Замість висновків

Україна розпочинає черговий рік реформи правосуддя, яка триває ледь не з часів незалежності. В адекватних суддів це словосполучення вже давно викликає нудоту, а неадекватні використовують довготривалі процедури у власних цілях, отримуючи рішення на свою користь проти України в Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ).

Так, наприклад, екссуддя Тандир, який на смерть збив нацгвардійця, минулого тижня отримав одне з таких рішень: мовляв, його довго тримають під вартою без можливості внесення застави. Тоді як він сам суттєво доклався до тривалого судового розгляду, постійно змінюючи показання і загалом зловживаючи своїми процесуальними правами. Це, на жаль, не перший випадок, коли суддя, до якого українське правосуддя має багато запитань, отримує шанс «відпетляти» через рішення ЄСПЛ на його користь. Згадані вище судді ВСУ теж мають рішення ЄСПЛ на свою користь.

У таких історіях очевидно: відсутність чітких стратегій і ретельного плану їх виконання, хаотичне проведення реформ, політичні рішення щодо нівелювання попередніх зусиль спричиняють колізії у законодавстві. Ба більше, жахлива юридична техніка законопроектів, а також багаторічний брак суддів, істотний брак фінансування (суди фінансують приблизно на 60% від потреби), а також зловживання своїми правами з боку недобросовісних суддів призводять до рішень ЄСПЛ проти України, які формально можуть відповідати Конвенції з прав людини, але фактично відкочують назад реформи та роки зусиль, яких докладає Україна.

Чи винен у цьому ЄСПЛ? Навряд. Адже Україна свідомо чи несвідомо обирає непослідовність і хаос як головні рушії реформ у сфері правосуддя й протягом багатьох років толерує відсутність честі та гідності в роботі ключових органів правопорядку.

Коли під час обшуків без ухвал, які починаються о 5-й ранку, людям погрожують ламанням стін. Коли під час таких обшуків матерів не пускають у кімнати до малолітніх дітей, а фотолюдей у спідній білизні розлітаються мережами ще до їх закінчення. Коли фото оголеного громадського активіста зливають із його вилученого телефона в ТГ-канали, й ніхто не несе за це відповідальності. Коли відбір керівників органів правопорядку дозволяють

проводити людям із сумнівною репутацією. Коли персоналу в судах роками платять по 8–10 тис. грн... Про яку євроінтеграцію може йтися?

Якщо додати сюди політичні справи та корупцію, а також досі наявну кругову поруку серед частини судів та органів правопорядку, то з такою картинкою навіть росіян не треба для руйнування нашої держави.

На жаль, зі слів «свавілля» та «корупція» слова «верховенство права» аж ніяк не виходять. Якщо не почати упорядковувати весь цей правосудний хаос, то гідра так і залишиться гідрою, хоч яку дорожню карту їй згодувати (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/LAW/verkhovenstvo-prava-bez-stratehiji-etiki-ta-hidnosti.html>). – 2026. – 29.01).

НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

УДК 35:342.56

DOI: <https://doi.org/10.30970/jcl.3.2025.4>

Ковальчук В. Участь громадян у здійсненні правосуддя та легітимації судової влади: вітчизняний та європейський досвід. Український часопис конституційного права. 2025. № 3. С. 41-58.

У статті здійснено комплексний аналіз особливостей взаємодії громадянського суспільства та судової влади в Україні. Проаналізовано передумови впливу громадськості на судову владу, зокрема принципи участі громадян у здійсненні правосуддя, незалежності судової влади та доброчесності суддів. Досліджено такі форми участі громадян у здійсненні правосуддя, як-от суд присяжних, громадський контроль і моніторинг судової влади.

Досліджено правову природу інституту суду присяжних та його роль у розвитку конституційної демократії в державі перехідного типу. На основі наведених концептуальних положень можна стверджувати, що суд присяжних є однією з дієвих форм безпосередньої демократії. У контексті сучасного конституційного розвитку суд присяжних є важливим елементом забезпечення

справедливості та прозорості судових процесів. Участь народу в здійсненні правосуддя через присяжних прямо передбачена Конституцією України.

