

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



Дослідження з оцінки ситуації

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ
Володимир ВЕНГЕР

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

Дослідження з оцінки ситуації

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

Липень 2022 року

Рада Європи

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

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

Всю іншу кореспонденцію щодо цього
документа просимо адресувати
Генеральному Директорату з питань
демократії та людської гідності Ради Європи,
Управління з виборів та демократії участі.

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

© Рада Європи, липень 2022 р.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Зміст

Вступ	5
1. Передумови та підстави призначення виборів після закінчення воєнного стану	6
2. Строки призначення і проведення виборів після закінчення воєнного стану	11
3. Забезпечення актуалізації та обліку інформації про виборців	13
4. Забезпечення реалізації пасивного виборчого права	16
5. Забезпечення конкурентних виборів	19
6. Виклики для адміністрування виборчого процесу	25
7. Забезпечення безпеки	31
Висновки	37

Вступ

Україна перебуває під впливом військової агресії з лютого 2014 року. Водночас початок повномасштабної військової агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року створив низку нових викликів та загроз для функціонування демократичних інститутів в Україні. Ключовими тут, очевидно, стали не тільки намагання держави-агресора окупувати частину території України, але й бажання заперечити право Українського народу на самовизначення, самоідентифікацію і державність. Із цією метою використовуються найрізноманітніші інструменти впливу та маніпуляцій.

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. Конституція України визначає допустимі межі такого обмеження. Водночас варто враховувати, що ці обмеження мають забезпечити збереження демократичного вектора розвитку держави. Адже після завершення війни гостро постане питання повноцінного відновлення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, проведення виборів.

Потреба 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 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 та поточного стану справ в Україні.

Запропоновані авторами перелік проблем та орієнтовні шляхи їх вирішення, очевидно, потребують більш глибокого та розгорнутого дослідження. Водночас цей матеріал звертає увагу на основні загрози для демократичного розвитку України 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 паче проведені ані чергові, ані позачергові чи проміжні вибори.

Зокрема, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає продовження повноважень Президента України у разі закінчення конституційного строку його повноважень під час дії воєнного стану; вибори Президента України (які варто вважати черговими) проводяться лише після припинення (скасування) воєнного стану. У разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Президента покладається на Голову Верховної Ради України (стаття 112 Конституції України).

Аналогічна норма встановлена щодо продовження повноважень Верховної Ради України. З цієї законодавчої норми та з положення частини першої статті 81 Конституції України випливає як наслідок автоматичне продовження строку повноважень кожного народного депутата України у разі закінчення строку повноважень під час дії воєнного стану. Однак варто мати на увазі, що стаття 81 Конституції України 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 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 припинення повноважень народного депутата України, обраного в одномандатному виборчому окрузі, у складі парламенту виникає вакантний мандат, який не може бути заповнений під час дії воєнного стану: проміжні вибори в окремих округах, передбачені статтею 106 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 2011 року (чинного досі в частині проведення проміжних виборів на підставі прикінцевих та перехідних положень Виборчого кодексу України), можуть бути проведені лише після припинення (скасування) воєнного стану.

Зауважимо, що у зв'язку з цим виникає потенційна, хоча й малоімовірна, загроза (при достроковому припиненні повноважень відповідної кількості народних депутатів без можливості заповнення вакантних мандатів) настання підстав для втрати повноважності Верховною Радою України відповідно до частини другої статті 82 Конституції України (наявність у її складі менше ніж 300 обраних депутатів).

Призначення місцевих виборів на рівні територіальної громади

Дещо складніша ситуація з повноважністю органів місцевого самоврядування територіальної громади під час дії воєнного стану, а отже з підставами та потребою проведення позачергових виборів окремих органів місцевого самоврядування після припинення (скасування) воєнного стану. Однак такі підстави недостатньо чітко встановлені законом.

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. Однак, відповідно до цього Закону в територіальних громадах (населених пунктах) можуть утворюватися *військові адміністрації населених пунктів*. Підставами для їх утворення 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.

