

# ПЕРЕДУМОВИ ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ ОРГАНІЗАЦІЇ Й ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ У ПІСЛЯВОЄННИЙ ЧАС



Оновлене дослідження  
з оцінки ситуації  
(станом на грудень 2023 року)

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ  
Володимир ВЕНГЕР

# ПЕРЕДУМОВИ ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ ОРГАНІЗАЦІЇ Й ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ У ПІСЛЯВОЄННИЙ ЧАС

Оновлене дослідження з оцінки ситуації  
(станом на грудень 2023 року)

**Автори:**

**Національні експерти Ради Європи**

**Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ**, доцент кафедри загальнотеоретичного  
правознавства та публічного права Національного університету  
«Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук

**Володимир ВЕНГЕР**, доцент кафедри загальнотеоретичного  
правознавства та публічного права Національного університету  
«Києво-Могилянська академія», кандидат юридичних наук

Рада Європи

Англійська версія:  
«*Organisation and Holding of Elections in Post-War  
Ukraine. Prerequisites and Challenges*»

Дослідження підготовлено в межах та за підтримки проєкту Ради Європи «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні – Фаза III», що впроваджувався в межах Плану дій Ради Європи для України на 2018-2022 роки. Оновлення дослідження у 2023 році здійснено в межах та за підтримки проєкту Ради Європи «Підтримка демократичних післявоєнних виборів в Україні», що впроваджується в межах Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023-2026 роки.

Автори несуть виключну відповідальність за міркування, висловлені в цій роботі, й такі міркування не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи.

Відтворення уривків (до 500 слів) дозволяється не для комерційних цілей за умови, якщо збережено цілісність тексту, уривок не є вирваним із контексту, не надає неповну інформацію або будь-як інакше не вводить читача в оману щодо характеру, обсягу або змісту тексту. Вихідний текст завжди має супроводжуватися таким посиланням:

"© Рада Європи, 2022";

"© Рада Європи, 2023".

Щодо відтворення/перекладу всього документа або його частин просимо звертатися до Директорату з комунікацій (F-67075 Strasbourg Cedex або [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Оформлення обкладинки,  
дизайн та верстка: Ганна Война  
Літературне редагування: Сергій Чемеркін  
Фото: ©shutterstock

© Рада Європи, грудень 2023 р.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# Зміст

Вступ	5
1. Передумови та підстави призначення виборів після закінчення воєнного стану	7
2. Строки призначення і проведення виборів після закінчення воєнного стану	13
3. Забезпечення актуалізації та обліку інформації про виборців	15
4. Забезпечення реалізації пасивного виборчого права	24
5. Забезпечення конкурентних виборів	28
6. Виклики для адміністрування виборчого процесу	33
7. Забезпечення безпеки	41
Висновки	47



## Вступ

---

Україна перебуває під впливом військової агресії з лютого 2014 року. Водночас початок повномасштабної військової агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року, безпрецедентної після Другої світової війни, спричинив низку нових викликів та загроз для функціонування демократичних інститутів в Україні. Ключовими тут, очевидно, стали не просто намагання держави-агресора окупувати й анексувати частину території України, але й його бажання заперечити право Українського народу на самовизначення, самоідентифікацію і державність.

Цю війну можна вважати першою у Європі війною, яку протягом тривалого часу веде на своїй території *демократична правова* держава для захисту власного існування від іноземної агресії. Дотримуючись високої ідеї захисту і збереження демократії та верховенства права як засад свого конституційного ладу навіть в умовах оборонної війни на своїй території, Україна тим самим засвідчила свою сучасну роль захисника цих високих ідеалів європейської цивілізації від беззаконного нападу авторитарного терористичного агресора.

Війна, а надто оборонна війна держави, що зазнала брутальної неспровокованої і несподіваної агресії, є особливим станом держави і суспільства. Війна потребує від держави і суспільства максимальної мобілізації усіх сил і ресурсів, їх перерозподілу для першочергового забезпечення цілей оборони і захисту цивільних мешканців; максимального забезпечення оперативності управління, швидкості прийняття рішень та їх виконання; певної зміни першочерговості цілей держави, зокрема, певної зміни пріоритетності забезпечення прав громадян (що, взагалі кажучи, є основною метою України відповідно до статті 3 Конституції) при максимально можливому збереженні демократичного характеру влади та недопущенні авторитаризму у державному управлінні.

Війна не означає також неминучої відмови від правового характеру держави: Україна дотримується позиції, що і в умовах воєнних дій усі заходи демократичної влади, які спрямовані на цілі відсічі агресії, все ж мають відповідати вимогам права. Водночас потреби оборони, насамперед оперативності управління, можуть мати наслідком необхідність певного звуження сфери дій деяких демократичних процедур. Однак це не означає повної відмови від демократичних інститутів і не може означати свавільних дій влади, не передбачених правом (законом).

За таких умов функціонування демократичних інститутів має адаптуватися до вимог та обставин війни. Певні права та свободи можуть і мають обмежуватися в умовах введеного воєнного стану. Стаття 64 Конституції України, у повній відповідності до статті 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та статті 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, визначає припустимі межі такого обмеження. Водночас необхідно розуміти, що ці обмеження мають забезпечити збереження демократичного характеру конституційного ладу держави. Адже після завершення війни гостро постає питання повноцінного відновлення належного функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, проведення вільних і чесних виборів.

Потреба призначення, організації і проведення виборів у післявоєнний час потребує поступової та системної підготовки вже зараз. Величезна кількість внутрішньо переміщених осіб, важкий і руйнівний характер бойових дій та терористичних атак із боку агресора, окупація значних територій України та пов'язані з нею демографічні процеси, масштабна інформаційно-пропагандистська кампанія агресора проти України та низка інших українських серйозних викликів потребують їх як доктринального, так і практичного розгляду.

Цей матеріал – загальна спроба системного аналізу таких проблем та викликів, які загострила війна. Представлені тут міркування базуються на системному опрацюванні міжнародних стандартів у сфері

виборчого права, українського національного законодавства, перспектив його змін, що є предметом суспільного дискурсу в Україні, а також поточного стану справ в Україні.

Запропоновані авторами перелік проблем та орієнтовні шляхи їх вирішення, очевидно, потребують продовження глибокого та розгорнутого дослідження з урахуванням розвитку ситуації в Україні та навколо неї, досвіду інших європейських держав, які пережили військові конфлікти протягом останніх десятиліть. Водночас цей матеріал звертає увагу на основні проблеми відновлення повноцінного демократичного функціонування Української держави крізь призму викликів для призначення, організації та проведення виборів у післявоєнний час.

# 1. Передумови та підстави призначення виборів після закінчення воєнного стану

## Призначення загальнодержавних виборів

Правовий режим воєнного стану передбачає заборону проведення загальнодержавних та місцевих виборів, а також всеукраїнських та місцевих референдумів. Отже, під час дії воєнного стану не можуть бути призначені, а тим більше проведені жодні вибори – чергові, позачергові чи проміжні.

Відповідно до статті 83 Конституції, у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного стану повноваження парламенту продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного стану. Звідси випливає, що під час дії воєнного стану розпуск (дострокове припинення повноважень) Верховної Ради України не допускається.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» аналогічно передбачає продовження повноважень Президента України у разі закінчення конституційного строку його повноважень під час дії воєнного стану. У разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Президента покладається на Голову Верховної Ради України (стаття 112 Конституції України).

Отже, незважаючи на можливе закінчення встановленого Конституцією України строку повноважень парламенту (Верховної Ради) України чи Президента України, вибори народних депутатів України та/або Президента України проводяться лише після припинення (скасування) воєнного стану. Такі відкладені вибори за їхніми підставами варто вважати черговими.

Описана ситуація в Україні на сьогодні стає реальністю.

Відповідно до статті 77 Конституції України, чергові вибори народних депутатів України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України. Строк повноважень поточного складу (IX скликання) Верховної Ради України розпочався з дня відкриття першої сесії 29 серпня 2019 року; отже, 29 серпня 2023 року розпочався п'ятий рік повноважень парламенту. Отже, чергові вибори народних депутатів України мали б відбуватися 29 жовтня 2023 року, а виборчий процес цих виборів відповідно до статті 136 Виборчого кодексу України – розпочатися 31 серпня 2023 року (за 60 днів до дня виборів). Проведення цих виборів уже стало неможливим внаслідок продовження війни і відповідно дії режиму воєнного стану.

Специфіка проблеми відкладення чергових виборів до Верховної Ради України полягає в тому, що чергові вибори народних депутатів України – єдині передбачені Конституцією вибори, які не потребують призначення і проводяться у визначену дату в силу Конституції (позачергові, тобто дочасні вибори призначає Президент України з визначенням дня їхнього проведення). Відсутність конституційно визначеного суб'єкта їх призначення викликає запитання: хто уповноважений визначити день проведення відкладених чергових парламентських виборів? Доповнити Конституцію України відповідним положенням під час воєнного стану забороняє стаття 157 самої Конституції; про неможливість внесення будь-яких змін до Конституції у цих умовах також нагадує Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Отже, вихід із цієї непростой у правовому відношенні ситуації ще доведеться шукати. Одним із варіантів є доповнення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» відповідним положенням, яке уповноважило б Президента України визначити відповідну дату.

Із положення частини першої статті 81 Конституції України випливає як наслідок автоматичне продовження строку повноважень кожного народного депутата України у разі закінчення строку повноважень парламенту під час дії воєнного стану. Однак варто мати на увазі, що стаття 81 Конституції встановлює також підстави *дострокового* припинення повноважень окремого народного депутата України, які залишаються чинними в умовах воєнного стану. Внаслідок застосування змішаної виборчої системи на



виборах поточного скликання Верховної Ради України (липень 2019 року) частина народних депутатів обрана в одномандатних округах, і до них незастосовний механізм заміщення вакантного мандата, як це передбачено для мандатів, що розподілені в рамках пропорційної складової виборчої системи. Отже, у разі дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного в одномандатному виборчому окрузі, у складі парламенту виникає вакантний мандат, який станом на осінь 2023 року уже не може бути заповнений не лише тому, що проміжні вибори в окремих округах, передбачені статтею 106 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 2011 року (чинного досі в частині, що стосується обрання складу поточного скликання Верховної Ради України), не можуть бути проведені під час воєнного стану. Відповідно до частини сьомої статті 16 зазначеного Закону, протягом п'ятого року повноважень Верховної Ради України поточного скликання проміжні вибори депутата в окремому одномандатному виборчому окрузі не призначаються і не проводяться. Оскільки п'ятий рік повноважень Верховної Ради України IX скликання розпочався 29 серпня 2023 року, навіть у разі припинення (скасування) воєнного стану такі вибори не можуть бути проведені.

За даними офіційного веб-порталу Верховної Ради України, станом на 1 вересня 2023 року з різних підстав вакантними залишаються 16 мандатів народного депутата України, які розподіляються в одномандатних округах. Така кількість незаповнених мандатів (з урахуванням 26 мандатів в одномандатних округах на окупованих територіях, де вибори 2019 року не проводилися) не створює загрози настання підстав для втрати повноважень Верховною Радою України відповідно до частини другої статті 82 Конституції (наявність у її складі менше ніж 300 обраних депутатів).

Із виборами Президента України складається подібна ситуація. Відповідно до статті 103 Конституції України, чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента, обраного на останніх виборах. Оскільки Президента В. Зеленського було обрано на виборах 2019 року, чергові вибори мали б відбутися 31 березня 2024 року, а відповідний виборчий процес мав би розпочатися 2 січня 2024 року. Однак зрозуміло, що до цього часу воєнний стан не буде скасовано, а отже, чергові вибори Президента України доведеться відкласти.

Як чергові, так і позачергові вибори Президента України призначає Верховна Рада України. Тому в цьому випадку відсутні проблеми із суб'єктом визначення дати проведення відкладених чергових виборів Президента України.

## Призначення чергових місцевих виборів

Відповідно до статті 141 Конституції України, чергові місцеві вибори відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року після попередніх чергових місцевих виборів; відповідно до статті 194 Виборчого кодексу України, чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України, тобто в усіх територіальних громадах та адміністративно-територіальних одиницях (районах, областях). Призначення чергових місцевих виборів віднесено Конституцією України до повноважень Верховної Ради України.

Останні перед початком широкомасштабної російської агресії чергові місцеві вибори відбулися у жовтні 2020 року; щоправда, внаслідок російської окупації частини території України у 2014-2015 роках місцеві вибори відповідно до українського законодавства не могли бути проведені на окупованих територіях Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, а також окремих районів Донецької та Луганської областей. Крім того, не обиралися Донецька і Луганська обласні ради (хоча не вся територія відповідних областей була окупована; з міркувань забезпечення безпеки та уникнення терористичних загроз у територіальних громадах на віддалі до 35 км від лінії розмежування у Донецькій та Луганській областях місцеві вибори не могли бути проведені (постанова Центральної виборчої комісії №161 від 08.08.2020). Здійснення повноважень місцевої влади на цих територіях було покладено на військово-цивільні адміністрації – тимчасові державні органи, утворені відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації».

Отже, відповідно до Конституції України, чергові місцеві вибори мають бути проведені у жовтні 2025 року; українське суспільство дотримується стримано-оптимістичної думки, що до того часу воєнний стан буде припинено, що відкриє можливість (за відсутності інших істотних перешкод) провести наступні місцеві вибори у конституційно визначений строк на всій чи принаймні більшій частині території України.

Якщо ці сподівання не виправдаються і воєнний стан на початок осені 2025 року триватиме, проведення чергових місцевих виборів буде відкладено до закінчення воєнного стану. Дату проведення відкладених чергових місцевих виборів визначатиме Верховна Рада України.

Дещо складніша ситуація з повноважністю органів місцевого самоврядування територіальної громади під час дії воєнного стану, а отже з підставами та можливими потребами проведення позачергових виборів окремих органів місцевого самоврядування після припинення (скасування) воєнного стану. Хоча такі підстави недостатньо чітко встановлені законом, у цьому відношенні існують певні відмінності становища органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади та на рівні районів і областей.

### **Підстави для призначення місцевих виборів на рівні територіальної громади**

Стаття 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» зобов'язує органи місцевого самоврядування здійснювати під час воєнного стану повноваження, покладені на них Конституцією та законами України. Водночас поєднання вимоги збереження конституційних органів самоврядування із забезпеченням підвищеної оперативності управління на місцевому і регіональному рівні здійснюється, зокрема, шляхом певного обмеження права територіальних громад на місцеве самоврядування та відповідно права громадян – жителів громад на участь у місцевому самоврядуванні (стаття 140 Конституції), не віднесеного статтею 64 Конституції до переліку прав, обмеження яких заборонено під час воєнного стану. Такі обмеження здійснюються шляхом утворення особливих тимчасових органів державної влади – військових адміністрацій, передбачених статтею 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», – та певного перерозподілу повноважень між цими органами й органами місцевого самоврядування.

Підставами утворення *військової адміністрації населеного пункту* у відповідній громаді є невиконання радою цієї громади, її виконавчими органами та/або головою громади своїх повноважень або наявність фактів порушень, допущених сільським, селищним, міським головою під час реалізації повноважень, покладених на нього в умовах воєнного стану. Зауважимо, що в звичайних умовах (за відсутності воєнного чи надзвичайного стану) невиконання місцевою радою чи сільським, селищним, міським головою своїх повноважень є підставою для дострокового припинення повноважень відповідно ради чи голови громади (статті 78, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») з подальшим призначенням позачергових виборів. В умовах воєнного стану вибори не можуть бути призначені; у зв'язку з цим за наявності зазначених підстав рішенням Верховної Ради України повноваження органів місцевого самоврядування у більшості випадків зупиняється до закінчення дії воєнного стану (стаття 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Зазначеним рішенням Верховна Рада України покладає на начальника військової адміністрації населеного пункту здійснення повноважень відповідної місцевої ради, її виконавчого комітету, голови громади. Таке рішення приймається за поданням Президента України (очевидно, на підставі оцінки конкретної ситуації). Тому, якщо таке рішення не прийнято, органи місцевого самоврядування територіальної громади продовжують функціонувати паралельно з військовою адміністрацією населеного пункту, здійснюючи свої повноваження в дещо обмеженому обсязі. На практиці така ситуація є винятковою.

Діяльність органів місцевого самоврядування, здійснення повноважень яких зупинене, може бути відновлена рішенням Верховної Ради України з дня припинення воєнного стану до закінчення 30-денного строку після його припинення. При виявленні протягом цього часу встановлених законом підстав (зокрема, якщо діяльність органів місцевого самоврядування з якихось причин *de facto* не відновилася) мають бути призначені позачергові місцеві вибори (стаття 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Зауважимо, що ці положення не узгоджуються зі статтею 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає дострокове *припинення* повноважень місцевої ради з дня утворення відповідної військово-цивільної чи військової адміністрації.

Крім підстав, прямо встановлених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», у разі перебування території громади у зоні активних бойових дій (близький фронт, масовані постійні обстріли), що супроводжується, як правило, евакуацією основної частини мешканців, або в умовах окупації функціонування органів місцевого самоврядування такої громади зупиняється *de facto*; внаслідок цього у таких громадах можуть бути утворені військові адміністрації. У багатьох таких випадках відновлення діяль-

ності органів місцевого самоврядування після деокупації територіальної громади та/або припинення воєнного стану може виявитися неможливим.

Підставою для призначення позачергових місцевих виборів після припинення дії воєнного стану може бути бездіяльність місцевої ради через неможливість участі у сесії ради більше ніж половини кількісного складу ради (така умова повноважності сесії ради встановлена частиною дванадцятою статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Причинами цього можуть бути як вибуття депутатів (смерть депутата, добровільна відмова від мандата, виїзд для тривалого проживання за межі України, втрата громадянства, а також, можливо, вчинення державної зради чи колабораційна діяльність<sup>1</sup>), що може вплинути на повноважність ради як органу (частина четверта статті 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), так і їхня тривала відсутність (військова служба, переїзд в інший регіон України), що впливає лише на повноважність сесії ради.

Склад ради, яка обирається за пропорційною виборчою системою, може бути доповнено шляхом заміщення вакантних мандатів; це здійснюється рішенням відповідної територіальної виборчої комісії місцевих виборів – постійно діючого (відповідно до статті 33 Виборчого кодексу) органу. Для доповнення складу рад територіальних громад із кількістю виборців до 10 тисяч осіб, на виборах у яких відповідно до Виборчого кодексу застосовується мажоритарна система, потрібно призначити *проміжні вибори* у відповідних округах (а не позачергові вибори усього складу ради); такі вибори призначаються територіальними виборчими комісіями.