Однак конституційне право громадян України на здійснення правосуддя через участь присяжних у визначених законом випадках не було реалізовано належним чином. Навіть ті нечисленні випадки залучення присяжних до судового розгляду окремих категорій справ відбувалися з порушенням чинного законодавства. Це зумовлює необхідність реформування цього інституту з урахуванням міжнародних правових стандартів та особливостей становлення правової системи України в післявоєнний період. Обґрунтовано, що доброчесність та етична поведінка судді стали предметом громадського контролю й моніторингу не випадково. Вони не порушують принципу незалежності судової влади, а натомість надають їй додаткової легітимності. При цьому як на рівні законодавства, так і в його застосуванні має зберігатися баланс між конституційним правом громадян на участь у здійсненні правосуддя та обов'язком

судді ухвалювати незалежні (неупереджені) й ефективні судові рішення.

УДК 342.4

DOI: <https://doi.org/10.30970/jcl.3.2025.2>

Терлецький Д. Ад'єктивний конституціоналізм як патологія. Український часопис конституційного права. 2025. № 3. С. 15-28.

Всупереч поширеним наприкінці ХХ століття категоричним оцінкам тріумфу ліберальної демократії – і як ідеології, що завершує еволюцію людства, і як форми правління, що здобула універсальне визнання, – нині в обох цих вимірах вона зазнає чи не найтяжчого випробування.

Відповіддю конституційної теорії та порівняльного конституційного права на цей виклик стало конструювання «ад'єктивного конституціоналізму» – категорії, покликаної концептуалізувати міру невідповідності державного владарювання певної країни (у взаємозв'язку його властивостей) узагальненому образу конституціоналізму, аж до обґрунтування поняття, що втілює альтернативний і протилежний образ державного владарювання, який, сягнувши певного рівня узагальнення, знаходить емпіричне підтвердження в інших країнах. Водночас, попри те що концепцію ад'єктивного конституціоналізму обґрунтовують і використовують як вітчизняні, так і зарубіжні конституціоналісти та політологи, їхні теоретичні засновки й висновки є надзвичайно різними. Другу частину цього дослідження присвячено аналізу обґрунтування та застосування ад'єктивного конституціоналізму в зарубіжній юридичній науці. Ад'єктивний конституціоналізм іноді використовують для обґрунтування альтернативних ліберальному – так званих «інших-ніж-ліберальний» – конституціоналізмів. Однак, на відміну від нереального та неефективного конституціоналізму, що позначає відсутність явища як такого, «інший-ніж-ліберальний» конституціоналізм може бути реальним і ефективним, але як явище та категорія

сприймається як метонімія, оскільки завжди виявляється чимось іншим, ніж те, що покликаний замінити.

Водночас у переважній більшості випадків науковці зосереджують увагу на осмисленні деформацій ліберально-демократичного конституціоналізму, який постулюють як еталонну модель, у різних національних контекстах. Логічним розвитком такого підходу є використання ад'єктивного конституціоналізму при аналізі державного владарювання у гібридних та авторитарних режимах.

Прагнення дослідити експансію авторитарного правління в усьому світі та концептуалізувати за допомогою ад'єктивного конституціоналізму втілені у правових порядках різних держав результати цієї експансії врешті-решт призводить до сприйняття конституціоналізму як будь-якої, у певному сенсі довільної, практики державного владарювання – поза її зв'язком із визначеною ідеологією та доктриною, поза її цілепокладанням, а отже, безвідносно до бажаних чи лише удаваних цілей і завдань, а також ефективності їхнього досягнення. Якщо ж говорити про патології конституціоналізму, то концептуалізація сукупності їхніх клінічних ознак таких патологій через ад'єктивний конституціоналізм видається хибною, адже в такому разі йдеться про концептуальну характеристику іншого стану державного владарювання – авторитаризму.

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.35774/app2025.04.023>

Крамарчук Н. Системна модель компетенційного розмежування між органами публічної влади під час дії правового режиму воєнного стану. Актуальні проблеми правознавства. 2025. № 4. С. 23-29.