Начальником військової адміністрації населеного пункту може бути призначений голова відповідної громади. З контексту цієї статті неясно, чи продовжує він при цьому вважатися сільським, селищним, міським головою – головною посадовою особою територіальної громади; стаття 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає лише *можливість* припинення його повноважень у таких випадках.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Верховна Рада України уповноважена прийняти рішення, яким покладає на начальника військової адміністрації населеного пункту здійснення повноважень відповідної місцевої ради, її виконавчого комітету, голови громади. Таке рішення приймається *на розсуд* парламенту (очевидно, на підставі оцінки конкретної ситуації). Тому, якщо Верховна Рада України визнає недоцільним прийняття такого рішення, можна вважати, що органи місцевого самоврядування територіальної громади продовжують функціонувати паралельно з військовою адміністрацією населеного пункту, здійснюючи свої повноваження. Однак, якщо таке рішення Верховної Ради України прийнято, на час здійснення цих повноважень військовою адміністрацією робота відповідних органів місцевого самоврядування громади *зупиняється* (однак вони продовжують існувати у «латентному», бездіяльному стані). Діяльність цих органів 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 зазначеного Закону).

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.

Підставою для призначення *позачергових* виборів, найімовірніше, може бути бездіяльність місцевої ради через неможливість участі у сесії ради більше ніж половини кількісного складу ради (така умова повноважності сесії ради встановлена Законом 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 діяльність¹), що може вплинути на повноважність ради як органу (частина четверта статті 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), так і їх 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. 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).

Варто мати на увазі ще одну підставу для дострокового припинення діяльності органів. 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.

1. Можливість втрати громадянства, а також потенційний вплив вчинення злочинів державної зради чи колабораціонізму на наявність виборчих прав, зокрема й пасивного, розглянуто нижче у пунктах 3 та 4.

Призначення виборів до районних та обласних рад

Подібна не цілком визначена ситуація існує з повноважністю районних та обласних рад у період дії воєнного стану.

Підстави утворення обласної чи районної 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» від 24 лютого 2022 р. №68/2022.

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).

Формула «не здійснюють свої повноваження» означає *зупинення*, а не припинення повноважень цих органів місцевого самоврядування; як і у випадку органів самоврядування територіальної громади, такі органи продовжують існувати у «латентному», бездіяльному стані до закінчення воєнного стану. У разі усунення загроз для безпеки і правопорядку на території області 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.

У разі виникнення протягом зазначеного 30-денного періоду підстав, передбачених законом, 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.

Підстави призначення позачергових місцевих виборів

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



Підстави призначення позачергових місцевих виборів

- 1 БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ** місцевої ради та/або сільського, селищного, міського голови **у період воєнного стану**, внаслідок чого утворено військову 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 з метою заміщення вакантних мандатів депутатів ради. Варто взяти до уваги, що суб'єктом призначення таких виборів згідно з Виборчим кодексом є відповідна територіальна виборча комісія (щодо проблем відновлення функціонування територіальних виборчих комісій див. пункт 6 далі).

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 яких виникла під час або внаслідок воєнного стану, варто звернути увагу на істотну неповноту і суперечливість регулювання.

У частині *призначення проміжних виборів народних депутатів України* в окремих виборчих округах (див. пункт вище) варто звернути увагу на відсутність спеціального регулювання, адаптованого для періоду після припинення (скасування) воєнного стану. Чинними залишаються приписи Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 2011 року, відповідно до якого рішення про призначення проміжних виборів депутата в одномандатному виборчому окрузі приймається Центральною виборчою комісією не пізніше ніж у десятиденний строк із дня дострокового припинення повноважень депутата, обраного у цьому окрузі.

Способи дострокового припинення повноважень народного депутата України залежно від підстав визначені статтею 81 Конституції України. Зокрема, у разі складання повноважень за особистою заявою депутата, а також у випадку припинення громадянства депутата або його виїзду для постійного проживання за межі України рішення про припинення повноважень приймає Верховна Рада України. У разі порушення вимог несумісності мандата рішення про дострокове припинення повноважень депутата приймає суд (відповідно до частини четвертої статті 22 Кодексу адміністративного судочинства такі справи підсудні у першій інстанції Верховному Суду). У разі невходження депутата до складу фракції політичної партії, за списком кандидатів від якої він обраний, або виходу зі складу такої фракції рішення про припинення повноважень депутата приймає вищий керівний орган (з'їзд) партії. Нарешті, у трьох випадках повноваження народного депутата припиняються достроково без прийняття спеціального рішення, з дня настання певного факту: набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо депутата; визнання депутата недієздатним або безвісно відсутнім (що здійснюється судовим рішенням); у разі смерті депутата, засвідченої свідоцтвом про смерть.