Варто мати на увазі ще одну підставу для дострокового припинення діяльності органів місцевого самоврядування. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає можливість утворення після припинення дії воєнного стану військово-цивільної адміністрації у відповідному населеному пункті (громаді). Однак відповідно до статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» у разі утворення військово-цивільної адміністрації населеного пункту повноваження відповідних сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів припиняються з дня призначення керівника такої військово-цивільної адміністрації. При цьому варто мати на увазі, що військово-цивільні адміністрації були утворені у деяких громадах Донецької та Луганської областей ще до початку широкомасштабної російської збройної агресії 24 лютого 2022 року; відповідні органи місцевого самоврядування там припинили свої повноваження і не обиралися на місцевих виборах 2020 року.

## **Підстави для призначення виборів до районних та обласних рад**

В умовах дії воєнного стану можуть бути утворені обласні та районні військові адміністрації. Підстави утворення такої військової адміністрації є дещо ширшими порівняно з військовими адміністраціями населених пунктів. Основна підстава – для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку – не пов'язана безпосередньо з діяльністю органів місцевого самоврядування на рівні області чи району. Саме ця підстава була реалізована Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» №68/2022 від 24.02.2022.

Інші дві підстави утворення обласної чи районної військової адміністрації (які передбачені частиною четвертою статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») пов'язані з бездіяльністю відповідно обласної чи районної ради (нескликання сесії ради у строки, встановлені законом) або у випадку дострокового припинення повноважень відповідної ради з підстав, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». У зв'язку з утворенням військових адміністрацій зазначеним вище Указом Президента України на сьогодні вони становлять лише теоретичний інтерес.

Частина третя статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає, що у разі утворення обласної чи районної військової адміністрації, а також у разі тимчасової окупації або оточення обласного центру (а також беручи до уваги зміст відповідного припису, районного центру, хоча прямо це не зазначено) відповідні обласні та районні ради *не здійснюють свої повноваження*, які переходять до відповідних обласних чи районних військових адміністрацій (пункти 1 та 3 частини третьої зазначеної статті). Однак на практиці обласні й у багатьох випадках районні ради продовжують функціонувати поряд із військовими адміністраціями, здійснюючи повноваження у дещо звуженому обсязі.

---

1. Можливість втрати громадянства, а також потенційний вплив вчинення злочинів державної зради чи колабораціонізму на наявність виборчих прав, зокрема й пасивного, розглянуто нижче; див. «Збереження статусу виборця в умовах окупації»

Як і у випадку органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, формула «не здійснюють свої повноваження» означає *зупинення*, а не *припинення* повноважень цих органів місцевого самоврядування; такі органи продовжують існувати у «латентному», бездіяльному стані до закінчення воєнного стану. В разі усунення загроз для безпеки і правопорядку на території області, зокрема, у разі деокупації (ліквідації безпосередньої воєнної загрози) обласного центру за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування на території відповідної області (тобто обласної та районних рад), однак таке рішення може бути прийняте лише протягом 30-денного періоду з дня припинення (скасування) воєнного стану. Зокрема, у кінці 2022 року було відновлено діяльність Херсонської обласної ради після того, як восени 2022 року обласний центр було визволено після кількомісячної окупації.

У разі виникнення підстав, передбачених законом, протягом 30-денного строку після припинення дії воєнного стану мають бути призначені позачергові вибори відповідної ради. Такою підставою, найімовірніше, може бути вимушена бездіяльність обласної чи районної ради через неможливість присутності на сесії ради більше ніж половини кількісного складу ради через виникнення вакантних мандатів чи відсутність значної кількості депутатів ради (ці підстави описано вище). Іншою, менш імовірною, можливою підставою є цілеспрямоване прийняття відповідною радою після відновлення її повноважень рішення, що суперечить Конституції і законам України. Нарешті, підставою дострокового припинення повноважень обласної чи районної ради після припинення (скасування) воєнного стану є утворення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці військово-цивільної адміністрації: відповідно до статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» повноваження обласної чи районної ради *припиняються* (а не *зупиняються*, а отже не можуть бути відновлені) з дня набрання чинності відповідним актом Президента України про утворення такої адміністрації. Хоча відповідно до того самого Закону повноваження військово-цивільної адміністрації припиняються у день відкриття першої сесії відповідної новообраної місцевої ради, зазначений Закон не визначає строків призначення позачергових місцевих виборів у громадах та адміністративно-територіальних одиницях, де було припинено повноваження органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням військово-цивільної адміністрації; як засвідчує практика виборів 2020 року, проведення навіть чергових місцевих виборів в окремих громадах може бути визнано неможливим із міркувань безпеки.

Отже, підставами для призначення Верховною Радою України *позачергових місцевих виборів* після припинення (скасування) воєнного стану можуть бути (рис. 1).



## Підстави для призначення позачергових місцевих виборів

1

**БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ** місцевої ради та/або сільського, селищного, міського голови **у період воєнного стану**, внаслідок чого утворено військовою адміністрацію населеного пункту

2

**ТИМЧАСОВА ОКУПАЦІЯ** територіальної громади чи адміністративно-територіальної одиниці, внаслідок чого припинив існування (втратив повноважність) відповідний орган місцевого самоврядування

3

**ВАКАНТНІСТЬ** посади сільського, селищного, міського **голови** (внаслідок смерті, втрати мандата через виїзд для тривалого проживання за межі України чи вчинення державної зради або колабораційної діяльності)

4

**БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ** місцевої ради протягом 30-денного періоду **після припинення** (скасування) **воєнного стану** через неможливість проведення повноважної сесії ради

5

**НЕМОЖЛИВІСТЬ** відновлення здійснення повноважень місцевої ради протягом 30-денного періоду після припинення (скасування) воєнного стану через втрату повноважності місцевої ради внаслідок скорочення більше ніж на половину кількісного складу ради

6

**УТВОРЕННЯ** у відповідній громаді чи адміністративно-територіальній одиниці після припинення (скасування) воєнного стану **військово-цивільної адміністрації** (з відкладенням таких виборів на невизначений строк)

Рисунок 1

Однак не всі зазначені підстави чітко встановлені законом; деякі з них доцільні, однак законом не передбачені. Недоліком законодавчого регулювання є також розкиданість окремих складників та аспектів цих підстав між кількома законодавчими актами – законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також в окремих аспектах Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» та Виборчим кодексом.

Крім того, у територіальних громадах із кількістю виборців до 10 тисяч осіб може виникнути потреба призначити та провести замість позачергових виборів усього складу ради *проміжні місцеві вибори* в окремих виборчих округах із метою заміщення вакантних мандатів депутатів ради. Нагадаємо, що суб'єктом призначення таких виборів згідно з Виборчим кодексом є відповідна територіальна виборча комісія (щодо проблем відновлення функціонування територіальних виборчих комісій див. «Виклики для адміністрування виборчого процесу»).

Щоб оцінити реальну потребу призначення позачергових (проміжних) місцевих виборів, необхідно після припинення (скасування) воєнного стану здійснити відповідний моніторинг стану органів місцевого самоврядування в областях, районах та територіальних громадах. Такий моніторинг доцільно реалізувати протягом перехідного 30-денного періоду після припинення (скасування) воєнного стану. Однак необхідно мати на увазі, що залежно від конкретної ситуації проміжок часу, потрібний для завершення такого моніторингу, може бути і більш тривалим.

У зв'язку з цим доцільно рекомендувати:

- на законодавчому рівні уточнити підстави та випадки дострокового *припинення* повноважень сільських, селищних, міських голів, місцевих рад та окремих депутатів місцевих рад для забезпечення юридичної визначеності щодо необхідності призначення таких виборів та уникнення конфліктів, пов'язаних із неоднозначним тлумаченням чинних законодавчих приписів; доцільно також викласти їх системно в одному законодавчому акті (найбільш природно – у Законі України «Про правовий режим воєнного стану»), передбачивши достатньо повне і всебічне регулювання усіх аспектів і строків *перехідного періоду* від правового режиму воєнного стану до стану мирного часу;
- на рівні Кабінету Міністрів України розробити алгоритм, процедури і строки проведення моніторингу стану (існування та дієздатності) органів місцевого самоврядування з метою визначеності щодо наявності потреби та підстав для призначення позачергових (проміжних) місцевих виборів у відповідних територіальних громадах, районах та областях та визначити суб'єктів, уповноважених здійснити такий моніторинг.



## 2. Строки призначення і проведення виборів після закінчення воєнного стану

Щодо строків призначення та проведення виборів, потреба у яких виникла під час або внаслідок воєнного стану, варто звернути увагу на істотну неповноту і суперечливість регулювання.

Як зазначено вище, *проміжні вибори народних депутатів України* в окремих виборчих округах під час п'ятого року повноважень (який для поточного скликання розпочався 29 серпня 2023 року) *не призначаються*.

Дещо спірною є ситуація із проміжними виборами народного депутата в одномандатному виборчому окрузі №206, які було призначено на 27 березня 2022 року, виборчий процес яких розпочався 25 січня 2022 року. Відповідно до статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та статті 20 Виборчого кодексу у зв'язку з введенням воєнного стану в Україні Центральна виборча комісія своєю постановою №59 від 24.02.2022 припинила цей виборчий процес. Однак стаття 20 Виборчого кодексу вимагає, щоб такі вибори були повторно призначені не пізніше місяця з дня припинення або скасування воєнного стану, що вступає у суперечність із тим, що такі вибори не проводяться у п'ятий рік повноважень Верховної Ради України. У цій ситуації перевагу має остання норма, тим більше, що після закінчення дії воєнного стану актуальним питанням стає проведення *відкладених чергових виборів* народних депутатів України.

Слід зауважити, що строк для призначення виборів, виборчий процес яких був припинений або не розпочався у зв'язку з введенням воєнного стану, встановлений Виборчим кодексом, – не пізніше місяця з дня припинення (скасування) воєнного стану, – не видається реалістичним у зв'язку з необхідністю *перехідного періоду* для відновлення нормального функціонування демократичного механізму держави.

Водночас цілком можливе (і неодноразово реалізоване на практиці) заміщення мандата, який став вакантним внаслідок припинення повноважень депутата, обраного за партійним виборчим списком; відповідні рішення приймає Центральна виборча комісія.

Неоднозначність нормативно визначених строків *призначення позачергових місцевих виборів*, суб'єктом призначення яких відповідно до Конституції є Верховна Рада України, є наслідком колізії статті 20 Виборчого кодексу («не пізніше місяця») та статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» («не пізніше ніж у дев'яностоденний строк»); обидва законодавчі приписи стосуються місцевих виборів. Класичні способи вирішення колізій норм права дають суперечливу відповідь, оскільки Виборчий кодекс є більш новим актом, однак стосовно призначення виборів – загальним, тоді як Закон України «Про правовий режим воєнного стану», хоча й прийнятий раніше, без сумніву, є спеціальним щодо предмета свого регулювання.

Ця колізія потребує усунення її законодавцем. Доцільно у цій ситуації надати перевагу більш тривалому (тримісячному) строку; навіть більше – варто розглянути можливість в окремих випадках або й у цілому продовжити цей строк.

Потреба для продовження строку призначення місцевих виборів може виникати:

- у зв'язку з необхідністю проведення обліку реально наявних мешканців (виборців) у територіальній громаді чи в межах адміністративно-територіальної одиниці (див. нижче);
- у зв'язку з істотним зменшенням чисельності населення (внаслідок руйнувань, евакуації, депортації) територіальної громади та потребою створення умов для повернення мешканців;
- у зв'язку з проблемами комплектування складу територіальних виборчих комісій, які уповноважені організувати підготовку та проведення відповідних позачергових виборів, а також призначати (у разі потреби) проміжні місцеві вибори в окремих виборчих округах (див. «Виклики для адміністрування виборчого процесу»);

— у зв'язку з неможливістю своєчасного відновлення інфраструктури (відсутність придатних приміщень для організації виборів, проблеми транспорту чи зв'язку) чи забезпечення умов безпеки, зокрема й розмінування територій (див. «Забезпечення безпеки»).

Збільшення тривалості строку призначення позачергових місцевих виборів після закінчення воєнного стану (перехідного періоду) вимагає також розглянути можливість продовження строку повноважень військових чи військово-цивільних адміністрацій, утворених там, де не діяли органи місцевого самоврядування.

Зі *строками призначення* позачергових місцевих виборів тісно пов'язана проблема *строків проведення* таких виборів. Відповідно до статті 5 Виборчого кодексу усі місцеві вибори (крім чергових, день проведення яких визначений частиною третьою статті 141 Конституції), зокрема й позачергові та проміжні, проводяться *двічі на рік* – в останню неділю березня та останню неділю жовтня.

Виходячи з установленого Виборчим кодексом строку початку виборчого процесу місцевих виборів – п'ятдесят днів до дня голосування на цих виборах, очевидно, що для проведення таких виборів в останню неділю березня вони мають бути призначені не пізніше кінця січня; вибори, призначені у лютому, будуть проведені у кінці жовтня, тобто через 8 місяців. Однак необхідність відновити діяльність органів місцевого самоврядування може спричинити потребу більш оперативного проведення таких виборів. У зв'язку з цим доцільно розглянути можливість не поширювати зазначене положення Виборчого кодексу щодо дня голосування на позачергові та проміжні місцеві вибори, підстави для призначення та проведення яких виникли під час або безпосередньо після воєнного стану.

### 3. Забезпечення актуалізації та обліку інформації про виборців

---

Як впливає з підстав, проаналізованих вище (див. «Передумови та підстави призначення виборів після закінчення воєнного стану»), вибори, які необхідно буде провести після припинення (скасування) воєнного стану, можуть відбуватися як на всій території України (відкладені чергові вибори народних депутатів України, які не відбулися 2023 року, практично відкладені чергові вибори Президента України, проведення яких у березні 2024 року є малоймовірним), так і на обмежених територіях – в межах територіальної громади, району, області чи навіть окремого багатомандатного округу у невеликих громадах – у разі позачергових чи відповідно проміжних місцевих виборів. Під час загальнонаціональних виборів право голосу належить усім виборцям України. Проведення місцевих виборів передбачає певний ценз осілості для виборців, які матимуть право голосу на таких виборах: відповідно до частини п'ятої статті 7 Виборчого кодексу наявність у громадянина України права голосу на конкретних виборах визначається належністю його виборчої адреси на час проведення виборів до відповідної території громади, району, області.

Право голосу є конституційним суб'єктивним правом громадянина, яке реалізується ним на власний розсуд. Однак принцип загального виборчого права – один із фундаментальних європейських стандартів демократичних виборів – покладає на державу обов'язок створити для кожного виборця умови, щоб він міг за своїм бажанням взяти участь у голосуванні на виборах, на яких він має право голосу. В Україні одним з основних засобів виконання цього обов'язку держави є функціонування Державного реєстру виборців (надалі – Реєстр) – автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи, створеної для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу. Відповідно до статті 3 Закону України «Про Державний реєстр виборців» загальний характер Реєстру забезпечує включення до нього усіх виборців незалежно від місця їхнього проживання чи перебування з метою реалізації принципу загального виборчого права.

Однак нормальне функціонування Державного реєстру виборців під час повномасштабної війни неможливе, насамперед із міркувань безпеки і збереження інформації, запобігання допуску агресора до бази даних Реєстру. Тому Центральна виборча комісія як розпорядник Державного реєстру виборців 24 лютого 2022 року прийняла постанову №61, якою тимчасово припинила функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» на час дії воєнного стану і закрила доступ до бази персональних даних Реєстру. Досі під час війни жодні зміни до відомостей Реєстру не вносилися.

Варто зазначити, що останнім часом Центральна виборча комісія вжила деяких заходів організаційної та нормативної природи у порядку підготовки до процесу актуалізації відомостей Реєстру. Зокрема, Центральна виборча комісія ввела в тестову експлуатацію автоматизовану інформаційно-комунікаційну систему Державного реєстру виборців; за офіційним повідомленням пресслужби Центральної виборчої комісії, ця тестова експлуатація має технологічний характер та не передбачає будь-якої обробки персональних даних виборців<sup>2</sup>. Крім того, постановою №74 від 24.11.2023 Центральна виборча комісія затвердила оновлений Порядок доступу до бази даних Державного реєстру виборців. Водночас Комісія не внесла змін до постанови №61 2022 року і не передбачила негайного застосування цього Порядку. Як зазначено у тому самому повідомленні пресслужби Центральної виборчої комісії, прийняті рішення не передбачають поновлення функціонування Державного реєстру виборців під час війни.

Масштабні у кількісному відношенні міграційні процеси – переміщення жителів із територій, які опинилися в зоні воєнних дій, під окупацією чи загрозою окупації, у більш безпечні регіони держави та за межі України (добровільно, до європейських та інших дружніх держав, і примусово, шляхом депортації на те-

---

2. Див.: Центральна виборча комісія. ЦВК затвердила Порядок доступу до бази даних Держреєстру (<https://www.cvk.gov.ua/novini/tsvk-zatverdila-poryadok-dostupu-do-bazi-danih-derzhreiestru.html>).



риторію держави-агресора), – значна кількість жертв, зокрема й серед мирного населення, а також мобілізаційні процеси спричинили істотні зміни демографічної ситуації у державі. Всі ці обставини чинять істотний негативний вплив на достовірність відомостей Державного реєстру виборців: зафіксований на 24 лютого 2022 року стан бази даних Реєстру не відображає динамічної актуальної ситуації. Очевидно, що масштабні процеси міграції населення триватимуть також протягом певного часу після припинення (скасування) воєнного стану; орієнтовну тривалість та остаточний масштаб таких процесів сьогодні оцінити неможливо.

Усі ці чинники потребують проведення після закінчення дії воєнного стану оперативної, пов'язаної зі строками проведення виборів актуалізації відомостей Державного реєстру виборців, насамперед (але не тільки) стосовно їхнього місця перебування та виборчої адреси, яка визначає можливість виборця участі у відповідних виборах. Окрім забезпечення права голосу, такі відомості у статистичному вимірі мають також істотне значення для належної організації проведення виборів. Механізми актуалізації персональних даних виборців, передбачені Законом України «Про Державний реєстр виборців», недостатні в умовах таких масштабних демографічних та міграційних процесів. Варто взяти також до уваги цілком можливі проблеми кадрового комплектування органів ведення Державного реєстру виборців на місцях, збереження обладнання та ліній зв'язку, особливо в районах ведення воєнних дій чи тимчасової окупації, що потребуватиме окремих зусиль щодо організації діяльності, спрямованої на актуалізацію відомостей Державного реєстру виборців.

Необхідно також врахувати, що заходи з актуалізації відомостей Державного реєстру виборців мають сенс лише після хоча б часткової стабілізації та упорядкування міграційних процесів, зменшення ступеня їхньої інтенсивності, оскільки у період динамічних змін жодні заходи з обліку виборців не зможуть надати достовірних результатів.