У статті досліджено теоретико-правові та організаційні засади компетенційного розмежування органів публічної влади в умовах воєнного стану. Метою дослідження є розробка системної моделі компетенційного

розмежування між органами публічної влади під час дії правового режиму воєнного стану в Україні, яка забезпечує ефективну взаємодію інституцій різних рівнів і типів, мінімізує дублювання повноважень і підвищує правову визначеність у кризових умовах. Розроблено системну модель компетенційного розмежування, яка включає нормативний, інституційний, процедурний, комунікаційний і контрольно-оціночний блоки, інтегровані у вертикальну структуру управління (національний, галузевий, регіональний, місцевий та оперативно-тактичний рівні). Модель ґрунтується на принципах адміністративно-правового регулювання та забезпечує динамічне делегування та перерозподіл повноважень, що підвищує ефективність управління, узгодженість дій та адаптивність державного апарату до кризових ситуацій. Зроблено висновок, що запропонована модель може слугувати практичним інструментом модернізації системи публічного управління, сприяючи підвищенню його прозорості, гнучкості й результативності в умовах воєнного стану та інших надзвичайних ситуацій.

УДК 342.56(477)

Мурська М. Незалежність судової влади як конституційна гарантія прав людини: вплив повноважень Президента України. *Право України*. № 12. 2025. С. 213-226.

У статті розглядається незалежність суддів як конституційна та інституційна гарантія захисту прав людини в Україні. Метою цієї статті є аналіз чинних конституційно-правових механізмів забезпечення незалежності суддів в Україні, зокрема в аспекті повноважень Президента як суб'єкта формування складу суду, а також обґрунтування авторської позиції щодо меж впливу виконавчої влади в системі стримувань і противаг. Розглянуто правову та нормативно-правову базу функціонування судової влади, а також роль Президента України в кадровому забезпеченні судової системи, зокрема в аспектах призначення суддів та реалізації права вето. Особлива увага

приділяється викликам судової реформи, впливу політичних факторів, практиці дисциплінарної відповідальності суддів та відповідності національної моделі міжнародним стандартам. За результатами аналізу сформульовано пропозиції щодо підвищення ефективності механізмів гарантування незалежності судової влади в Україні. Увага акцентується на тому, що питання незалежності судової влади потребує не лише законодавчого закріплення, а й ефективного впровадження у щоденну практику державних органів. Українське законодавство має бути спрямоване не на декларативну, а на реальну деполітизацію процедур добору, призначення, переведення та дисциплінарної відповідальності суддів. Ключовим завданням для України є не просто формальне проголошення принципу поділу влади, а його фактичне й системне впровадження в усіх сферах функціонування судової системи. За відсутності таких змін конституційно закріплені гарантії прав і свобод людини, попри їх формальне відображення в національному законодавстві, не матимуть реального юридичного значення.

УДК 340

DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.4.1>

Кучук А. М., Пекарчук В. М. Справедливість у правничій діяльності в аспекті логіки та інновацій. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 4. С. 3-8.

Стаття присвячена комплексному дослідженню справедливості у правничій діяльності через призму логічних методів та інноваційних технологій. Метою дослідження є висвітлення концептуальних засад справедливості у правничій діяльності через призму класичних філософсько-правових підходів та сучасних логічних методів, а також можливостей та етичних викликів інтеграції інноваційних технологій у правозастосовну практику; обґрунтувати необхідність міждисциплінарного підходу до забезпечення справедливості в умовах цифрової трансформації правової системи

при збереженні гуманістичної сутності права. Критично оцінено формально-логічну модель правозастосування через силогістичну структуру та обґрунтовано необхідність застосування деонтичної логіки для адекватного моделювання юридичних норм як системи обов'язків, прав і дозволів. Ідентифіковано основні логічні проблеми правової системи: контрадикційність норм, прогалини у законодавстві та семантичну невизначеність оціночних понять. Проведено системний аналіз технологічних інновацій у правничій діяльності, включаючи системи підтримки прийняття рішень, експертні системи, електронне правосуддя та блокчейн-технології. Досліджено їх потенціал для підвищення ефективності, прозорості та доступності правосуддя, водночас актуалізовано фундаментальні етичні дилеми щодо здатності алгоритмів нести моральну відповідальність та визначення меж делегування технологічним системам повноважень у прийнятті правових рішень. Обґрунтовано тезу про неможливість зведення справедливості виключно до формально-логічних схем чи технологічних рішень через її морально-етичну природу та контекстуальну обумовленість. Доведено необхідність міждисциплінарного підходу, що поєднує правову науку, логіку, інформатику, етику та соціологію для забезпечення розвитку справедливої та технологічно прогресивної правової системи при збереженні гуманістичної сутності права.

УДК 342.518 (477)

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-12/10>

Якимович Я. В. Особливості організації виконавчої влади в Україні: механізми та виклики. Юридичний науковий електронний журнал. 2025. № 12. С. 54-61.