Під час воєнного стану можливими варто визнати усі зазначені підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України. Однак призначення проміжних виборів депутата у десятиденний строк із дня прийняття відповідного рішення чи настання певного факту в умовах воєнного стану неможливе. У цій ситуації сумнівною видається можливість застосування статті 20 Виборчого кодексу щодо регулювання наслідків воєнного стану для виборів, оскільки проміжні вибори народного депутата ним не передбачені, а регулювання таких виборів віднесено до Закону України «Про вибори народних депутатів України». Отже, беручи до уваги те, що Центральна виборча комісія, яка уповноважена призначати проміжні вибори народного депутата, діє лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України (стаття 3 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»), необхідно забезпечити чіткі законодавчі вказівки щодо того, у який строк має бути призначено проміжні вибори народних депутатів України в окремих одномандатних виборчих округах, підстави для призначення та проведення яких виникли під час або стали відомі безпосередньо після воєнного стану.

Зауважимо, 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; він також не узгоджується з дев'яностоденним строком, установленим статтею 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (щоправда, останній строк стосується лише позачергових місцевих виборів).

Отже, питання строків призначення проміжних виборів, підстави для призначення та проведення яких виникли під час або стали відомі безпосередньо після воєнного стану, не врегульовані законом. Цю прогалину доцільно заповнити на законодавчому рівні шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». При цьому варто узгодити строки призначення таких

виборів, розглянути можливість в окремих випадках (зокрема, з огляду на питання безпеки виборів; див. пункт 7 далі) продовжити цей строк до шести місяців.

Неоднозначність строків *призначення позачергових місцевих виборів*, суб'єктом призначення яких відповідно до Конституції України є Верховна Рада України, є наслідком уже згаданої 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. Вважаємо за доцільне 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. пункт 6 далі);
- 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. пункт 7 далі).

Збільшення тривалості строку призначення позачергових місцевих виборів після закінчення воєнного стану 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 України), 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

Масштабне у кількісному відношенні переміщення жителів із територій, які опинилися в зоні воєнних дій, під окупацією чи загрозою окупації, зокрема й за межі 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 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 таких процесів сьогодні оцінити неможливо.

Як впливає з підстав, проаналізованих вище (див. пункт 1), вибори, які можуть відбутися після припинення (скасування) воєнного стану, будуть проведені на обмежених територіях – у межах одномандатного виборчого округу у випадку проміжних виборів народного депутата, в межах територіальної громади (чи навіть окремого багатомандатного округу у невеликих громадах), району чи області – у разі позачергових (відповідно проміжних) місцевих виборів. По суті, усі вибори, необхідність проведення яких може виникнути під час або внаслідок воєнного стану, передбачають певний ценз осілості для виборців, які матимуть право голосу на таких виборах: наявність у громадянина права голосу на конкретних виборах визначається належністю його виборчої адреси на час проведення виборів до відповідної території.

Як проміжні вибори народних депутатів в окремих одномандатних виборчих округах, так і позачергові (чи проміжні) місцеві вибори організуються і відбуваються в межах відповідного одномандатного виборчого округу, територіальної громади чи адміністративно-територіальної одиниці (району, області); поза межами відповідної території не передбачене функціонування виборчих дільниць для голосування на цих конкретних виборах.

Насамперед варто врахувати, що громадяни, які змушені залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту чи тимчасової окупації, є внутрішньо переміщеними особами відповідно до статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Виборчий кодекс України у поєднанні з Законом України «Про Державний реєстр виборців» надають можливість внутрішньо переміщеним особам визначати свою виборчу адресу, а отже й місце участі у виборах, за своїм фактичним місцем проживання, тим самим забезпечуючи їхні виборчі права. Чіткий облік внутрішньо переміщених осіб має здійснюватися відповідними органами місцевого самоврядування, що дозволяє врахувати відповідні відомості також при актуалізації відомостей Державного реєстру виборців.

Варто також узяти до уваги, що значна кількість громадян України виїхали у пошуках притулку за кордон. Однак ані проміжні вибори в одномандатних округах, ані місцеві вибори за межами України не організуються і не проводяться. 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 неофіційними даними, понад 1 мільйон) громадян України.

Усі ці чинники потребують оперативної, пов'язаної зі строками проведення виборів після припинення (скасування) воєнного стану актуалізації відомостей Державного реєстру виборців, насамперед (але не тільки) стосовно їхнього місця перебування та виборчої адреси, з якою пов'язана можливість участі у відповідних виборах. 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 комплектування органів ведення Державного реєстру виборців на місцях, особливо в районах ведення воєнних дій чи тимчасової

окупації, що потребуватиме окремих зусиль щодо організації діяльності, спрямованої на актуалізацію відомостей Державного реєстру виборців.