Усі зазначені фактори спричинятимуть вплив на строки і тривалість проведення заходів з актуалізації відомостей Державного реєстру виборців, що має бути враховане при вирішенні питання про строки проведення відповідних післявоєнних виборів.

## Проблеми актуалізації відомостей Державного реєстру виборців

Механізм актуалізації відомостей Державного реєстру виборців передбачений статтями 22 та 23 Закону України «Про Державний реєстр виборців» у вигляді процедур періодичного (щомісячного) поновлення та уточнення персональних даних Реєстру. Перша з цих процедур передбачає отримання відповідних відомостей від низки органів та установ, у розпорядженні яких є необхідна інформація; друга процедура здебільшого заснована на праві виборця звертатися з власної ініціативи до органів ведення Реєстру стосовно свого включення до реєстру, зміни власних персональних даних або виявлених неточностей у персональних даних інших осіб (статті 19-20<sup>1</sup> Закону).

Перша процедура – періодичного оновлення персональних даних на підставі подань уповноважених органів влади та установ – не може бути ефективно використана для повоєнної актуалізації даних Реєстру з тієї причини, що більшість реєстрів під час дії режиму воєнного стану не функціонували. Зокрема, облік осіб, які проживають на території відповідної громади, має здійснюватися органами місцевого самоврядування громади (стаття 37<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), порядок створення, ведення та адміністрування яких затверджено постановою Кабінету Міністрів України №265 від 07.02.2022 (тобто незадовго до початку широкомасштабного вторгнення). Однак відомості такого обліку, навіть якщо існують (збереглися), не можуть бути корисними під час післявоєнної актуалізації відомостей Державного реєстру виборців, оскільки реєстри громад орієнтовані на облік жителів відповідно до зареєстрованого (задекларованого) місця проживання (по суті житла, яке перебуває у власності або оренді). Ці реєстри протягом воєнного часу були закритими і, отже, не відображають масштабні переміщення громадян, спричинених війною. Зокрема, не ведеться облік осіб, які тривалий час відсутні за зареєстрованим місцем проживання – виїхали в інший регіон України або за кордон, були примусово депортовані окупаційною владою.

Не відповідає потребам ситуації порядок повідомлення органів Реєстру щодо військовослужбовців та обсяг відповідних відомостей, оскільки він розрахований на умови мирного часу.

Неповними є відомості щодо померлих (загиблих) громадян, особливо у зоні бойових дій та на тимчасово окупованих територіях. Значна кількість громадян України (як військовослужбовців, так і цивільних

осіб) досі вважаються безвісти відсутніми. Існують юридичні проблеми щодо визнання актів цивільного стану, виданих громадянам України на окупованих територіях.

Ці та інші подібні очевидні та добре відомі чинники, які спричиняють непридатність процедури періодичного оновлення для повоєнної актуалізації відомостей Реєстру, змушують шукати інші механізми. У дискусіях фахівців активно пропонується альтернативний спосіб – уточнення відомостей на підставі звернень самих виборців. Зокрема, пропонується, щоб кожен виборець протягом певного строку після припинення дії воєнного стану звернувся до відповідного органу ведення Реєстру щодо уточнення своїх персональних даних, насамперед актуального місця проживання (перебування). Такий підхід, однак, варто оцінити як недостатньо ефективний, оскільки він означає, що держава мінімізує власну ініціативу у процесі актуалізації відомостей Реєстру, який значною мірою буде залишено на «самоплив». Насамперед треба мати на увазі, що навіть у разі успішної реалізації цей механізм спричинить величезне навантаження на органи ведення Реєстру, до складу кожного з яких у більшості випадків входять всього 3-4 працівники. Однак виникають обґрунтовані сумніви, що у реальних життєвих та безпекових умовах після війни виборці, які будуть змушені вирішувати проблеми життєзабезпечення своїх сімей, активно звертатимуться до органів ведення Реєстру з повідомленнями про свої актуальні персональні дані. Крім того, можуть виникати спори щодо достовірності відомостей, наданих виборцями, що потребує визначення процедур їх перевірки, особливо у контексті проблем, пов'язаних із реальним місцем голосування, з набуттям громадянства держави-агресора та колабораційною діяльністю деяких осіб; останні проблеми розглянуто нижче.

Насамперед заслуговує особливої уваги категорія громадян, які були змушені залишити або покинути своє місце проживання внаслідок або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту чи тимчасової окупації і змінили місце перебування в межах території України; такі громадяни є внутрішньо переміщеними особами відповідно до статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Їхнє повернення до місця свого попереднього проживання відразу після припинення воєнного стану у багатьох випадках буде ускладнене, а часом і неможливе протягом тривалого часу внаслідок значних руйнувань житла та інфраструктури. Виборчий кодекс у поєднанні з Законом України «Про Державний реєстр виборців» надають можливість внутрішньо переміщеним особам за зверненням до органів ведення Державного реєстру виборців з *власної ініціативи* визначити свою виборчу адресу, а отже й місце участі у всіх виборах (як загальнонаціональних, так і місцевих), за своїм фактичним місцем проживання, тим самим забезпечуючи їхні виборчі права. Однак такий механізм розрахований на нормальне функціонування органів Реєстру і відносно невелику кількість звернень. На цей час існують лише статистичні оцінки кількості внутрішньо переміщених осіб по регіонах і населених пунктах. Поіменний облік внутрішньо переміщених осіб лише частково здійснюється органами соціального захисту лише з метою надання допомоги тим, хто звертається по неї; отже, повний поіменний облік внутрішньо переміщених осіб відсутній.

Складною буде проблема обліку жителів населених пунктів, які зазнали окупації, у зв'язку як із істотними змінами складу населення, так і вже згаданими вище проблемами визначення наявності виборчих прав. Особливої уваги вимагатиме актуалізація даних щодо виборців України на територіях, які були окуповані з 2014-2015 років (Крим, Севастополь, окремі райони Донецької та Луганської областей). Лише незначній кількості виборців (за оцінками, менше 10%) за цей час було змінено виборчу адресу із цих територій на інші регіони України. Забезпечити облік таких громадян чи навіть достовірно встановити факти їхнього виїзду надзвичайно складно. Однак відомості бази даних Державного реєстру виборців про громадян-виборців з окупованих територій не оновлювалися з 2014 року.

Перелічені проблеми засвідчують, що у разі розрахунку здебільшого на ініціативу виборців щодо актуалізації персональних даних Реєстру (тобто, по суті, залишення вирішення цієї проблеми на «самоплив») та на передбачені Законом України «Про Державний реєстр виборців» механізми періодичного оновлення та уточнення відомостей Реєстру виникнуть ризики істотної недостовірності та неповноти списків виборців під час виборів, що будуть проведені після припинення (скасування) воєнного стану. Наслідком можуть стати недотримання конституційних принципів та міжнародних стандартів демократичних, вільних і чесних виборів, істотні порушення виборчих прав громадян, створення умов для масштабних фальсифікацій під час виборів, спотворення реального волевиявлення Українського народу, а отже підриву як законності та демократичного характеру виборів у цілому, так і легітимності представницьких органів, сформованих за підсумками виборів.

## Проблеми обліку громадян України, які перебувають поза межами держави

Доцільно узяти до уваги, що значна кількість громадян України виїхали у пошуках безпеки за кордон до дружніх держав. За різними оцінками, лише на території європейських держав знайшли притулок 5-6 млн громадян України, ще близько 0,5 млн громадян перебувають поза межами Європи; враховуючи, що близько третини з них – діти та підлітки, кількість українських виборців у цих державах становить орієнтовно 4 млн осіб (до 15% кількості усіх виборців станом на 2021 рік). Під час загальнонаціональних виборів громадяни України, які проживають чи перебувають за кордоном, мають право голосу, яке держава повинна їм забезпечити.

При цьому варто врахувати, що з 2019 року голосування на вітчизняних виборах із міркувань безпеки та свободи волевиявлення не проводиться на території держави-агресора, куди примусово депортовано помітну кількість (за різними даними, 1-2 млн) громадян України. Забезпечити облік таких громадян чи навіть достовірно встановити факти їхнього виїзду надзвичайно складно або й неможливо.

Під час загальнонаціональних виборів громадяни України, які відповідають критеріям статті 70 Конституції, мають право голосу і тоді, коли вони проживають (перебувають) поза межами України. Забезпечення можливості голосувати на таких виборах передбачає персональний облік таких громадян; в рамках системи Державного реєстру виборців він здійснюється органом ведення Реєстру у складі Міністерства закордонних справ України (частина дванадцята статті 14 Закону України «Про Державний реєстр виборців») при сприянні дипломатичних установ України за кордоном.

Основним джерелом відомостей про громадян України, які проживають (перебувають) за кордоном, є дані консульського обліку (частина дев'ята статті 22 Закону України «Про Державний реєстр виборців»), який ведеться консульськими установами України за кордоном. Однак взяття на консульський облік та зняття з обліку здійснюється за заявним принципом з ініціативи громадянина України; з різних підстав значна кількість українських громадян за межами України не перебувають на консульському обліку. Іншим шляхом отримання відомостей про виборців України за межами держави є ініціативне звернення таких осіб щодо їх включення до Державного реєстру виборців (частина третя статті 19 Закону України «Про Державний реєстр виборців»). Отже, можливості отримати інформацію щодо персональних даних виборців з ініціативи держави Україна дуже обмежені. У зв'язку з цим значною могла б бути допомога у цьому відношенні з боку держав, які прийняли українських громадян і надають їм різнобічну соціальну допомогу, у зв'язку з чим володіють відповідними відомостями про них. Зрозуміло, що надання такої інформації українській стороні може здійснюватися лише з доброї волі відповідних держав, що передбачає укладення відповідних міждержавних чи міжурядових угод України з цими державами. Зауважимо, що сприяння дружніх держав у забезпеченні проведення післявоєнних виборів національного рівня в Україні може виявитися необхідним не лише щодо обліку виборців, але й при організації їх голосування на таких виборах.

## Заходи щодо актуалізації відомостей про виборців

Складна ситуація з забезпеченням реального обліку виборців не може бути вирішена сподіваннями виключно на ініціативу та активність самих виборців. Її вирішення потребує розробки і затвердження комплексної програми дій органів влади у післявоєнний період, спрямованої на кардинальне оновлення (а не лише уточнення окремих позицій) і забезпечення достовірності відомостей бази даних Державного реєстру виборців. Таку комплексну програму доцільно розробити за аналогією до тих заходів, які було проведено у 2005-2006 роках при формуванні так званих «загальних списків виборців» на підставі Закону України «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 року. Отримана у підсумку такої діяльності база даних не лише дала можливість скласти достовірні списки виборців під час виборів 2006 року, але й стала основою первинного наповнення бази даних Державного реєстру виборців 2009 року.

Звичайно, реалізована у 2005-2006 роках процедура складання «загальних списків виборців» у теперішніх умовах потребує істотної модифікації і модернізації. Вона має спиратися на існування Державного реєстру виборців як автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи, відомості якого повинні слугувати основою процедури, зокрема на мережу органів ведення Реєстру, хоча й з можливими проблемами щодо відновлення їхньої дієздатності в районах ведення воєнних дій чи тимчасової окупації. Водночас така процедура потребуватиме залучення низки інших органів, зокрема, виконавчих органів

місцевого самоврядування, уповноважених на формування та ведення реєстру кожної територіальної громади (стаття 37<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), і повинна передбачати можливість звернення за потреби до кожного виборця, відомості щодо якого необхідно уточнити.

Для реалізації комплексної програми дій з оновлення й актуалізації бази даних Державного реєстру виборців необхідна відповідна законодавча база, яка б визначила завдання програми, її етапи та строки виконання, а також виконавців; конкретні кроки можуть бути встановлені Кабінетом Міністрів України на підзаконному рівні. Розробка відповідної нормативної бази з урахуванням її потенційних виконавців (Центральна виборча комісія як розпорядник Державного реєстру виборців, органи місцевого самоврядування, Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України) може бути здійснена з залученням Асоціації міст України, інших асоціацій органів місцевого самоврядування, а також фахівців громадських організацій, які мають відповідний експертний потенціал.

Спираючись на досвід 2005-2006 років, за умови своєчасної розробки відповідної нормативної бази та підготовчих організаційних кроків реалізація такої процедури триватиме 2-3 місяці. Такі заходи повинні бути складником перехідного періоду після припинення (скасування) воєнного стану; їхня тривалість має бути врахована при визначенні критеріїв закінчення перехідного періоду.

### Збереження статусу виборця в умовах окупації

Складні процеси і події, пов'язані з перебігом війни, зокрема, заходи, що вживалися окупаційним режимом щодо населення тимчасово окупованих територій, змушують уточнити наявність у деяких осіб статусу виборця України (права голосу на виборах і референдумах).

Відповідно до статті 70 Конституції України, право голосу на виборах і референдумах мають *громадяни України*, яким виповнилося 18 років і які не визнані судом недієздатними. Стаття 25 Конституції забороняє позбавлення громадянства України з ініціативи держави. Однак Закон України «Про громадянство України» у чинній редакції<sup>3</sup> передбачає можливість *виходу з громадянства України та втрати громадянства України*.

*Вийти* з громадянства України може громадянин України, який постійно проживає за кордоном. Такий вихід здійснюється за ініціативою (клопотанням) громадянина. Особливих проблем для обліку виборців цей аспект не становить, хоча може потребувати вдосконалення законодавства щодо консульського обліку громадян України, які проживають чи протягом тривалого часу перебувають за межами України, зокрема, на території держави-агресора (добровільно чи вимушено).

Дещо інша ситуація із *втратою* громадянства України. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 19 Закону України «Про громадянство України» підставою для втрати громадянства України є добровільне набуття повнолітнім громадянином України громадянства іншої держави. При цьому добровільним набуттям вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто.

На окупованих територіях України окупаційна влада організувала видання паспортів громадян Російської Федерації – документів, які посвідчують громадянство держави-агресора. Особливо масовими стали ці процеси у Криму та окремих районах Донецької і Луганської областей, окупованих із 2014 року; 2023 року ці процеси проводилися також на окупованих частинах Запорізької та Херсонської областей. Отримання російських паспортів (а отже і громадянства) відбувається за процедурами, встановленими російським законодавством. Можна припустити, що в частині таких випадків отримання паспортів Росії здійснюється під примусом (не є добровільним), однак у випадках добровільного набуття громадянства держави-агресора, а тим більше у випадку вступу особи на службу до військових формувань держави-агресора виникає підстава для втрати громадянства України.

3. На час підготовки публікації цього дослідження Президент України вніс до Верховної Ради України проєкт Закону «Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України», яким пропонується, зокрема, нова редакція Закону України «Про громадянство України». Положення цього законопроекту не були предметом аналізу на момент підготовки оновленого дослідження.



Збереження права голосу за такими особами на виборах органів державної влади чи органів місцевого самоврядування породжувало б загрозу національній безпеці. Тому доцільно врегулювати порядок виявлення осіб, які добровільно набули громадянства держави-агресора, та фіксування втрати ними громадянства України. Така діяльність мала б відбутися паралельно із актуалізацією відомостей Державного реєстру виборців і бути відображена у цих відомостях. Зазначимо, що це викликає потребу істотно вдосконалити низку положень Закону України «Про громадянство України» як щодо підстав і процедури втрати громадянства, так і щодо поновлення у громадянстві чи повторного прийняття до громадянства України таких осіб.

## Обмеження права голосу за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України

Не меншу суспільно-політичну проблему становить питання збереження права голосу для громадян України, які вчинили злочини проти основ національної безпеки України – дії на підтримку збройної агресії або діяльності окупаційної чи маріонеткової адміністрації на тимчасово окупованих територіях. Зазначені діяння становлять склад злочинів, визначених, зокрема, статтями 110 («Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України»), 110<sup>2</sup> (щодо фінансування такої діяльності), 111 («Державна зрада»), 111<sup>1</sup> («Колабораційна діяльність»), 111<sup>2</sup> («Пособництво державі-агресору») Кримінального кодексу України, які передбачають серйозні покарання. Однак варто мати на увазі, що відповідно до Конституції України громадяни, які відбувають покарання за вчинення злочинів, зокрема й у вигляді позбавлення волі, не втрачають автоматично (внаслідок факту засудження) права голосу; ця позиція була підтверджена Конституційним Судом України у його рішенні 1998 року у справі про вибори народних депутатів України. Іншими словами, в Україні відсутній обмежувальний ценз (загальне обмеження, встановлене нормативно) щодо права голосу як наслідок засудження до покарання у вигляді позбавлення волі. Його запровадження в Україні неможливе, оскільки потребувало б внесення змін до Конституції, що суперечили б статті 157 Основного Закону.

Однак, окрім встановлення обмежувального виборчого цензу, можливі й форми позбавлення окремих категорій засуджених осіб права голосу у формі кримінальної санкції за певні види злочинів. У такій ситуації доцільно взяти до уваги досвід різних європейських держав. Європейський суд з прав людини (надалі – Суд або ЄСПЛ), який у своєму рішенні у справі «Герст проти Сполученого Королівства» 2005 року визнав виборчий ценз, що автоматично позбавляє засуджених права голосу, порушенням статті 3 Першого протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, тим не менше вказав, що зазначена стаття «не унеможлиблює обмеження виборчих прав, які можуть бути накладені на індивіда, котрий, наприклад, серйозно зловживав публічним становищем чи поведінка якого загрожувала порушенням верховенства права або демократичним засадам»; подібна позиція була згодом повторена у рішенні у справі «Фродль проти Австрії» 2010 року. У рішенні у справі «Скоппола проти Італії» 2012 року Суд уточнив, що держави «можуть вирішувати, чи залишати судам визначати пропорційність заходу, який позбавляє засуджених до ув'язнення права голосу, чи внести відповідні положення у своє законодавство» (тобто нормативно встановити умови застосування такої індивідуальної санкції). Варто зазначити, що встановлене судом покарання у вигляді позбавлення політичних прав застосовувалося за колабораціонізм у європейських державах, які зазнали німецької окупації під час Другої світової війни (зокрема у Франції, Нідерландах, Бельгії). Сьогодні подібні санкції передбачені у кримінальному праві окремих посткомуністичних держав (зокрема Польщі). Цей досвід доцільно взяти до уваги в Україні у майбутніх післявоєнних умовах.

Подібні проблеми, які виникають щодо пасивного виборчого права зазначених категорій осіб, розглянуто нижче (див. «Забезпечення реалізації пасивного виборчого права»).