Сучасний стан розвитку держави та суспільства вирізняється динамічністю, інтенсивними рішеннями та складними поєднаннями різноманітних сфер життя. Від досконалого управління залежить професіоналізм та ефективність державотворчих кроків. Ця досконалість збагачується не тільки витоками матеріального

законодавства, але й процесуальними основами адміністративного функціонування, зокрема виконавчої влади. Організація урядового управління в Україні у межах усієї ієрархії потребує уваги та збалансованого реформування. Структура виконавчої влади закономірно зустрічає виклики, лівова частка яких сягає питань формування та наповненості. З метою вирішення цих проблем виникає необхідність комплексного аналізу структури та послідовності формування виконавчої влади. Цей аналіз повинен враховувати те, «як орган створюється?», «кому підпорядковується?» і, як наслідок, «з якими проблемами зустрічається?». Фундаментальним методом у дослідженні був використаний аналіз. Окрім нього використано зіставлення, моделювання та прогнозування. Логіка дослідження вибудувала структуру, яка складається з двох частин: 1) механізми, тобто опис процесуального функціонування виконавчої влади. Здійснено розмежування за інституційною складовою – Кабінет Міністрів України та його органи, міністерства та їхні органи, центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; 2) виклики, тобто проблемні аспекти, які притаманні функціонуванню виконавчої влади на сучасному етапі. Базуючись на викладеному матеріалі, зроблено висновки щодо структури та способу формування органів виконавчої влади, які мають демократичну основу (уряд формується виборними представницькими органами) та ієрархічну природу; щодо впливу прогалин у законодавстві на організацію та функціонування адміністративної структури; щодо порушення послідовності у підпорядкуванні нижчих органів вищим; щодо питання чисельності державних органів та необхідності оптимізації повноважень; щодо удосконалення окремих процедур припинення повноважень державних органів та службовців.

УДК 342.734.096

DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.1.29>

Джабі Г. З. Конституційні основи та сучасні виклики у сфері трудових прав і права

соціального забезпечення в моделі держави загального добробуту: порівняльний і нормативний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2025. Т. 1. № 92. С. 207-213.

У представлений статті автором досліджено комплекс конституційно-правових проблем, пов'язаних із регулюванням трудових прав та права на соціальне забезпечення. Автором доведено, що в умовах сучасного етапу розвитку капіталістичних відносин ці права набувають особливого значення, а їх повноцінна реалізація та захист стають ключовими елементами забезпечення соціальної справедливості. При цьому автором встановлено, що ефективна діяльність як державних, так і муніципальних органів відіграє вирішальну роль у забезпеченні фактичного здійснення трудових та соціальних прав громадян. Автором досліджено, що при визначенні тривалості щорічної відпустки необхідно чітко розмежовувати її від інших складових права на відпочинок. На основі аналізу відповідних норм автором доведено, що розрахунок відпустки повинен здійснюватися у робочих днях, а не у календарних, оскільки таке обчислення більш повно відповідає природі та призначенню інституту щорічної оплачуваної відпустки. Враховуючи існуючі відмінності в трудовому законодавстві різних держав щодо порядку обчислення тривалості відпустки, автором встановлено, що включення положення про розрахунок відпустки у робочих днях до міжнародно-правових актів може сприяти уніфікації підходів та підвищенню рівня захисту працівників на глобальному рівні. У ході дослідження автором доведено, що в умовах сучасного капіталізму питання забезпечення трудових прав та права на соціальне забезпечення повинні перебувати під посиленням контролем держави. Одночасно необхідна постійна модернізація механізмів захисту, щоб виключити можливість повторення порушень, характерних для епохи класичного капіталізму, коли відсутність розвинених правових інститутів призводила до суттєвих соціальних дисбалансів та серйозних порушень прав людини.

УДК 342.7

DOI: <https://doi.org/10.32782/2311-8040/2025-4-4>

Волвенко П. В. Компетенція органів виконавчої влади: теоретичні проблеми у контексті розмежування влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2025. № 4. С. 29-37.