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. Стаття 25 Конституції України забороняє позбавлення громадянства України з ініціативи Української держави. Однак Закон України «Про громадянство України» 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 ОРДЛО, окупованих із 2014 року. Отримання російських паспортів (а отже і громадянства) відбувається за процедурами, встановленими російським законодавством. Можна припустити, що в частині таких випадків отримання паспортів РФ здійснюється під примусом (не є добровільним), однак у випадках добровільного набуття громадянства держави-агресора виникає підстава для втрати громадянства України.

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 відбуватися 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 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»), 110² (щодо фінансування такої діяльності), 111 («Державна зрада»), 111¹ («Колабораційна діяльність»), 111² («Пособництво державі-агресору»), які передбачають серйозні покарання. Однак варто мати на увазі, що відповідно до Конституції України особи, 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 України, 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. 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. пункт 4 далі).

Актуалізація відомостей Державного реєстру виборців

Якщо залишити на «самоплив» проблеми реєстрації виборців та актуалізацію відомостей про них у рамках чинних механізмів, не адаптованих до такої ситуації, то це спричинить ризики істотної недостовірності списків виборців під час виборів, що будуть проведені після припинення (скасування) воєнного стану. Наслідком можуть стати масові порушення виборчих прав громадян, створення умов для масштабних фальсифікацій під час виборів, спотворення реального волевиявлення Українського народу, а отже підризу як законності виборів, так і легітимності органів, сформованих за їх підсумками.

Складна ситуація з забезпеченням реального обліку виборців потребує розробки і затвердження комплексної програми дій 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. Це потребує урахування існування Державного реєстру виборців як автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи, відомості якого повинні слугувати основою процедури; мережі органів ведення Реєстру, хоча й з можливими проблемами щодо відновлення їх дієздатності в районах ведення воєнних дій чи тимчасової окупації; нарешті, повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування щодо формування та ведення реєстру кожної територіальної громади (стаття 37¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), порядок створення, ведення та адміністрування яких затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2022 р. №265.

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) може бути здійснена з залученням Центральної виборчої комісії, Мінрегіону, Асоціації міст України, а також фахівців громадських організацій, які мають відповідний експертний потенціал.

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 призводила до спорів. 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 України. 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. пункт 3) 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 осілості (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).

Виїзд за кордон значної кількості українських громадян після початку широкомасштабної російської агресії проти України набув масового характеру; за різними даними, кордони України перетнули декілька мільйонів осіб. Хоча значну частину з них складають діти і неповнолітні, можна припустити, що половина з тих, хто виїхав за кордон, – виборці. Отже, можна оцінити (з урахуванням вікового цензу), що не менше двох мільйонів носіїв пасивного виборчого права перебувають за кордоном. Для значної кількості потенційних кандидатів на виборах неперервний строк перебування за кордоном уже перевищив 90 днів.

Виїзд за кордон із метою захисту від воєнної загрози не внесено до числа підстав, які не позбавляють пасивного виборчого права. Однак обмеження права балотуватися на виборах із цієї підстави не у всіх випадках 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), це потребує належних дій законодавця: 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.



Винятки, які не вважаються порушеннями вимоги неперервного проживання в Україні



Рисунок 2

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, оперативного-розшукової діяльності, участі у боротьбі з організованою злочинністю та протидії незаконній міграції»; використання таких відомостей для інших цілей законом не передбачено. Однак існуюча 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. пункт 3 вище).

Судимість як підстави 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 111¹ «Колабораційна діяльність» та 111² «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 «Скопцла проти Італії» 2012 року визнав законною 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. Вважаємо, що це питання заслуговує на увагу законодавця.

Конституція України не встановлює цензових 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 111¹ 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 нетяжкі злочини, а отже їх учинення не позбавляє пасивного виборчого права на місцевих виборах. В умовах повномасштабної війни та її наслідків ця особливість заслуговує на додаткову увагу законодавця.

Як і у випадку пасивного виборчого права на виборах народних депутатів (див. пункт 4), це обмеження в існуючій 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 позбавлені пасивного виборчого права з такої підстави. Це питання також заслуговує на уважний розгляд законодавця. Відповідні заходи (наприклад, у формі ухвали суду щодо забезпечення кримінального провадження) могли б бути передбачені процесуальним законодавством. Такі заходи мали б легітимну мету, спрямовану на належне функціонування та збереження демократичного державного режиму.

Ценз осілості на місцевих виборах

Виборчий кодекс не встановлює 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. Однак 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; тобто 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 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. 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.