## Проблеми забезпечення умов для голосування за межами України під час післявоєнних виборів

Іншою (поряд із реєстрацією виборців) гарантією забезпечення права голосу з боку держави є створення організаційних умов, за яких виборець може подати свій голос у разі свого бажання скористатися своїм виборчим правом. Такі умови, забезпечені державою, повинні надати виборцю вільний і необтяжливий доступ до належно обладнаного місця голосування на відповідній виборчій дільниці, на якій йому

гарантовано умови для вільного особистого (без будь-якого зовнішнього впливу) волевиявлення з дотриманням анонімності поданого голосу, що відповідає загальноновизнаному принципу таємного голосування, закріпленого у статті 71 Конституції України, статті 21 Загальної декларації прав людини, статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, а також в Кодексі належної практики у виборчих справах – еталонному документі (reference document) Ради Європи. Можливе застосування альтернативних процедур голосування виборців – дострокового чи дистанційного (поштового чи електронного) голосування – повинно не допускати можливостей порушення вимог вільного волевиявлення, особистого, одноразового і таємного голосування і не може перекладати тягар забезпечення державою дотримання цих вимог на плечі самого виборця.

Прийнятий в Україні і закріплений у Виборчому кодексі стандартний механізм голосування виборців у спеціально обладнаному приміщенні у день виборів за присутності офіційних спостерігачів забезпечує дотримання зазначених фундаментальних вимог, без чого вибори не можуть бути визнані вільними і чесними. Для цього в Україні було створено мережу виборчих дільниць, і кожен виборець поінформований, на якій дільниці він може проголосувати. Передбачені Виборчим кодексом процедури обслуговування виборця при його голосуванні та раціональний розрахунок необхідного часу дозволив оцінити, що одна виборча дільниця може забезпечити належні умови для голосування у день виборів для 2-2,5 тис. виборців.

Найбільші проблеми забезпечення умов реалізації права голосу пов'язані з проведенням голосування громадянами України, які на час виборів перебуватимуть за кордоном. Як уже зазначалося, кількість таких виборців оцінюється приблизно у 4 млн осіб, що значно перевищує кількість виборців, офіційно внесених до списків виборців у закордонному виборчому окрузі під час останніх виборів народних депутатів України 2019 року (450 тис. осіб, з яких тоді взяли участь у голосуванні, за офіційними даними Центральної виборчої комісії, 32,8 тис. осіб, тобто близько 15%).

Сьогодні неможливо оцінити, якою буде динаміка повернення в Україну громадян, які знайшли притулок за кордоном, після закінчення війни; відповідні показники повинна надати актуалізація відомостей Державного реєстру виборців. Однак цілком обґрунтованим є припущення, що інтерес щодо участі у голосуванні на післявоєнних виборах для громадян України, які перебувають за її межами, буде значно вищий, аніж на останніх виборах, проведених у мирний час. Отже, завдання Української держави полягатиме у забезпеченні умов для голосування кількох мільйонів виборців цієї категорії.

Традиційно голосування громадян України на виборах за межами держави проводилося на виборчих дільницях, розміщених у приміщеннях дипломатичних представництв України; це забезпечувало дотримання відповідних вимог українського законодавства, зокрема й умов безпеки, власними засобами української держави з урахуванням екстериторіальності приміщень дипломатичних представництв. На останніх виборах 2019 року було утворено 102 закордонні виборчі дільниці; це максимальна кількість дільниць, яку можна було утворити з використанням приміщень дипломатичних установ України. Очевидно, що у теперішніх умовах така кількість виборчих дільниць не зможе забезпечити голосування реальної кількості українських виборців. Це змушує шукати додаткові можливості для забезпечення їхнього голосування. Серед таких можливостей коротко охарактеризуємо такі.

► **Утворення додаткових закордонних виборчих дільниць, розміщених поза приміщеннями дипломатичних установ України**

Найбільш очевидним способом розширення доступу виборців за кордоном до виборчих дільниць є збільшення їхньої кількості та наближення їх до місць проживання значної кількості українських громадян у відповідній державі. Це означає створення кількох сотень додаткових виборчих дільниць із приміщеннями для голосування поза межами приміщень дипломатичних представництв України, тобто на суверенній території іноземних держав. Для таких кроків недостатній простий дозвіл влади відповідної держави; необхідно вирішувати також питання безпеки виборців і виборчих комісій, охорони порядку при проведенні голосування виборців, збереження і захисту виборчої документації, які можуть бути забезпечені лише у взаємодії з силами правоохоронних (поліцейських) органів держави перебування. Останнє особливо актуально у теперішніх умовах з огляду на неодноразові випадки хуліганських провокацій, здійснюваних російськими громадянами та їхніми прихильниками у європейських державах. Це передбачає наявність відповідних міждержавних (міжурядових) угод України з відповідними державами, які необхідно готувати та укладати заздалегідь. За будь-яких умов ступінь безпеки виборів на таких дільницях буде залежати від доброї волі держави перебування, а не від кроків України.

Інша проблема утворення значної кількості додаткових закордонних виборчих дільниць полягає у комплектуванні складу відповідних дільничних виборчих комісій. Відповідно до вимог Виборчого кодексу України до складу дільничної виборчої комісії входить у середньому 12-15 членів комісії, які є виборцями України і проживають чи перебувають на території відповідної держави. Це означає, що при утворенні орієнтовно 300 закордонних дільниць до складу дільничних виборчих комісій необхідно залучити близько 4 тисяч осіб, яких необхідно відповідно підготувати до виконання обов'язків членів комісії шляхом проведення тренінгів, а також належно мотивувати до виконання цих досить обтяжливих обов'язків. Таку діяльність необхідно розпочинати заздалегідь.

Незважаючи на описані проблеми, за умови відповідної підготовки і наявності згоди держав перебування цей спосіб забезпечення можливостей голосувати виглядає найбільш реальним у більшості країн, де перебуває помітна кількість українських виборців.

#### ► *Проведення голосування протягом кількох днів (дострокове голосування)*

Інститут дострокового голосування відомий українському виборчому законодавству; він використовувався у перше десятиліття незалежності України. Він перестав застосовуватися через властиві йому принципові недоліки, які створювали умови для порушень і зловживань, що знижували суспільну довіру до результатів виборів.

По-перше, проведення голосування протягом кількох днів (навіть двох днів) не може бути проведене одним повним складом комісії через надмірні навантаження на членів комісії, що неминуче призводить до помилок і порушень та породжує конфлікти. Ця проблема може бути вирішена або шляхом формування двох складів кожної комісії, які б змінювали один одного, а отже подвоєння кількості залучених осіб до роботи в комісії, або проведення дострокового голосування лише частиною складу комісії, що істотно знижує довіру до діяльності комісії, оскільки не забезпечує внутрішнього взаємоконтролю, який забезпечується включенням до складу комісії представників зацікавлених суб'єктів (кандидатів, політичних партій). Проведення кількадевного голосування створює також проблему безпеки і збереження виборчої документації, зокрема, виборчих скриньок із заповненими бюлетенями, під час неминучих нічних перерв між днями голосування, що також може підірвати довіру до встановлених результатів.

Істотним недоліком процедури голосування протягом кількох днів є її неузгодженість із проведенням передвиборної агітації, яка має закінчитися за день до дня голосування, забезпечуючи так званий «день тиші». У всякому разі проведення голосування виборців тоді, коли передвиборна агітація дозволена, не узгоджується з загально визнаною вимогою вільного формування та вільного вираження волі виборця.

#### ► *Запровадження поштового голосування*

Поштове голосування досить поширене у європейських державах; цей спосіб голосування вважається засобом розширення участі виборців у виборах. Водночас поштове голосування неминуче є достроковим голосуванням виборця, що тягне за собою більшість описаних вище організаційних проблем. Крім того, загально визнано, що поштове голосування несе значно вищі загрози дотриманню вимог вільного (без зовнішнього тиску), таємного і особистого подання голосу виборцем. Проблемність цього способу голосування пов'язана з такими його особливостями.

По-перше, при поштовому голосуванні виборець заповнює виборчий бюлетень у неконтрольованій публічно обстановці, що не гарантує, що він це робить особисто і за власною волею, без тиску і примусу з боку інших осіб. Будь-які супровідні заяви, які мали б засвідчувати, що виборець здійснив волевиявлення вільно і таємно, також можуть бути написані під тиском і примусом. Запровадження такого голосування означає, що держава відмовляється від свого обов'язку створити для виборця умови для його вільного і таємного волевиявлення і перекладає цю турботу на самого виборця. У всякому разі таке голосування збільшує ймовірність «сімейного голосування», яке визнане Венеційською комісією як істотне порушення демократичних виборчих стандартів, зокрема, гендерної рівності.

По-друге, при поштовому голосуванні між моментом відправлення поштою конверта із заповненим виборчим бюлетенем (моментом подання голосу виборцем) та моментом отримання поштового відправлення відповідною виборчою комісією такий бюлетень перебуває під контролем працівників пошти – осіб, які не мають легального відношення до виборчого процесу, а у випадку поштового голосування за кордоном – громадян іншої держави. Високі поштові стандарти у більшості (хоча й не у всіх) держав Європи не гарантують захисту від цілеспрямованих зловживань і не можуть бути контрольовані Україною.

По-третє, ідентифікація особи виборця, який проголосував поштою, здійснюється відповідною виборчою комісією лише після отримання заповненого виборчого бюлетеня, що відкриває можливість порушення таємниці голосування і знижує довіру до результатів виборів.

Запровадження такого способу голосування можливе при умові забезпечення належних стандартів діяльності поштової служби, зокрема, забезпечення таємниці листування та дотримання розумних строків проходження поштової кореспонденції, а також високої довіри до діяльності виборчих комісій. Недотримання чи відсутність гарантій дотримання цих вимог несе загрозу підризу довіри до результатів виборів та зниження рівня легітимності обраних представницьких органів та посадових осіб.

#### ► *Електронне дистанційне голосування*

Цей спосіб голосування близький за своїми характеристиками до поштового голосування, хоча й здійснюється принципово іншими технічними засобами. Органи Ради Європи неодноразово звертали увагу на стандарти, дотримання яких зумовлює можливість запровадження цього способу. Зокрема, Комітет міністрів Ради Європи у своїй Рекомендації CM/Rec(2017)5 наголошує, що «суспільна довіра до органів, відповідальних за організацію виборів, є передумовою запровадження е-голосування» і що «лише захищені, надійні, ефективні, технічно стійкі, відкриті для незалежної перевірки та легкодоступні для виборців системи е-голосування здатні сформувати суспільну довіру». В умовах, в яких сьогодні перебуває Україна, до цих вимог треба додати безпеку і захищеність системи від диверсій, цілеспрямованих хакерських атак та маніпулятивних впливів. Можна стверджувати, що сьогодні необхідна суспільна довіра до електронного дистанційного голосування в українському суспільстві відсутня.

Підсумовуючи, варто зауважити, що масштаб організаційних проблем забезпечення голосування українських виборців за межами держави є безпосереднім наслідком кількості громадян України, які шукають безпечні умови свого життя під час війни. Тому одним із завдань України після закінчення бойових дій і припинення (скасування) воєнного стану має стати стимулювання повернення українських громадян до України, створення максимально можливих сприятливих умов для їхньої інтеграції у післявоєнну відбудову, зокрема й у демократичні процеси у державі.



## 4. Забезпечення реалізації пасивного виборчого права

Наявність та реалізація пасивного виборчого права визначається конституційними цензами та нормами виборчого права (здебільшого положеннями Виборчого кодексу). Однак, як засвідчила практика проведення виборів останніх років, навіть в умовах мирного часу недосконалість законодавчих формулювань викликала спори. Можна передбачити, що у разі проведення позачергових чи проміжних виборів у післявоєнний час кількість таких спорів, спричинених недостатньою чіткістю нормативного регулювання, збільшиться через проблеми тлумачення змісту відповідних обмежень щодо обставин, які виникли через події воєнного часу.

### Виборчі цензи для пасивного виборчого права

Цензи пасивного виборчого права щодо виборів народних депутатів України у загальному формулюванні визначено статтею 76 Конституції. Частина цих цензів за рахунок вимоги «мати право голосу» збігається з цензами активного виборчого права, описаними вище; це безпосередньо стосується вимог наявності громадянства України (проблеми, пов'язані з громадянством, проаналізовано вище; див. «Забезпечення актуалізації та обліку інформації про виборців») та цивільної дієздатності (повної або обмеженої), зміст якої не викликає сумнівів і тут не обговорюється.

Важливою особливістю пасивного виборчого права на загальнодержавних виборах є обмеження його суб'єкта цензом осілої (у достатньо загальній формі) – вимогою проживання в Україні протягом останніх п'яти років. Метою цього цензу є забезпечення достатньої обізнаності потенційних депутатів із конкретними проблемами державного і суспільного життя України.

Очевидно, що проживання в межах території України не може бути абсолютно неперервним. Стаття 134 Виборчого кодексу встановлює ті винятки, які не вважаються порушеннями вимоги неперервного проживання в Україні. Сюди, зокрема, віднесено такі випадки (рис. 2).



### Винятки, які не вважаються порушеннями вимоги неперервного проживання в Україні



Рисунок 2

Виїзд за кордон значної кількості українських громадян після початку широкомасштабної російської агресії проти України набув масового характеру; як уже згадувалося, за різними даними, за межами України знайшли притулок близько 5-6 мільйонів громадян, з яких дві третини – виборці. Отже, можна оцінити (з урахуванням вікового цензу), що близько чотирьох мільйонів носіїв пасивного виборчого права перебувають за кордоном. Для значної кількості потенційних кандидатів на виборах неперервний строк перебування за кордоном уже значно перевищив 90 днів.

Виїзд за кордон із метою захисту від воєнної загрози не внесено до переліку підстав, які не позбавляють пасивного виборчого права. Однак обмеження права балотуватися на виборах із цієї підстави у більшості випадків не можна вважати заходом, пропорційним до зазначеної вище мети встановленого цензу. Враховуючи тривалі наслідки дискваліфікації через перебування за кордоном (5 років для виборів народних депутатів і 10 років – для виборів Президента України), існує потреба в певних законодавчих змінах: необхідно передбачити у відповідних положеннях Виборчого кодексу чітке розуміння як тих підстав, які позбавляють пасивного виборчого права (наприклад, у разі виїзду за кордон військовозобов'язаних осіб), так і підстав, що не мають дискваліфікаційного характеру (зокрема, виїзд за межі України матерів з дітьми). Якщо цього не буде зроблено, можна передбачити численні спори щодо з'ясування підстав перебування за кордоном (відпустки, службове відрядження, навчання, лікування), для яких строк перебування за кордоном не обмежений.

Із метою забезпечення достовірності відомостей щодо виїзду громадян України за кордон доцільно встановити обов'язковий облік (ведення бази даних) осіб, які виїжджають з України чи в'їжджають в Україну, під час і протягом певного часу після припинення (скасування) воєнного стану, а також спростити умови взяття на консульський облік (як постійний, так і тимчасовий) громадян України, які проживають чи тривалий час перебувають за межами держави.

На цей час Державна прикордонна служба повноважена створювати банк даних щодо осіб, які перетнули державний кордон України, що передбачено пунктом 10 статті 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» виключно «в інтересах розвідки, контррозвідувального забезпечення охорони державного кордону України, оперативно-розшукової діяльності, участі у боротьбі з організованою злочинністю та протидії незаконній міграції»; використання таких відомостей для інших цілей законом не передбачено. Однак наявна ситуація потребуватиме обліку громадян України, які виїхали за кордон і які повернулися в Україну, для багатьох цілей, зокрема й виборчих.

Зазначимо водночас, що фіксація у такій базі даних факту в'їзду в Україну чи виїзду з неї громадянина України за паспортом іноземної держави слугує підтвердженням факту набуття громадянином іноземного громадянства, яке є добровільним з огляду на використання відповідного статусу, тобто як підстава для втрати громадянства України (див. «Забезпечення актуалізації та обліку інформації про виборців»).

Ще одним аспектом, який мав би взяти до уваги законодавець, є те, що абсолютна більшість повнолітніх громадян, які виїхали з дітьми за межі України у пошуку безпеки в умовах війни, – це жінки. Якщо застосування до цієї категорії громадян конституційного цензу осілості щодо загальнонаціональних виборів не буде пом'якшене, наслідком стане істотна деформація гендерного складу носіїв пасивного виборчого права, що матиме ознаки дискримінації, що суперечило б загальноприйнятим засадам розуміння принципу гендерної рівності.

## **Судимість як підстава для втрати пасивного виборчого права**

Застосування судимості за вчинення умисного злочину як підстави для втрати пасивного виборчого права на виборах народних депутатів України, на перший погляд, не повинно викликати проблем. Нові статті 111<sup>1</sup> «Колабораційна діяльність» та 111<sup>2</sup> «Пособництво державі-агресору» Кримінального кодексу прямо передбачають санкції у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років. Припускаючи, що до «певних посад» входять і виборні посади (як це прийнято в доктрині кримінального права та в судовій практиці) і що народний депутат України є посадовою особою, така санкція по суті позбавляє засудженого пасивного виборчого права не лише на строк своєї дії, але й протягом строку судимості (до її погашення або зняття). При цьому доцільно мати на увазі, що Європейський суд з прав людини у своєму рішенні у справі «*Скоппола проти Італії*» 2012 року визнав легітимною мету позбавлення виборчих прав особи, якій заборонено займати державні посади, як таку, що спрямована на належне функціонування та збереження демократичного режиму.

Варто, однак, узяти до уваги, що це обмеження пасивного виборчого права не застосовне до набрання законної сили обвинувальним вироком суду. Враховуючи значну тривалість кримінального процесу навіть на його судових стадіях, потрібно мати на увазі, що такі особи на найближчих виборах після припинення (скасування) воєнного стану, найімовірніше, ще не будуть позбавлені пасивного виборчого права з цієї підстави. Вбачається, що це питання заслугоує на увагу законодавця.

Конституція не встановлює цenzових обмежень пасивного виборчого права на місцевих виборах. У зв'язку з цим стаття 193 Виборчого кодексу надає пасивне виборче право усім громадянам України, які мають право голосу відповідно до Конституції України (досягли віку 18 років і не визнані судом недієздатними), встановивши як додаткову дискваліфікаційну умову судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку, за вчинення:

- тяжкого або особливо тяжкого злочину;
- кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян;
- корупційного кримінального правопорушення;
- кримінального правопорушення проти основ національної безпеки України, передбаченого статтею 111<sup>1</sup> Кримінального кодексу України («Колабораційна діяльність»).

Зазначимо, що інші кримінальні правопорушення проти основ національної безпеки України, передбачені Кримінальним кодексом, належать до категорії злочинів; однак деякі з них класифікуються як не тяжкі злочини, а отже їх учинення не позбавляє пасивного виборчого права на місцевих виборах. В умовах повномасштабної війни та її наслідків ця особливість заслугоує на додаткову увагу законодавця.