У статті розглядаються базові теоретичні та конституційні питання компетенції Кабінету міністрів України та органів виконавчої влади. Актуальність теми статті зумовлена докорінними змінами у зовнішній та внутрішній політиці України, яка зорієнтована на інтеграцію у європейське та світове співтовариство, що логічно узгоджується із завданнями правової реформи. Наукова значимість статті полягає в тому, що вона присвячена з'ясуванню проблем розмежування правотворчих повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади під кутом зору європейських стандартів, що передбачає розробку теоретичних і методологічних підходів, які мають бути адекватними до загальної мети – наукового забезпечення гармонізації законодавства України з «acquis» Європейського Союзу та правовими стандартами Ради Європи. Виокремлено такі значущі висновки: а) визначення меж правотворчих повноважень виконавчої влади у площині принципів верховенства права і розмежування влад має ґрунтуватись на загальному принципі вилучення із компетенції виконавчої влади видання нормативно-правових актів, що втручаються у сферу відносин між приватними суб'єктами та між приватними суб'єктами й органами публічної влади, ці відносини є безпосереднім предметом законодавчого регулювання; б) прогалини, фрагментарність, надмірна абстрактність норм та інші недоліки як відомі проблеми чинного законодавства України стосуються сфери якості законодавчої діяльності ВРУ і не мають вирішуватись засобом «управлінської правотворчості» КМУ та інших органів виконавчої влади; в) до правотворчих повноважень органів виконавчої влади

належать виключно ті, які є субсидіарними, тобто невіддільними від функціональних можливостей управління в конкретних сферах і галузях та щодо внутрішньої організаційної будови самих органів державного управління; г) органи виконавчої влади можуть наділятися, у разі нагальної потреби, у конкретних обставинах, більш широкими правотворчими повноваженнями, але в кожному випадку це вимагає окремого рішення ВРУ щодо делегування відповідних повноважень стосовно прийняття конкретного нормативно-правового акта.

УДК 342.4(477)

Пархоменко Н. М. Проблемні аспекти забезпечення реалізації Конституції України в умовах війни. Досвід, воєнні випробування та повоєнний ренесанс конституційно-правового розвитку незалежної України: збірник матеріалів міжнародних науково-практичних конференцій. Київ; Харків : Майдан, 2025. С. 29-35.

Зазначається, що реалізація Конституції України, яка була розроблена в умовах миру та загалом була розрахована на мирний розвиток суспільних відносин, зумовила пошук нових правових засобів та інституційних механізмів. Відповідно, на розвиток конституційних положень було прийнято низку нормативно-правових актів, що визначають порядок правового регулювання, покликаний забезпечити виконання державою покладених на неї завдань в умовах війни. Наголошено, що чинна наразі Конституція України потребує вдосконалення в повоєнний період у напрямку визначення особливостей правопорядку після здобуття перемоги, тобто у перехідний період, посилення гарантій прав і свобод громадян, зміцнення системи стримувань і противаг у механізмі держави, визначення особливості функціонування держави в умовах надзвичайного стану, розвитку держави в умовах здобуття членства в ЄС.

УДК 342.7:004.9(4)(477)

DOI <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2025-32-4-84>

Синегубов О. В., Бортнік О. Г., Черненко О. М. Принципи людиноцентричного цифрового правосуддя: європейський підхід та шляхи імплементації в Україні. Вісник Національної академії правових наук України. 2025. № 4. С. 84-111.

Статтю присвячено характеристиці європейського підходу до цифрового правосуддя з позиції його людиноцентричності та визначенню критичних прогалин у реалізації відповідних принципів у системі правосуддя України. Окреслено дворівневу нормативну модель ЄС, у межах якої ціннісні орієнтири, закріплені в Європейській декларації цифрових прав та принципів для цифрового десятиліття (2023), послідовно трансформуються у функціональні стандарти Європейської стратегії електронного правосуддя на 2024–2028 роки. Визначено, що європейський підхід ґрунтується на принципах зазначеної Декларації, ключовими серед яких є людиноцентричність, солідарність та інклюзія, приватність і індивідуальний контроль над даними, справедливе цифрове середовище та взаємодія з алгоритмами й системами штучного інтелекту (ШІ) тощо. Запропоновано співвідношення між фундаментальними принципами Європейській декларації цифрових прав та принципів для цифрового десятиліття (2023) та сутнісними й операційними принципами Європейської стратегії електронного правосуддя на 2024–2028 роки (доступ до правосуддя, інтероперабельність та кібербезпека, принцип «одного разу», правосуддя на основі даних тощо). Визначено виклики та шляхи імплементації людиноцентричного е-правосуддя в Україні через підхід, застосований до Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІКС), яка, попри наявні правові засади у процесуальному законодавстві, залишається переважно орієнтованою на технічну інфраструктуру. Попри задекларовану орієнтацію на користувача та прагнення підвищення технічної ефективності, чинна Концепція ЄСІКС не забезпечує належної уваги до інклюзивності (зокрема, безбар'єрності), кібербезпеки та належного