5. Забезпечення конкурентних виборів

Проведення виборів відповідно до демократичних стандартів потребує створення відповідного 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 їх місцевим організаціям висувати кандидатів на виборах, а про істотно глибші та складніші виклики. Конкурентне політичне середовище, щонайменше, передбачає вимоги забезпечення вільного функціонування політичних партій та їх 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, їх місцевими організаціями та кандидатами передвиборної агітації.

Відновлення діяльності політичних партій

На час запровадженого воєнного стану політична активність зазнала істотних змін. Політичні партії та їх місцеві організації практично повністю сконцентрували власну діяльність на забезпеченні першочергових оборонних потреб суспільства та відповідних територіальних громад. Така ситуація склалася природно та 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 України 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 лютого 2022 р. №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. Більшість законів ухвалюються за підтримки усіх депутатських фракцій та груп у Верховній Раді України, а кількість голосів «за» в значній кількості випадків є більшою ніж 300². 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.

2. На час дії воєнного стану офіційний сайт не відображає результатів поіменного голосування за кожен законопроект окремо, проте відповідний висновок можна зробити після ознайомлення зі стенограмами пленарних засідань, які оприлюднюються оперативно.

Отже, політичні партії, їх 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, їх 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 їх 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 детальніше про це буде також зазначено додатково (див. пункт 7 далі). Тут варто зазначити тільки, що вже зараз на розгляді у судах перебуває більше ніж півтора десятка ініційованих Міністерством юстиції України відповідних судових проваджень про заборону діяльності окремих політичних партій. Мін'юст, очевидно, продовжує аналіз діяльності 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 їх 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 та 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. Зокрема, 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 липня 2020 р. №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 висунення 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 їх 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 їх 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.

Україн важливим є також питання мобілізації партійних активістів, зокрема й членів та керівників статутних органів партій та їх 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 відбудовний період після закінчення воєнних дій. Тому члени партій, що мобілізовані в умовах введеного воєнного часу, об'єктивно можуть досить тривалий час не мати можливості долучатися 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 Украї-

ни, 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. Водночас навіть фінансування статутної діяльності цих партій може бути припиненим. Зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції звернулося до Верховної Ради України з пропозицією внести зміни до законів України «Про політичні партії в Україні», «Про Державний бюджет України на 2022 рік» щодо зупинення державного фінансування політичних партій на весь період дії воєнного часу та оптимізації щорічного обсягу державного фінансування політичних партій шляхом застосування для його розрахунку показника прожиткового мінімуму для працездатних осіб замість чинного показника мінімальної заробітної плати³. Прийняття таких пропозицій не тільки обмежить фінансову спроможність політичних партій в умовах введеного воєнного стану, але й істотно зменшить обсяг можливого їх фінансування в майбутньому. Не вдаючись до дискусії щодо доцільності такого кроку, варто тільки зазначити, що реалізація відповідної пропозиції, очевидно, 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.

3. Звернення Голови Національного агентства з питань запобігання корупції до Голови Верховної Ради України від 6 червня 2022 р. №50-22/13533-22 (<https://bit.ly/3z37LN5>).

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 їх роботи в умовах воєнного часу.

Варто наголосити, що для організації та проведення демократичних виборів у країні 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. Таке поняття має охоплювати всіх суб'єктів, які беруть участь у виробництві та поширенні потенційно великій кількості людей контенту (наприклад, інформації, аналізу, коментарів, думок, освіти, культури матеріалів, мистецтва і розваг у текстовій, аудіо-, візуальній, аудіовізуальній або іншій формі) та програм, що призначені для полегшення інтерактивної масової комунікації (наприклад, соціальних мереж), або інших контентних (базованих на контенті) масштабних інтерактивних форм (наприклад, онлайн-ігри), щодо яких (в усіх цих випадках) зберігається редакційний контроль або нагляд за контентом (змістом)⁴. Імплементация в Україні цього нового поняття медіа потребує не тільки 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» (#UАразом). 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» (#UАразом)⁵. 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 їх місцевими організаціями. Це досить складний процес, але його відсутність унеможливить проведення вільних виборів.

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

5. 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 березня 2022 р. №152/2022 (<https://bit.ly/3RBWdYy>).

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.

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 ЦВК⁶. 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

6. Постанова Центральної виборчої комісії «Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії» (зі змінами, внесеними постановами Центральної виборчої комісії) від 26 квітня 2005 р. №72 (<https://bit.ly/3ARsy86>).