Як і у випадку пасивного виборчого права на виборах народних депутатів (див. «Забезпечення реалізації пасивного виборчого права»), це обмеження в наявній формі не застосовне до набрання законної сили обвинувальним вироком суду. Отже, особи, що вчинили злочини (серед яких державна зрада, колабораційна діяльність чи пособництво державі-агресору), на найближчих виборах після припинення (скасування) воєнного стану, найімовірніше, ще не будуть формально позбавлені пасивного виборчого права з такої підстави. Правоохоронні органи та система українського кримінального правосуддя через свою переваженість, насамперед у зв'язку з розслідуванням та розглядом справ щодо воєнних злочинів та інших злочинів, пов'язаних із війною, може не мати спроможності своєчасно та належно розв'язати питання колабораціонізму. Серед інших проблем вони можуть мати недостатньо ресурсів та доказової бази, необхідних для притягнення до кримінальної відповідальності всіх осіб за вчинення всіх видів колабораційних діянь, що становлять загрозу для демократії.

Відповідні превентивні заходи щодо зупинення права участі таких осіб у виборах до набрання законної сили остаточним вироком суду (наприклад у формі ухвали суду щодо забезпечення кримінального провадження) могли б бути передбачені процесуальним законодавством, можливо, тимчасово, в рамках перехідного правосуддя. Подібно до цитованого вище висновку Європейського суду з прав людини у справі «Скоппола проти Італії», такі заходи мали б легітимну мету, спрямовану на належне функціонування та збереження демократичного режиму.

Іншим способом забезпечення нагальної суспільної потреби щодо недопущення до участі у післявоєнних виборах осіб, запламованих колабораційною діяльністю та іншими формами співпраці з агресором чи окупаційним режимом, може бути люстрація – ще один інструмент перехідного правосуддя, метою якого є ідентифікувати осіб, які становлять значну небезпеку демократії, та заборонити таким особам обіймати посади (зокрема й виборні) в органах влади. Цей інструмент знайомий багатьом державам, чії народи вибороли свободу від авторитарних режимів, серед яких країни Центральної та Східної Європи, що боролися зі своєю посткомуністичною спадщиною; його придатність у післявоєнній Україні визнається західними аналітиками. Люстрація зазвичай спрямована на виявлення осіб, які порушували права людини або займалися іншою компрометуючою діяльністю за попереднього ворожого режиму або нещодавньої ворожої окупації. Через їхні минулі вчинки та зв'язки такі особи надалі можуть становити значну загрозу демократії. Мета люстрації часто полягає в тому, щоб тимчасово заборонити цим людям обіймати посади в органах влади, а отже – захистити демократичні процеси в країні.

Український досвід люстрації після 2014 року та його аналіз Венеційською комісією і Європейським судом з прав людини надав багато критичних, але корисних уроків, які можуть бути успішно враховані під час післявоєнного перехідного періоду в Україні<sup>4</sup>.

Ці питання також заслуговують на уважний розгляд законодавця.

### Ценз осілості на місцевих виборах

Виборчий кодекс не встановлює безпосереднього обмеження пасивного виборчого права на місцевих виборах у вигляді будь-якого цензу осілості, як це відбувається у пасивному виборчому праві на загальнодержавних виборах, тому вважається, що подібних обмежень не існує. Проте стаття 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» серед підстав автоматичного дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради (тобто такого, що здійснюється на підставі факту, без прийняття будь-якого рішення) визначає *виїзд на постійне проживання за межі України*. Зрозуміло, що обрання депутатом місцевої ради громадянина, який постійно проживає за межами України, означає негайне припинення його повноважень; тому зазначена підстава втрати мандата по суті виступає додатковим виборчим цензом, який обмежує пасивне виборче право на виборах депутатів місцевих рад.

Оформлення виїзду за кордон чи залишення за межами України з метою постійного проживання здійснюється Державною міграційною службою (в межах України) чи консульськими установами України за кордоном. Отже, інформація про осіб, які оформили (легалізували з точки зору України) своє постійне проживання за кордоном, перебуває в розпорядженні держави. Однак не всі громадяни України, які фактично постійно проживають за кордоном, здійснюють легалізацію цього факту. Тому варто мати на увазі, що актуальність регулювання підстав застосування такого обмеження зростає у зв'язку з істотним збільшення кількості громадян України, які виїхали за кордон в умовах воєнного стану, та значною тривалістю їхнього проживання за межами України. Для уникнення непорозумінь і спорів із цього приводу законодавцю доцільно передбачити у Виборчому кодексі відповідне регулювання щодо пасивного виборчого права на місцевих виборах, а також передбачити відображення відповідних відомостей про виборця у базі даних Державного реєстру виборців.

---

4. Див, напр., статтю К. Сіккінк «Добровільні колаборанти Росії» у Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/russias-willing-collaborators>; укр. переклад: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/08/4/7414230/>.

## 5. Забезпечення конкурентних виборів

---

Проведення виборів відповідно до демократичних стандартів потребує створення належного конкурентного політичного середовища. Адже основним завданням виборів є не тільки і не стільки уможливлення фактичного голосування виборців, набагато важливішим є створення умов, за яких виборці матимуть можливості для вільного формування власної волі та вже потім її вираження через голосування на виборах.

Ідеться не просто про надання можливості політичним партіям та їхнім місцевим організаціям висувати кандидатів на виборах, а про істотно глибокі та складніші виклики. Конкурентне політичне середовище щонайменше передбачає вимоги забезпечення вільного функціонування політичних партій та їхніх місцевих організацій, вільне функціонування засобів масової інформації, а також рівний конкурентний доступ до будь-яких інших інформаційних, організаційних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для ведення політичними партіями, їхніми місцевими організаціями та кандидатами передвиборної агітації.

### Відновлення діяльності політичних партій

На час запровадженого воєнного стану політична активність зазнала істотних змін. Політичні партії та їхні місцеві організації практично повністю сконцентрували власну діяльність на забезпеченні першочергових оборонних потреб суспільства й відповідних територіальних громад. Така ситуація склалася природно й відображає реалії і потреби воєнного стану, хоч і не врегульована на рівні спеціальних законів.

Закон України «Про політичні партії в Україні» не передбачає певних особливостей діяльності політичних партій в умовах введеного воєнного чи надзвичайного стану. При цьому Конституція допускає можливість обмеження певних політичних прав, зокрема й партійну діяльність в умовах воєнного стану (статті 64, 36 та 37 Основного Закону). Проте в Указі Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 №64/2022 відповідні обмеження конституційні права і свободи не застосовано. Отже, навіть в умовах воєнного стану політичні партії формально не повинні зазнавати істотних обмежень у своїй діяльності, оскільки законодавчі підстави для такого обмеження відсутні.

Водночас партійна активність фактично зведена до нейтрально-політичної підтримки Президента України та ініціатив проурядової більшості (насамперед законодавчої діяльності в парламенті). Зокрема, функціонування Верховної Ради України під час запровадженого воєнного стану доводить доволі ефективну співпрацю представників різних політичних сил. Верховна Рада України досить чітко організувала роботу під час війни: парламент збирається на пленарні засідання, формує порядок денний, розглядає законопроекти та ухвалює рішення в переважній більшості випадків шляхом пошуку політичного компромісу. Такий самий рівень підтримки спільної політичної позиції можна спостерігати й на рівні роботи парламентських комітетів.

На місцевому рівні діяльність місцевих рад, очевидно, має багато особливостей та складнощів, проте також помітною є тенденція до більш політично нейтральної роботи колегіальних представницьких органів.

Отже, політичні партії, їхні місцеві організації та їхні представники в парламенті й місцевих представницьких органах (місцевих радах) фактично призупинили свою активну партійну діяльність. Це коректний приклад, оскільки питання оборони держави мають об'єднувати зокрема й політиків. При цьому вихід із такого «аполітичного» формату діяльності потребуватиме певного часу й, очевидно, додаткових зусиль від політичних партій, їхніх місцевих організацій, депутатів місцевих рад та окремих партійних активістів.

Ідеться про необхідність визначення певного «підготовчого» періоду для повноцінного відновлення партійної діяльності. Суб'єкти політичного процесу (як на національному, так і на місцевому рівні) повинні отримати час для коригування власних програм та політичних планів. Важливим є забезпечення можливості для повноцінного акумулювання партіями та їхніми місцевими організаціями нових політичних ідей, які, очевидно, мають враховувати наслідки війни та перспективи післявоєнної відбудови. Адже участь у виборах – це насамперед конкуренція політичних програм, які мають бути реальними та враховувати усі нагальні потреби суспільства.

## Заборона діяльності окремих політичних партій

В умовах війни стало особливо актуальним питання протидії діяльності політичних партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на співпрацю з агресором, ліквідацію незалежності України, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки чи інші форми протиправної діяльності, що заборонена Конституцією України. Парламентом було внесено відповідні зміни до законодавства задля забезпечення можливості оперативного вжиття заходів для заборони діяльності таких політичних партій. Це досить важливий аспект забезпечення національної безпеки та оборони, тому докладніше про це буде також зазначено додатково (див. «Забезпечення безпеки»). Тут варто зазначити тільки, що вже зараз заборонено діяльність 18 політичних партій. Мін'юст продовжуватиме аналіз діяльності й інших політичних партій. Точної кількості можливих нових судових проваджень за аналогічними позовами про заборону інших політичних партій передбачити вкрай складно. Відповідні процеси повинні бути завершеними до призначення виборів, аби вступ у виборчий процес будь-якої з політичних партій (чи її місцевих організацій), яка може становити загрозу національній безпеці та обороні, не підірвало легітимність відповідних виборів (наприклад, через участь у формуванні виборчих комісій, висуванні кандидатів та участі в інших виборчих процедурах).

## Спроможність політичних партій до участі у виборах

Для ефективної і конкурентної участі політичних партій у виборах вони повинні бути належно організаційно підготовленими, аби складнощі повоєнного часу не нівелювали їхні можливості до партійно-виборчої діяльності. Очевидно, тут не може йтися про повне відновлення партійної роботи одразу після завершення воєнного часу, проте загальні умови роботи партій повинні мінімально забезпечувати вимогу рівності перед законом та неупередженого ставлення органів державної влади й місцевого самоврядування. З цієї точки зору є принаймні кілька блоків проблем організації роботи партій у повоєнний час.



### Структурування мережі місцевих організацій політичних партій

Відповідно до вимог Закону України «Про політичні партії в Україні» утворення та діяльність місцевих організацій (обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень) політичної партії – важливий елемент її ефективності. Щодо утворення окремих місцевих організацій політичних партій передбачено не право, а обов'язок політичної партії (частина сьома статті 11 зазначеного Закону).

Діяльність місцевих організацій політичної партії фактично уможлиблює повноцінну роботу її (партії) національних органів, а регулярне проведення з'їздів (конференцій, зборів) на різних рівнях забезпечує демократичний характер роботи партії. Варто наголосити, що проведена адміністративно-територіальна реформа у липні 2020 року істотно ускладнила роботу низки політичних партій. Так, ухвалення низки розпоряджень Кабінету Міністрів України про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад у липні 2020 року та ухвалення Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 №807-ІХ фактично змусило політичні партії вжити низку заходів для реструктуризації своїх місцевих організацій. При цьому в деяких політичних партіях це вплинуло не тільки на рівень громад та районів, але й на структуру і склад керівних органів на рівні області (у разі якщо в складі певних керівних органів передбачалося представництво районних організацій). У ході виборчого процесу чергових та перших місцевих виборів 25 жовтня 2020 року відповідні зміни адміністративно-територіального устрою України істотно вплинули на участь у виборчих процедурах більшості політичних партій. Були значні складнощі, наприклад, із визначенням належної місцевої організації політичної партії (у разі об'єднання в одному районі територій кількох старих районів) для



подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій, а також для висування кандидатів на відповідних місцевих виборах. Задля вирішення відповідних питань у Виборчому кодексі України було спеціально передбачено механізм забезпечення пріоритетності здійснення відповідних повноважень місцевими організаціями вищого рівня (насамперед обласними) (статті 203, 204, 219-224 Виборчого кодексу України). Законодавче закріплення такої можливості підміни місцевої організації політичної партії організацією вищого рівня ставить під сумнів дотримання місцевими організаціями окремих партій вимог демократичності в їхній діяльності та участі у відповідних виборах.

Відповідні складнощі в діяльності політичних партій, зумовлені змінами адміністративно-територіального устрою, в окремих політичних партіях залишаються актуальними й досі. За таких обставин нові виклики, зумовлені війною (насамперед окупація частини території України), істотно обмежать функціонування статутних органів місцевих організацій партій, а в окремих випадках і керівних органів партій на національному рівні. Відсутність належного структурування місцевих організацій політичних партій фактично підриває можливість участі таких партій у загальнодержавних виборах, а щодо місцевих виборів – в окремих випадках унеможливує участь у них зовсім.



## Кадровий потенціал

Для участі у виборах політичні партії повинні мати можливість активно залучати до партійної роботи своїх членів. Ідеться не тільки про осіб, які можуть стати кандидатами від політичних партій та їхніх місцевих організацій на відповідних виборах, але й про партійних активістів, які власне й організують участь партії у виборах (насамперед ідеться про агітацію та інші організаційні активності). Окремо варто звернути увагу на важливість керівників та членів статутних органів політичних партій (як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях), адже від їхньої здатності працювати (збирати кворум колегіальних органів, проводити засідання та ухвалювати рішення, оформляти та подавати до виборчих комісій та інших органів необхідні документи тощо) значною мірою залежить можливість організації і проведення виборів загалом.

Сьогодні в масштабах держави відсутня чітка та однозначна статистика щодо внутрішнього переміщення громадян України та кількості осіб, які виїхали за кордон для постійного проживання. Відповідно відсутні системні та достовірні дані й щодо перебування членів політичних партій в місці їхнього постійного проживання на території України, а головне – їхньої готовності до партійної діяльності.

Україні важливим є також питання мобілізації партійних активістів, зокрема й членів та керівників статутних органів партій та їхніх місцевих організацій. Очевидно, чіткі й системні статистичні відомості про мобілізацію до Збройних Сил України та інших військових формувань членів політичних партій відсутні (державні органи навряд чи здійснюють облік відповідної інформації, а спроможність самих політичних партій здійснити таку роботу навряд чи є в більшості політичних партій). Тут важливо наголосити, що мобілізація військовозобов'язаних громадян України здійснюється зазвичай до завершення особливого періоду, який відповідно до приписів Закону України «Про мобілізацію та мобілізаційну підготовку» охоплює воєнний час і частково перехідний період після закінчення воєнних дій. Тому члени партій, що мобілізовані в умовах введеного воєнного часу, об'єктивно можуть досить тривалий час не мати можливості долучитися до партійної діяльності.

Навіть більше, варто враховувати законодавчі обмеження для військовослужбовців щодо їхньої участі у політичній та партійній діяльності загалом. Зокрема, Законом України «Про Збройні Сили України» передбачено, що військовослужбовці повинні зупинити членство у політичних партіях на період військової служби (частина перша статті 17 Закону). Аналогічні обмеження встановлено й для членів підрозділів територіальної оборони: частина одинадцята статті 11 Закону України «Про основи національного спротиву» передбачає, що діяльність політичних партій, зокрема й ведення агітації та/або використання будь-яких предметів, на яких зображена символіка політичних партій, у системі національного спротиву заборонена. Відповідні заборони додатково закріплено і в Законі України «Про політичні партії в Україні», згідно з яким членами політичних партій не можуть бути військовослужбовці та громадяни України, які зараховані до добровольчих формувань територіальних громад (пункт 11 частини третьої статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні»). Контроль дотримання відповідного законодавства якщо й ведеться (що мало ймовірно в умовах війни), то його результати навряд чи можуть бути публічно доступними. Отже, вимога політичної нейтральності та неупередженості щодо військовослужбовців має також враховуватися як істотний чинник для можливості призначення, організації та проведення демократичних виборів.

Ці та низка інших чинників дають підстави стверджувати, що готовність політичних партій залучати своїх членів до активної партійної діяльності у післявоєнний час потребуватиме досить тривалого часу. Навіть більше, вкрай важливим буде законодавче врегулювання шляхів вирішення перешкод участі у партійній діяльності осіб, які припинили військову службу (демобілізовані).



### Організаційна та фінансова спроможність

Участь політичної партії та/або її місцевих організацій у виборах, очевидно, потребує значних ресурсів та відповідного матеріально-технічного забезпечення. Йдеться як про офіційні витрати безпосередньо для участі у виборчому процесі (сплата грошової застави та фінансування передвиборної агітації), так і про низку непрямих видатків (оренда та обслуговування приміщень, оплата праці співробітників партійних офісів тощо). В умовах війни більшість партій демонструють переорієнтацію своєї діяльності на задоволення гуманітарних потреб населення через участь у різних громадських (зокрема й благодійних, волонтерських) ініціативах. Очевидно, в післявоєнний час фінансова спроможність більшості політичних партій не буде достатньою для повноцінної участі у виборах.

В Україні 2015 року було запроваджено державне фінансування статутної діяльності політичних партій. Відповідні приписи Закону України «Про політичні партії в Україні» зазнали кількох істотних змін, які коригували суб'єктів (фактичний перелік партій) права на отримання такого державного фінансування. Врешті, право на державне фінансування статутної діяльності мають тільки політичні партії, які на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України взяли участь у розподілі мандатів. Тобто йдеться тільки про парламентські партії. Підготовка до виборів, безумовно, потребуватиме від політичних партій пошуку інших додаткових джерел для фінансування власної діяльності. Для цього потрібен певний час.



### Безпека роботи політичних партій

В умовах війни діяльність політичних партій та місцевих організацій також перебуває під впливом загрози військової агресії. Йдеться насамперед про території, де ведуться активні бойові дії, тимчасово окуповані території, а також території, де є відповідна загроза. Свобода політичної діяльності, свобода слова, можливість вільно збиратися та проводити публічні заходи й інші важливі для повноцінного партійного життя складники є природно обмеженими. Адже численні факти і приклади переслідування (заякування, викрадення, катування, вбивства) військовослужбовцями збройних сил Російської Федерації українських громадських та політичних діячів на тимчасово окупованих територіях, безумовно, чинять щонайменше психологічний тиск на політично активних громадян України. Під впливом такого тиску здійснення політичної діяльності не може бути повністю вільним та демократичним.

Цей чинник, очевидно, не має прямого юридичного виразу й навряд чи може бути безпосередньо чітко законодавчо врегульованим, проте його обов'язково варто враховувати при характеристиці демократичного середовища – мінімально необхідних умов для призначення, організації та проведення виборів.



### Конкурентний доступ до засобів масової інформації та інших каналів комунікації

Інформаційна діяльність засобів масової інформації та інших суб'єктів поширення інформації в умовах війни сконцентрована на забезпеченні першочергових потреб національної безпеки та оборони. Очевидно, за таких обставин доступ до інформаційних (комунікаційних) каналів для різних політичних партій та місцевих організацій є різним. Тут ідеться як про об'єктивні обмеження, передбачені тематикою відповідних програм, передач, інформаційних матеріалів, так і про цілком суб'єктивні – неможливість безпосереднього доступу до каналів комунікації через певну специфіку їхньої роботи в умовах воєнного часу.