захисту даних. Вона обмежує умови для правосуддя на основі даних через відсутність структурованих машинозчитуваних форматів даних (ECLI, відкритих API), що ускладнює ефективний аналіз судової практики, транскордонну інтероперабельність та знижує прозорість судових даних. Запропоновано рекомендації щодо гармонізації українського законодавства з *acquis* ЄС: інституційний нагляд за даними, структурна відкритість даних як передумова правосуддя на основі даних та транскордонної інтероперабельності. Законодавче закріплення статусу ІІІ у сфері судочинства як високоризикової системи (відповідно до Закону ЄС про ІІІ) потребує суворого людського контролю, оцінки впливу на фундаментальні права та забезпечення прозорості його використання. Наголошено, що лише ціннісно орієнтована трансформація дозволить забезпечити відповідність українського законодавства *acquis* ЄС і гарантувати справедливий, інклюзивний та ефективний доступ до правосуддя.

УДК 340.12:1(091)

DOI: <https://doi.org/10.33270/02253002.7>

Петрова Г., Кумедя Т. Універсалії у філософії та праві: світоглядні засади сучасної моделі прав людини. Філософські та методологічні проблеми права. 2025. № 2. С. 6.0-69

Статтю присвячено філософсько-правовому аналізу проблеми універсалій у контексті становлення й сучасного функціонування концепції прав людини. Актуальність дослідження зумовлена підвищенням напруженості між універсалістськими претензіями прав людини та реальністю культурної, історичної й ціннісної множинності, що особливо загострюється в умовах глобалізації, цифровізації та розвитку біо- й нейротехнологій. З огляду на це, проблема універсалій постає не лише як класична метафізична чи гносеологічна дискусія, а як основний методологічний вузол сучасної філософії права. Метою статті є реконструкція історико-філософських джерел

проблеми універсалій та обґрунтування тези про те, що сучасна модель прав людини може бути інтерпретована як динамічна, нормативно оформлена форма світоглядних універсалій. Методологічну основу дослідження становить поєднання історико-філософського, герменевтичного й порівняльного підходів, що дає змогу простежити трансформацію уявлень про універсальне – від схоластичних дискусій про статус загальних понять і новочасної концепції вроджених ідей до некласичних і постнекласичних критик універсалізму в історизмі, герменевтиці й постмодернізмі. У результаті дослідження показано, що універсалії в сучасному гуманітарному знанні не можна розуміти як надісторичні й незмінні сутності. Вони постають як світоглядні категорії, що поєднують структурну загальність з історично змінним змістом. Доведено, що концепція прав людини відтворює цю логіку, поєднуючи універсалізм із визнанням культурної множинності. Проаналізовано еволюцію поколінь прав людини й узагальнено, що поява прав людини в цифрову епоху засвідчує відкритий і динамічний характер універсальності, зорієнтованої на захист людської гідності в нових соціотехнічних умовах. Наукова новизна роботи полягає в концептуалізації прав людини як форми «плюралістичної універсальності», що нівелює суперечність між жорстким універсалізмом і культурним релятивізмом.

УДК 341.48

DOI: <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2025-3-01>

Курінний Є. В. Про сталість позитивної динаміки оціночного дуалізму реалізації функцій держави та забезпечення її демократичного розвитку. Ампаро. 2025. № 3. С. 7-14.

У державній діяльності прояви соціального дуалізму можна поділити на кілька різновидів: інституціонально-структурний (функціонуючий двопалатний парламент); легітимно-функціональний (чинним законодавством передбачене фактичне дублювання повноважень правоохоронних

органів); нелегітимно-функціональний (президент у республіці змішаного типу намагається керувати урядом за відсутності законодавчо визначених повноважень); індивідуально-функціональний (позитивний – конкретний чиновник не дивлячись на існуючу можливість збагачення за допомогою займаної посади, продовжує сумлінно виконувати покладені на нього обов'язки, негативний – навпаки). Для забезпечення сталого суспільно-політичного розвитку має бути оптимально структурований та належно функціонуючий державно-владний апарат, репрезентантами якого є вищі, центральні та місцеві органи представницької, виконавчої та судової влади, а також відповідні структури органів місцевого самоврядування. Не зважаючи, що за формальними ознаками нашу державу цілком можливо визнати демократичною, за змістом в Україні функціонує лише перехідна демократія, яка характеризується переходом від авторитарної системи до повністю сформованої демократії. Наголошується, що наявність стабільної позитивної динаміки оціночного дуалізму реалізації основних функцій держави та забезпечення її демократичного розвитку є необхідним та достатнім показником гарантії належного втілення у життя об'єктивно існуючих суспільних потреб. Враховуючи поліструктурність системи основних функцій держави та багатоаспектність складових демократії, функціонування кожного елементу вказаної соціальної конструкції (функції держави і демократії) повинно характеризуватися позитивною динамікою, а у разі її відсутності – це обов'язково тягне за собою збій у роботі державно-владного апарату та зниження рівня наявних стандартів демократії. Існує три рівні відновлення згаданої вище позитивної динаміки: функціональний – використовується для корегування роботи одного або декілька органів влади, спрямованих на упорядкування (уточнення) повноважень або усунення виявлених недоліків у їх діяльності; організаційно-інституційний – характеризується створенням або ліквідацією інститутів влади певного функціонального спрямування; установчий – використовується

під час запровадження принципово нової соціально-політичної парадигми, шляхом прийняття нової конституції та відповідних ординарних законів.

УДК 351:004.8

DOI <https://doi.org/10.56318/dg/1.2025.5>

Дунаєв І. Людська агентність vs штучний інтелект та децентралізовані платформи: у чому виклик для системи публічного управління у світі та в Україні? *Democratic Governance*. 2025. №. 1. С. 5-17.

У статті досліджено вплив штучного інтелекту (ШІ) та платформних технологій на концепцію людської агентності в контексті трансформації системи публічного управління. В основі статті покладено ідею «відповідального дослідження та інновацій» і концепцію «технологічної медіації». Використання ШІ у публічному управлінні створює ризики «алгоритмічного управління» і втрати контролю з боку людини. Непрозорість ШІ-систем ставить під сумнів принципи демократичної підзвітності. У відповідь розробляються регуляторні й етичні принципи використання ШІ, але готовність системи працювати в умовах непрозорості викликає сумніви. У статті проаналізовано вплив ШІ та централізованих і децентралізованих платформ на ключові виміри людської агентності. Досліджено ризики звуження простору індивідуальної ініціативи та саморегуляції внаслідок пасивного покладання на поради ШІ-асистентів. Водночас відзначено потенціал ШІ в структуруванні людської саморефлексії через виявлення неусвідомлених емоційних та поведінкових патернів. Ці ефекти проілюстровано на прикладі гіпотетичної інтеграції можливостей ШІ в роботу української державної платформи «Дія» за моделлю «уряд як платформа». Показано, як впровадження персоналізованих ШІ-асистентів може, з одного боку, розширювати громадянську інтенціональність через вивільнення від адміністративної рутини, але з іншого – обмежувати поле вибору через активне «підштовхування» до певних поведінкових моделей. Відзначено небезпеку

технократичного викривлення демократичного процесу за умови масштабного делегування аспектів політичної участі алгоритмічним системам. У підсумку констатовано, що розвиток ІІІ та його інтеграція з платформними рішеннями несе значний потенціал впливу на різні виміри людської агентності. Реалізація

цього потенціалу в бік розширення чи звуження автономії критично буде залежати від нормативних установок та цілей, закладених розробниками в архітектуру відповідних систем. Орієнтація на суспільне благо та розкриття людського потенціалу може зробити такі рішення емансипативними технологіями.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 1 (140) 2026

(01 січня - 31 січня)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Ідентифікатор медіа R30-01101

Комп'ютерна верстка:

Н. Крапіва

Підп. до друку 30.01.2026.

Формат 60х90/8. Обл.-вид. арк. 6,27.

Наклад 21 пр.

Видавець і виготовлювач

Національна бібліотека України

імені В. І. Вернадського

03039, м. Київ, Голосіївський просп., 3

siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта

видавничої справи до Державного реєстру

видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів

видавничої продукції ДК № 7871 від 28.06.2023 р.