з метою захисту цілісності бази даних Державного реєстру виборців тимчасово припинила функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» на час дії воєнного стану в Україні. Також на цей час припинено ведення Реєстру відповідними органами. 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 липня 2020 р. №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 їх 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 в умовах війни, оскільки наявність повноважного складу територіальної комісії фактично зумовлює можливість проведення нею засідань та здійснення повноважень. В умовах війни, очевидно, таких повноважень небагато. Проте 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, їх 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 були внесені 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 їх 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. Тому перебування у складі територіальної виборчої комісії представників будь-яких суб'єктів подання кандидатур має вирішуватися з урахуванням цього підходу. Проте вже зараз до Центральної виборчої комісії надходять заяви від окремих членів територіальних виборчих комісій (кандидатури яких було подано місцевими організаціями політичних партій, щодо яких розпочато процедуру заборони судом їх діяльності) із заявами про складання повноважень члена комісії.

Власне, ще складнішим є питання можливості подання нових кандидатур до складу територіальних виборчих комісій місцевими організаціями політичних партій, щодо яких розпочато, але ще не завершено (відсутнє рішення суду, яке набрало законної сили) процедуру заборони судом їх діяльності. Центральна виборча комісія аргументує власну позицію при розгляді відповідних матеріалів наявністю рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 р. «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій». Проте такий підхід юридично вразливий та потребує законодавчого врегулювання.

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 та проведення відповідних виборів. Тому зараз питання їх 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 детального 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. пункт 3 вище), 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 мільйонами⁷. 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 обґрунтування⁸. 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.

7. Понад 2 мільйонів людей зареєструвались як внутрішньо переміщені особи після впровадження воєнного стану (<https://bit.ly/3cfxVP>).

8. 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 травня 2020 р. №88.

За таких обставин Центральна виборча комісія буде вимушена вносити зміни до переліку виборчих дільниць, що існують на постійній основі, та опису їх меж, зокрема, цілком імовірно, потрібно буде утворювати нові виборчі дільниці, ліквідувати існуючі, 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 виборів⁹. 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).

Вплив 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.

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

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. Такий обрахунок можна повноцінно здійснити тільки у разі наявного розуміння кількості виборів, що будуть призначені. 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.

9. 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 червня 2020 р. №116.



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 їх площі (приміщення для голосування для малої виборчої дільниці повинно мати площу не менше 50 квадратних метрів, середньої – не менше 75 квадратних метрів, великої – не менше 90 квадратних метрів), так і щодо нормативів їх облаштування. Особливо варто звернути увагу на потребу забезпечення виборчих комісій приміщеннями для організації їх 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. Особливо складною буде ситуація на територіях, де відбувалися активні бойові дії, або які зазнали ракетного чи артилерійського обстрілу.



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 їх повноваження, їх посадові та службові особи зобов'язані надавати згідно із 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 їх 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 встановленим 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. При цьому важливо є не тільки фактична доступність транспортних засобів, але й можливість безпечного пересування на відповідній території.



Канали зв'язку

Окремо варто звернути увагу на доступність каналів зв'язку та можливість їх 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 їх 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 контактних номерів телефо-

ну, 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).

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 їх 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 усіх 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 є не менш актуальним. 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 передуює 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 їх 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 їх 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 вкрай небезпечних 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 липня 2020 р. №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, їх 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 8 серпня 2020 р. №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. З огляду на масштаби теперішньої війни в Україні, складнощі та комплексність майбутньої післявоєнної відбудови, а також спираючись на міжнародні стандарти з роззброєння, демілітаризації та реінтеграції, вкрай важливо на законодавчому рівні визначити загальні передумови, наявність яких може забезпечити проведення демократичних виборів, а отже буде підставою призначення виборів.

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. Їх 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. пункти 3 і 4 вище), 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 їх 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 щонайменше 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.



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 – ніхто не може бути змушений до участі у виборах та виборчому процесі. Тут ідеться 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).

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 тран-

спортування 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 українським 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 більш складними 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 не тільки уможливають використання 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 медіаресурсів.

Окремо варто наголосити на нових каналах комунікації через соціальні мережі та мобільні месенджери (Telegram, Viber, WhatsApp, Signal та ін.). 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 межі 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. Існуючих механізмів, що базуються на кримінально-процесуальних особливостях, очевидно, бракуватиме для забезпечення оперативного реагування на відповідні виклики. Складним та актуальним є питання коригування вимог цензу осідлості (проживання та 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 їх 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.

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 украї серйозних 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

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