Варто наголосити, що для організації та проведення демократичних виборів українці важливо забезпечити конкурентний доступ до засобів масової інформації. При цьому потрібно мати на увазі, що в Виборчому кодексі України використовується традиційне для українського законодавства значення поняття «засоби масової інформації». В розумінні приписів Закону України «Про інформацію» засоби



масової інформації – це засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації (частина друга статті 22 зазначеного Закону). Перегляд такого вузького підходу давно назрів і актуальний не тільки для України. Рекомендація CM/Rec(2011)7 Комітету міністрів Ради Європи пропонує державам-членам Ради Європи імплементувати в національне законодавство нове, широке поняття медіа<sup>5</sup>. В грудні 2022 року в Україні було ухвалено Закон України «Про медіа», який імплементував на національному рівні значну частину відповідних міжнародних стандартів. Проте відповідні зміни до Виборчого кодексу України не було внесено. З огляду на це імплементация в Україні цього нового поняття все ще потребує не тільки додаткових системних змін до законодавства, але й перегляду низки адміністративних та управлінських процесів. Очевидно, це досить складний та тривалий процес. Проте саме такий підхід є доволі важливим для його поступового застосування з огляду на масштабне та вкрай широке використання електронних інструментів поширення інформації.

Такий підхід потребує комплексного перегляду регулювання здійснення передвиборної агітації та низки актів спеціального інформаційного законодавства. В умовах війни та постійної, зокрема й інформаційної, загрози національній безпеці вкрай важливо забезпечити належне регулювання відповідної проблематики.

Інший важливий аспект – функціонування засобів масової інформації з урахуванням діяльності спільного інформаційного телемарафону «Єдині новини» (#UAразом). Рішення про започаткування такого телемарафону було ухвалено на засіданні Ради національної безпеки і оборони України 18 березня 2022 року. Власне, було ухвалено рішення, що в умовах воєнного стану реалізація єдиної інформаційної політики є пріоритетним питанням національної безпеки, забезпечення якої реалізується шляхом об'єднання усіх загальнонаціональних телеканалів, програмне наповнення яких складається переважно з інформаційних та/або інформаційно-аналітичних передач, на єдиній інформаційній платформі стратегічної комунікації – цілодобовому інформаційному марафоні «Єдині новини» (#UAразом)<sup>6</sup>. Таке рішення в умовах війни є обґрунтованим та допустимим. Водночас у післявоєнний час відновлення конкурентної роботи засобів масової інформації є пріоритетом та передумовою створення належних умов для вільної конкуренції політичних ідей і програм розвитку, що пропонуватимуться існуючими та, можливо, й новими політичними партіями та їхніми місцевими організаціями. Це досить складний процес, але його відсутність унеможливить проведення вільних виборів.

Отже, відновлення належних умов рівного доступу до інформаційних ресурсів потребує певного додаткового часу після завершення війни. Відповідно до міжнародних стандартів вибори не можуть бути визнані вільними, якщо не було належного середовища для вільного формування волі виборців.

---

5. Recommendation CM/Rec(2011)7 on a new notion of media (<https://bit.ly/3yldHtH>).

6. Пункт 1 Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року "Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану"» від 19.03.2022 №152/2022 (<https://bit.ly/3RBWdYy>).

## 6. Виклики для адміністрування виборчого процесу

Належна організація і проведення виборів потребують чіткої та злагодженої роботи низки органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В умовах воєнного стану діяльність органів, підрозділів та посадових осіб, які тією чи іншою мірою долучалися до організації виборів, зазнали істотних обмежень та модифікації. Навіть більше, повноцінний запуск системи виборчих комісій, які є основними суб'єктами адміністрування виборчого процесу, зустрине чимало складнощів. Тут варто представити основні блоки проблем у цій сфері.

### Повноважність та можливість повноцінної роботи виборчих комісій

Відповідно до Виборчого кодексу України виборчі комісії діють як незалежні органи адміністрування виборчих процесів, саме вони забезпечують здійснення основних принципів виборчого права, засад виборчого процесу, реалізацію виборчих прав громадян України, підготовку та проведення виборів. До виборчих комісій належать: Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії, дільничні виборчі комісії (рис. 3).



Рисунок 3

Щодо статусу та діяльності *Центральної виборчої комісії* в умовах введеного воєнного стану, то спеціальне регулювання її діяльності в такий період не передбачено. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» не передбачає особливостей функціонування цього органу в умовах війни. В цій ситуації мають застосовуватися загальні обмеження, передбачені законодавством про правовий режим воєнного стану. Варто зазначити, що до Регламенту Центральної виборчої комісії було внесено зміни, спрямовані на уможливлення здійснення нею повноважень і в умовах воєнного стану. Зокрема, було передбачено, що у разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного чи надзвичайного стану, встановлення у визначеному законом порядку режиму надзвичайної ситуації чи карантину або настання інших обставин, що об'єктивно унеможливають проведення засідання ЦВК у звичайному порядку, ставлять під загрозу життя та здоров'я членів Комісії, працівників Секретаріату Комісії та Служби розпорядника Державного реєстру виборців, засідання Комісії можуть проводитися з використанням технічних засобів у режимі відеоконференції з можливою одночасною трансляцією на офіційному сайті ЦВК<sup>7</sup>. Центральна виборча комісія проводить свої засідання регулярно.

Окремо варто звернути увагу на організацію роботи розпорядника Державного реєстру виборців, а також відповідних органів ведення та регіональних органів адміністрування Реєстру. Першочерговим, очевидно, є питання забезпечення безпеки Реєстру та унеможливлення протиправного використання відомостей його бази даних. Центральна виборча комісія своєчасно відреагувала на виклик війни та з метою захисту цілісності бази даних Державного реєстру виборців тимчасово припинила функціону-

7. Постанова Центральної виборчої комісії «Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії» (зі змінами, внесеними постановами Центральної виборчої комісії) від 26.04.2005 №72 (<https://bit.ly/3ARsy86>).

вання автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» на час дії воєнного стану в Україні. Також на цей час припинено ведення Реєстру відповідними органами. Зараз ведеться робота з підготовки до процесу актуалізації відомостей Реєстру, проте про поновлення повноцінної роботи з Реєстром поки не йдеться (див. «Забезпечення актуалізації та обліку інформації про виборців»). Окрім викликів, зумовлених війною, варто також зазначити про складнощі в організації роботи органів ведення Державного реєстру виборців, зумовлені адміністративно-територіальною реформою, проведеною в липні 2020 року. Адже наслідки реалізації Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 №807-IX у частині реорганізації та утворення районних державних адміністрацій досі мають чимало практичних викликів і проблем. Умови війни тільки ускладнюють та загострюють ці проблеми, а гостра потреба їхнього вирішення, безумовно, постане одночасно з необхідністю відновлення актуальної версії Державного реєстру виборців у повоєнний час, про що вже зазначалося вище.

Щодо *територіальних виборчих комісій*, то відповідно до Виборчого кодексу України вони є постійно діючими органами, а члени територіальної виборчої комісії здійснюють свої повноваження до сформування, у порядку, передбаченому цим Кодексом, нового складу відповідної територіальної виборчої комісії (частина восьма статті 33 зазначеного Кодексу). Отже, навіть в умовах введеного воєнного стану територіальні виборчі комісії мають продовжувати свою роботу. З огляду на це критично важливими є одразу декілька моментів.

По-перше, актуальний склад територіальних виборчих комісій потребує постійного моніторингу та оновлення в умовах війни<sup>8</sup>, оскільки наявність повноважного складу територіальної комісії фактично зумовлює можливість проведення нею засідань та здійснення повноважень. В умовах війни, очевидно, таких повноважень небагато, проте їх здійснення також є дуже важливим. Зокрема, щонайменше оперативне здійснення повноважень щодо заміщення депутатів, повноваження яких достроково припинені, є вкрай важливим у громадах, де місцеві ради продовжують виконувати свої повноваження (не було створено відповідну військову адміністрацію).

Варто зазначити, що частина членів територіальних комісій не можуть з об'єктивних причин здійснювати свої повноваження (переїхали до іншого населеного пункту в межах України, мобілізовані до Збройних Сил України, займаються активною волонтерською діяльністю тощо). Особливо складна ситуація на тимчасово окупованих територіях, а також на територіях, де ведуться активні бойові дії, – тут передбачити здатність територіальних виборчих комісій здійснювати повноваження вкрай важко.

По-друге, означені вище виклики війни гостро ставлять питання внесення змін до складу територіальних виборчих комісій. Тут є одразу кілька складнощів: наявність/відсутність у відповідній громаді (де фактично перебуває і працює виборча комісія) достатньо кваліфікованих кандидатур для їхнього внесення до складу територіальних виборчих комісій (адже в умовах війни особливо важливо, аби члени виборчих комісій були здатними оперативно та якісно здійснювати свої повноваження); готовність місцевих організацій політичних партій вчасно здійснювати внесення подань про заміну членів територіальних виборчих комісій (ідеться не тільки про відбір і подання кандидатур, але й про виконання статутних вимог щодо ухвалення відповідних рішень, їхнього оформлення і подання уповноваженими особами від місцевої організації партії).

По-третє, вкрай важливим залишається питання можливості перебування в складі територіальних виборчих комісій осіб, кандидатури яких було внесено місцевими організаціями політичних партій, діяльність яких заборонена судом. Зокрема, виборчі комісії відповідно до вимог Виборчого кодексу України та міжнародних стандартів є незалежними органами адміністрування виборчих процесів, і їхні члени повинні втрачати юридичний зв'язок з суб'єктом внесення їхніх кандидатур. Навіть більше, продовження відповідного зв'язку має сприйматися як порушення вимоги об'єктивності та неупередженості. Водночас мають враховуватися й можливі загрози функціонування виборчих комісій у попередньому складі. Однією з можливих опцій коректного вирішення цієї ситуації може бути повне оновлення складу відповідних територіальних виборчих комісій, проте це потребує законодавчого уточнення відповідних процедур.

Щодо роботи *окружних та дільничних виборчих комісій*, то відповідно до приписів Виборчого кодексу України вони утворюються та діють тимчасово тільки на час, необхідний для організації й проведення

---

8. Центральна виборча комісія регулярно здійснює відповідну роботу. Зокрема, порівняно часто ухвалюються рішення про внесення змін до складу територіальних виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів.

відповідних виборів. Тому зараз питання їхньої діяльності гостро не постає, проте означені вище проблеми для територіальних виборчих комісій будуть так само актуальними й для окружних та дільничних виборчих комісій.

Отже, органи адміністрування виборчих процесів в Україні в умовах введеного воєнного стану адаптували свою роботу до викликів війни. Водночас масштабні проблеми з формуванням складу та забезпеченням діяльності виборчих комісій нижчого рівня потребують докладного аналізу та відповідних законодавчих змін. Без таких кроків забезпечення організації та проведення виборів у післявоєнний час буде вкрай ускладненим, якщо взагалі можливим.

## Потреба змін до територіальної організації виборів

Значна кількість внутрішньо переміщених осіб досить гостро ставить питання фізичної здатності системи постійних виборчих дільниць забезпечити усі потреби виборчого процесу, власне, надати можливість усім виборцям належно проголосувати. Про відповідну проблематику вже йшлося раніше (див. «Забезпечення актуалізації та обліку інформації про виборців»), проте тут важливим є вплив відповідних змін у відомостях Державного реєстру виборців на систему виборчих дільниць та меж територіальних виборчих округів.

Зокрема, відповідно до Виборчого кодексу України підготовка організації й проведення голосування та підрахунок голосів виборців здійснюються на виборчих дільницях, що утворюються Центральною виборчою комісією або окружною виборчою комісією відповідно до цього Кодексу та існують на постійній чи тимчасовій основі. Виборчі дільниці, що існують на постійній основі, утворюються та ліквідовуються Центральною виборчою комісією у встановленому нею порядку. При цьому також передбачено, що виборчі дільниці утворюються з чисельністю від двадцяти до двох тисяч п'ятисот виборців. Виборчі дільниці поділяються на: малі – з чисельністю виборців до 500 осіб; середні – з чисельністю виборців від 500 до 1500 осіб; великі – з чисельністю виборців понад 1500 осіб (частини перша, друга та четверта статті 28 Виборчого кодексу України).

Офіційні відомості щодо кількості внутрішньо переміщених осіб за час уведеного воєнного стану в Україні обраховуються мільйонами<sup>9</sup>. При цьому внутрішнє переміщення здійснюється природно в усі регіони України, хоч переважають переміщення до областей, що наближені до територій, де ведуться бойові дії (Запорізька та Дніпропетровська), а також до західноукраїнських областей. В окремих населених пунктах кількість офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб становить дуже велику частку відносно до кількості населення в цих населених пунктах до 24 лютого 2022 року. Кількість громадян України, які полишили свої домівки та перемістилися до інших регіонів без оформлення офіційного статусу внутрішньо переміщеної особи, найімовірніше, також доволі значна (хоч офіційну статистику тут отримати буде практично неможливо).

Ці та низка інших чинників дають підстави вважати, що кількість виборців, які матимуть бажання реалізувати свої виборчі права за місцем свого тимчасового перебування, може бути достатньо великою. Тут також варто враховувати, що після змін до Закону України «Про Державний реєстр виборців», внесених 16 липня 2020 року, за зверненням виборця орган ведення Державного реєстру виборців може визначити іншу виборчу адресу виборця, ніж адреса місця його проживання (частина третя статті 8 зазначеного Закону). Навіть більше, звернення виборця щодо зміни виборчої адреси в такій ситуації може подаватися через електронну форму та не потребує жодного додаткового обґрунтування<sup>10</sup>. Отже, виборці зможуть без жодних перешкод змінити свою виборчу адресу вже в ході виборчого процесу призначених виборів (тільки протягом перших п'яти днів), водночас передбачити масштаби таких змін складно. Як наслідок, спрогнозувати можливість дотримання вимог зазначеної вище частини четвертої статті 28 Виборчого кодексу України щодо максимальної кількості виборців на звичайній виборчій дільниці буде вкрай важко. З другого боку, на територіях, звідки виїхали внутрішньо переміщені особи, кількість виборців істотно зменшиться.

9. Понад 2 мільйона людей зареєструвалися як внутрішньо переміщені особи після впровадження воєнного стану (<https://bit.ly/3cfxVP>).

10. Див. Порядок розгляду звернення виборця щодо зміни виборчої адреси відповідно до частини третьої статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців», затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 18.05.2020 №88.

За таких обставин Центральна виборча комісія буде змушена вносити зміни до переліку виборчих дільниць, що існують на постійній основі, та опису їхніх меж, зокрема, цілком імовірно, потрібно буде утворювати нові виборчі дільниці, ліквідувати чинні, а також тимчасово закривати окремі спеціальні виборчі дільниці. Тут також важливим є чинник того, що нова виборча дільниця на постійній основі має утворюватися поза строками виборчого процесу відповідних виборів, а відповідні подання повинні надійти до Центральної виборчої комісії не пізніше ніж за десять днів до початку виборчого процесу відповідних виборів<sup>11</sup>. Ці аспекти функціонування системи виборчих дільниць потребують урахування та вирішення зокрема й на законодавчому рівні, оскільки безпосередньо створюють низку істотних організаційних складнощів для проведення виборів загалом.

Виборчим кодексом України також передбачено, що кількість виборців має враховуватися й при формуванні територіальних виборчих округів на місцевих виборах. Зокрема, з метою обрання депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальної громади з кількістю виборців до 10 тисяч) територія відповідної громади поділяється на багатомандатні виборчі округи. До таких округів має входити приблизно однакова кількість виборців у відношенні до депутатських мандатів, які розподіляються у таких виборчих округах. Відхилення кількості виборців у багатомандатному виборчому окрузі, утвореному в межах території відповідної сільської, селищної, міської громади, за можливості не може перевищувати 15 відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в окрузі з розрахунку на один депутатський мандат. Крім того, такі округи утворюються відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше ніж на другий день виборчого процесу (частини друга – четверта статті 199 Виборчого кодексу України).

Уплив істотного збільшення чи зменшення кількості виборців на територіальну організацію інших типів виборів буде дещо меншим, проте може призвести до великих диспропорцій у кількості голосів виборців щодо «вартості» представницьких мандатів на одних виборах. А це буде істотним чинником для порушення принципу рівного виборчого права. Це також призведе до істотних складнощів з адмініструванням відповідних виборів – робота окружних та територіальних виборчих комісій буде ускладненою, а в окремих випадках, можливо, й зовсім заблокованою.

Безумовно, міграційні процеси за межами України також істотно вплинуть на організацію голосування за кордоном (див. «Забезпечення актуалізації та обліку інформації про виборців»). Задля забезпечення права голосу громадян України, які перебуватимуть за кордоном, традиційних підходів до системи утворення і функціонування закордонних виборчих дільниць буде недостатньо.

Отже, територіальна організація виборів безпосередньо залежатиме від оновлення відомостей Державного реєстру виборців та потребуватиме докладного аналізу як необхідності забезпечення рівності «ваги» голосів виборців, так і складнощів адміністрування відповідних виборів.

## Диджиталізація та використання новітніх технологій

Використання сучасних технологій для адміністрування виборів є вимогою часу та важливим інструментом забезпечення ефективності й прозорості виборчого процесу. Водночас імплементація новітніх технологій та інструментів у виборчий процес має здійснюватися із чітким забезпеченням дотримання принципів виборчого права та гарантуванням високого рівня довіри як до процесу організації виборів, так і до їхніх результатів.

Уже зараз Виборчий кодекс передбачає можливість використання інноваційних технологій у виборчому процесі. Зокрема, Центральна виборча комісія може прийняти рішення про впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів у формі проведення експерименту або пілотного проєкту стосовно: голосування виборців на виборчій дільниці за допомогою технічних засобів та програмних засобів (машинне голосування); проведення підрахунку голосів виборців за допомогою технічних засобів для електронного підрахунку голосів; складання протоколів про підрахунок голосів, підсумки та результати голосування з використанням інформаційно-аналітичної системи (частина перша статті 18 Виборчого кодексу України). Такі експерименти або пілотні проєкти можуть проводитися тільки одночасно з проведенням виборів на цих виборчих дільницях із дотриманням всіх традиційних вимог для відповідних виборів та голосування виборців. При цьому

11. Див. Порядок утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про утворені виборчі дільниці, затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 25.06.2020 №116.



результати таких експериментів або пілотних проєктів не можуть використовуватися для встановлення підсумків голосування чи результатів виборів, оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів виборчого процесу.

Отже, українське законодавство передбачає можливість поступового використання сучасних інструментів диджиталізації з одночасним урахуванням можливих ризиків та загроз.

Варто зазначити, що в Україні вже є певний досвід диджиталізації в сфері виборів. Зокрема, створення електронного Державного реєстру виборців 2007 року за підтримки ОБСЄ було масштабним і амбітним проєктом. Незважаючи на всі труднощі, Центральна виборча комісія успішно організувала роботу цього Реєстру, який досі вважається однією з найповніших баз даних громадян України. Парламент часто покладає на Центральну виборчу комісію зобов'язання надавати тимчасовий доступ до Реєстру іншим органам влади під час прийняття нових законодавчих змін. Цей досвід – хороша основа для пілотування системи електронної взаємодії з іншими державними органами.

Щодо цього досвіду варто зазначити, що його реалізація зайняла кілька років та потребувала здійснення серйозних комплексних організаційних дій низки органів державної влади. Тут також треба звернути увагу на те, що реалізація цього проєкту супроводжувалася належним правовим регулюванням як на рівні ухваленого парламентом спеціального закону, так і належним регулюванням на рівні підзаконних актів. Цей досвід може бути гарною основою для запровадження нових технологій та інструментів у адміністрування виборчого процесу. Також варто врахувати, що Центральна виборча комісія повинна буде відіграти ключову роль у реалізації відповідного процесу. Наразі це складно забезпечити, оскільки в Секретаріаті Центральної виборчої комісії є дефіцит відповідних спеціалістів, а неналежне фінансове та технічне забезпечення не дозволяє швидко розвивати цей напрям.

Зовсім іншим є блок проблем, пов'язаних із запровадженням електронного голосування в неконтрольованому середовищі (наприклад інтернет-голосування). Виклики та юридичні передумови для імплементації новітніх технологій тут більш масштабні та загрозові (див. «Проблеми забезпечення умов для голосування за межами України під час післявоєнних виборів»).

Проблеми щодо запровадження електронного голосування в Україні загалом досить поширені та мають багато спільного з проблемами в інших країнах Центральної та Східної Європи. Проте Україна має особливості, зумовлені війною, яка досі триває, та станом економічного розвитку, що істотно ускладнює рух у цьому напрямі. Крім того, загроза національній безпеці та суверенітету є першочерговою.

Тривають активні бойові дії та агресія з боку Росії на всіх можливих фронтах. Цифровий складник – це також серйозне «поле битви». Сайти, сервери та інші технологічні компоненти органів державної влади зазнають постійних і дуже агресивних атак із боку держави-агресора. Отже, навіть пілотування нових форматів (модальностей) голосування буде небезпечним в умовах війни. Впроваджувати такі складнощі та нововведення в перші післявоєнні виборчі кампанії навряд чи доцільно. Виклики післявоєнного відновлення будуть перешкоджати належній підготовці суспільства (технологічно та через освітні заходи). Необережне застосування такого серйозного інструменту, як інтернет-голосування, може поставити під загрозу суверенітет держави та її інституцій.

Із технологічної точки зору, безумовно, варто враховувати, що рівень диджиталізації суспільства відносно високий, але він не повністю відповідає вимогам для впровадження такого масштабного проєкту, як дистанційне голосування (наприклад через інтернет). Незважаючи на широке використання смартфонів в Україні, рівень цифрової грамотності та дотримання правил безпечного інтернету все ще відносно низький. Варто зазначити, що відсоток громадян, які користуються комп'ютерами (стаціонарними та ноутбуками), ще менший. Крім того, серйозною проблемою залишається використання неліцензійного (піратського) програмного забезпечення.

Окремий важливий аспект – забезпечення належного захисту інформації та персональних даних. Наявний український досвід диджиталізації в інших сферах дає чимало прикладів, коли нормативне регулювання цього аспекту потребує додаткової уваги. Наприклад, функціонування Єдиного державного веб-порталу електронних послуг в аспекті захисту персональних даних врегульовано на підзаконному рівні та через окремі процедури, а не через належне регулювання законом. Інший важливий аспект – це те, що чинна редакція Закону України «Про захист персональних даних» не передбачає ефективного державного контролю за захистом персональних даних. Україна зараз перебуває на шляху адаптації на-

ціонального законодавства з відповідними стандартами права ЄС<sup>12</sup>. У Верховній Раді України зареєстровано відповідні законопроекти, проте їхнього ухвалення наразі не відбулося.

З огляду на ці та низку інших аспектів, диджиталізація адміністрування виборів в Україні може відбуватися поступово. Тут критично важливо спиратися на вже наявний досвід використання новітніх технологій як у сфері виборів, так і в суміжних сферах. Будь-які зміни повинні відбуватися за належного нормативного регулювання з обов'язковим дотриманням вимог Конституції України та у світлі відповідних міжнародних стандартів. Очевидно, що ризики і загрози, спричинені активними бойовими діями та військово загалом, унеможливають швидку диджиталізацію. Інакший підхід може дуже серйозно вплинути не тільки на забезпечення дотримання принципів виборчого права, але й щодо виборів як демократичного інституту загалом.

## Матеріально-технічне забезпечення підготовки і проведення виборів

Організація і проведення виборів потребує доволі серйозних матеріальних ресурсів. Ідеться не тільки про прямі витрати з державного чи відповідного місцевого бюджету, але й про низку додаткових, опосередкованих витрат, без яких організувати роботу виборчих комісій, голосування виборців, підрахунок голосів та встановлення результатів неможливо. Тут варто звернути увагу принаймні на основні блоки таких проблем.



### Фінансування виборів

Витрати на підготовку та проведення загальнодержавних виборів мають здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету, виділених спеціально на підготовку та проведення відповідного типу виборів, а витрати на підготовку і проведення місцевих виборів – відповідно за рахунок коштів державного бюджету та відповідного місцевого бюджету (залежно від виду виборів – власних коштів місцевого бюджету або отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України) (статті 90, 147 та 209 Виборчого кодексу України). Кошти повинні бути передбачені у відповідному бюджеті, що потребує здійснення доволі точного обрахунку фінансових потреб, які в умовах повоєнної відбудови можуть бути більшими, ніж зазвичай. Зокрема, фінансування на перший погляд звичних виборчих процедур (обладнання приміщень для роботи виборчих комісій та приміщень для голосування; забезпечення якісного інтернет-зв'язку для функціонування інформаційно-аналітичної системи; транспортування виборчих бюлетенів та виборчої документації та ін.) може у післявоєнний час на окремих територіях коштувати істотно дорожче. Такий обрахунок можна повноцінно здійснити тільки у разі наявного розуміння кількості виборів, які буде призначено, а також викликів для кожної з територій, де такі вибори відбуватимуться. Окрім того, відповідні кошти мають бути передбачені у Державному бюджеті України на відповідний рік на момент його прийняття, або ж парламент муситиме вносити зміни до держбюджету.



### Приміщення для організації і проведення виборів

Виборчий кодекс України визначає, що голосування проводиться у спеціально відведених та облаштованих приміщеннях. До таких приміщень визначено низку вимог як щодо їхньої площі (приміщення для голосування для малої виборчої ділянки повинно мати площу не менше 50 квадратних метрів, середньої – не менше 75 квадратних метрів, великої – не менше 90 квадратних метрів), так і щодо нормативів їхнього облаштування. Окремо варто звернути увагу на потребу забезпечення виборчих комісій приміщеннями для організації їхньої роботи, яка безпосередньо не пов'язана з проведенням голосування. Зокрема, виборчі комісії повинні мати можливість проводити свої засідання, виготовляти і належно зберігати виборчу документацію, користуватися комп'ютерною та іншою технікою (зокрема й із застосуванням автоматизованої інформаційно-аналітичної системи) тощо. Виконання таких вимог законодавства в післявоєнний час у значній кількості громад матиме низку перешкод. Насамперед важливо врахувати потенційну кількість виборців, які братимуть участь у виборах на кожній території. Адже кількість внутрішньо переміщених осіб в окремих областях надзвичайно велика і забезпечити необхідну кількість

12. Зокрема, йдеться про Регламент Європейського парламенту і Ради ЄС 2016/679 від 27.04.2016 про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>).

приміщень для голосування може бути доволі проблематично. Особливо складною буде ситуація на територіях, де відбувалися активні бойові дії, або які зазнали ракетного чи артилерійського обстрілу. Окремий блок проблем становитиме забезпечення приміщень для голосування на закордонних виборчих дільницях, де кількість виборців, безумовно, зміниться.



## Обладнання та виборчий інвентар

Виборчий кодекс України визначає, що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування або інші органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їхні повноваження, їхні посадові та службові особи зобов'язані надавати згідно зі встановленими Центральною виборчою комісією нормами транспортні засоби, засоби зв'язку, обладнання, інвентар, оргтехніку, що підлягають поверненню після припинення повноважень виборчих комісій (пункт 3 частини першої статті 61 Виборчого кодексу України).

Зокрема, відповідно до законодавчих вимог кожне приміщення для голосування повинно бути обладнане достатньою кількістю кабін для таємного голосування (для малих виборчих дільниць кількість таких кабін повинна бути не менше двох, для середніх – не менше чотирьох, для великих – не менше шести), а також кожна виборча дільниця забезпечується необхідною кількістю виборчих скриньок – стаціонарних (великих) та переносних (малих). Законодавством встановлено вимоги щодо кількості таких скриньок, порядку їхнього виготовлення та зберігання. Факт збереження наявних виборчих скриньок у кожній громаді для кожної виборчої дільниці, а також потребу у виготовленні нових, очевидно, варто з'ясовувати додатково. Відсутність необхідної кількості кабін для голосування чи виборчих скриньок або використання скриньок, що не відповідають установленим вимогам може істотно підірвати конституційну вимогу забезпечення таємності голосування.



## Транспортне забезпечення

Щодо транспортного забезпечення виборчих комісій, то виборчим законодавством цей аспект докладно не врегульовано. Проте практика організації і проведення виборів доводить, що відповідні потреби вкрай високі, щонайменше на час транспортування протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці та інших документів до окружної чи територіальної виборчої комісії. На територіях, де відбувалися активні бойові дії та інфраструктура зазнала значних пошкоджень, забезпечити належне транспортування буде доволі складно. При цьому важливою є не тільки фактична доступність транспортних засобів, але й можливість безпечного пересування на відповідній території. У разі, якщо система закордонних виборчих дільниць буде істотно розширена, то організація голосування за кордоном вимагатиме пошуку додаткових можливостей для транспортування виборчої документації до та з дипломатичних представництв.



## Канали зв'язку

Окремо варто звернути увагу на доступність каналів зв'язку та можливість їхнього повноцінного використання. Тут важливими є одразу декілька моментів. По-перше, вкрай важливим є забезпечення відновлення можливості використання постійних каналів зв'язку, що використовувалися для функціонування Державного реєстру виборців та комунікації Центральної виборчої комісії з виборчими комісіями нижчого рівня (зокрема й у частині функціонування автоматизованої інформаційно-аналітичної системи). Йдеться не тільки про відновлення такого зв'язку, де він був втрачений (наприклад через пошкодження мереж), але й про необхідність додаткової перевірки каналів електронних комунікацій щодо безпечності їхнього використання та недопущення стороннього втручання. По-друге, йдеться також про відновлення на відповідних територіях телефонного та мобільного зв'язку. Адже в низці приписів Виборчого кодексу України передбачено вимогу зазначення суб'єктами виборчого процесу контактного номера телефону, що використовується для комунікації з суб'єктами виборчого процесу. Наприклад, про місце, день і час проведення засідання комісії, на якому передбачено розгляд скарги, виборча комісія повідомляє запрошених осіб рекомендованою телеграмою, факсимільним повідомленням, засобами електронної пошти, по телефону (телефонограмою, SMS-повідомленням) (частина третя статті 70 Виборчого кодексу України). Знову ж таки, організація голосування за кордоном актуалізуватиме питан-



ня доступу до захищених каналів зв'язку і потребуватиме доволі тісної співпраці з національними органами влади в кожній країні, де організуватиметься голосування для громадян України.

Зазначені тут основні вимоги щодо матеріально-технічного забезпечення виборів – базова основа для підготовки і проведення повноцінних виборів. Відповідно перевірка наявності об'єктивної можливості забезпечити дотримання таких вимог Виборчого кодексу України має бути одним з основних критеріїв допустимості призначення виборів на будь-якій території.

## 7. Забезпечення безпеки

---

Вибори як демократичний інститут можливі лише за умови забезпечення спеціального середовища їхнього проведення, коли безпека будь-якого з учасників не може ставитися під сумнів. Забезпечення безпеки майбутніх виборів у післявоєнний час потребує аналізу низки чинників, що впливатимуть на безпеку всіх учасників виборів на всіх етапах виборчого процесу, а в окремих випадках і поза його межами. Тут у край важливо акцентувати увагу на таких трьох основних блоках проблем.



### Забезпечення національної безпеки

Безперечно, призначення, організація і проведення виборів – це питання національної безпеки. Втручання у вибори на будь-якому з етапів може призвести не тільки до спотворення волевиявлення виборців, але й до нівелювання самого інституту виборів і посягання на державний суверенітет, що особливо актуально у повоєнний час. Тому вкрай важливо здійснювати постійний аналіз потенційних загроз для національної безпеки, вже починаючи з самої можливості призначення і проведення виборів.

**Обмеження щодо можливості призначення виборів.** В умовах війни для держави критично важливо враховувати різні виклики і загрози діяльності органів публічної влади, повинен бути забезпечений розумний баланс між військовим та цивільним управлінням. У післявоєнний час такий підхід не менш актуальний. Міжнародними стандартами щодо розбудови миру досить часто передбачено запровадження перехідної публічної адміністрації, яка мала б на меті створення передумов та належного середовища для повноцінного демократичного врядування. Тобто призначенню і проведенню виборів передую певний досить тривалий проміжок часу, коли не тільки підготується народ (його частина – громада чи сукупність громад, коли йдеться про місцеві вибори) організаційно для проведення виборів, але й буде створено відповідне вільне демократичне середовище, в якому вибори зможуть відбутися з дотриманням усіх основних принципів виборчого права.

Українське законодавство передбачає дещо відмінне регулювання строків призначення виборів після припинення (скасування) воєнного стану. Про колізійне регулювання цього аспекту приписами Вибор-

чого кодексу України (стаття 20) та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (стаття 19) вже зазначалося вище. Тут варто наголосити на іншому важливому моменті – відсутність законодавчих критеріїв для визначення об'єктивної можливості підготовки і проведення виборів на певній території після завершення воєнного стану та фактичних бойових дій. Адже всі означені в цьому документі проблеми потребують не тільки оглядового аналізу та їхньої констатації, але в окремих випадках ужиття низки комплексних заходів, що потребуватиме досить тривалого часу. За такого підходу швидкий та майже автоматичний запуск (передбачений абзацом шостим частини першої статті 20 Виборчого кодексу України) виборчого процесу виборів, для проведення яких законом не передбачене окреме рішення про їхнє призначення (про початок відповідного виборчого процесу оголошує Центральна виборча комісія не пізніше місяця з дня припинення або скасування воєнного або надзвичайного стану), може призвести до край не безпечних наслідків.

За час військової агресії Російської Федерації проти України Верховна Рада України та Центральна виборча комісія вже стикалися з відповідною проблемою. Зокрема, при призначенні чергових місцевих виборів 2020 року парламент (Постанова Верховної Ради України від 15.07.2020 №795-IX) зазначив, що вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та в окремих районах, містах, селищах і селах Донецької та Луганської областей не призначаються і не проводяться. Навіть більше, в цій постанові визначено умови, за яких такі вибори можуть бути призначеними. Зокрема, йдеться про такі умови:

- припинення тимчасової окупації та збройної агресії Російської Федерації проти України, а саме: виведення усіх незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих Російською Федерацією, російських окупаційних військ, їхньої військової техніки з території України;
- відновлення повного контролю України над державним кордоном України;
- роззброєння всіх незаконних збройних формувань та найманців, які діють на тимчасово окупованих територіях України;
- відновлення конституційного ладу та правопорядку на тимчасово окупованих територіях України;
- забезпечення безпеки громадян України, які проживають на відповідних територіях Автономної Республіки Крим, Донецької і Луганської областей та міста Севастополя, після повноцінного завершення на відповідних територіях процедур із роззброєння, демілітаризації та реінтеграції відповідно до стандартів Організації Об'єднаних Націй та Організації з безпеки і співробітництва в Європі.

Дещо інший аспект цієї проблеми вирішувала Центральна виборча комісія через прийняття постанови «Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року» від 08.08.2020 №161. Цим актом фактично визначено і застосовано критерії неможливості проведення виборів.

Не вдаючись до аналізу формату та контексту прийняття зазначених актів, варто наголосити, що обидві постанови є підзаконними актами. Водночас належного регулювання на рівні законів відповідних питань немає. Відповідні законопроекти напрацьовуються в парламенті, проте їх офіційний розгляд ще не розпочато.

Необхідність розробки критеріїв оцінки ситуації і передумов для призначення, організації та проведення виборів у післявоєнний час – критично важлива передумова забезпечення демократичного розвитку України. Комплексний аналіз відповідних викликів і загроз має стати основою для відповідної державної політики.

Робота над критеріями має передбачати кілька компонентів та рівнів. Зокрема, варто розглядати різні комплекти (блоки) критеріїв залежно від типу виборів (критерії для національних та місцевих виборів мають враховувати особливості саме таких виборів та їхню конституційну природу); для різних територій України (залежно від масштабу бойових дій і тривалості впливу війни, наприклад, для окупованих територій); залежно від доступних інструментів та механізмів верифікації критеріїв можливості/неможливості проведення виборів та ін.

Критерії можливості/неможливості проведення виборів/референдумів мають спиратися на ретельний аналіз ситуації та конкретних фактів. Процедура прийняття відповідного рішення не може спиратися на абстрактні (необґрунтовані) адміністративні позиції чи політичні рішення. Відповідно прийняттю рішен-

ня уповноваженим суб'єктом мають передувати процедури з виявлення, аналізу, а за потреби і встановлення відповідних фактів.

Критерії можливості/неможливості призначення, організації і проведення виборів повинні бути зафіксованими на законодавчому рівні. При цьому відповідні зміни до Виборчого кодексу України та інших законодавчих актів мають розроблятися з широким залученням позапарламентського експертного середовища та пропорційним ситуації рівнем прозорості й відкритості.

**Обмеження активного і пасивного виборчого права.** Вибори – це форма безпосередньої демократії, де значення має не тільки і не стільки сам результат – формування представницьких органів влади, але й процес реалізації політичних прав – обирати і бути обраним. Водночас відповідні права не є абсолютними. Їхнє обмеження може здійснюватися пропорційно викликам та загрозам, що стоять перед суспільством. Участь (пряма чи опосередкована) у військовій агресії проти власного народу, безумовно, є обставиною, що може впливати на обсяг та спосіб реалізації політичних прав громадян. Як уже зазначалося раніше (див. «Забезпечення актуалізації та обліку інформації про виборців» і «Забезпечення реалізації пасивного виборчого права»), вкрай важливим є напрацювання належних законодавчих інструментів можливого обмеження виборчих прав у післявоєнний час. Це безпосередньо впливає на засади забезпечення національної безпеки та оборони держави.

**Заборона діяльності окремих політичних партій.** Із метою забезпечення протидії діяльності політичних партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на співпрацю з агресором, Верховною Радою України в травні 2022 року ухвалено зміни до спеціального в цій сфері правового регулювання Закону України «Про політичні партії в Україні». Цими змінами деталізовано приписи щодо підстав та механізму заборони діяльності політичних партій в Україні. Додатково було відкориговано процесуальні особливості розгляду судами відповідних проваджень про заборону політичних партій за зверненням Міністерства юстиції України. Не вдаючись до детального аналізу відповідних нових законодавчих приписів, тут варто звернути увагу на кілька виборчих аспектів реалізації відповідних механізмів на практиці.

По-перше, залишається актуальним питання розвитку механізмів для швидкого виявлення та оперативної реакції Міністерства юстиції України – центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань на дії керівних органів політичних партій або їхніх місцевих організацій, які можуть бути підставою для заборони такої партії. Це особливо важливо в аспекті аналізу передвиборних програм та змісту матеріалів передвиборної агітації (Центральна виборча комісія на загальнодержавних виборах та територіальні виборчі комісії на місцевих виборах).

По-друге, попри деталізацію підстав для заборони діяльності політичних партій та скорочення строків судового розгляду (зокрема й апеляційного оскарження) навряд чи ці механізми вдасться застосовувати оперативно з огляду на швидкоплинність виборчого процесу. Це особливо актуально щодо ситуацій, наприклад, коли виявлені на початку виборчого процесу підстави для заборони політичної партії навряд чи будуть реалізованими в остаточному судовому рішенні, яке набрало законної сили, до дня голосування на певному виді виборів.

По-третє, законодавчої деталізації потребує спосіб виконання рішення суду про заборону політичної партії в ході виборчого процесу – як саме та на які виборчі стадії матиме вплив таке рішення суду. Наприклад, невизначеним залишається статус кандидатів, що були висунуті на виборах від такої партії та/або її місцевої організації. Це питання потребує вирішення і в ситуації, коли партією висунуто безпартійного кандидата в одномандатному виборчому окрузі.

По-четверте, заборона діяльності політичної партії не передбачає безпосереднього впливу на діяльність членів виборчих комісій, кандидатури яких було внесено цієї партією чи її місцевою організацією до складу відповідної виборчої комісії. Це зонайменше створює складнощі з формуванням складу виборчих комісій (здійснення заміни членів комісій, повноваження яких припинено).

По-п'яте, законодавчо невирішеним залишається питання взаємозв'язку протиправної (яка є підставою для заборони політичної партії) діяльності партії загалом та діяльності її окремих членів, зокрема й тих, які перебувають на керівних посадах в партії чи її органах. Наприклад, з одного боку, недоведеність взаємопов'язаності позиції партії та її окремого члена не зможе призвести до заборони діяльності такої партії, а з другого – це не обмежує таку особу все ж балотуватися на виборах, наприклад як самовисуванця.



Отже, законодавче регулювання наслідків заборони судом діяльності політичної партії потребує додаткової деталізації, щонайменше в аспекті виконання такого судового рішення в ході виборчого процесу. У Верховній Раді України відбуваються відповідні дискусії щодо додаткового нормативного встановлення обмежень прав членів політичних партій, діяльність яких заборонено судом. Відповідний законопроект був експертно проаналізований Венеційською комісією, та було надано низку пропозицій щодо відповідного законодавчого регулювання<sup>13</sup>. Робота над законопроектом триває.



### Забезпечення фізичної безпеки

Очевидно, що організація і проведення виборів в умовах війни неприпустимі. Передумовою призначення виборів має бути забезпечення повної фізичної безпеки для усіх учасників виборчого процесу. Йдеться про низку чинників: припинення бойових дій; розмінування територій; припинення незаконного обігу зброї та боєприпасів; забезпечення належного стану приміщень і споруд, які використовуватимуться для підготовки і проведення виборів; усунення загроз життю і здоров'ю учасників виборчого процесу від колишніх учасників бойових дій зі сторони держави-агресора (комбатантів) та ін.

Без належних безпекових гарантій навіть етап призначення виборів перебуває під загрозою. Тим більше неможливо організувати і провести основні виборчі процедури. В ситуації, коли люди мають дбати про виживання і задоволення тільки базових потреб (безпека, лікування, харчування, гігієна тощо), організувати і провести демократичні вибори неможливо.

Означені тут фізичні загрози також безпосередньо посягають на вимоги принципу вільних виборів. Принцип вільних виборів фактично означає відсутність будь-якого протиправного впливу (чи загрози такого впливу) на виборця як на етапі формування волевиявлення, так і при врахуванні результатів голосування. Тут можна виокремити кілька аспектів принципу вільних виборів.

**Свобода участі у виборах** – нікого не можна примусити до участі у виборах та виборчому процесі. Тут йдеться про будь-яких учасників виборчого процесу, зокрема, про виборців (можливість не прийти на вибори), кандидатів (можливість не балотуватися), членів виборчих комісій (можливість припинити роботу у складі виборчої комісії).

13. Див. Ukraine – Joint opinion of the Venice Commission and ODIHR on the draft law amending certain legislative acts of Ukraine which restrict the participation in the state power of persons associated with political parties whose activities are prohibited by law, approved by the Council for Democratic Elections at its 78th meeting (5 October 2023) and adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023) CDL-AD(2023)025-e ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)025-e)).

**Вільне формування волі виборців та вільне голосування** – ніхто не може незаконно впливати на формування волі виборців прямо чи опосередковано. У післявоєнний період украї важливо забезпечити формування середовища, в якому виборці почуватимуться максимально безпечно та комфортно. Численні приклади воєнних злочинів проти мирного населення, що були вчинені окупантами, не повинні «тяжіти» над виборцями. Це важливо, аби, наприклад, загроза обстрілів, вибуху боєприпасів чи погроза використанням зброї не змушували виборця діяти необдуманно, тенденційно чи вимушено піддаватися маніпуляціям.

**Гарантування реальності волевиявлення** – результати виборів повинні бути належно встановленими та безпосередньо виражати волю виборців. Тут важливо унеможливити будь-які ситуації, коли волевиявлення буде нівельовано через невизнання його результатів або їх некоректне врахування. Це стосується також і охорони та захисту виборчої документації. Як законодавча реакція на виклики військової агресії Російської Федерації проти України ще 2014 року було внесено відповідні зміни до виборчого законодавства і передбачено можливість охорони бюлетенів та виборчої документації під час транспортування не тільки поліцейськими, але й співробітниками Служби безпеки України. Такі положення збереглися й зараз у Виборчому кодексі України (статті 242, 253, 255 та ін.).

Отже, забезпечення фізичної безпеки – це створення умов, коли не тільки сам процес голосування, підрахунку голосів і встановлення результатів виборів будуть безпечними, але й, що не менш важливо, всі виборчі процедури та активності кандидатів (насамперед агітація) зможуть відбуватися в безпечному середовищі, де всі учасники виборчого процесу зможуть концентруватися на виборах.

Із практичної точки зору ключовим тут є час, період, через який будуть призначені вибори після припинення (скасування) воєнного стану. Окрім цього, важливим є визначення системи заходів, які вживатимуться зокрема й для забезпечення безпеки на виборах у післявоєнний час.



## Забезпечення інформаційної безпеки

В сучасному глобалізованому світі з украї високим рівнем використання цифрових технологій питання регулювання використання різних інформаційних ресурсів та каналів комунікації стає дедалі гострішим. У гібридній війні проти України одним із ключових інструментів є і найближчим часом залишатимуться маніпулятивний інформаційний вплив та пропаганда від держави-агресора. Тут важливими є розвиток інструментів протидії інформаційному впливу та забезпечення безпечного використання сучасних технологій.



Щодо протидії інформаційному впливу, то система заходів тут має враховувати, що поширення інформації вже давно вийшло за рамки діяльності традиційних засобів масової інформації (навіть електронних). Сьогодні вплив саме електронних ресурсів на хід виборчого процесу та результати виборів зростає дуже швидко та масштабно. Значна частина навіть традиційних друкованих засобів масової інформації (преса) переходять в електронний формат роботи. Тут постає низка практичних викликів. Наприклад, на сайтах відповідних медіа розміщуються не тільки журналістські (інформаційні) повідомлення і матеріали, але й реклама, зокрема, банерна. Структура власності та процедури адміністрування таких ресурсів стають дедалі складнішими для здійснення державного контролю та суспільного моніторингу. Змістовне наповнення рекламних блоків може змінюватися дуже швидко та варіюватися від низки чинників (часу і формату розміщення, історії переглядів безпосереднього користувача, цільової спрямованості реклами тощо), що уможливають використання не тільки цільової (таргетованої реклами), але й різні варіації прихованої (опосередкованої) політичної реклами. Відповідно законодавство про медіа в умовах поширення електронних медіа не тільки має орієнтуватися на змістовний професійний контент (основний інформаційний продукт), але й поширюватися на суміжні сфери діяльності відповідних медіа-ресурсів.

Окремо варто наголосити на нових каналах комунікації через соціальні мережі та мобільні месенджери (Telegram, Viber, WhatsApp, Signal тощо). Якщо це питання до 24 лютого 2022 року було актуальним, то в умовах повномасштабної війни воно стало особливо гострим. Адже для значної кількості громадян України соціальні мережі та зазначені мобільні месенджери стали основним, а для певної частини населення навіть єдиним джерелом інформації. Окремі з таких комунікаційних каналів охоплюють кілька мільйонів учасників (підписників). Відсутність навіть загальних інструментів реагування на можливі порушення використання таких каналів у виборчому процесі (насамперед у передвиборній агітації) може істотно підірвати можливість проведення вільних виборів. Навіть більше, вкрай реальною стає загроза маніпуляцій та іншого незаконного впливу на виборців зокрема й із держави-агресора.

Саме тому надзвичайно важливо розробити та оперативнo імплементувати ефективні інструменти протидії ворожій пропаганді, різним формам маніпуляції свідомістю виборців (поширення фейкових новин, дезінформація та ін.), зловживання сучасними цифровими (диджиталізованими) інструментами комунікації тощо. Без належного законодавчого реагування на окреслені тут виклики забезпечити призначення, організацію та проведення вільних і демократичних виборів відповідно до міжнародних стандартів неможливо.

## Висновки

---

Правовий режим воєнного стану передбачає заборону проведення загальнодержавних та місцевих виборів, а також всеукраїнських та місцевих референдумів. Водночас після завершення воєнного стану питання організації та проведення виборів стане доволі гострим, особливо щодо місцевих виборів. Вимога призначення і проведення місцевих виборів у громадах, де було утворено військові адміністрації, залишається дискусійним питанням з огляду на неузгодженість різних законів щодо припинення чи призупинення повноважень голів громад та місцевих рад на час діяльності військової адміністрації.

Складнощі є й із нормативним закріпленням на рівні закону чіткого переліку підстав для призначення позачергових місцевих виборів, навіть у екстраординарних ситуаціях співпраці виборних осіб місцевого самоврядування з державою-агресором (колабораційної діяльності). Навіть більше, існує колізія щодо строків призначення позачергових виборів після завершення дії воєнного стану, яка не тільки не вирішена на рівні закону, але й не враховує складнощів післявоєнної відбудови та особливостей організації і проведення виборів (наприклад, істотне зменшення чисельності населення в певній громаді).

Масштабне у кількісному відношенні переміщення жителів із територій, які опинилися в зоні воєнних дій, під окупацією чи загрозою окупації, зокрема й за межами України, значна кількість жертв, зокрема й серед мирного населення, а також мобілізаційні процеси спричинили істотні зміни демографічної ситуації у державі. Всі ці обставини чинять істотний вплив на достовірність відомостей Державного реєстру виборців: стан бази даних реєстру на 24 лютого 2022 року не відображає динамічної актуальної ситуації. Для виправлення цієї проблеми варто вжити низки комплексних заходів, що, безумовно, потребують законодавчого регулювання.

Складні процеси і події, пов'язані з перебігом війни, зокрема, заходи, що вживалися окупаційним режимом щодо населення тимчасово окупованих територій (наприклад, «паспортизація» населення окупованих територій), змушують уточнити наявність у деяких осіб статусу виборця України (права голосу на виборах і референдумах), а відповідно й можливості реалізовувати активне та пасивне виборче право.

Потребує законодавчого вирішення питання обмеження можливості обирати та бути обраними осіб, які вчинили злочини проти основ національної безпеки України. Чинних механізмів, що базуються на кримінально-процесуальних особливостях, очевидно, бракуватиме для забезпечення оперативного реагування на відповідні виклики. Складним та актуальним є питання коригування вимог цензу осілості (проживання на території України протягом певного часу), оскільки дискваліфікація з виборів через перебування за кордоном в умовах війни буде непропорційним обмеженням виборчого права. Аналогічний підхід варто зайняти й щодо неприпустимості дискваліфікації через вимушений виїзд на постійне проживання за кордон в умовах війни.

Діяльність політичних партій як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні істотно ускладнена та не може бути повноцінно відновлена одразу після завершення воєнного стану. Складнощі в діяльності партій та їхніх місцевих організацій охоплюють декілька блоків викликів. Безпекові виклики зумовлені насамперед неможливістю функціонування політичних партій на окупованих територіях та територіях, де ведуться активні бойові дії. Організаційні виклики випливають із складнощів структурування місцевих організацій політичних партій, не всі з яких адаптувалися навіть до нового адміністративно-територіального устрою з 2020 року, що здійснити повноцінно в умовах війни зовсім нереалістично. Війна також створила чимало кадрових викликів: співробітники партійних офісів та партійні активісти навіть на територіях, де не ведуться бойові дії, навряд чи мають можливість займатися партійною роботою, багато з них мобілізовані або перебувають за межами України. Гострими також є фінансові складнощі, адже фінансування діяльності політичних партій, безумовно, не є пріоритетним чи першочерговим в умовах війни. Це, очевидно, відобразиться на спроможності відповідних партійних структур.

Інформаційна діяльність ЗМІ та інших суб'єктів поширення інформації в умовах війни сконцентрована на забезпеченні першочергових потреб національної безпеки та оборони. Очевидно, за таких обставин доступ до інформаційних (комунікаційних) каналів для різних політичних партій та місцевих організацій є різним. Відновлення належних умов рівного (хоча б рівних можливостей) доступу до інформаційних ресурсів потребує значного часу. Відповідно до міжнародних стандартів вибори не можуть бути визнані вільними, якщо не було відповідного середовища для вільного формування волі виборців.

Адміністрування виборів передбачає завчасне вирішення кількох блоків проблем. По-перше, це «ревізія» складів територіальних виборчих комісій (працюють на постійній основі) та визначення можливості формування складу нових (окружних та дільничних – створюються тільки тимчасово на вибори) виборчих комісій. Тут важливим є не тільки наявність необхідної кількості фахівців попри мобілізацію, внутрішнє переміщення та виїзд за кордон, але й здатність політичних партій подавати відповідні кандидатури. По-друге, гостро може постати проблема утворення нових виборчих дільниць і, як наслідок, зміни меж виборчих округів (особливо на місцевих виборах) через істотну зміну кількості виборців на відповідних територіях. По-третє, матеріально-технічне забезпечення організації і проведення виборів буде вкрай складним, особливо на територіях, які перебували в зоні активних бойових дій, ракетного чи артилерійського обстрілу. Ці проблеми стосуватимуться не тільки визначення приміщень для роботи виборчих комісій і приміщень для голосування, але й в частині забезпечення належного фінансування всіх супутніх витрат (наприклад, транспортування виборчої документації).

Забезпечення безпеки виборів та виборчого процесу потребує врахування і законодавчого вирішення щонайменше трьох основних блоків проблем. По-перше, національна безпека – вирішення питань пропорційного обмеження активного і пасивного виборчого права для осіб, участь у виборах яких загрожуватиме національній безпеці та обороні. По-друге, фізична безпека – створення умов (припинення бойових дій, розмінування), коли не тільки сам процес голосування, підрахунку голосів і встановлення результатів виборів будуть безпечними, але й, що не менш важливо, всі виборчі процедури та активності кандидатів (насамперед агітація) зможуть відбуватися в безпечному середовищі. По-третє, інформаційна безпека – вкрай важливо розробити та оперативно імплементувати ефективні інструменти протидії пропаганді, різним формам маніпуляції свідомістю виборців (поширення фейкових новин, дезінформація тощо), зловживання сучасними цифровими (диджиталізованими) інструментами комунікації тощо.

Необхідність розробки критеріїв оцінки ситуації і передумов для призначення, організації та проведення виборів післявоєнний час є критично важливою передумовою забезпечення демократичного розвитку України. Комплексний аналіз відповідних викликів і загроз має стати основою для відповідної державної політики. Такі критерії повинні бути зафіксованими на законодавчому рівні. При цьому відповідні зміни до Виборчого кодексу України та інших законодавчих актів мають розроблятися з широким залученням позапарламентського експертного середовища та пропорційним ситуації рівнем прозорості й відкритості.

Без належного законодавчого реагування на окреслені тут виклики та вжиття низки практичних кроків підготовчого характеру забезпечити призначення, організацію та проведення вільних і демократичних виборів відповідно до міжнародних стандартів неможливо.

Повномасштабна військова агресія Російської Федерації проти України створила низку нових викликів та загроз для функціонування демократичних інститутів в Україні. Саме тому питання призначення, організації і проведення виборів у післявоєнний час потребує поступової та системної підготовки вже зараз. Величезна кількість внутрішньо переміщених осіб, окупація значних територій України, масштабна інформаційно-пропагандистська кампанія проти України та низка інших українських викликів потребують системного аналізу. Цей матеріал – спроба системного аналізу таких проблем і викликів, які загострила війна. Представлені тут міркування базуються на системному опрацюванні міжнародних стандартів у сфері виборчого права, українського національного законодавства та поточного стану справ в Україні.

УКР

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Рада Європи є провідною організацією у сфері прав людини на континенті. Вона налічує 46 держав-членів, серед яких усі держави-члени Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи приєдналися до Європейської конвенції з прав людини – угоди, метою якої є захист прав людини, демократії та верховенства права. Нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах здійснює Європейський суд з прав людини.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE