





# **ВИБОРЧИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ**

Книга перша. «Загальна частина»  
(в редакції станом на 1 жовтня 2021 року)

## **НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР**

*За редакцією  
доктора юридичних наук  
**Ю. Б. Ключковського***

УДК 342.8(477)(094.5)

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Національного університету «Києво-Могилянська академія»  
(протокол № 20 від 25 листопада 2021 р.)*

Рецензенти:

- Засць А.П.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права Національного університету «Києво-Могилянська Академія»
- Смокович М.І.**, доктор юридичних наук, доцент, Голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду

Виборчий кодекс України. Книга перша. Загальна частина. Науково-практичний коментар / за ред. Ю. Б. Ключковського. Київ: К.І.С., 2021. 768 с.

ISBN 978-617-684-271-2

У науково-практичному коментарі Книги першої (Загальної частини) Виборчого кодексу України детально розкриваються основні положення виборчого законодавства України. Роз'яснюється зміст основних принципів виборчого права, виборчих прав громадян, суб'єктного, процедурного та часового аспектів виборчого процесу. Детально проаналізовано засади інститутів органів адміністрування виборів, списків виборців, інформаційного забезпечення виборів і передвиборної агітації, спостереження за виборами, оскарження виборчих правопорушень.

Коментар розрахований на учасників виборчого процесу, членів виборчих комісій, суддів адміністративних судів, законодавців, а також на науковців, викладачів і студентів юридичних та політологічних спеціальностей вищих навчальних закладів.

УДК 342.8(477)(094.5)

Це видання здійснене за підтримки проекту Офісу Ради Європи в Україні «Підтримка конституційних і правових реформ, конституційне правосуддя та допомога Верховній Раді у проведенні реформ, спрямованих на підвищення її ефективності» в рамках Плану дій для України на 2018–2021 роки. Думки, висловлені авторами публікації, не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи

ISBN 978-617-684-271-2

## Авторський колектив

<b>Богашева Н. В.</b> , науковий консультант секретаріату Касаційного адміністративного суду, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник	Розділи III, XI
<b>Бойко О. П.</b> , докторант кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат наук з державного управління	Розділ V
<b>Бурмагін О. О.</b> , виконавчий директор Громадської організації «Платформа прав людини», адвокат	Розділ VII
<b>Венгер В. М.</b> , доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія», кандидат юридичних наук	Розділ VIII
<b>Гришин О. В.</b> , тренер з навчання членів виборчих комісій, член правління Громадської організації «Точка доступу»	Розділ IX (у співавторстві)
<b>Ключковський Ю. Б.</b> , доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, старший науковий співробітник	Преамбула, розділи I, II,
<b>Магера А. Й.</b> , заступник Голови Центральної виборчої комісії у 2007–2018 роках, Заслужений юрист України	Розділи VI, XII
<b>Марцеляк О. В.</b> , професор кафедри конституційного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України	Розділ IV, Розділ IX (у співавторстві)
<b>Радченко Є. В.</b> , заступник Голови Центральної виборчої комісії у 2018–2019 роках	Розділ X

# Зміст

<b>Передмова</b> .....	<b>8</b>
<b>Преамбула</b> .....	<b>12</b>
<b>Розділ I. ПОНЯТТЯ ВИБОРІВ</b> .....	<b>14</b>
Стаття 1. Вибори як форма безпосередньої демократії .....	14
Стаття 2. Законодавство про вибори. ....	19
Стаття 3. Типи виборів .....	28
Стаття 4. Порядок обчислення строків .....	37
Стаття 5. День голосування .....	50
<b>Розділ II. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВИБОРЧОГО ПРАВА</b> .....	<b>60</b>
Стаття 6. Виборчі права громадян України .....	61
Стаття 7. Загальне виборче право .....	66
Стаття 8. Документи, які підтверджують особу та громадянство виборця. ....	79
Стаття 9. Права виборців на участь у виборчому процесі, пов'язані з правом голосу .....	89
Стаття 10. Право бути обраним .....	94
Стаття 11. Право висувати кандидатів на виборах .....	99
Стаття 12. Рівне виборче право .....	101
Стаття 13. Пряме виборче право .....	120
Стаття 14. Вільні вибори. ....	122
Стаття 15. Добровільність участі у виборах .....	126
Стаття 16. Таємне голосування .....	128
Стаття 17. Особисте голосування .....	133
Стаття 18. Використання інноваційних технологій у виборчому процесі. ....	135
Стаття 19. Чесні вибори. Відповідальність за порушення виборчого законодавства. ....	142

<b>Розділ III. ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС .....</b>	<b>161</b>
Стаття 20. Виборчий процес. ....	161
Стаття 21. Основні засади виборчого процесу .....	166
Стаття 22. Суб'єкти виборчого процесу .....	173
Стаття 23. Публічність і відкритість виборчого процесу .....	182
Стаття 24. Організація роботи органів державної влади під час виборчого процесу .....	190
<b>Розділ IV. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ .....</b>	<b>198</b>
Стаття 25. Система територіальної організації виборів .....	199
Стаття 26. Єдиний загальнодержавний виборчий округ .....	203
Стаття 27. Територіальний виборчий округ .....	206
Стаття 28. Виборчі дільниці .....	215
Стаття 29. Звичайна виборча дільниця .....	228
Стаття 30. Спеціальна виборча дільниця .....	230
Стаття 31. Закордонна виборча дільниця .....	238
<b>Розділ V. ВИБОРЧІ КОМІСІЇ .....</b>	<b>248</b>
Стаття 32. Виборчі комісії .....	249
Стаття 33. Статус виборчих комісій .....	258
Стаття 34. Вимоги до членів виборчої комісії .....	285
Стаття 35. Набуття та припинення окружною та територіальною виборчими комісіями статусу юридичної особи .....	298
Стаття 36. Організація роботи виборчих комісій .....	314
Стаття 37. Документування діяльності виборчої комісії .....	357
Стаття 38. Статус членів виборчих комісій .....	368
<b>Розділ VI. СПИСКИ ВИБОРЦІВ .....</b>	<b>382</b>
Стаття 39. Складання попередніх списків виборців для звичайних виборчих дільниць .....	385
Стаття 40. Повідомлення виборців про включення до попередніх списків виборців на звичайних виборчих дільницях .....	399
Стаття 41. Передача попередніх списків виборців та іменних запрошень виборчим комісіям звичайних виборчих дільниць .....	403

Стаття 42. Порядок ознайомлення виборців із попереднім списком виборців на звичайній виборчій дільниці та усунення неправильностей у списку виборців . . . . .	405
Стаття 43. Уточнення попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці . . . . .	416
Стаття 44. Внесення змін до уточненого списку виборців дільничною виборчою комісією на звичайній виборчій дільниці . . . . .	423
Стаття 45. Складання та уточнення списків виборців на спеціальних виборчих дільницях . . . . .	431
Стаття 46. Порядок складання та уточнення списків виборців на закордонних виборчих дільницях. . . . .	444
<b>Розділ VII. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРІВ . . . . .</b>	<b>453</b>
Стаття 47. Основні засади інформаційного забезпечення виборів . . . . .	456
Стаття 48. Загальне інформаційне забезпечення виборів . . . . .	471
Стаття 49. Засади участі засобів масової інформації та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів . . . . .	477
Стаття 50. Особливості поширення інформації про результати опитування громадської думки, пов'язаного з виборами . . . . .	493
<b>Розділ VIII. ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ . . . . .</b>	<b>501</b>
Стаття 51. Форми і засоби передвиборної агітації . . . . .	503
Стаття 52. Строки проведення передвиборної агітації . . . . .	536
Стаття 53. Матеріали передвиборної агітації. . . . .	544
Стаття 54. Загальний порядок використання засобів масової інформації . . . . .	550
Стаття 55. Порядок використання електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації . . . . .	558
Стаття 57. Обмеження щодо ведення передвиборної агітації. . . . .	568
<b>Розділ IX. ОФІЦІЙНІ СПОСТЕРІГАЧІ . . . . .</b>	<b>602</b>
Стаття 58. Офіційні спостерігачі . . . . .	604
Стаття 59. Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій. . . . .	614
Стаття 60. Офіційні спостерігачі від громадських організацій. . . . .	629



**Розділ X. ПІДГОТОВКА ТА ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ .....655**

- Стаття 61. Матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення виборів ..... 656
- Стаття 62. Приміщення дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування ..... 665

**Розділ XI. ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ.....679**

- Стаття 63. Загальні засади оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу. .... 680
- Стаття 64. Оскарження в судовому порядку ..... 686
- Стаття 65. Предмет та суб'єкт оскарження до виборчої комісії. Суб'єкт розгляду скарг. .... 699
- Стаття 66. Строки подання скарги до виборчої комісії..... 713
- Стаття 67. Вимоги до змісту і форми скарги ..... 719
- Стаття 68. Повернення скарги без розгляду ..... 731
- Стаття 69. Строки розгляду скарг ..... 733
- Стаття 70. Процедура розгляду скарги виборчою комісією ..... 736
- Стаття 71. Докази ..... 739
- Стаття 72. Рішення виборчої комісії за результатом розгляду скарги ..... 743

**Розділ XII. ЗБЕРІГАННЯ ВИБОРЧОЇ ТА ІНШОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ І МАТЕРІАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ .....755**

- Стаття 73. Зберігання виборчої та іншої документації і матеріальних цінностей. .... 755

## Передмова

Прийняття Виборчого кодексу України у грудні 2019 року стало завершенням тривалого періоду розгляду та доопрацювання законодавчого акта, завданням якого було здійснити консолідацію виборчого законодавства України.

Кодифікація виборчого законодавства стала поширеною тенденцією в Європі. Попри на істотні відмінності в підходах до кодифікації, характерні для різних правових сімей, виборчі кодекси або кодифіковані акти під іншою назвою сьогодні існують у близько двох десятках європейських держав. Ця тенденція впливає з прагнення максимально (наскільки це можливо) уніфікувати регулювання різних виборів, які відбуваються в державі.

Ідея кодифікації національного виборчого законодавства сформувалася в Україні ще в 1990-ті роки і поступово набувала визнання. Рекомендації кодифікувати виборче законодавство України неодноразово висловлювали Парламентська асамблея Ради Європи<sup>1</sup>, Венеційська комісія<sup>2</sup>, місії спостереження ОБСЄ/БДІПЛ<sup>3</sup>. Перший проєкт Виборчого кодексу України був розроблений і внесений до Верховної Ради України народними депутатами України Є. Жовтяком та В. Шевченком<sup>4</sup> у 2002 році; однак він так і не був розглянутий парламентом. Така ж доля спіткала проєкт Виборчого кодексу України, розроблений робочою групою під керівництвом редактора цього видання і внесений на розгляд парламенту у 2010 році<sup>5</sup>. Однак саме останній став основою

---

<sup>1</sup> Див., наприклад: PACE Resolution 1755(2010). The functioning of democratic institutions in Ukraine. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17899&lang=en>.

<sup>2</sup> Див., наприклад: Venice Commission and OSCE/ODIHR. Opinion on the Law on Elections of People's Deputies of Ukraine (CDL-AD(2006)002rev). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)002rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)002rev-e). Укр. переклад: URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>.

<sup>3</sup> Див., наприклад: Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 26 березня 2006 р. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/19595?download=true>.

<sup>4</sup> Проєкт Виборчого кодексу України від 10.09.2002 (реєстр. № 2174). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=13033](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=13033).

<sup>5</sup> Проєкт Виборчого кодексу України: від 23.03.2010 (реєстр. № 4234–1). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=35014](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=35014).

для проекту, внесеного у 2015 році, який після кількарічного розгляду та істотної модифікації був прийнятий у 2019 році.

Набрання чинності цим кодифікованим актом позитивно сприйняли фахівці в галузі виборів, громадянське суспільство загалом; з цією подією Україну привітали в Раді Європи та Венеційській комісії. Прийняття Виборчого кодексу України, без сумніву, є позитивним явищем, важливим кроком на шляху реформування національного виборчого законодавства.

На жаль, у процесі доопрацювання законопроекту було втрачено одну з основних цілей кодифікації — досягнення повноти законодавчого регулювання всіх виборчих правовідносин *єдиним* кодифікованим актом: з обсягу кодифікації під дещо надуманим приводом було виключено два виборчі закони — «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців». Разом із поверненням до традиційного регулювання всіх типів місцевих виборів (усупереч їх істотним відмінностям) єдиним масивом положень, що мало наслідком важку для сприйняття та користування структуру відповідної Книги, зазначені обставини істотно погіршили якість прийнятого Кодексу та ускладнили його застосування. Зокрема, певні труднощі породжує існування «паралельних» до Кодексу законодавчих актів з потенційно (а часом і реально) колізійними нормами. Слід визнати, що за наявної структури та обсягу кодифікації Виборчий кодекс не простий для розуміння, користування чи застосування учасниками виборчих правовідносин, і насамперед для членів виборчих комісій, кандидатів і політичних партій, а в деяких випадках і судів при розгляді виборчих спорів, як це засвідчила практика місцевих виборів 2020 року — перших виборів, проведених на основі приписів Виборчого кодексу.

Коментування законодавчих актів стало доброю традицією в Україні. Науково-практичні коментарі виконують завдання наукового (доктринального) тлумачення законодавчих положень з використанням практичного досвіду їх застосування, роз'яснення взаємозв'язку з іншими законодавчими та підзаконними нормативними актами, з міжнародними стандартами у відповідній сфері правового регулювання, сприяють належному розумінню змісту відповідних правових норм не лише фахівцями у сфері правозастосування, але й широким колом громадян.

Саме такі завдання ставили перед собою автори цього Коментаря. Окрім наукового коментування (роз'яснення) положень Виборчого кодексу, приділена належна увага питанням його практичного застосування. Водночас при аналізі відповідних норм і наданні їх тлумачення автори намагалися також виявити проблеми нормативного регулю-

вання, його прогалини та неоднозначності, колізії чи неузгодженості з іншими законодавчими актами, які створюють труднощі при користуванні Кодексом та застосуванні його приписів. Одною з таких проблем стала недостатня уніфікація законодавчого регулювання однорідних виборчих процедур, що виконуються під час виборів різних типів. Практична потреба вказати на приписи, що регулюють такі процедури, має наслідком посилання в подібних випадках одночасно на низку статей з різних книг Кодексу, які, своєю чергою, часто містять недостатньо обґрунтовані відмінності в регулюванні.

Однак пропонований Коментар не обмежується лише констатацією виявлених проблем. У таких випадках або пропонується тлумачення відповідних норм, яке надає можливість виключити вплив подібних проблем на правозастосування або, якщо це неможливо, привертається увага законодавця до пропозицій чи рекомендацій, які, на думку авторів, могли б сприяти усуненню цих проблем.

Великий обсяг Виборчого кодексу, побудованого в основному за пандектною системою<sup>6</sup>, має наслідком складну структуру; вона охоплює чотири книги, з яких Книга перша є Загальною частиною Кодексу, а три інші, побудовані в рамках інституційного підходу, стосуються двох типів загальнонаціональних виборів (Президента України, народних депутатів України), а також спільно всіх типів місцевих виборів. Відповідно, Коментар цього Кодексу теж повинен мати значний обсяг. У зв'язку з цим та виходячи із значення Загальної частини Кодексу для праворозуміння у сфері виборчих правовідносин, було вирішено, не чекаючи коментарів до інших книг Кодексу, не затримувати публікацію Коментаря Книги першої «Загальна частина».

Одна з важливих проблем у сфері виборчого законодавства — забезпечення його стабільності. Венеційська комісія підкреслює значення відповідної вимоги на рівні з принципами виборчого права<sup>7</sup>.

Вітчизняне виборче право традиційно характеризується значною нестабільністю. Слід визнати, що надії на підвищення рівня його стабільності з прийняттям Виборчого кодексу не справилися: протягом 2020–2021 років зміни до цього акта вносилися вже п'ять разів, зокрема системні зміни в липні 2020 року (через шість місяців після його

<sup>6</sup> Див.: Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ: Ваіге, 2018. С. 747.

<sup>7</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи і Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)023rev2-cor), пункт II.2.a, пункти 63–65 Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

прийняття). Така нестабільність ускладнює коментування, оскільки коментовані положення можуть зазнати змін. Пропонований тут Коментар базується на редакції Виборчого кодексу, чинній на 1 жовтня 2021 року. Розуміючи, однак, що у Верховній Раді України йде робота над подальшими змінами до Виборчого кодексу (у тому числі до Загальної частини), автори мають намір включати коментарі до змінених після виходу цього видання положень Книги першої як додаток до Коментарів наступних книг Виборчого кодексу.

Коментар загалом має постатейну побудову. Коментарі до окремих статей структуровані з урахуванням структури останніх, які містять частини, абзаци та пункти; береться до уваги також те, що окремі частини чи навіть абзаци змістовно містять більше ніж один припис.

Авторський колектив намагався зробити все можливе, щоб Коментар був наукового обґрунтованим, зорієнтованим на практику і зручним для користування. Водночас ми усвідомлюємо, що окремі позиції Коментаря можуть мати дискусійний характер. Сподіваємося, що тим самим буде ініційоване обговорення цих проблем у колах науковців-правників та фахівців-практиків, що сприятиме подальшому вдосконаленню вітчизняного виборчого законодавства.

Авторський колектив висловлює щиру вдячність проєктові Офісу Ради Європи в Україні «Підтримка конституційних і правових реформ, конституційне правосуддя та допомога Верховній Раді у проведенні реформ, спрямованих на підвищення її ефективності» за сприяння та підтримку при підготовці та виданні цього Коментаря та сподівається на подальшу співпрацю при підготовці Коментарів до інших книг Виборчого кодексу.

# Преамбула

*Цей Кодекс відповідно до Конституції України визначає гарантії права громадян на участь у виборах, регулює підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів.*

1. Преамбула законодавчого акта призначена для викладу цілей і мотивів прийняття відповідного акта, окреслює його загальний предмет регулювання. Саме останню функцію виконує Преамбула коментованого Кодексу, яка обмежує предмет цього законодавчого акта регулюванням виборчих прав громадян та їх гарантії, а також порядком (процедурами) підготовки і проведення виборів в Україні. Преамбула містить перелік виборів, які регулює цей Кодекс; цей перелік охоплює як загальнодержавні вибори — вибори Президента України, народних депутатів України, — так і місцеві — вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах), а також вибори сільських, селищних, міських голів (щодо типів і видів виборів див. коментар до статті 3 цього Кодексу).

2. Визначений Преамбулою предмет регулювання коментованого Кодексу не охоплює правовідносин, які, хоча й пов'язані з виборами, однак не стосуються безпосередньо виборчих процесів відповідних виборів. Це питання статусу і порядку діяльності Центральної виборчої комісії як постійно діючого органу, а також функціонування Державного реєстру виборців. Тим самим окреслено обсяг кодифікації, здійсненого цим Кодексом, до якого не увійшли закони «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців». Останні два закони, без сумніву, належать до системи виборчого законодавства (див. коментар до статті 2 цього Кодексу), однак стосуються правовідносин, які виходять поза часові межі виборчого процесу.

Ситуація, що склалася внаслідок такого підходу законодавця до кодифікації виборчого законодавства, може породжувати проблеми, пов'язані зі співвідношенням положень коментованого Кодексу, з одного боку, та двох законів, які залишилися поза обсягом кодифіка-

ції, — з іншого. Неповне взаємне узгодження приписів цих актів може призводити до колізій, спосіб вирішення яких є неоднозначним (з огляду на відоме співвідношення загальних і спеціальних норм) і може мати наслідком порушення принципу юридичної визначеності та проблеми правозастосування.

3. Відмова законодавця віднести до предмета регулювання коментованого Кодексу правовідносини, що виходять поза межі виборчого процесу, має також наслідком прогалину в частині регулювання діяльності в позавиборчий період територіальних виборчих комісій — постійно діючих органів виборчої адміністрації, які виконують низку важливих функцій, пов'язаних з виборами, поза часовими межами виборчого процесу. Внаслідок цього зазначені питання системно не врегульовані жодним законодавчим актом.

## **Розділ І. ПОНЯТТЯ ВИБОРІВ**

Розділ І Виборчого кодексу має вступний характер і містить достатньо загальні положення, на яких ґрунтується подальший виклад нормативного матеріалу. Назва Розділу І «Поняття виборів» лише частково відображає його зміст.

Вибори в Україні є одною з найважливіших форм реалізації суверенітету народу, безпосереднього виявлення волі громадян. Концептуальному значенню виборів у системі демократичного державного режиму присвячена частина перша статті 1. Частина друга цієї статті повторює основні конституційні принципи об'єктивного виборчого права. Стаття 3 містить перелік типів виборів, підготовка і проведення яких регулюється цим Кодексом, а також визначає окремі види таких виборів та умови їх одночасного проведення. Стаття 5 присвячена визначенню одного з центральних понять, пов'язаних з виборами, — дня голосування (дня виборів).

Водночас не всі статті коментованого розділу стосуються визначення поняття виборів. Зокрема, стаття 2 окреслює в загальних рисах обсяг законодавства про вибори, яке тлумачиться як сукупність нормативно-правових актів, що регулюють підготовку та проведення виборів.

Дещо відмінною за своїм предметом є стаття 4, присвячена обчисленню виборчих строків. Оскільки строки — характеристика часового виміру, тісно пов'язана з процесуальним характером виборів, ця стаття була б більш доречною в Розділі ІІІ «Виборчий процес».

### **Стаття 1. Вибори як форма безпосередньої демократії**

*1. Вибори в Україні є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом.*

*2. Вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.*

1. Частина перша коментованої статті має не нормативний, а концептуальний характер. Вона містить два основні положення.

Перше положення визначає вибори як основну форму народного волевиявлення. У цьому аспекті воно частково відтворює положен-



ня статті 69 Конституції, відповідно до якої народне волевиявлення здійснюється, зокрема, через вибори. Істотна особливість виборів як народного волевиявлення полягає в тому, що в підсумку виборів виникає *право* (а не обов'язок) обраного кандидата на отримання представницького мандата: особа, обрана за результатами народного волевиявлення, може прийняти, а може й відмовитися від мандата як одразу після обрання (не прийняти мандат), так і через деякий час після отримання, однак до закінчення строку мандата (скласти мандат). Отже, результатом народного волевиявлення шляхом виборів є не безпосереднє розв'язання проблем управління публічними справами, а *уповноваження* певних осіб за їхньою згодою *здійснювати владу* (розв'язувати такі проблеми) від імені народу. Іншими словами, вибори вирішують кадрові, а не мериторичні (змістовні) питання.

У зв'язку з такою особливістю виборів друге положення частини першої коментованої статті, яка визнає вибори способом безпосереднього здійснення влади Українським народом, викликає певні сумніви. Таке розуміння базується на доктринальному тлумаченні статті 69 Конституції, яка до способів народного волевиявлення відносить «вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії», у поєднанні з частиною другою статті 5 Конституції, відповідно до якої «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Останнє положення визначає дві форми народовладдя (демократичного державного режиму) як вираження концепції народного суверенітету та розуміння народу як єдиного джерела влади — пряму (безпосередню) та представницьку демократію.

Однак немає підстав ототожнювати безпосереднє волевиявлення народу і пряму демократію; по суті вони співвідносяться як загальне і часткове. Саме тому Конституційний Суд України визнав статтю 69 Конституції (щодо здійснення народного волевиявлення) конкретизацією положення частини другої статті 5 Конституції, яка передбачає як пряме, так і представницьке здійснення влади народом. У зв'язку з цим Суд наголосив, що як безпосередня, так і представницька демократія мають бути легальними способами та засобами реалізації влади<sup>8</sup>.

У такому контексті вибори виступають як форма безпосереднього народного волевиявлення, що є невіддільним елементом (основою)

<sup>8</sup> Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі); пункт 3 мотивувальної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08>.

представницької демократії. Суть представницької демократії полягає в тому, що народ *шляхом безпосереднього волевиявлення через вибори* формує персональний склад представницьких органів, якому надає повноваження протягом певного часу від імені народу приймати рішення у державних справах (здійснювати владу).

Отже, вибори служать для формування кадрового складу представницьких органів влади, а не для утворення відповідного органу і не для надання цьому органу повноважень (що належить до функцій установчої влади). Вибори — це акт уповноваження певних осіб (*складу* органу, а не *органу*) на здійснення влади від імені народу. У цьому виявляється принципова відмінність форм безпосереднього народного волевиявлення — виборів, з одного боку, і референдуму (та інших форм прямої демократії) — з іншого. В останньому випадку народ вирішує змістовні питання, приймаючи загальнозобов'язальні рішення, тобто здійснює владу безпосередньо.

Слід зазначити, що європейська правова доктрина відносить до форм прямої (безпосередньої) демократії референдум (у тому числі народне «вето»), народну законодавчу ініціативу та відкликання виборних осіб, однак не вибори.

2. Частина друга коментованої статті наводить перелік п'яти класичних *принципів виборчого права*, відтворюючи формулювання частини першої статті 71 Конституції.

Принципи виборчого права відіграють низку важливих функцій у системі об'єктивного виборчого права.

По-перше, принципи виборчого права є фундаментом, на якому побудоване виборче право як внутрішньо узгоджена система правових норм. Саме принципи забезпечують змістовне узгодження звичайних норм, будучи тими засадами, відповідність до яких і забезпечує взаємну узгодженість нормативного регулювання.

По-друге, принципи виборчого права здійснюють регулятивну функцію: принцип права є загальною правовою вимогою, яка діє і застосовується. Ця функція здійснюється двома способами.

Оскільки принципи виборчого права є фундаментом галузі виборчого права, норми виборчого права повинні відповідати його принципам, служити їх конкретизацією. Таким чином, принципи виборчого права визначають зміст (тлумачення) звичайних норм права. Зокрема, у разі колізії двох норм виборчого права перевага має надаватися тій нормі, яка більш повно реалізує відповідний принцип виборчого права.

Однак принципи виборчого права виступають також і безпосередніми регуляторами виборчих правовідносин, тобто мають характер

правової вимоги, що тягне за собою їх імперативність, обов'язковість. Незважаючи на свою загальність і високий рівень абстрактності, принципи виборчого права діють незалежно від того, чи конкретизований (і як конкретизований) їх зміст звичайними нормами. Принципи виборчого права мають нормативну пріоритетність (вищу юридичну силу) перед звичайними нормами: колізія звичайної норми і принципу права завжди вирішується на користь принципу. Отже, якщо нормативний акт містить припис, що (повністю чи частково) суперечить принципів виборчого права, така суперечність має бути вирішена на користь принципу, який у такому разі застосовується безпосередньо.

Практика правозастосування в Україні знає приклади надання переваги принципам виборчого права перед звичайними нормами (приписами виборчого законодавства). Зокрема, відоме рішення Конституційного Суду України № 1-рп/98 від 26 лютого 1998 року<sup>9</sup> безпосередньо базувалося на дотриманні закріплених у Конституції принципів виборчого права; принципами виборчого права аргументувалися також правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях № 17-рп/2003 від 23 жовтня 2003 року<sup>10</sup>, № 3-рп/2005 від 24 березня 2005 року<sup>11</sup>, № 3-р/2017 від 21 грудня 2017 року<sup>12</sup>.

Принципи виборчого права гарантують недопущення маніпулювання виборами та їх результатами. Тому визнається, що принципи виборчого права — це обов'язкові вимоги, без дотримання яких вибори не можуть бути визнані дійсними. Така позиція відображена у відомому рішенні Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року<sup>13</sup>, у якому Суд ствердив: якщо порушені основні принципи виборчого права, голосування за висунутих кандидатів насправді не є виборами, суспільно-політичний процес без дотримання основних принципів не є виборчим процесом, а «арифметичне» встановлення підсумків такого голосування не є визначенням результатів виборів.

<sup>9</sup> Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98>.

<sup>10</sup> Рішення Конституційного Суду України від 23 жовтня 2003 року № 17-рп/2003 (справа про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-03>.

<sup>11</sup> Рішення Конституційного Суду України від 24 березня 2005 року № 3-рп/2005 (справа про вибори Президента України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-05>.

<sup>12</sup> Рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017 (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17>.

<sup>13</sup> Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року. *Вибори та демократія*. 2004. № 2. С. 37–40.

По-третє, принципи виборчого права, як і принципи права взагалі, виражають певні суспільно-політичні цінності й ідеали, визнані у демократичному суспільстві, заснованому на принципі верховенства права (пріоритет волевиявлення народу перед іншими формами волевиявлення, основні виборчі права, юридичну рівність, свободу політичної діяльності, підпорядкованість політики праву та деякі інші). Завдяки цій функції принципи виборчого права стають об'єднувачим фактором національних систем виборчого права, перетворюючи виборче право в міжнародну (європейську) галузь права.

3. Принципи загального та рівного виборчого права, прямих і вільних виборів, таємного голосування визнані на міжнародному (наднаціональному) рівні; вони закріплені у вигляді міжнародних правових (зокрема, європейських) виборчих стандартів.

Міжнародні виборчі стандарти, проголошені в міжнародно-правових договорах, ратифікованих державами-учасниками, мають зобов'язальний характер. До таких актів належать насамперед Міжнародний пакт про громадянські та політичні права ООН 1966 р. (ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР 19 жовтня 1973 р.), стаття 25; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Ради Європи 1950 р. разом із низкою протоколів (ратифіковані Законом України від 17 липня 1997 р.), стаття 3 Першого протоколу 1952 р.; Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. (ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р.), стаття 3. Зазначені статті цих багатосторонніх міжнародних договорів закріплюють основні принципи виборчого права як міжнародно-правові зобов'язання держав застосовувати їх у національному виборчому законодавстві та практиці проведення виборів.

Зміст міжнародно визнаних принципів виборчого права, закріплені у найбільш загальному вигляді в зобов'язальних актах, глумачиться в низці документів авторитетних міжнародних організацій та їх органів (актів «м'якого права», обов'язок дотримання положень яких державами ґрунтується на їхньому членстві в цих організаціях). До таких актів належать, зокрема, Документ Копенгагенської наради з людського виміру НБСЕ (сьогодні — ОБСЄ) 1990 р., Декларація про критерії вільних і чесних виборів Міжпарламентського союзу 1994 р., Загальний коментар № 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права «Право на участь в управлінні публічними справами, виборчі права та право доступу до публічної служби» (стаття 25) Комітету ООН з прав людини. Особливе значення у цьому відношенні має Кодекс належної практики у виборчих справах, прийнятий Венецій-

ською комісією 2002 р. і визнаний еталонним документом Ради Європи, а також практика Європейського суду з прав людини стосовно статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Хоча цей перелік не можна вважати повним, зазначені акти достатньо повно розкривають зміст обов'язкових виборчих стандартів — принципів виборчого права.

Отже, міжнародні виборчі стандарти — це система принципів виборчого права, проголошена в зобов'язальному міжнародно-правовому акті, разом із загально визнаним викладом змісту цих принципів в авторитетному акті міжнародного «м'якого права».

4. Перелічені в частині другій коментованої статті принципи становлять центральну частину системи принципів виборчого права, яка охоплює як більш загальні конституційно-правові принципи представницької демократії (зокрема, принцип представництва, принцип політичного плюралізму, принцип періодичних виборів), так і деякі принципи галузевого чи інституційного (в рамках галузі виборчого права) рівня. Зокрема, Виборчий кодекс закріплює принцип чесних виборів, а також принципи особистого голосування та добровільної участі у виборах; крім того, слід згадати також принцип справжніх (альтернативних, конкурентних) виборів.

Усі зазначені принципи виборчого права є не лише основою законодавчого (нормативного) регулювання виборів в Україні як демократичній правовій державі, але й підлягають обов'язковому застосуванню як уповноваженими суб'єктами владних повноважень — виборчими комісіями та судами, які розглядають виборчі спори, так і іншими (невладними) суб'єктами виборчого процесу (див. коментар до статті 22 цього Кодексу), а також іншими учасниками виборів — засобами масової інформації, журналістами, розповсюджувачами реклами, й органами влади, яким заборонено втручання у виборчий процес поза межами їхніх звичайних повноважень.

Конкретний зміст основних принципів виборчого права розкритий у подальших положеннях цього Кодексу (див. коментарі до відповідних статей).

## **Стаття 2. Законодавство про вибори**

*1. Підготовка та проведення виборів регулюються Конституцією України, цим Кодексом, законами України «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», іншими законами України, а також прийнятими відповідно до них іншими актами законодавства та актами Центральної виборчої комісії.*

1. Сукупність нормативно-правових актів, які визначають принципи виборчого права, суб'єктів виборчих прав і зміст цих прав, регулюють порядок організації та проведення виборів, прийнято називати *виборчим законодавством*. Коментована стаття має за мету визначити обсяг виборчого законодавства. Ця стаття не має нормативного навантаження; вона спрямована на те, щоб надати орієнтацію в нормативному матеріалі для користувачів Кодексу, передусім суб'єктів виборчого процесу. У цьому сенсі коментована стаття служить забезпеченню дотримання принципів юридичної визначеності та законних очікувань.

Для належного розуміння змісту цієї статті необхідно уточнити поняття «законодавство», нормативне визначення якого відсутнє. Відоме тлумачення терміна «законодавство», яке надав Конституційний Суд України<sup>14</sup>, стосується трудового законодавства і не може бути безпосередньо перенесене на інші сфери нормативного регулювання; однак на його основі можна сформулювати належне розуміння поняття «галузеве законодавство» для інших галузей права.

2. Коментована стаття поділяє виборче законодавство на декілька груп.

1. *Конституція України* як правовий акт найвищої юридичної сили. Конституція містить прямі норми, що стосуються виборів: статті 38, 70, 71, 76, 103, 136, 141 закріплюють основні принципи виборчого права, зміст, обсяг і суб'єктів основних виборчих прав. Водночас у Конституції містяться інші, більш загальні норми, які мають велике значення для регулювання виборів; зокрема вони визначають демократичні засади Української держави (стаття 5), закріплюють основоположний принцип верховенства права (стаття 8), забезпечують визнання та захист громадянських прав і свобод (статті 33, 34, 36–40, 64).

Важливо, що Конституція встановила спосіб правового регулювання всіх виборів в Україні: відповідно до пункту 20 частини першої статті 92 Конституції, організація і проведення виборів визначається *виключно законами України*. Крім того, пункт 21 частини першої стат-

<sup>14</sup> «Термін “законодавство”, що вживається в частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України»; див. пункт 1 резолютивної частини рішення № 12-рп/98 від 09.07.1998 р. (справа про тлумачення терміна «законодавство»). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>.

ті 85 Конституції визначає порядок формування складу Центральної виборчої комісії, надаючи останній статусу конституційного органу.

II. **Виборчі закони.** Прийняття Виборчого кодексу сприяло певній консолідації виборчих законів України. Однак неповна кодифікація виборчого законодавства (див. коментар до Преамбули цього Кодексу) має наслідком те, що до виборчих законів (у вузькому сенсі) належить не лише коментований *Виборчий кодекс України*, але й два інші закони, які залишилися поза обсягом кодифікації, — *Закон «Про Центральну виборчу комісію»* та *Закон «Про Державний реєстр виборців»*. Положення останніх двох законів використовуються нижче при коментуванні відповідних статей цього Кодексу.

III. **«Інші» закони України.** Публічно-правовий характер виборів має наслідком складний і різносторонній характер правовідносин, які виникають під час виборів і які регулюються широким колом законодавчих актів. Це засвідчує цілісність системи національного права, її тісну інтегрованість, незважаючи на наявність галузевого поділу.

Законодавчі акти цього типу доцільно розділити на дві групи.

III.1. **Інші кодифіковані законодавчі акти.** До цієї групи доцільно віднести три кодекси, які, хоча й належать до джерел інших галузей права, серед інших положень містять норми, що безпосередньо стосуються виборчих правовідносин, — два кодекси, що визначають склади кримінальних та адміністративних правопорушень і відповідні санкції (Кримінальний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення), а також процесуальний Кодекс адміністративного судочинства України.

*Кримінальний кодекс України* в розділі V містить статті 157–160 (усього 8 статей), якими визначені склади виборчих кримінальних правопорушень (злочинів) і встановлені відповідні санкції. Крім того, низка статей стосується кримінально караних діянь іншої правової природи, які можуть бути пов'язані з виборчим процесом (як, наприклад, статті 361–363<sup>1</sup> щодо комп'ютерних злочинів чи статті 364–366 щодо службових злочинів). Істотне значення для виборчого законодавства мають такі категорії, визначені Кримінальним кодексом України, як судимість, умисність і тяжкість злочину (кримінального правопорушення).

*Кодекс України про адміністративні правопорушення* містить окрему Главу 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення», яка містить 18 статей (212<sup>7</sup>–212<sup>24</sup>), що встановлюють склади виборчих адміністративних правопорушень та відповідні санкції. Крім того, стаття 255 надає право складати протоколи про адміністратив-

ні правопорушення у відповідних випадках членам виборчих комісій, кандидатам, уповноваженим особам, офіційним спостерігачам.

Визначення складів кримінальних та адміністративних правопорушень зазначеними кодексами виконує насамперед превентивну функцію, сприяючи тим самим забезпеченню охорони виборчих прав громадян, встановленого порядку підготовки і проведення виборів і, більш загально, захисту конституційного ладу України.

*Кодекс адміністративного судочинства України* виконує дещо іншу функцію: він визначає особливості процесуального порядку розгляду адміністративними судами виборчих спорів. Цьому присвячені передусім статті 268–279 (щодо більш детального розгляду цих аспектів див. коментар до статті 64 Виборчого кодексу).

**III.2. Суміжні закони.** Закони, які належать до цієї групи, регулюють правовідносини, суміжні з виборчими правовідносинами, тобто так, що виникають чи існують під час виборчого процесу і пов'язані з ним, однак не мають безпосереднього виборчого характеру. Внаслідок надзвичайно широкого спектру подібних правовідносин такі закони практично неможливо перелічити. Тут обмежимося лише найважливішими прикладами з різних сфер регулювання.

Важливими прикладами законів, що належать до сфери конституційного законодавства, можуть служити закони «Про громадянство України», «Про політичні партії в Україні», «Про громадські об'єднання», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»; останній закон важливий у контексті визначення місця проживання громадянина та пов'язаних із цим понять виборчої адреси та цензу осілості. Зазначені закони відіграють істотну роль у регулюванні *передумов* виборчих правовідносин (однак не самих виборчих правовідносин); проте у деяких випадках виникають особливості відповідного регулювання в умовах виборчого процесу (див., наприклад, коментарі до статей 7, 8, 75, 134 цього Кодексу).

Серед законів, що належать до сфери адміністративного законодавства, насамперед певне значення в регулюванні правовідносин, суміжних із виборчими, мають закони «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», оскільки вони визначають категорії осіб, щодо яких виборче законодавство встановлює певні обмеження.

Дотичними до предмета регулювання виборчого законодавства є *фінансове* (у тому числі *бюджетне*) та *антикорупційне законодавство*, зокрема в частині приватного фінансування політичних партій і передвиборної агітації, а також щодо регулювання порядку декларуван-



ня майнового стану, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру. Проблеми фінансування виборчих (і політичних взагалі) процесів мають високу суспільну актуальність як для забезпечення основних принципів виборчого права, так і в аспекті боротьби з політичною корупцією.

Дотичним до виборчого є також законодавство *інформаційної галузі*. Закони про інформацію та її специфічні види («Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних») важливі в частині, що стосується персональних даних виборців у базі даних Державного реєстру виборців та у списках виборців (див. коментарі до статей 39, 42 цього Кодексу), а також стосовно доступності персональних даних кандидатів, зареєстрованих для участі у виборах (див. коментарі до статей 100, 155, 222–224 цього Кодексу). Інші закони цієї галузі регулюють діяльність засобів масової інформації та суб'єктів поширення реклами («Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення та радіомовлення», «Про рекламу»); сюди ж можна віднести Закон «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» (див. коментарі до статей розділів VII та VIII цього Кодексу). Слід визнати суміжним також і *цивільне законодавство* (традиційно кодифіковане у вигляді Цивільного кодексу України), важливе для регулювання передумов виборчих правовідносин не лише у зв'язку з визначенням місця проживання. Для володіння виборчими правами сьогодні визначальну роль відіграє категорія дієздатності особи, яка традиційно ототожнюється з відсутністю цивільної недієздатності (статті 34–42 Цивільного кодексу). Субсидіарне значення для виборчого законодавства мають такі цивілістичні категорії, як юридична особа, власність, цивільна шкода, а також встановлене статтею 277 Цивільного кодексу розмежування права на відповідь та права на спростування недостовірної інформації (див. коментар до статті 57 цього Кодексу).

**IV. Підзаконні акти.** Хоча для конституційного права (до системи якого належить галузь виборчого права) регулювання підзаконними актами нетипове, а стаття 92 Конституції вимагає, щоб організація проведення виборів визначалася виключно законом, зовсім уникнути застосування підзаконних актів як джерел виборчого права неможливо. Певною мірою це пов'язано з тим, що деякі повноваження приймають нормативні акти, що регулюють окремі правовідносини у виборчому процесі (часом неспецифічні для виборчого процесу), встановлені самою Конституцією.

Насамперед це стосується Кабінету Міністрів України, який статтею 116 Конституції уповноважений забезпечувати проведення, зо-

крема, фінансової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення (пункт 3), що охоплює також і питання оплати праці. У межах цих конституційних повноважень Кабінет Міністрів видав низку постанов, якими визначено порядок фінансування виборчих комісій<sup>15</sup>, умови, порядок та обсяг оплати праці членів виборчих комісій<sup>16</sup> (див. коментар до статей 92, 149, 212 цього Кодексу).

Прикладом нормативного акта Президента України, що має стосунок до регулювання виборчих правовідносин, є чинний і сьогодні Указ № 1322/2000, яким було затверджено Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні<sup>17</sup>.

Коментована стаття відносить до системи виборчого законодавства акти Центральної виборчої комісії, не конкретизуючи їх правового характеру. Попри дещо сумнівне формулювання коментованої статті, до підзаконних актів, які належать до системи виборчого законодавства, слід віднести лише *нормативні* акти, видані Центральною виборчою комісією на виконання своїх повноважень, встановлених Законом «Про Центральну виборчу комісію» та Виборчим кодексом (див. коментарі до статей 86, 143, 205 цього Кодексу). Нормативні акти Центральної виборчої комісії (порядки, роз'яснення, рекомендації) приймаються на основі чинного виборчого законодавства, є обов'язковими до застосування та спрямовані на вирішення окремих конкретних питань або тлумачення приписів виборчого законодавства. У зв'язку з цим вони мають деталізований, казуалістичний характер регулювання, тому підлягають частим змінам. Прикладом може бути Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, затверджений постановою Центральної виборчої комісії в серпні 2020 року<sup>18</sup> у п'ятій (починаючи з 2001 року) редакції.

<sup>15</sup> Див., наприклад: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2020 року № 745 «Про затвердження порядку фінансування виборчих комісій під час підготовки і проведення місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/745-2020-p>.

<sup>16</sup> Див., наприклад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2015 року № 687 «Питання оплати праці членів територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів, нарахування та виплати одноразової грошової винагороди». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2015-p>.

<sup>17</sup> Указ Президента України від 08 грудня 2000 р. № 1322/2000 «Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1322/2000>.

<sup>18</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>.

Основна більшість актів Центральної виборчої комісії має розпорядчий характер (тобто це правозастосовні акти індивідуальної дії), а тому не може бути віднесені до системи виборчого законодавства<sup>19</sup>.

3. Наведений вище систематизований перелік нормативних актів, віднесених до системи виборчого законодавства (тобто перелік джерел виборчого права), може вважатися достатнім для користування суб'єктами виборчого процесу та широким колом інших учасників виборчих правовідносин. Проте для суб'єктів, уповноважених застосовувати законодавство для забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян, дотримання основних принципів виборчого права, вирішення виборчих спорів, контролю за законним перебігом виборчого процесу, дотриманням однакового застосування виборчого законодавства на всій території України, необхідно мати на увазі, що зазначений у коментованій статті перелік джерел виборчого права є неповним. Суб'єктами, уповноваженими здійснювати правозастосування під час виборчого процесу для досягнення цих цілей, є насамперед Центральна виборча комісія (меншою мірою — окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів і територіальні виборчі комісії місцевих виборів) та адміністративні суди.

V. До джерел виборчого права, не зазначених у коментованій статті, передусім слід віднести *акти міжнародного права*. До цієї групи джерел належать як міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України (як це зазначено в цитованому вище рішенні Конституційного Суду України 1998 року), так і пов'язані з ними акти «м'якого права», а також практика Європейського суду з прав людини. Зазначені акти сукупно визначають *міжнародні (європейські) виборчі стандарти*.

V.1. До *міжнародних договорів*, ратифікованих Україною, які встановлюють зобов'язальні виборчі стандарти, належать три акти:

- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (МПГПП) 1966 року, зокрема його стаття 25;
- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ) 1950 року з додатковими протоколами, зокрема стаття 3 Першого протоколу 1952 року;
- Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, зокрема її стаття 3.

<sup>19</sup> Зазначимо, проте, що офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії безпідставно відносить до нормативних актів усі постанови Центральної виборчої комісії; див.: <https://act.cvk.gov.ua>.

Зазначені акти закріплюють (проголошують) основні принципи виборчого права — принципи загального та рівного виборчого права, прямих, вільних і справжніх виборів, таємного голосування.

V.2. Поряд із міжнародними договорами важливу роль у встановленні міжнародних (європейських) виборчих стандартів відіграють **акти «м'якого права»**; до них насамперед належать акти міжнародних міжурядових організацій, членом (учасником) яких є Україна. До міжнародних організацій, акти яких відіграють важливу роль у сфері виборчого права, належать: Організація Об'єднаних Націй та деякі асоційовані організації, зокрема Міжпарламентський союз; Рада Європи і, зокрема, її авторитетний експертно-дорадчий орган у сфері права — Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія); а також Організація з питань безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема її спеціальний орган — Бюро з питань демократичних інституцій і прав людини (БДІПЛ). Внаслідок високого міжнародного авторитету таких організацій відповідні документи, хоча й формально рекомендаційні, вважаються авторитетними («переконливими») джерелами права, дотримання яких державами вимагається фактом членства в цих організаціях.

Акти «м'якого права», прийняті зазначеними міжнародними організаціями, надають загальновизнаного розуміння змісту закріплених у зобов'язальних актах принципів виборчого права та пропонують зразки належної практики їх реалізації у національному праві держав-членів. Серед цих актів насамперед слід вказати:

- Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, виданий Комітетом з прав людини ООН (1996);
- Декларація про критерії вільних і чесних виборів Міжпарламентського союзу (1994);
- Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Наради з безпеки та співробітництва в Європі (Копенгагенський документ ОБСЄ, 1990);
- Кодекс належної практики у виборчих справах, прийнятий Венеційською комісією (2002).

Підкреслимо значення останнього акта, який визнаний еталонним документом (*reference document*) Ради Європи.

V.3. Важливу роль серед міжнародно-правових джерел виборчого права відіграють **рішення Європейського суду з прав людини** (ЄСПЛ) стосовно статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Рішення Суду спрямовані значною мірою на те, щоб надати ґрунтовне тлумачення змісту відповідних конвенційних

положень, надати їм подальшого розвитку, сприяючи дотриманню державами зобов'язань, взятих на себе відповідно до Конвенції.

Хоча, відповідно до практики ЄСПЛ, зазначена стаття безпосередньо застосовна лише до виборів органів законодавчої влади, однак загальне розуміння міжнародних виборчих стандартів як базових принципів виборчого права, гарантій забезпечення виборчих прав громадян засобами національного права, сформульоване практикою ЄСПЛ, має важливе значення як джерело права України завдяки Законі «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

VI. Практика правозастосування у сфері виборчих правовідносин повинна, поряд з національними нормативно-правовими актами, базуватися також на *рішеннях Конституційного Суду України*. Хоча нормативне значення цих актів досі є дискусійним серед науковців, не викликає сумніву, що правові позиції Конституційного Суду України виконують функцію субсидіарного (доповняльного щодо нормативно-правових актів) джерела права.

Питань виборчого права стосується низка рішень Конституційного Суду України, прийнятих як з підстав аналізу конституційності окремих положень виборчого законодавства, так і тлумачення змісту конституційних і законодавчих приписів.

У цьому Коментарі правові позиції, викладені в рішеннях Конституційного Суду України, використовуються при коментуванні відповідних статей Виборчого кодексу України.

VII. Хоча в рамках національної правової системи України, яка належить до континентальної (романо-германської) правової сім'ї, відсутнє явище класичного судового прецеденту як первинного джерела права, *практика судів загальної юрисдикції* відіграє важливу роль у забезпеченні належного правозастосування і, більш загально, стабільного правового порядку.

Судовою практикою прийнято вважати сформовану у процесі судової діяльності та викладену в судових рішеннях системну сукупність правових положень (правових позицій і правових висновків), які надають розуміння і тлумачення законодавчих приписів, доповнюють їх у разі виявлення прогалин або вирішують колізії норм права. Сталість та єдність судової практики є вираженням принципу верховенства права та його складових — принципів незалежності та безсторонності суду, юридичної визначеності та правової певності, і забезпечує дотримання принципу рівності, який передбачає рівність громадян перед законом і судом. Узагальнений досвід, який виробляє судова практика на основі прийнятих судових рішень, надає можливість визначити основні спо-

соби вирішення конкретних юридичних спорів, виконує роль орієнтиру при розгляді близьких за змістом справ; він виступає стимулом для судів нижчих інстанцій для узгодження власних рішень з усталеною судовою практикою при розгляді аналогічних справ. Особливу роль відіграє у зв'язку з цим практика Верховного Суду.

Таке значення судової практики стає особливо помітним при правовому регулюванні відносин, які недостатньо ясно, неповно або суперечливо унормовані на рівні законодавства, а також при застосуванні судами принципів права та норм про права людини й основоположні свободи. Описана роль судової практики, по суті, надає їй значення допоміжного (субсидіарного) джерела права.

Тому судова практика стосовно розгляду справ, пов'язаних із виборчими правовідносинами, відіграє винятково важливу роль не лише для вирішення виборчих спорів як засіб гарантування і захисту виборчих прав громадян, інших учасників виборчих правовідносин у разі їх порушення; вона забезпечує належне і єдине в межах держави праворозуміння і правозастосування в цій сфері, тим самим виступаючи гарантією проведення вільних і чесних виборів.

Судова практика у виборчих справах не лише обов'язкова для судів нижчих інстанцій; вона повинна враховуватися в діяльності виборчих комісій та, наскільки це можливо, при здійсненні виборчих процедур іншими (невладними) суб'єктами виборчого процесу та учасниками виборчих правовідносин.

Приклади застосування правових позицій та висновків Верховного Суду, сформульованих при розгляді виборчих спорів, можна знайти в коментарях до низки статей цього Кодексу.

### **Стаття 3. Типи виборів**

1. Відповідно до Конституції України в Україні проводяться такі типи виборів:
  - 1) вибори Президента України;
  - 2) вибори народних депутатів України;
  - 3) місцеві вибори:
    - а) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
    - б) вибори депутатів сільської, селищної, міської ради;
    - в) вибори сільського, селищного, міського голови;
    - г) вибори депутатів районної ради;
    - д) вибори депутатів обласної ради;
    - е) вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради).
2. Вибори Президента України та вибори народних депутатів України є загальнодержавними виборами.

*Загальнодержавні та місцеві вибори можуть бути черговими або позачерговими.*

*Чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України, за винятком обмежень, встановлених законом.*

*Позачергові місцеві вибори проводяться у разі дострокового припинення повноважень окремих органів місцевого самоврядування та/або сільських, селищних, міських голів.*

*3. Загальнодержавні вибори можуть проводитися одночасно з місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами.*

*4. Чергові та позачергові загальнодержавні вибори не можуть проводитися одночасно із всеукраїнським референдумом, іншими черговими чи позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами.*

1. Коментована стаття надає класифікацію політичних виборів (тобто виборів, заснованих на прямому волевиявленні народу), які проводяться в Україні. Така класифікація здійснюється на двох рівнях — за типом виборів і (в межах відповідного типу виборів) за видом виборів.

Класифікація за *типом виборів* встановлена частиною першою коментованої статті на підставі *об'єкта обрання* на відповідних виборах — складу органу чи виборної посадової особи. Саме об'єкт обрання визначає істотну специфіку відповідних виборів. На цій підставі різні типи виборів можуть відрізнятися за територією проведення таких виборів, за виборчими системами, що застосовуються на цих виборах, за суб'єктами основних виборчих прав, які реалізуються під час цих виборів і, як наслідок, за певними аспектами виборчих процедур, відповідно до яких проводяться вибори, і відносними (щодо дня голосування) строками їх проведення. Ці особливості не заперечують того, що правове регулювання всіх типів виборів має багато спільного, насамперед завдяки єдиній системі принципів виборчого права та їх реалізації через положення виборчого законодавства.

Спільні характеристики всіх типів виборів дозволили систематизувати їх законодавче регулювання в єдиному кодифікованому акті — Виборчому кодексі. Водночас різним типам виборів властиві свої специфічні риси. Тому типологія виборів лежить в основі структури цього Кодексу, який поряд із Загальною частиною (Книгою першою) містить три подальші книги, присвячені різним типам виборів.

2. Частина перша та абзац перший частини другої коментованої статті визначають поділ виборів усіх типів на дві великі групи — загальнодержавні та місцеві вибори.

Принциповою особливістю чергових та позачергових загальнодержавних виборів є їх *загальний характер*. Термін «загальнодержавні вибори» в цьому сенсі не досить адекватний; він пов'язується з уявленням, що такі вибори проводяться на території держави. Однак організація виборів як Президента України, так і народних депутатів України враховує перебування певної кількості українських виборців за межами держави; у зв'язку з цим загальнодержавні вибори проводяться в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, який охоплює не лише всю територію України, але й закордонний виборчий округ (див. коментар до статті 26 цього Кодексу).

*Загальними виборами* прийнято називати вибори, на яких має право брати участь у голосуванні увесь електорат (тобто всі виборці за статусом), а не його певна, нехай і значна частина. Саме у зв'язку з охопленням правом голосу всього виборчого корпусу, а не з обмеженням проведення виборів лише територією держави, вибори Президента України та народних депутатів України є загальними. У зв'язку з цим більш адекватним був би термін «(загально)національні вибори», прийнятий у європейській правничій термінології, який означає охоплення участю у виборах усієї політичної нації (Українського народу, як він визначений Преамбулою Конституції).

У зв'язку з окупацією частини території України (території Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, а також окремих районів Донецької та Луганської областей, визнаних тимчасово окупованими відповідно до статті 1 Закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»), на підставі частини першої статті 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» голосування громадян України під час проведення загальнонаціональних виборів не проводиться. Однак це не означає обмеження загального характеру цих виборів: громадяни України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, зберігають право голосу на загальнодержавних виборах і, відповідно до частини другої статті 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», для них створюються умови для вільного волевиявлення під час загальнодержавних виборів на іншій, неокупованій території України.

Наголосимо, що поняття «загальні вибори», яке характеризує вибори як суспільно-політичне явище, має зовсім інше змістовне навантаження, аніж поняття «загальне виборче право», яке позначає принцип виборчого права (див. коментар до статті 7 цього Кодексу).



3. Вибори, зазначені в підпунктах пункту 3 частини першої коментованої статті, віднесені до іншої групи — *місцевих виборів*. Загальною характеристикою усіх типів місцевих виборів служить те, що об'єктом обрання на них є органи (посадові особи), юрисдикція яких поширюється не на всю територію держави, а лише на її частину (адміністративно-територіальну одиницю чи територію громади). У зв'язку з цим вибори депутатів відповідної місцевої ради та вибори відповідного сільського, селищного, міського голови організуються і проводяться в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи територіальної громади.

Специфічне місце у групі місцевих виборів займають вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Особливий статус Кримської автономії як унікальної самоврядної адміністративно-територіальної одиниці у складі унітарної Української держави визначає специфіку статусу її представницького органу — Верховної Ради Автономної Республіки Крим, основні засади виборів депутатів якої визначені статтею 136 Конституції України. Хоча ці вибори мають проводитися на обмеженій території, а отже часткові, а не загальні, вони, подібно до загальнонаціональних виборів, єдині, тобто визначають обрання єдиного представницького органу.

Внаслідок тимчасової окупації державою-агресором території Автономної Республіки Крим, відповідно до частини п'ятої статті 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим не проводяться до повернення тимчасово окупованої території Криму під загальну юрисдикцію України.

4. На відміну від виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кожен з інших типів місцевих виборів, визначених підпунктами «б» — «г» пункту 3 частини першої коментованої статті, передбачає вибори депутатів різних однотипних виборних органів — відповідної сільської, селищної, міської ради (тобто ради територіальної громади), районної або обласної рад, а також сільського, селищного, міського голови (тобто голови територіальної громади). Множинність територіальних громад, районів, областей означає, що кожен відповідний тип виборів охоплює багато різних (тобто таких, що відбуваються в різних громадах, районах, областях), однак однотипних виборів, які проводяться незалежно одні від одних, безвідносно до того, чи вони відбуваються одночасно, чи ні.

Усі виборні органи та посадові особи, вибори яких передбачені підпунктами «б» — «г» пункту 3 частини першої коментованої статті,

належать до системи місцевого самоврядування, встановленої частиною першою статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Статус цих органів та посадових осіб, а також основні засади відповідних виборів визначені статтями 140 та 141 Конституції. Повноваження зазначених виборних органів та посадових осіб поширюються на територію відповідно конкретної громади, певного району чи області; тому, як і вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кожні вибори, які належать до цих типів, самі по собі є *частковими*, а не загальними (щодо суб'єкта права голосу на місцевих виборах див. коментар до статті 7 цього Кодексу), і їх проведення обмежене лише територією відповідної громади чи адміністративно-територіальної одиниці.

Вибори депутатів районних у містах рад, зазначені в підпункті «д» пункту 3 частини першої коментованої статті, займають специфічне місце серед типів місцевих виборів. Всупереч диспозиції абзацу першого частини першої коментованої статті, ці вибори не передбачені Конституцією: вибори депутатів районних у містах рад не згадуються у статті 141 Конституції, а частина п'ята статті 140 Конституції відносить питання організації управління районами в містах до компетенції міських рад. Можливість утворення районних у місті рад та обрання їх депутатів встановлена частиною другою статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»; повноваження щодо утворення (неутворення) таких рад належить відповідній міській раді. Особливість районів у місті як адміністративно-територіальних одиниць у складі міста в контексті зазначеної конституційної норми відзначив Конституційний Суд України в рішенні № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 року<sup>20</sup>.

Станом на 2020 рік районний поділ мають 24 міста України; з них 6 міст — на тимчасово окупованих територіях, де місцеві вибори не проводяться відповідно до частини першої статті 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». З 18 інших міст районні в містах ради утворені та обираються лише у 8 містах з районним поділом.

5. Частина друга коментованої статті (за винятком абзацу першого) визначає два види виборів, характерних для всіх типів виборів, — *чергові та позачергові*. Однак лише для виборів народних депутатів Укра-

<sup>20</sup> Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.

їни такий перелік видів виборів є вичерпним (див. коментар до статті 135 цього Кодексу). Для виборів Президента України передбачено, крім двох видів виборів, зазначених у коментованій статті, також повторні вибори (див. коментар до статті 76 цього Кодексу). Для місцевих виборів передбачені повторні, проміжні, додаткові та перші вибори (див. коментар до статті 194 цього Кодексу); ці види місцевих виборів згадуються в частині третій коментованої статті.

Для конкретного типу виборів у відповідній територіальній громаді чи адміністративно-територіальній одиниці всі види виборів, очевидно, стосуються обрання того ж об'єкта (депутатів колегіального органу чи посадової особи); вони проводяться за тією ж виборчою системою, за тими ж виборчими процедурами і відносними строками їх проведення. Водночас проміжні та додаткові місцеві вибори, а в деяких випадках — і повторні вибори проводяться локально, на більш обмеженій території (порівняно з черговими, позачерговими чи першими виборами) і, як наслідок, з обмеженням кола суб'єктів права голосу на таких виборах.

6. Відповідно до абзацу третього частини другої коментованої статті, чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України; однак законом можуть бути встановлені певні обмеження щодо застосування цього положення.

Проведення чергових місцевих виборів одночасно на всій території України означає проведення всіх виборів, передбачених пунктом 3 частини першої коментованої статті, в усіх територіальних громадах, районах, областях, в районах у містах, де обираються районні в місті ради, а також виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Отже, такі вибори (за відсутності обмежень) мають бути *повсюдними*. Однак це не означає, що такі місцеві вибори (як сукупність великої кількості різних місцевих виборів) є *загальними*: на місцевих виборах право голосу належить не всім виборцям за статусом (див. коментар до статті 7 цього Кодексу), тому до участі в цих виборах залучений не весь електорат України.

Коментоване положення, яке передбачає можливість встановлення певних обмежень повсюдності чергових місцевих виборів, реалізується законодавством, що регулює деякі виняткові обставини. Ці обмеження можуть стосуватися також і загальнодержавних виборів. Так, проведення будь-яких виборів заборонено в умовах воєнного (стаття 19 Закону «Про правовий режим воєнного стану») чи надзвичайного стану (стаття 21 Закону «Про правовий режим надзвичайного стану»); ця заборона діє на території, де запроваджено відповідний стан,

і протягом дії такого стану (щодо порядку припинення в таких умовах виборчого процесу виборів, які розпочалися, див. коментар до статті 20 цього Кодексу).

Інше обмеження повсюдності місцевих виборів впливає з положень згаданої вище частини п'ятої статті 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», яка встановлює, що місцеві вибори не проводяться на тимчасово окупованій території до повернення відповідної території під загальну юрисдикцію України.

Крім того, коментований Кодекс надає повноваження Центральній виборчій комісії приймати рішення про неможливість проведення місцевих виборів будь-якого виду на окремих територіях (які перебувають під юрисдикцією України) у разі встановлення неможливості забезпечити там підготовку і проведення місцевих виборів відповідно до положень виборчого законодавства (див. коментар до статті 205 цього Кодексу). Реалізуючи це повноваження, Центральна виборча комісія прийняла 8 серпня 2020 року Постанову № 161 «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», якою визнала за неможливе організувати належним чином, із гарантуванням безпеки громадян від терористичних загроз, проведення виборів у деяких територіальних громадах вздовж тимчасової лінії розмежування в Донецькій та Луганській областях. При цьому слід мати на увазі, що в зазначених територіальних громадах діють військово-цивільні адміністрації, утворені відповідно до Закону «Про військово-цивільні адміністрації».

У зв'язку з проведенням позачергових і проміжних місцевих виборів у жовтні 2021 року Центральна виборча комісія повторно звернулася до Донецької та Луганської обласних військово-цивільних адміністрацій щодо можливості проведення місцевих виборів у низці громад цих областей<sup>21</sup>. У відповідь на звернення Комісії від Донецької та Луганської обласних військово-цивільних адміністрацій надійшли листи з чіткими та однозначними висновками, у яких йдеться про неможли-

<sup>21</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 17 серпня 2021 року № 301 «Про звернення до Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій — обласних військово-цивільних адміністрацій стосовно надання висновків щодо можливості організації підготовки та проведення відповідно до Виборчого кодексу України перших місцевих виборів 31 жовтня 2021 року на окремих територіях Донецької та Луганської областей». URL: <https://act.cvk.gov.ua/acts/2021/08.html>.

вість провести перші місцеві вибори на окремих територіях Донецької та Луганської областей<sup>22</sup>.

Таким чином, у разі виникнення обставин, передбачених у цитованих законодавчих актах, повсюдність місцевих виборів може бути обмежена.

Додаткові обставини, які обумовили неможливість проведення *чергових* місцевих виборів у деяких місцевостях, виникли у зв'язку з завершенням процесів об'єднання територіальних громад і проведенням реформи адміністративно-територіального поділу України на районному рівні, внаслідок чого було утворено велику кількість нових громад і районів, яких не існувало раніше.

У разі утворення нової територіальної громади (зокрема шляхом об'єднання двох чи більшої кількості територіальних громад), утворення нових адміністративно-територіальних одиниць, формування нових органів місцевого самоврядування чергові місцеві вибори не можуть відбутися через брак конституційних підстав для їх призначення — не існувало відповідної ради чи голови громади, обраних на попередніх виборах, строк повноважень яких закінчився (стаття 141 Конституції). У таких випадках (див. коментарі до статей 194, 288 цього Кодексу) призначаються *перші* вибори відповідних органів місцевого самоврядування, які в рік проведення чергових місцевих виборів повинні проводитися одночасно з черговими (див. коментар до статті 5 цього Кодексу). Правомірність такого підходу підтверджена рішеннями Верховного Суду<sup>23</sup>. Таким чином, призначення перших виборів одночасно з черговими заповнює територіальні «прогалини» проведення чергових виборів і відновлює повсюдність усієї сукупності місцевих виборів, що проводяться одночасно.

7. Абзац четвертий частини другої коментованої статті визначає природну підставу проведення позачергових місцевих виборів — дострокове припинення повноважень окремого органу місцевого самоврядування (місцевої ради) та/або сільського, селищного, міського голови. Підстави і порядок дострокового припинення повноважень місцевої ради

<sup>22</sup> Див.: Про місцеві вибори на Донбасі. URL: <https://www.cvk.gov.ua/novini/komisiya-otrimala-visnovki-vid-donetskoj-ta-luganskoj-oda-vtsa-shhodo-mozhливosti-provedennya-mistsevih-vivoriv-31-zhovtnya-2021-roku-na-okremih-teritoriyah-tsih-oblastey.html>. Див. також лист Луганської обласної військово-цивільної адміністрації від 19.08.2021. URL: <https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/08/Lug.-ODA-20.08.21.pdf>.

<sup>23</sup> Див.: Рішення Верховного Суду від 28 вересня 2020 року у справі № 9901/196/20; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91958339>; від 6 жовтня 2020 року у справі № 9901/232/20; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92136965>.

визначені статтею 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а підстави і порядок дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови — статтею 79 того ж Закону.

Коментоване положення не згадує про можливість проведення позачергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим внаслідок дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, як це передбачено пунктом 28 частини першої статті 85 Конституції України. Це слід визнати законодавчою прогалиною. Зазначимо, проте, що позачергові вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим передбачені Виборчим кодексом (див. коментар до статті 287 цього Кодексу).

8. Частина третя коментованої статті визначає можливість окремих випадків суміщення (одночасного проведення) виборів різних типів, дозволяючи проводити місцеві вибори будь-якого типу та виду (за винятком чергових, які є повсюдними), а також місцевий референдум одночасно із будь-якими загальнодержавними виборами.

Одночасне проведення виборів різних типів істотно ускладнює діяльність як виборчих комісій, які організують підготовку і проведення таких виборів, так і виборців, для яких розширюється необхідність робити усвідомлений вибір, та кандидатів, які змушені проводити власну передвиборну агітацію на фоні публічних дискусій щодо інших проблем. Фактором, який змусив законодавця допускати таке суміщення, стало визначення фіксованих днів голосування на місцевих виборах (див. коментар до статті 5 цього Кодексу).

9. Зазначені вище труднощі одночасного проведення виборів різних типів і видів мотивували законодавця обмежити можливості такого суміщення різних виборів. Частина четверта коментованої статті встановлює відповідні обмеження.

По-перше, забороняється проводити будь-які загальнодержавні вибори одночасно із всеукраїнським референдумом.

По-друге, забороняється суміщати два типи загальнодержавних виборів — вибори Президента України та вибори народних депутатів України, що могло б статися у разі, коли одні з цих виборів були б позачерговими. Суміщення чергових загальнодержавних виборів неможливе завдяки встановленим Конституцією дням їх проведення — остання неділя березня на виборах Президента України (частина п'ята статті 103 Конституції) та остання неділя жовтня на виборах народних депутатів України (частина перша статті 77 Конституції).

Встановлені коментованим положенням заборони обґрунтовуються гострою політичною потребою забезпечити виборцям умови для незалежного від впливу інших факторів вибору глави держави, депутатів парламенту, а також безпосереднього вирішення питання загальнодержавного значення, винесеного на всеукраїнський референдум.

По-третє, забороняється суміщати будь-які загальнодержавні вибори з черговими місцевими виборами. Така заборона впливає із наведених вище міркувань з урахуванням повсюдності чергових місцевих виборів. Водночас зауважимо, що визначення Конституцією однакових днів проведення чергових виборів народних депутатів України та чергових місцевих виборів (остання неділя жовтня) не виключає збігу строків проведення таких виборів у разі відповідного зсуву *років* проведення чергових виборів народних депутатів України внаслідок проведення їх позачергових виборів. Ця проблема вимагає уваги законодавця.

Зазначимо, що коментоване положення не забороняє проведення чергових (чи будь-яких інших) місцевих виборів одночасно із проведенням всеукраїнського референдуму, що має бути визнано політично неприпустимим на підставі наведених вище міркувань. Тому частина друга статті 5 Закону «Про всеукраїнський референдум» встановлює, що всеукраїнський референдум не може проводитися одночасно як із загальнодержавними виборами (черговими і позачерговими), так і *черговими* місцевими виборами. На жаль, проведення всеукраїнського референдуму одночасно з іншими місцевими виборами (позачерговими, проміжними, першими, повторними, додатковими) не забороняється, що слід визнати недоглядом законодавця.

#### **Стаття 4. Порядок обчислення строків**

1. *Строки, визначені у цьому Кодексі, обчислюються в календарних днях.*
2. *В окремих випадках, передбачених цим Кодексом, строки обчислюються у роках та місяцях, а також у годинах або хвилинах.*
3. *Першим днем обчисленого у днях строку, який відповідно до цього Кодексу має початися у зв'язку з настанням певної події, є день, наступний після дня настання вказаної події.*
4. *Останнім днем обчисленого у днях строку, який відповідно до цього Кодексу має закінчитися у зв'язку з настанням певної події, є день, що передує дню вказаної події.*
5. *Останнім днем обчисленого у роках строку, який відповідно до цього Кодексу має початися або закінчитися у зв'язку з настанням певної події, є день, що настає у відповідні місяць і число, коли відбулася подія, через встановлену кількість років після або до настання події відповідно.*

6. *Останнім днем обчисленого у місяцях строку, який відповідно до цього Кодексу має початися або закінчитися у зв'язку з настанням певної події, є день, що настає у відповідне число, коли відбулася подія, через встановлену кількість місяців після або до настання події відповідно.*

1. Коментована стаття визначає порядок обчислення строків, встановлених цим Кодексом. За своїм змістом стаття пов'язана з часовим виміром виборчого процесу (див. коментар до статті 20 цього Кодексу). Швидкоплинність виборчого процесу, цілеспрямованість у часі на центральну процедуру — голосування виборців визначають низку особливостей, що стосуються встановлення та обчислення строків виконання виборчих процедур (*виборчих строків*). Із реалізацією деяких процедур пов'язані також строки набуття або втрати певних прав або обов'язків суб'єктів виборчих правовідносин, а отже набуття або втрати певного статусу відповідними суб'єктами (див. коментар до статті 22 цього Кодексу). Тому чітко визначений порядок обчислення виборчих строків має важливе практичне значення.

У деяких випадках строки, встановлені цим Кодексом, виходять за межі виборчого процесу. Наприклад, поза часовими межами виборчого процесу встановлюються строки призначення виборів та оголошення про початок виборчого процесу (див. коментарі до статей 78, 136, 195 цього Кодексу), формування нового складу територіальних виборчих комісій місцевих виборів (див. коментар до статті 203 цього Кодексу), набуття повноважень новообраними посадовими особами (див. коментарі до статей 130, 188, 283 цього Кодексу), заміщення вакантних мандатів (див. коментарі до статей 190, 284 цього Кодексу). Оскільки такі строки стосуються дій, безпосередньо пов'язаних з проведенням виборів, то вони теж належать до виборчих строків, на які поширюється порядок обчислення, визначений коментованою статтею.

У нормативних актах і юридичній літературі часовий вимір характеризується трьома різними поняттями: «строк», «термін» і «момент». Ці характеристики стосуються також часового аспекту виборчого процесу.

*Строк* (у вузькому розумінні) позначає часові межі (*тривалість*) виконання певних дій, тобто характеризується протяжністю в часі і має свій початок і закінчення. *Термін* позначає час (як правило, день), у який відбувається (вчиняється) одноразова подія чи дія (зокрема, у який починається чи закінчується строк). Класичними прикладами встановлення термінів є визначення дня голосування (див. коментар до статті 5 цього Кодексу) чи дня початку виборчого процесу (див. ко-



ментар до статті 78 цього Кодексу). Однак у деяких обставинах необхідно точніше встановити *момент* часу, у який стається подія чи вчиняється дія. Наприклад, повноваження окружної чи дільничної виборчої комісії починаються з *моменту* складення присяги певною кількістю членів цієї комісії (див. коментар до статей 87, 88 цього Кодексу); це означає, що комісія стає повноважною вже в день складення присяги після настання зазначеного моменту.

Ця ж мета — вказівка на конкретний момент часу — у деяких випадках досягається прямим зазначенням відповідної його часової характеристики. Наприклад, зміни до уточнених списків виборців можуть бути внесені до 18 години останньої суботи перед днем голосування (див. коментар до статті 44 цього Кодексу); заява виборця, тимчасово нездатного самостійно пересуватися, з проханням забезпечити йому голосування за місцем його перебування має бути подана до дільничної виборчої комісії не пізніше від 20 години останньої п'ятниці перед днем виборів (див. коментарі до статей 119, 174, 249 цього Кодексу).

Термін «виборчі строки» вжитий у коментованій статті в широкому його розумінні, тобто позначає всі три зазначені часові категорії.

2. Частина перша коментованої статті встановлює основну одиницю обчислення виборчих строків — *календарний день*. Таке визначення одиниці обчислення строків відрізняється від загальноприйнятого визначення (робочих) *днів*, у яких звичайно обчислюються процесуальні строки; зокрема вважається, що робочий день закінчується із закінченням встановленого робочого часу. Календарний день — це астрономічна доба, яка триває 24 години. Зокрема, при обчисленні виборчих строків у календарних днях не береться до уваги відмінність між робочими та вихідними (святковими) днями. Отже, *встановлений у днях виборчий строк закінчується о 24 годині останнього дня строку*.

Окремі строки вчинення певних дій під час виборчого процесу можуть визначатися, як виняток, у *робочих* днях, якщо такі дії мають бути вчинені суб'єктами, які не мають спеціальної виборчо-процесуальної дієздатності, а здійснюють свої загальні повноваження. Тим самим наголошується, що при обчисленні цих строків не враховуються неробочі (вихідні чи святкові) дні, а закінчення такого строку, якщо воно припадає на неробочий день, переноситься на наступний за ними робочий день. Наприклад, в таких одиницях встановлені строки вчинення певних банківських операцій з коштами виборчих фондів; при цьому, поряд з терміном «робочий день», використовується термін «банківський день» (див., зокрема, коментарі до статей 96, 152, 215 цього

Кодексу). Останній термін не визначений нормативно; у банківській практиці так називають робочий день, протягом якого банк проводить банківські операції<sup>24</sup>.

3. Частина друга коментованої статті передбачає можливість встановлення строків в інших одиницях — у роках та місяцях, а також у годинах або хвилинах. Слід, проте, відзначити деякі відмінності у правовій природі строків, що обчислюються цими двома видами часових одиниць.

У небагатьох випадках виникає необхідність визначення короткотривалих виборчих *строків* або точного *моменту* часу, як правило, пов'язаних із початком голосування в день виборів. У такому разі «день» виявляється непридатною одиницею, у зв'язку з цим застосовуються одиниці «година» та «хвилина». Наприклад, голосування виборців проводиться між 8 та 20 годинами дня голосування, чим визначено моменти початку та закінчення голосування (див. коментарі до статей 117, 173, 248 цього Кодексу); військовослужбовцям строкової служби в день виборів надається відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години (див. коментар до статті 14 цього Кодексу); постанова, прийнята виборчою комісією напередодні дня голосування, не пізніш як через чотири години після завершення засідання виборчої комісії вивішується для загального ознайомлення на стенді офіційних матеріалів комісії (див. коментар до статті 37 цього Кодексу). Прикладом застосування обчислення строку в хвилинах може бути припис, відповідно до якого голова дільничної виборчої комісії оголошує про закінчення голосування та зачинення виборчої дільниці за 5 хвилин до 20 години удень голосування (див. коментарі до статей 118, 173, 248 цього Кодексу).

Цікавим прикладом застосування таких одиниць вимірювання часу до визначення виборчих строків є положення Кодексу адміністративного судочинства України щодо строків апеляційного оскарження судових рішень стосовно виборчих спорів, ухвалених безпосередньо перед днем голосування (див. коментар до статті 64 Виборчого кодексу).

На відміну від таких коротких виборчих строків, зазначені в коментованому Кодексі строки, які обчислюються в роках і місяцях, виходять за межі короткотривалого і швидкоплинного виборчого процесу; тому, хоча вони певною мірою і пов'язані з виборами, немає під-

<sup>24</sup> *Банківська енциклопедія* / С. Г. Арбузов, Ю. В. Колобов, В. І. Міщенко, С. В. Науменкова. Київ: Центр наукових досліджень Національного банку України; Знання, 2011. С. 53.

став визначати їх як виборчі, оскільки вони не визначають часових меж здійснення виборчих процедур.

Строки, що вимірюються роками, мають здебільшого конституційний характер. У таких одиницях вимірюється строк повноважень виборних органів і посадових осіб, що пов'язується з часом проведення чергових виборів (статті 77, 103, 136, 141 Конституції), встановлено загальний ценз осілості для пасивного виборчого права (п'ять або десять років проживання на території України; статті 76, 103 Конституції). Прикладом встановленого цим Кодексом строку, вимірюваного роками, служить припис про п'ятирічне зберігання в архівних установах підсумкових протоколів виборчих комісій та іншої виборчої документації (див. коментар до статті 73 цього Кодексу).

Встановлені Кодексом строки, що вимірюються місяцями, також стосуються обставин чи дій, що виконуються поза межами виборчого процесу. До таких дій, наприклад, належить усунення особою, обраною Президентом України, обставин несумісності з представницьким мандатом протягом місяця після офіційного оприлюднення результатів виборів (див. коментарі до статей 100, 103 цього Кодексу); подання Центральною виборчою комісією фінансового звіту до Рахункової палати в тримісячний строк з дня офіційного опублікування результатів виборів (див. коментар до статті 86 цього Кодексу); розгляд у місячний строк подання щодо змін у складі територіальної виборчої комісії, внесеного поза межами виборчого процесу (див. коментар до статті 208 цього Кодексу).

4. Частини четверта — шоста коментованої статті визначають порядок обчислення строків у зв'язку з різними способами їх відліку.

Загальноприйнятий спосіб відліку строків, який широко застосовується у вітчизняному праві, нормативно закріплений у процесуальному законодавстві (стаття 120 Кодексу адміністративного судочинства, статті 122–124 Цивільного процесуального кодексу, стаття 115 Кримінального процесуального кодексу). Такі строки, як правило, встановлюються та обчислюються *перспективно*, тобто пов'язуються з певною дією чи подією, яка визначає *початок строку* (перебіг строку *починається* з дня, наступного після дня вчинення дії чи настання події). Такий порядок обчислення процесуальних строків узгоджується зі способом, визначеним Європейською конвенцією про обчислення строків<sup>25</sup> 1972 року (досі не ратифікованою Україною). Проте стаття 1.1.с

<sup>25</sup> Європейська конвенція про обчислення строків (Базель, 1972). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_677](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_677).

цієї Конвенції містить застереження щодо незастосування її положень до строків, які обчислюються *ретроактивно*.

Однак відлік строків у виборчому процесі, взагалі кажучи, не вписується у загальновизнаний спосіб і має свої особливості. Хоча перспективний спосіб застосовується в окремих випадках, найчастіше застосовується визначення виборчих строків з відліком *від дня голосування* на виборах *ретроактивно*, тобто *назад у часі*. Широке застосування ретроактивного способу відліку строків вимагає відповідного нормативного регулювання, що забезпечується коментованою статтею.

5. Частина третя коментованої статті визначає *перспективний* спосіб обчислення встановленого у днях виборчого строку, який починається у зв'язку з настанням певної події (вчинення певної дії). Цей спосіб відповідає традиційному порядку обчислення процесуальних строків, за винятком застосовуваної одиниці вимірювання (календарний, а не робочий день). У такому разі *першим* днем строку вважається день, наступний<sup>26</sup> після дня настання вказаної події (вчинення вказаної дії). *Закінчення* такого строку настає відповідно до встановленого його кількісного виміру (останнім днем такого строку є день, останній за порядком обчислення).

Зауважимо, що, коли строк стосується повноваження (права чи обов'язку) певного суб'єкта виконати визначені відповідною процедурою дії, таке повноваження виникає не з наступного дня (першого дня строку), а з *моменту* настання події (вчинення дії), з якою пов'язується початок строку. Наприклад, скарга на порушення, вчинене під час голосування виборців на виборчій дільниці, може бути подана до виборчої комісії вищого рівня *в той же день*, хоча формально першим днем строку оскарження є наступний день.

6. Частина четверта коментованої статті визначає особливості ретроактивного обчислення встановленого у днях виборчого строку, який *закінчується* у зв'язку з настанням певної події (зокрема, дня голосування чи іншого визначеного дня). Особливість зазначеного способу обчислення полягає в тому, що його відлік ведеться від зазначе-

<sup>26</sup> Слід наголосити, що слова «наступний день» у цьому контексті означають не будь-який день у майбутньому, а саме «безпосередньо наступний день» (тобто той, що настає безпосередньо після зазначеного дня). Це зауваження необхідне в зв'язку з тлумаченням змісту слів «наступна сесія», наданого Конституційним Судом України в його рішенні від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016 щодо тлумачення статті 155 Конституції України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-pp/2016.pdf>.

ного дня назад у часі; *останнім* днем такого строку є день, який безпосередньо *передує* дню настання визначеної події.

У деяких випадках такий строк встановлюється ретроактивно відносно дня голосування. Наприклад, окружна виборча комісія загальнодержавних виборів передає виборчі бюлетені дільничним виборчим комісіям *«не раніш* як за три дні до дня голосування» (див. коментарі до статей 115, 170 цього Кодексу). Оскільки у цьому випадку відлік *початку* строку ведеться від дня голосування, який завжди призначається на неділю (див. коментар до статті 5 цього Кодексу), останнім днем так встановленого строку є остання субота перед днем голосування. Для визначення *першого дня* такого строку слід відрахувати три дні назад у часі від дня голосування; отже, цей строк розпочинається о 0 годині в останній четвер перед днем голосування і триває три дні (четвер, п'ятницю та суботу).

Однак здійснення абсолютної більшості виборчих процедур повинно бути завершене заздалегідь (принаймні за декілька днів) до дня голосування. Тому частіше трапляються випадки, коли ретроактивно щодо дня голосування встановлюється не перший, а останній день строку виконання відповідної процедури. Наприклад, подання про реєстрацію офіційного спостерігача від громадської організації вноситься *«не пізніш* як за п'ять днів до дня голосування» (див. коментар до статті 60 цього Кодексу). У цьому разі п'ять днів — це період часу, який відділяє *останній* день строку внесення подань щодо реєстрації офіційних спостерігачів від дня голосування. Подією, з якою пов'язане закінчення строку реєстрації спостерігачів, є настання п'ятого дня до дня виборів, а останнім днем строку є день, який безпосередньо *передує* цьому дню (тобто шостий день до дня виборів). Отже, останнім днем внесення подань щодо реєстрації офіційних спостерігачів є останній понеділок перед днем голосування. Зауважимо, що перший день строку, визначеного таким способом, може не встановлюватися прямо, а визначатися загальними обставинами. Наприклад, подання громадських організацій щодо реєстрації офіційних спостерігачів може розпочатися за наявності двох передумов: отримання громадською організацією дозволу мати офіційних спостерігачів і початку здійснення повноважень виборчими комісіями, уповноваженими реєструвати офіційних спостерігачів (див. коментар до статті 60 цього Кодексу).

Приклад належного застосування цього способу обчислення строків (на відміну від помилкового застосування в тій же справі судом першої інстанції) міститься в постанові Верховного Суду від 18 верес-

ня 2020 року<sup>27</sup>, яка стосується спору щодо обчислення строку надання Центральної виборчій комісії копії рішення політичної партії про участь її організацій у чергових місцевих виборах (див. коментар до статті 217 цього Кодексу)

7. Частина п'ята коментованої статті встановлює спосіб обчислення строків, визначених у роках. При цьому слід взяти до уваги, що коментоване нормативне положення поєднує в єдиній формулі як перспективний, так і ретроактивний способи обчислення таких строків, які доцільно розрізняти.

Наприклад, визначення п'ятого року повноважень складу виборного органу або посадової особи, з яким пов'язується проведення чергових виборів, проводиться відносно дня набуття ними повноважень. Для Верховної Ради України, інших (місцевих) рад строк повноважень розпочинається з дня відкриття першої сесії новообраного скликання; для Президента України — з дня складення присяги Українському народові на урочистому засіданні Верховної Ради України (стаття 104 Конституції); для сільського, селищного, міського голови — з дня складення присяги на пленарному засіданні відповідної ради (стаття 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відповідно до коментованого положення, п'ятий рік повноважень обчислюється перспективно від події, з якою пов'язаний початок відліку строку, і закінчується в дату (місяць і число) відкриття першої сесії, дату (місяць і число) складення присяги через п'ять повних років від такої події.

Цікавим поєднанням двох різних способів встановлення строків (у роках і вказівкою на конкретну дату) характеризується визначення часу проведення чергових загальнодержавних виборів, яке забезпечує лише приблизне дотримання конституційного п'ятирічного строку повноважень, встановленого статтями 76 (для скликання Верховної Ради України) та 103 (для Президента України) Конституції. Зокрема, внаслідок визначення дня чергових виборів народних депутатів України як «остання неділя жовтня п'ятого року повноважень» (частина перша статті 77 Конституції) чергові вибори, на яких має бути обрано наступний склад Верховної Ради України (X скликання), мають відбутися у жовтні 2023 року, тобто через 4 роки і 2 місяці від дня набуття повноважень IX скликанням парламенту (29 серпня 2019 року).

Іншим прикладом перспективного обчислення строку, встановленого в роках, є припис про п'ятирічне зберігання в архівних установах

<sup>27</sup> Постанова Верховного Суду від 18 вересня 2020 року у справі № 855/51/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91643664>.

підсумкових протоколів виборчих комісій та іншої виборчої документації (див. коментар до статті 73 цього Кодексу).

Встановлений коментованою статтею спосіб обчислення в роках перспективних строків відповідає традиційним положенням щодо обчислення процесуальних строків (див., наприклад, статтю 120 Кодексу адміністративного судочинства України).

Прикладом ретроактивного обчислення строку, визначеного у роках, є встановлений Конституцією ценз осілості пасивного виборчого права — десять (для кандидатів на пост Президента України) чи п'ять (для кандидатів у народні депутати України) *останніх перед днем виборів років* проживання в Україні (див. коментарі до статей 75, 134 цього Кодексу). Таким чином, зазначені строки обчислюються від дня голосування на відповідних виборах назад у часі. Відповідно до коментованого положення, строк, протягом якого ценз осілості вимагає проживання в Україні, розпочинається з дати (місяця і числа) дня голосування відповідно за п'ять чи десять повних років до події, з якою пов'язано закінчення цього строку, тобто до дня голосування на виборах.

У зв'язку з цим відзначимо неточність формулювання коментованого положення, яке передбачає визначення *останнього дня* обчисленого в роках строку: у зазначеному випадку ретроактивного строку визначенню підлягає *перший*, а не останній день строку.

8. Частина шоста коментованої статті встановлює спосіб обчислення строків, визначених у місяцях. Як і у випадку попереднього положення, при цьому доцільно розрізняти перспективний та ретроактивний способи обчислення таких строків.

Прикладом перспективного обчислення є строк, встановлений вимогою щодо зобов'язання кандидата на пост Президента України у разі обрання усунути всі обставини, що спричиняють несумісність мандата, *протягом місяця* з дня офіційного оприлюднення результатів виборів (див. коментар до статті 100 цього Кодексу). Зазначений строк закінчується в день, що має таке ж число, як і день події, з якою пов'язується початок строку, через один місяць від цієї події (тобто наступного місяця). Таке обчислення перспективних строків в основному відповідає традиційному для процесуального законодавства (див., наприклад, статтю 120 Кодексу адміністративного судочинства), однак, на відміну від традиційного, *не надає можливості* перенести закінчення строку на наступний робочий день, якщо останній день так обчисленого строку припадає на вихідний чи святковий день.

Прикладом встановленого в місяцях строку, який обчислюється ретроактивно, є строк «більш як за дев'ять місяців до дня чергових міс-

цевих виборів», протягом якого можуть проводитися позачергові вибори сільського, селищного, міського голови (див. коментар до статті 287 цього Кодексу). У цьому разі, по суті, визначено строк (дев'ять місяців до дня чергових виборів), протягом якого такі вибори заборонено проводити. Перший день такого строку припадає на день, число якого визначається числом дня проведення чергових місцевих виборів, за дев'ять місяців до зазначеного дня. Оскільки день проведення чергових місцевих виборів визначається відповідно до статті 141 Конституції (остання неділя жовтня), можна стверджувати, що строк заборони проводити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови починається в останню неділю січня року проведення чергових місцевих виборів (див. коментар до статті 5 цього Кодексу).

9. В окремих випадках Кодекс установлює строки, обчислені в одиницях, не зазначених у коментованій статті. Наприклад, повторне голосування на місцевих виборах призначається на неділю *в межах тритижневого строку* після дня прийняття рішення про проведення повторного голосування (див. коментар до статті 281 цього Кодексу). Спосіб обчислення строку, виміряного *тижнями*, слід визначати за аналогією до строків, виміряних роками чи місяцями. Оскільки в зазначеному випадку йдеться про строк, встановлений перспективно, можна стверджувати, що останній день строку припадає на той же день тижня, що і день, з яким пов'язується початок строку, через відповідну кількість тижнів, тим більше, що день голосування завжди призначається на неділю (див. коментар до статті 5 цього Кодексу).

10. Швидкоплинність виборчого процесу визначає особливе значення дотримання встановлених виборчих строків, які справляють істотний вплив на реалізацію суб'єктивних виборчих прав, узгодженість здійснення різних виборчих процедур, визначають часові рамки їх обов'язкового (імперативного) або можливого (дискреційного) виконання. Важливою характеристикою виборчих строків є їх *перепиняльний (преклюзивний) характер*: на відміну від традиційних процесуальних строків, які у відповідних випадках можуть бути поновлені чи продовжені (див., наприклад, статтю 121 Кодексу адміністративного судочинства), виборчий строк, як правило, продовженню чи поновленню не підлягає.

Виборчий кодекс прямо встановлює перепиняльний характер лише для деяких строків. Наприклад, порушення строків подання документів для реєстрації кандидатів має наслідком залишення їх без розгляду відповідною виборчою комісією, що по суті означає перепиняльний



характер цього строку (див. коментарі до статей 103, 155, 222, 223 цього Кодексу). Перепиняльними є строки звернення зі скаргою (див. коментар до статті 66 цього Кодексу); перепиняльний характер строків подання позовних заяв та апеляційних скарг щодо виборчих спорів встановлений також процесуальним законодавством (див. коментар до статті 64 цього Кодексу).

Стосовно інших строків прямої вказівки на їх перепиняльний характер Кодекс не містить. Проте формулювання, якими встановлюються виборчі строки, та відсутність прямого нормативного припису щодо можливості продовження чи поновлення виборчих строків дає підстави для висновку про те, що більшість виборчих строків також слід вважати перепиняльними.

Для такого висновку істотне підґрунтя надає судова практика щодо застосування положень про способи обчислення строків, збережені при кодифікації виборчого законодавства. Наприклад, у своїй постанові від 8 липня 2019 року Верховний Суд вказав, що в умовах швидкоплинного виборчого процесу порушення будь-якого строку тягне за собою недотримання строків наступних процедур, що може мати наслідком не лише порушення прав чи законних інтересів окремого суб'єкта виборчого процесу, але й прав інших суб'єктів, а головне — права народу-суверена на формування складу органу влади. У зв'язку з цим Суд визнав перепиняльним (преклюзивним) встановлений строк, у межах якого Центральна виборча комісія повинна реалізувати свої повноваження вчинити юридично значущі дії, зокрема провести жеребкування щодо визначення номерів політичних партій для розміщення їх назв у виборчому бюлетені<sup>28</sup>. У постанові Верховного Суду від 16 листопада 2020 року стверджується навіть, що всі виборчі процедури здійснюються у строки, які не підлягають поновленню<sup>29</sup>.

Проте таку абсолютизацію перепиняльного характеру *всіх* виборчих строків слід визнати надмірною. Уважний аналіз випадків, у яких нормативно або завдяки судовій практиці виборчі строки визнаються перепиняльними, дозволяє дійти такого висновку: строк слід вважати перепиняльним у випадках, коли він стосується виборчих процедур, пов'язаних з діями, що виконуються на розсуд суб'єкта (тобто дій, спрямованих на реалізацію суб'єктивного права або дискреційно-го повноваження).

<sup>28</sup> Постанова Верховного Суду від 8 липня 2019 року у справі № 855/244/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82872976>.

<sup>29</sup> Постанова Верховного Суду від 16 листопада 2020 року у справі № 855/112/20. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/92902427>.

Наприклад, *право* подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій може бути реалізоване кандидатами на пост Президента України не пізніше як за сорок п'ять днів до дня голосування. Хоча прямої вказівки на перепиняльний характер цього строку нема, подальші процедури формування складу тимчасової комісії не передбачають можливості врахування подань кандидатів, зроблених з порушенням встановленого строку (див. коментар до статті 84 цього Кодексу). Таке обмеження не порушує змісту чи обсягу зазначеного права кандидатів, оскільки вони мають можливість вільно реалізувати це право у наперед відомі їм строки, встановлені нормативно.

Подібно право політичних партій взяти участь у місцевих виборах через свої місцеві організації забезпечується шляхом подання копії рішення вищого керівного органу партії до Центральної виборчої комісії не пізніше як за 48 днів до дня голосування. Перепиняльний характер зазначеного строку по суті визначається обов'язковими подальшими діями Центральної виборчої комісії: офіційний перелік політичних партій, які прийняли рішення про участь у місцевих виборах, оприлюднюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за 45 днів до дня голосування (див. коментар до статті 217 цього Кодексу). Оцінка зазначеного строку як перепиняльного (граничного, кінцевого) закріплена судовою практикою<sup>30</sup>.

Однак не можна вважати перепиняльним строк, який стосується виконання обов'язкової дії суб'єктом виборчого процесу або вчинення обов'язкових дій (прийняття обов'язкових рішень) виборчою комісією як суб'єктом владних повноважень, якщо невчинення такої дії в установленний строк породжує протиправну бездіяльність, яка має наслідком порушення виборчих прав суб'єктів виборчого процесу чи основних принципів виборчого права. Обов'язковий характер забезпечення дотримання виборчих прав вимагає усунення таких порушень та відновлення виборчих прав, а отже, означає необхідність вчинення відповідних дій, нехай і поза межами встановлених строків.

Наприклад, кандидат на пост Президента України має *обов'язок* відкрити рахунки свого виборчого фонду не пізніше як на десятий день з дня його реєстрації (див. коментар до статті 93 цього Кодексу). Невиконання цього обов'язку в установленний строк означає вчинення кандидатом виборчого правопорушення; однак пропуск цього строку не

<sup>30</sup> Постанови Верховного Суду від 15 вересня 2020 року у справі № 855/49/20. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/91571625>; від 15 вересня 2020 року у справі № 855/50/20. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/91538376>; від 16 вересня 2020 року у справі № 855/48/20. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/91538376>.

означає, що виборчий фонд кандидата не буде утворено, а його рахунки не буде відкрито, що призвело б до істотного порушення рівності кандидатів. Таку бездіяльність кандидат має усунути шляхом вчинення відповідних дій з власної ініціативи або на виконання рішення суду, який зобов'язав кандидата виконати необхідні дії, незважаючи на те, що встановлений строк закінчився.

Подібно, встановлення строку реєстрації кандидатів у народні депутати України породжує обов'язок Центральної виборчої комісії з дотриманням цього строку вчинити відповідні дії — прийняти рішення про реєстрацію кандидатів або про відмову їх зареєструвати (див. коментар до статті 158 цього Кодексу). Якщо Центральна виборча комісія з будь-яких причин не прийняла відповідного рішення у встановлений строк, це означає вчинення нею протиправної *бездіяльності* (див. коментар до статті 65 цього Кодексу). Однак порушення виборчих прав осіб, висунутих кандидатами, не може бути правомірним наслідком бездіяльності Центральної виборчої комісії; тому така бездіяльність підлягає якнайшвидшому усуненню шляхом прийняття Комісією відповідного рішення щодо реєстрації кандидатів з власної ініціативи або на виконання рішення суду.

Вчинення дій (прийняття рішення) про реєстрацію кандидатів після закінчення встановленого строку може бути необхідним також у разі, коли рішення про відмову в реєстрації кандидатів скасоване судом як протиправне із зобов'язанням повторно розглянути питання про реєстрацію кандидатів. Саме така ситуація склалася під час позачергових виборів народних депутатів України 2019 року з реєстрацією кандидатів, висунутих політичною партією «Рух нових сил Михайла Саакашвілі». Хоча строк реєстрації кандидатів закінчився 25 червня 2019 року, після скасування судом<sup>31</sup> постанови Центральної виборчої комісії про відмову в реєстрації кандидатів, висунутих партією, Центральна виборча комісія 29 червня 2019 року прийняла рішення про реєстрацію кандидатів, висунутих цією політичною партією<sup>32</sup>.

Аналогічно не може бути визнаний перепиняльним строк розгляду скарги виборчою комісією (див. коментар до статті 69 цього Кодексу) або строки розгляду виборчого спору судом у першій чи апеляційній інстанції (частина одинадцята статті 273, частина четверта статті 278 Кодексу адміністративного судочинства). Спроба законо-

<sup>31</sup> Постанова Верховного Суду від 29 червня 2019 року у справі № 855/168/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82707293>.

<sup>32</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 29 червня 2019 року № 1382 «Про виконання постанови Верховного Суду від 29 червня 2019 року в справі № 855/168/19». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1382359-19>.

давчо надати цим строкам перепиняльного характеру була визнана такою, що не відповідає Конституції (є неконституційною); при цьому Конституційний Суд України вказав, що «невиконання судом вимоги щодо розгляду справ у стислий строк... не може бути підставою для залишення скарги судом без розгляду у зв'язку з закінченням строків, оскільки є несумісним із суттю конституційного права на судовий захист і призводить до порушення правової справедливості у реалізації виборчих прав громадян»<sup>33</sup>.

Отже, можна стверджувати, що перепиняльний характер мають виборчі строки, пов'язані з діями, що вчиняють суб'єкти виборчого процесу на власний розсуд, зокрема для реалізації власних суб'єктивних прав. Водночас строки, які встановлені для виконання обов'язкових дій, спрямованих на забезпечення прав інших суб'єктів, зобов'язальні (їх недотримання кваліфікується як правопорушення), однак не перепиняльні.

### Стаття 5. День голосування

*1. Днем, у який відбуваються вибори, є день голосування на цих виборах (день виборів). Днем голосування (днем повторного голосування) на виборах є неділя.*

*Позачергові місцеві вибори, проміжні, перші, додаткові вибори проводяться двічі на рік — в останню неділю березня та останню неділю жовтня.*

*Якщо остання неділя березня або остання неділя жовтня, на яку призначаються позачергові місцеві, проміжні, перші чи додаткові вибори, припадає на святковий день або день релігійного свята, визначений неробочим відповідно до трудового законодавства, такі місцеві вибори призначаються на наступну неділю.*

*В рік проведення чергових місцевих виборів усі місцеві вибори проводяться один раз на рік — в день проведення чергових місцевих виборів — останню неділю жовтня п'ятого року повноважень місцевих рад та сільських, селищних, міських голів обраних на останніх чергових місцевих виборах.*

*2. День голосування на виборах визначається відповідно до Конституції України та цього Кодексу. У випадках, визначених Конституцією України, цим Кодексом або законом, день голосування на виборах визначається суб'єктом їх призначення.*

*3. Для окремих типів виборів цим Кодексом передбачається день повторного голосування.*

1. Частина перша коментованої статті містить низку приписів, викладених як абзаци цієї частини. Положення цих абзацив вимагають окремих коментарів.

<sup>33</sup> Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України), абзац шостий пункту 3.8 мотивувальної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09>.

2. Абзац перший частини першої коментованої статті має дві цілі.

По-перше, він спрямований на досягнення термінологічної визначеності, пов'язаної з паралельним використанням у цьому Кодексі та у виборчому законодавстві загалом двох термінів — «день голосування» та «день виборів». Коментоване положення стверджує синонімічність термінів «день голосування» та «день виборів»: обидва вони позначають «день, у який відбувається (проводиться) голосування на відповідних виборах». Така синонімія базується на уявленні, що вибори відбуваються в один день — день голосування на відповідних виборах, що, своєю чергою, походить від конституційних формул «вибори відбуваються у неділю» (статті 77, 136, 141 Конституції) або «вибори проводяться у неділю» (стаття 103 Конституції).

Конституційне формулювання щодо проведення виборів в один день дозволяє розглядати частину виборчого процесу до дня голосування як «підготовку виборів», а після дня голосування — як «встановлення результатів виборів».

По-друге, коментований абзац нормативно визначає, що днем голосування (днем проведення виборів) завжди є неділя. Тим самим конституційне положення щодо проведення саме в неділю всіх *чергових* виборів поширюється на всі види виборів (див. коментар до статті 3 цього Кодексу).

Проведення виборів (голосування на виборах) у вихідний (неробочий) день є давньою і поширеною традицією, пов'язаною із запровадженням загального виборчого права. Сьогодні вона закріплена в конституціях і виборчому законодавстві багатьох європейських держав. Найчастіше днем виборів визнається неділя (Австрія, Бельгія, Естонія, Литва, Німеччина, Польща, Румунія, Фінляндія, Франція, Швейцарія, Швеція та інші); у Латвії — субота; у Хорватії днем голосування повинен бути «неробочий день». Однак існують винятки. Наприклад, у США голосування виборців відбувається у вівторок; у Нідерландах — у четвер; у Данії голосування на виборах може бути призначене як на робочий, так і на вихідний день. Зауважимо, що проведення голосування у вихідний день створює кращі можливості для громадян безпешко подати свій голос на виборах.

3. Абзац другий частини першої коментованої статті встановлює два фіксовані дні на рік, у які можуть проводитися місцеві вибори (крім чергових і повторних). Тим самим обмежується можливість визначення дня голосування суб'єктами призначення позачергових, проміжних, перших і додаткових виборів (див. коментар до статті 194 цього Кодексу). Положення абзацу другого частини першої коментованої

статті є законодавчою новелою, покликаною уникнути ситуації майже неперервного тривання виборчих процесів позачергових, проміжних, перших чи додаткових місцевих виборів у різних територіальних громадах чи адміністративно-територіальних одиницях.

Зазначений припис не поширюється на загальнодержавні вибори, день проведення яких прямо (для чергових виборів) або опосередковано (для позачергових виборів) визначений статтями 77 та 103 Конституції. Не може поширюватися подібний припис і на повторні вибори Президента України (щодо повторних виборів див. коментар до цієї статті нижче).

Подібна норма не може бути встановлена для чергових місцевих виборів, які проводяться у визначений статтею 141 Конституції день — останню неділю жовтня через п'ять років після проведення попередніх чергових місцевих виборів, а також для повторних місцевих виборів.

Водночас фіксація лише двох днів голосування на рік матиме певні негативні наслідки для функціонування місцевого самоврядування. Оскільки у разі дострокового припинення повноважень місцевої ради вона продовжує діяти до обрання нового складу цієї ради (стаття 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), у багатьох випадках тривалість періоду функціонування місцевої ради, яка порушувала Конституцію чи закони, вчиняла протиправні дії чи бездіяльність, на підставі чого прийнято рішення про дострокове припинення її повноважень, може тривати від трьох до восьми місяців (а в разі політичних проблем із призначенням позачергових виборів — і протягом більш тривалого строку). Так само, у разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови з підстав допущених ним правопорушень його повноваження тимчасово, до моменту початку повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на позачергових виборах, або до дня відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на чергових місцевих виборах (стаття 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») виконує секретар ради. Внаслідок зазначених вище обставин строк тимчасового виконання повноважень голови секретарем ради також може бути досить тривалим.

Припис абзацу другого частини першої статті встановлює конкретні дні, які можуть бути визначені днями голосування на позачергових, проміжних, перших чи додаткових місцевих виборах, — дні, визначені Конституцією для чергових виборів, — остання неділя березня (стаття 103 Конституції) та остання неділя жовтня (статті 77, 136, 141 Конституції). Зазначимо, що такий вибір днів голосування підвищує ймо-

вірність одночасного проведення відповідних місцевих виборів і загальнодержавних виборів (див. коментар до статті 3 цього Кодексу).

4. Абзац третьої частини першої коментованої статті встановлює винятки, коли дні голосування на місцевих виборах, визначені відповідно до абзацу другої частини першої коментованої статті, переносяться на інший день (наступну неділю). Підставою для такого перенесення визначено ситуацію, коли на день, визначений відповідно до абзацу другої частини першої коментованої статті, припадає святковий день або день релігійного свята, визначений неробочим відповідно до трудового законодавства.

Перелік святкових і неробочих днів встановлений статтею 73 Кодексу законів про працю. Аналіз цього переліку (із урахуванням правил визначення дня Великодня) засвідчує, що ситуація, яка могла б стати підставою для перенесення дня голосування відповідно до абзацу третьої частини першої коментованої статті, на цей час неможлива. Отже, зазначений припис можна вважати «мертвим», тобто таким, що не має реальних підстав для свого застосування.

Зауважимо, що для виборів, день проведення яких визначений конституційно, подібне перенесення дня голосування не передбачене. Тому, у разі гіпотетичного застосування цього припису за одночасних виборчих процесів загальнодержавних та місцевих виборів, ситуація додатково ускладнилася б через те, що два дні голосування на різних виборах були б розділені лише тижневим часовим періодом. Зокрема, це б означало можливість проведення передвиборної агітації на місцевих виборах напередодні і в день голосування на загальнодержавних виборах, а також підготовку і проведення голосування виборців на місцевих виборах у період встановлення результатів загальнодержавних виборів. Ніяких аргументів, які могли б виправдати таку ситуацію, навести неможливо.

Зазначені міркування дають підстави для висновку, що абзац третьої частини першої коментованої статті доцільно виключити.

5. Диспозиція абзацу четвертої частини першої коментованої статті спрямована на встановлення особливостей визначення дня голосування на місцевих виборах у рік проведення чергових місцевих виборів: усі такі вибори мали б проводитися у конституційно визначений день — останню неділю жовтня п'ятого року після проведення попередніх чергових виборів. Однак по суті коментоване положення означає заборону проведення «у рік проведення чергових виборів» поза чергових, проміжних і додаткових місцевих виборів, оскільки в день

проведення чергових місцевих виборів внаслідок вимоги повсюдності останніх (див. коментар до статті 3 цього Кодексу) такі вибори не можуть проводитися; деякі роз'яснення з цього приводу містяться в Книзі четвертій «Місцеві вибори» (див. коментарі до статей 194 та 287 цього Кодексу). Винятком тут залишаються перші місцеві вибори, які не поглинаються черговими виборами, а отже можуть проводитися одночасно з останніми (див. коментарі до статей 3, 194 цього Кодексу), як це відбулося на практиці під час місцевих виборів 25 жовтня 2020 року.

Коментуючи положення абзацу четвертого частини першої цієї статті, слід звернути увагу на деякі інші змістовні та термінологічні неточності, які потребують тлумачення.

Насамперед звернемо увагу, що термін «рік» у коментованому положенні вживається тричі у двох різних значеннях. У словосполученні «у рік проведення чергових місцевих виборів» цей термін, очевидно, позначає *календарний рік*, який починається 1 січня і закінчується 31 грудня. Такий висновок впливає, зокрема з того, що різні вибори одного типу розрізняють за календарним роком їх проведення (наприклад, «місцеві вибори 2020 року»). Доцільно вважати, що в такому ж сенсі цей термін вжитий у фразі «один раз на рік». Водночас у фразі «п'ятого року повноважень» слово «рік» позначає одиницю обчислення строку, яка починається і закінчується в дату (місяць і число) початку повноважень (див. коментар до статті 4 цього Кодексу). Вживання одного терміна для позначення різних понять слід вважати істотним недоліком нормативного тексту, який потребує усунення.

Крім того, припис коментованого абзацу щодо фактичної заборони проведення всіх позачергових місцевих виборів у календарний рік проведення чергових місцевих виборів суперечить приписові частини третьої статті 287 цього Кодексу, відповідно до якого позачергові вибори сільського, селищного, міського голови призначаються і проводяться в рік проведення чергових місцевих виборів, якщо дострокове припинення повноважень відповідної виборної посадової особи настало більш як за дев'ять місяців до дня чергових місцевих виборів (див. коментар до статті 287 цього Кодексу). Оскільки зазначений строк дострокового припинення повноважень настає в останню неділю січня (див. коментар до статті 4 цього Кодексу), а позачергові місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за шістьдесят днів до дня таких виборів (див. коментар до статті 195 цього Кодексу), доходимо висновку, що позачергові вибори сільського, селищного, міського голови в рік проведення чергових місцевих виборів можуть бути призначені на останню неділю березня відповідного року, тобто за сім місяців до дня про-



ведення чергових місцевих виборів і за п'ять місяців до початку відповідного виборчого процесу. Такій ситуації, дозволеній коментованою нормою, важко знайти практичне обґрунтування.

6. Частина друга коментованої статті встановлює загальні підстави і суб'єкта визначення дня голосування на виборах.

День голосування на виборах повинен визначатися відповідно до Конституції та цього Кодексу. Такий припис означає, що можливі дві ситуації.

По-перше, день голосування може бути прямо визначений нормативно. Зокрема, день голосування на чергових виборах усіх типів визначений безпосередньо Конституцією (статті 77, 103, 136, 141); день голосування на позачергових, проміжних, перших, додаткових місцевих виборах безпосередньо встановлений коментованою статтею (остання неділя березня або остання неділя жовтня залежно від часу призначення цих виборів).

По-друге, день голосування може бути визначений у порядку, встановленому Конституцією або цим Кодексом. У такому разі повноваження визначити конкретний день голосування належить суб'єктові призначення відповідних виборів.

Зокрема, відповідно до частини другої статті 77 Конституції, позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Це конституційне положення реалізоване приписом Виборчого кодексу, відповідно до якого позачергові вибори народних депутатів України відбуваються в останню неділю встановленого Конституцією шістдесятиденного строку.

Аналогічно, відповідно до частини п'ятої статті 103 Конституції, у разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень. На виконання цього конституційного положення Виборчий кодекс встановлює, що позачергові вибори Президента України відбуваються в *останню неділю дев'яностоденного строку* з дня їх призначення Верховною Радою України<sup>34</sup> (див. коментар до статті 78 цього Кодексу).

---

<sup>34</sup> Останнє положення, очевидно, базується на презумпції, що призначення позачергових виборів Президента України здійснюється Верховною Радою України у день дострокового припинення повноважень Президента України.

У зазначених випадках конкретна дата проведення виборів зазначається в акті про призначення виборів<sup>35</sup>.

7. Іншим випадком визначення дня проведення виборів суб'єктом їх призначення є *повторні вибори*. Повторні вибори призначаються у разі нерезультативності чергових, позачергових, перших, проміжних чи додаткових виборів. Можливість (імовірність) нерезультативних виборів залежить від типу виборів та виборчої системи, яка на них застосовується. Наприклад, застосування пропорційної виборчої системи з єдиним загальнодержавним виборчим округом на виборах народних депутатів України практично виключає нерезультативність виборів; у зв'язку з цим повторні вибори народних депутатів України нормативно не передбачені (див. коментар до статті 135 цього Кодексу).

Умови нерезультативності виборів можуть бути передбаченими законодавчо або винятковими. Законодавчі умови як підстави призначення повторних виборів визначені цим Кодексом (див. коментарі до статей 76 та 280 цього Кодексу).

Виняткові умови нерезультативності, які породжують необхідність призначення повторних виборів, пов'язані з системними і грубими порушеннями при підготовці і проведенні виборів принципів виборчого права (див. коментар до статті 1 цього Кодексу), конституційних виборчих прав громадян.

Неприпустимість залишення без правових наслідків системних і грубих порушень закріплена в міжнародних виборчих стандартах. Кодекс належної практики у виборчих справах — еталонний документ Ради Європи, прийнятий Венеційською комісією у 2002 році, — вказує, що підставами для оскарження результатів виборів можуть бути протиправні рішення, прийняті перед голосуванням, зокрема у зв'язку з правом брати участь у голосуванні та з реєстрацією кандидатів. Відповідним заходом має бути скасування результатів виборів у разі, якщо виявлені порушення могли вплинути на їх результати, тобто на розподіл мандатів; на території, де результати були скасовані, *вибори мають бути проведені повторно*<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Див., наприклад: Указ Президента України від 21 травня 2019 року № 303/2019 «Про строкове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3032019-27121>; Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року № 757-VII «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-18>.

<sup>36</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD(2002)023rev2-cor), пункт II.3.3.e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

Такі підстави, як грубі й системні порушення виборчого законодавства та його конституційних засад, не можуть бути легалізовані законодавчо. Тому виняткові умови нерезультативності виборів кваліфікуються на підставі загальних принципів виборчого права правозастосовними органами, уповноваженими здійснювати адміністративний або судовий контроль дотримання виборчого законодавства.

Вітчизняна практика останнього десятиліття надала деякі приклади застосування виняткових умов нерезультативності виборів. Під час виборів народних депутатів України 2012 року Центральна виборча комісія визнала неможливість встановлення результатів у цих окремих виборчих округах через істотні фальсифікації при встановленні результатів виборів<sup>37</sup>; повторні вибори в цих округах були проведені на підставі спеціального закону<sup>38</sup>.

У 2020 році численні порушення виборчих прав громадян на виборах Кароліно-Бугазької сільської ради та Кароліно-Бугазького сільського голови (Одеська область), зокрема протиправне недопущення до участі у виборах кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського голови, стало предметом численних судових рішень. Після рішення Верховного Суду, яким було визнано свавільне усунення громадян від участі у виборах як кандидатів (тобто порушення їх конституційного пасивного виборчого права), та вимоги відновити порушені права громадян<sup>39</sup> Центральна виборча комісія зобов'язала Кароліно-Бугазьку сільську територіальну виборчу комісію визнати вибори депутатів Кароліно-Бугазької сільської ради та Кароліно-Бугазького сільського голови 25 жовтня 2020 року такими, що не відбулися, та призначити повторні вибори депутатів Кароліно-Бугазької сільської ради та Кароліно-Бугазького сільського голови<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 5 листопада 2012 р. № 1931 «Про неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1931359-12>.

<sup>38</sup> Закон України від 5 вересня 2013 р. № 457-VII «Про повторні вибори народних депутатів України в одномандатних виборчих округах №№ 94, 132, 194, 197, 223». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-18>.

<sup>39</sup> Постанова Верховного Суду від 12 листопада 2020 у справі № 855/111/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92842041>.

<sup>40</sup> Постанова ЦВК від 18 листопада 2020 року № 495 «Про виконання постанови Верховного Суду від 12 листопада 2020 року в справі № 855/111/20». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0495359-20>; Постанова ЦВК від 1 грудня 2020 року № 535 «Про скаргу кандидатів у депутати Кароліно-Бугазької сільської ради Білгород-Дністровського району Одеської області Печеніна А. А. та Кучера І. Ю....». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0535359-20>.

Повторні вибори, як правило, призначає орган (виборча комісія), уповноважена встановлювати результати відповідних виборів. Наприклад, повторні місцеві вибори призначає відповідна територіальна виборча комісія (див. коментар до статті 194 цього Кодексу).

Однак повторні вибори Президента України, відповідно до цього Кодексу, призначаються Верховною Радою України за поданням Центральної виборчої комісії (див. коментар до статті 78 цього Кодексу). Таке положення засноване на пункті 7 частини першої статті 85 Конституції, який уповноважує Верховну Раду України призначати вибори Президента України (незалежно від їх виду — чергові, позачергові чи повторні).

День голосування на повторних виборах встановлюється актом про їх призначення.

8. Певне застереження викликає встановлена коментованим положенням можливість визначення *законом* (тобто не Конституцією і не *Виборчим кодексом*) випадків призначення виборів. Прецедентом тут став згаданий вище спеціальний Закон «Про повторні вибори народних депутатів України в одномандатних виборчих округах №№ 94, 132, 194, 197, 223». Однак, оскільки *Виборчий кодекс* є кодифікованим актом, що регулює підготовку і проведення виборів, можливість існування інших законів, які б визначали підстави та умови призначення виборів в Україні, після проведеної кодифікації виборчого законодавства слід визнати сумнівною. Прийняття спеціальних законів, які б регулювали виборчі правовідносини інакше, ніж передбачено *Виборчим кодексом*, підірвало б саму ідею кодифікації, яка в таких умовах втратила б свою основну мету.

9. Частина третя коментованої статті передбачає можливість встановлення дня *повторного голосування* на відповідних виборах.

Інститут повторного голосування (який слід відрізнити від інституту повторних виборів) тісно пов'язаний із мажоритарними виборчими системами і може бути встановлений лише для виборів, на яких відбувається голосування персонально за конкретних кандидатів. У випадку системи абсолютної більшості (в умовах якої для обрання необхідна абсолютна більшість голосів виборців), яка відповідно до цього Кодексу застосовується на виборах Президента України та на виборах міських голів у територіальних громадах з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб, повторне голосування є необхідним елементом виборчої системи у разі нерезультативності (відсутності абсолютної більшості) «первинного» голосування. В умовах мажоритарної системи відносної

більшості щодо виборів сільських, селищних, міських голів та мажоритарної системи в багатомандатних округах щодо виборів депутатів сільських, селищних, міських рад, які застосовуються у громадах з кількістю виборців до 10 тисяч осіб, повторне голосування — винятковий захід у разі, коли через однакову кількість голосів, отриманих різними кандидатами, неможливо у повному обсязі встановити результати виборів. Умови допуску кандидатів до участі в повторному голосуванні визначаються нормативно (див. коментарі до статей 128, 269, 281 цього Кодексу).

День повторного голосування, як і день виборів (день «первинного» голосування), призначається на неділю. Строк, через який проводиться повторне голосування, може визначатися по-різному. На виборах Президента України повторне голосування призначається на третю неділю після *дня виборів* (див. коментар до статті 128 цього Кодексу). На місцевих виборах повторне голосування призначається на неділю *в межах тритижневого строку після дня прийняття рішення* про проведення повторного голосування (див. коментар до статті 281 цього Кодексу); внаслідок цього, як засвідчує практика, повторне голосування може відбутися через чотири і навіть п'ять тижнів після дня виборів. Така відмінність пов'язана з тим, що на місцевих виборах (зокрема, чергових) встановлення підсумків голосування займає більше часу через необхідність опрацювання не одного (як на виборах Президента), а кількох видів виборчих бюлетенів.

## Розділ II. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВИБОРЧОГО ПРАВА

Виборче право належить до тих галузей права, для яких існує загально визнана система основоположних галузевих принципів права, тобто найбільш загальних імперативних правових вимог, у яких виражені сутність та основні суспільно визнані цінності цієї галузі права, і які визначають її зміст і напрями регулювання.

Для галузі права її принципи виконують важливі функції; у контексті правозастосування відзначимо деякі з них.

По-перше, принципи відіграють роль базових положень, на яких будується система галузі права. Це означає, що усі нормативні положення повинні відповідати принципам цієї галузі (не можуть суперечити їм).

По-друге, принципи права виконують регулятивну функцію; вони є загальними регулятивними вимогами, а отже мають бути дотримані при застосуванні правового регулювання.

Ці дві функції разом забезпечують пріоритет (вищу юридичну силу) принципів права порівняно зі звичайними нормами: *в умовах колізії принципу та звичайної норми перевага завжди надається принципові права.*

По-третє, принципи права виконують пізнавальну функцію, насамперед для формування правосвідомості не лише громадян, але й посадових осіб, які реалізують правозастосовну діяльність. Зокрема, усвідомлені принципи виборчого права допомагають краще і більш системно засвоїти і тлумачити звичайні норми виборчого права.

Принципи виборчого права визнані на рівні міжнародного права і закріплені в системі міжнародних виборчих стандартів. Конституція України закріплює п'ять основних принципів права (див. коментар до статті 1 цього Кодексу). Коментований розділ розкриває зміст конституційних принципів виборчого права, а також закріплює деякі інші принципи, що належать до системи принципів виборчого права, — чесних виборів, особистого голосування та добровільної участі у виборах.

Окрім принципів виборчого права, коментований розділ містить положення, які розкривають зміст основних виборчих прав громадян, а також пов'язаних з ними похідних виборчих прав.

Дещо ізольованою у цьому контексті є стаття 18, присвячена використанню інноваційних (цифрових) технологій у виборчому процесі.

### **Стаття 6. Виборчі права громадян України**

1. *Виборчі права громадян України — це гарантовані Конституцією України та цим Кодексом їхні права на участь у виборах, які проводяться в Україні.*

2. *Основні виборчі права громадян України включають:*

1) *право вільно обирати (право голосу на виборах);*

2) *право бути обраним.*

3. *Громадяни України мають також інші права на участь у виборчому процесі, пов'язані з їхніми основними виборчими правами.*

4. *Виборчі права громадян України здійснюються в обсязі і порядку, передбачених виборчим законодавством.*

1. Частина перша коментованої статті надає визначення виборчих прав громадян як їхніх суб'єктивних прав на участь у виборах, у загальних рисах описаних цією статтею.

Суб'єктивні виборчі права належать до політичних прав людини. Виборчі права громадян через можливість участі громадян у виборах забезпечують функціонування державного режиму представницької демократії та політичної системи суспільства.

Суб'єктивні виборчі права, як і права людини та громадянина взагалі, не можуть вважатися «наданими державою». Права людини, за визначенням проф. М. Козюбри, — це визнані світовим співтовариством блага й умови життя, яких може домагатися особа від держави і суспільства, в яких вона живе, та забезпечення яких реально в умовах досягнутого людством прогресу<sup>41</sup>. У сфері суспільного життя такі блага й умови життя полягають у участі у вирішенні публічних справ та інших способах задоволення публічних інтересів, чи не передусім через участь у виборах в ролі відповідного суб'єкта.

Отже, суб'єктивне право пов'язане з *можливістю* (а не *дозволом*) діяти певним чином. Важливо, що носій суб'єктивного права, реалізуючи чи не реалізуючи його, діє з власної волі; він не може бути примушений користуватися своїм правом або бути позбавленим можливості реалізувати суб'єктивне право, яке йому належить. Наявність у суб'єкта певного права означає наявність у суб'єктів, які вступають у правовідносини при реалізації носієм свого права, *обов'язку не перешкоджати*, а за певних умов *сприяти* правомірній реалізації цього права.

<sup>41</sup> Козюбра М. І., Погребняк С. П., Цельєв О. В., Матвеева Ю. І. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. С. 50.

Оскільки при реалізації виборчих прав громадянин обов'язково вступає у правовідносини з державою, то остання зобов'язана створити такі умови, які б гарантували можливість реалізувати виборчі права громадянина за наявності в нього такого бажання. Нормативними гарантіями виборчих прав громадян з боку держави є їх закріплення у Конституції (статті 38, 70, 76, 103, 141) та цьому Кодексі, а також встановлення цим Кодексом процедур їх реалізації та захисту.

2. Частина друга коментованої статті відображає поширене уявлення про існування двох видів основних виборчих прав — активного і пасивного, відомих також під назвами «право обирати» та «право бути обраним».

За загальним визнанням, *активне виборче право* — одне з основних політичних прав; воно має статусний характер (див. коментар до статті 7). Щодо цього права Конституція застосовує дві назви — «право обирати» (стаття 38) та «право голосу» (стаття 70), які широко вживаються.

Однак розуміння *змісту* цього права саме як права, за результатом користування яким конкретний громадянин обирає (надає представницький мандат), слід визнати таким, що не відповідає його реальній суті. За будь-якої виборчої системи завжди існує певна кількість «втрачених» голосів (голосів, поданих не за переможця), тобто голосів, які не впливають на обрання<sup>42</sup>. Оскільки такі голоси не впливають на результати виборів, такі виборці *не обирають*, хоча й *голосують*. Тому реальний зміст активного виборчого права відображається терміном «*право голосу*»: це право виборця подати свій голос (право голосувати) на виборах.

Доповнення назви активного виборчого права словом «вільно» («право *вільно* обирати») слід визнати надлишковим. З одного боку, як уже зазначалося, право голосу як суб'єктивне право завжди має реалізуватися вільно, на розсуд його носія, без примусу чи заборон. З іншого боку, таке формулювання можна розглядати як намагання охопити в назві права голосу також і зміст принципу вільних виборів (див. коментар до статті 14 цього Кодексу).

3. Застосування до пасивного виборчого права назви «право бути обраним» — рудимент радянської доктрини та практики безальтер-

<sup>42</sup> Європейський Суд з прав людини зазначив, що «жодна виборча система не може уникнути втрачених голосів»; див.: European Court for Human Rights. *Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*. Judgment of 2 March 1987. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57536>.



нативних виборів, під час яких кожен висунутий кандидат обов'язково ставав обраним. Як зазначають науковці, точніше було б говорити про «право обиратися» або «право балотуватися на виборах». Визначаючи зміст пасивного виборчого права, Конституційний Суд України вказав: «Передбачене частиною першою статті 38 Конституції України право громадянина “бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” (пасивне виборче право) не можна тлумачити буквально, оскільки йому не відповідає обов'язок виборців голосувати “за” і обрати конкретного громадянина. Це по суті є правом при дотриманні необхідних умов балотуватися на виборах»<sup>43</sup>.

Отже, зміст пасивного виборчого права полягає в тому, що громадянин має *право бути кандидатом* на виборах, тобто *претендувати* на представницький мандат. Водночас у громадянина, який зареєстрований як кандидат на виборах, виникає *законний інтерес* (однак не право) бути обраним.

4. Поряд із двома загально визнаними основними виборчими правами — активним і пасивним — слід розглядати третє — *номінаційне виборче право*, тобто право висувати кандидатів на виборах. Дійсно, усі способи реалізації пасивного виборчого права як права бути кандидатом на виборах (за винятком самовисування) вимагають додаткового (поряд з волею суб'єкта пасивного виборчого права) волевиявлення певного іншого суб'єкта — політичної партії, виборців, які висувують кандидата на зборах чи шляхом збору підписів. Тому висування кандидатів не можна вважати чисто технологічною виборчою процедурою. Зміст цього права очевидний.

Хоча Конституція не згадує право висування кандидатів, воно закріплене Виборчим кодексом (див. коментар до статті 11 цього Кодексу).

5. Частина третя коментованої статті визнає існування, поряд з основними виборчими правами, також і деяких інших прав громадян на участь у виборчому процесі. Вони відомі під назвою похідних виборчих прав, а набуваються відповідними суб'єктами під час виборчого процесу внаслідок наявності та реалізації відповідних основних виборчих прав (тобто внаслідок набуття виборчо-процесуальної правосуб'єктності).

<sup>43</sup> Рішення Конституційного Суду України від 4 грудня 2001 р. № 16-рп/2001 (справа про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-01>.

З кожним основним виборчим правом пов'язані відповідні похідні виборчі права. Зокрема, виборець (суб'єкт права голосу) має право бути членом виборчої комісії, брати участь у передвиборній агітації, бути офіційним спостерігачем або спеціальним представником кандидата чи політичної партії.

Специфіка цих прав виборця полягає у можливості встановлення додаткових (порівняно з основним виборчим правом — правом голосу) обмежень суб'єкта цього права, внаслідок чого деякі виборці (громадяни, які мають право голосу) відповідного похідного права не набувають. Такі обмеження встановлені, наприклад, для права бути членом виборчої комісії (див. коментар до статті 34 цього Кодексу), права брати участь у передвиборній агітації (див. коментар до статті 57 цього Кодексу) чи права бути офіційним спостерігачем (див. коментар до статті 58 цього Кодексу).

З пасивним і номінаційним виборчим правом пов'язаний інший набір похідних виборчих прав. Зокрема, кандидат або політична партія (місцева організація партії) — суб'єкт виборчого процесу (залежно від типу виборів) має право вносити кандидатури до складу тимчасових виборчих комісій (див., наприклад, коментарі до статей 84, 140, 204 цього Кодексу), проводити передвиборну агітацію з фінансуванням відповідних заходів (див. коментар до статті 51 цього Кодексу), мати спеціальне представництво (див. коментарі до статей 111, 165, 236, 238 цього Кодексу), номінувати офіційних спостерігачів (див. коментарі до статей 112, 167, 239 цього Кодексу), оскаржувати будь-які виборчі правопорушення (див. коментар до статті 65 цього Кодексу). На відміну від похідних прав, пов'язаних з правом голосу, усі кандидати (відповідно, усі політичні партії чи їхні місцеві організації) в рамках виборів одного типу мають однакові за змістом похідні права, хоча у випадку політичних партій — з деякими можливими відмінностями в обсязі відповідного права (див., наприклад, коментар до статті 140 цього Кодексу).

6. Частина четверта коментованої статті визначає дві характерні риси законодавчого регулювання виборчих прав: виборче законодавство повинно встановлювати *обсяг* виборчих прав і *порядок* їх здійснення.

Конституційне поняття «обсяг права» Конституційний Суд України визначив як сутнісну властивість, виражену кількісними показниками можливостей, відображених відповідним правом<sup>44</sup>. Обсяг права

<sup>44</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>; Рішення Конституційного Суду України

визначається Конституцією або законом. Тому вимога щодо встановлення обсягу виборчого права законом (у разі, якщо цей обсяг не встановлений Конституцією) є природною. Обсяги виборчих прав, крім двох конституційних (активного і пасивного виборчих прав), встановлені цим Кодексом.

Іншою за своєю природою є вимога встановлення *порядку здійснення виборчих прав*, тобто способу дій суб'єктів виборчого процесу.

Взагалі кажучи, встановлення законом визначеного способу дій характерне передусім для суб'єктів владних повноважень, які, відповідно до частини другої статті 19 Конституції, «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Тому чітка і визначена процедура діяльності у виборчому процесі повинна встановлюватися передусім для виборчих комісій як єдиної категорії суб'єктів виборчого процесу, наділених владними повноваженнями (див. коментар до статті 32 цього Кодексу). Для інших суб'єктів — виборців, кандидатів, політичних партій, офіційних спостерігачів, — для яких «усе, що прямо не заборонено, дозволено» (що відповідає частині першій статті 19 Конституції), встановлення чітко регламентованих способів діяльності вимагає обґрунтування.

Таке обґрунтування випливає з факту, що в публічній сфері коло учасників тих чи інших правовідносин внаслідок самої природи цих правовідносин, як правило, достатньо широке; тому дії одного суб'єкта відповідних правовідносин, спрямовані на реалізацію власних прав, можуть обмежувати (перешкоджати реалізації) права та законні інтереси одночасно багатьох інших суб'єктів. Особливо це стосується виборчого процесу, який визнається найбільш масовим процесом, який знає право. Щоб забезпечити взаємну узгодженість, як цього вимагає стаття 23 Конституції, реалізації виборчих прав і законних інтересів різних суб'єктів, які можуть конкурувати між собою, закон повинен встановлювати достатньо чіткі способи і форми поведінки суб'єктів, які діють на власний розсуд. Саме з цих причин порядок реалізації виборчих прав і законних інтересів усіх суб'єктів виборчого процесу (а не лише виборчих комісій), тобто спосіб їхніх дій у виборчому процесі, підлягає достатньо чіткій регламентації.

Правова регламентація способу дій певного суб'єкта набуває форми *юридичної процедури*, закріпленої *процедурними нормами*. Зазначимо, що встановлення процедури реалізації виборчих прав не обмежує

їх змісту чи обсягу. Однак системність, повнота і чіткість виборчих процедур гарантує дотримання принципів правової визначеності та правової безпеки — складових принципу верховенства права) щодо всіх суб'єктів виборчих прав.

### **Стаття 7. Загальне виборче право**

*1. Вибори в Україні є загальними. Право голосу мають громадяни України, яким на день голосування виповнилося 18 років.*

*2. Не має права голосу громадянин, визнаний судом недеїздатним.*

*3. Громадяни України, які мають право голосу, є виборцями.*

*4. Підставою реалізації виборцем свого права голосу на виборах є його включення до списку виборців на виборчій ділянці відповідно до цього Кодексу.*

*5. Право голосу на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим мають виборці, виборча адреса яких віднесена до території Автономної Республіки Крим.*

*Право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради, сільського, селищного, міського голови мають виборці, виборча адреса яких віднесена до території відповідної територіальної громади.*

*Право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради територіальної громади та сільського, селищного, міського голови мають виборці, виборча адреса яких віднесена до території відповідної територіальної громади.*

*Право голосу на виборах депутатів районної ради мають виборці, виборча адреса яких віднесена до території однієї з територіальних громад відповідного району.*

*Право голосу на виборах депутатів обласної ради мають виборці, виборча адреса яких віднесена до території однієї з територіальних громад відповідної області.*

*Право голосу на виборах депутатів районної у місті ради (у місті з районним поділом, де утворені районні у місті ради) мають виборці, виборча адреса яких віднесена до території відповідного району в місті.*

*Право голосу на додаткових виборах депутатів сільської, селищної ради мають виборці, виборча адреса яких віднесена до території територіальної громади, що приєдналася до іншої територіальної громади в порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».*

*6. Належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначаються його виборчою адресою (крім випадків, передбачених законом).*

*7. Військовослужбовці строкової служби, громадяни України, які проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недеїздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади, та не мають права голосу на місцевих виборах.*

*8. Будь-які прями чи непрямі привілеї або обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переко-*

нань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, інвалідності та стану здоров'я, за мовними або іншими ознаками забороняються. Не допускаються обмеження щодо участі громадян України у виборчому процесі, крім обмежень, передбачених Конституцією України та цим Кодексом.

9. З метою реалізації виборчих прав виборці з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) мають право на забезпечення розумним пристосуванням у відповідності до індивідуальних потреб для безперешкодної участі у виборчому процесі в порядку, визначеному цим Кодексом.

1. Суб'єктивні виборчі права належать до політичних прав, реалізація яких вимагає певного рівня суспільної зрілості індивіда. Це означає неминучість встановлення певних критеріїв володіння тим чи іншим виборчим правом, які прийнято називати виборчими цензами. Доктрина виборчого права стверджує, що *принцип загального виборчого права визначає носія відповідного суб'єктивного виборчого права шляхом встановлення природних чи суспільно визнаних* (прийнятних в умовах конкретного суспільства) *виборчих цензів* та визнання усіх інших обмежень (цензів) неприпустимими, тобто такими, що безпідставно обмежують коло носіїв відповідного права і є дискримінаційними.

Коментована стаття має за мету розкрити зміст принципу загального виборчого права. Однак вона обмежується застосуванням цього принципу до активного виборчого права. Внаслідок істотної відмінності цензів, які надають можливість балотуватися на відповідних виборах, зміст принципу загального виборчого права стосовно пасивного виборчого права цей Кодекс конкретизує стосовно окремих типів виборів (див. коментарі до статей 75, 134, 193 цього Кодексу).

2. Викладена в першому реченні частини першої позиція, яка проголошує всі вибори в Україні загальними, базується на змішуванні двох різних категорій — загальних виборів і загального виборчого права.

Загальними прийнято називати вибори, до участі у яких залучено (має право брати участь у голосуванні) увесь виборчий корпус держави, який здійснює повноваження народу — носія суверенітету. Загальними є чергові та позачергові загальнодержавні вибори (див. коментар до статті 3 цього Кодексу).

Однак деякі парламентські вибори при застосуванні виборчих систем, що спираються на електорат, розділений на окремі, незалежні між собою виборчі округи, та залежно від способу заміщення вакантних мандатів можуть не бути загальними. Наприклад, в умовах змішаної виборчої системи, яка застосовувалася на виборах народних депутатів України протягом 1998–2004 та 2012–2019 років, заповнення вакансій

у разі дострокового припинення мандатів народних депутатів України, обраних в одномандатних округах, відбувалося (і буде відбуватися до завершення строку повноважень Верховної Ради України IX скликання; див. коментар до підпункту 2 пункту 2 Розділу XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення» цього Кодексу) на *проміжних виборах*, які проводяться на частині території держави, в окремому одномандатному виборчому окрузі (див. коментар до статті 3 цього Кодексу). *Частковими* є також повторні вибори, які проводяться у разі нерезультативності (визнання недійсними або такими, що не відбулися) чергових, позачергових чи проміжних виборів в окремому виборчому окрузі. Такі вибори не є загальними, оскільки в голосуванні в них беруть участь лише виборці, віднесені до відповідного виборчого округу, тобто *частина народу*.

Місцеві вибори внаслідок їх правової природи проводяться в окремих адміністративно-територіальних одиницях; як випливає з приписів частин п'ятої — сьомої коментованої статті (див. нижче), їх не можна вважати загальними (див. також коментарі до статей 3, 194 цього Кодексу). Місцеві вибори, які проводяться на всій території України, прийнято називати *повсюдними*.

3. Принцип *загального виборчого права*, закріплений серед інших принципів у статті 71 Конституції, характеризує не вибори як суспільно-політичне явище і не виборчий процес відповідних виборів, а, як уже зазначалося, суб'єктивні виборчі права. Друге речення частини першої, а також частина друга коментованої статті відтворюють положення двох частин статті 70 Конституції, яка встановлює природні та суспільно-визнані вимоги (виборчі цензи) стосовно *суб'єкта права голосу*, визначаючи тим самим зміст принципу загального виборчого права в аспекті активного виборчого права.

*Ценз громадянства* (визнання права голосу на виборах лише за громадянами держави) достатньо поширений; окремі винятки, в яких право голосу надається іноземцям, мають історичне походження (як у Сполученому Королівстві, де право голосу належить також громадянам Ірландської Республіки — резидентам держави), або визначаються належністю до наддержавних об'єднань (як право голосу на деяких виборах у державах — членах Європейського Союзу).

Стаття перша Закону «Про громадянство України» визначає громадянство України як правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що виявляється в їхніх взаємних правах та обов'язках. Реалізація права голосу є одною з найважливіших і найбільш поширеною формою участі громадян у здійсненні цих взаємних прав і обов'язків че-

рез участь в управлінні державними справами (стаття 38 Конституції) і, більш загально, у здійсненні суверенітету народу (стаття 5 Конституції), який, як це випливає з Преамбули Конституції, є спільнотою всіх громадян України.

Вітчизняне виборче право не ставить наявність права голосу в залежність від часу і способу набуття громадянства України; достатньо факту наявності громадянства України на час проведення виборів.

Проблема права голосу для осіб з подвійним (чи навіть множинним) громадянством вирішується вітчизняним виборчим правом на підставі положення пункту 2 статті 2 Закону «Про громадянство України»: особа з подвійним громадянством за наявності громадянства України у правових відносинах з Україною вважається громадянином України. Отже, біпатриди мають право голосу у тому ж обсязі, що й інші громадяни України; наявність іншого громадянства в цих правовідносинах ігнорується. Такий підхід, закріплений у Законі «Про громадянство України», дещо розширює можливості біпатридів порівняно з Європейською конвенцією про громадянство (ратифікованою Україною у 2006 році), відповідно до частини першої статті 17 якої біпатриди мають такі ж права та обов'язки, як і інші громадяни держави, за умови проживання на території цієї держави.

*Віковий ценз* у формі вимоги досягнення віку 18 років на день голосування (у формулюванні статті 70 Конституції — на день проведення виборів; див. коментар до статті 5 цього Кодексу) вважається природним і означає досягнення віку достатнього розуміння суспільно-політичних процесів. За своїм походженням цей ценз пов'язаний з інститутом повної цивільної дієздатності, яка, як правило, досягається у віці 18 років (частина перша статті 34 Цивільного кодексу). Однак слід наголосити не лише на змістовній відмінності вікового виборчого цензу (з яким пов'язується набуття громадянином права голосу) від віку досягнення повної цивільної дієздатності (яка означає можливість реалізовувати у повному обсязі *цивільні* права фізичної особи); відсутність безпосереднього зв'язку між цими двома інститутами, виражається також у тому, що право голосу не набувається, якщо повна цивільна дієздатність настає у більш ранньому віці (частина друга статті 34, стаття 35 Цивільного кодексу).

4. *Ценз дієздатності*, встановлений щодо права голосу частиною другою статті 70 Конституції і відтворений у частині другій коментованої статті, встановлює публічно-правові наслідки (у вигляді втрати права голосу на виборах) для осіб, які визнані недієздатними у віці повної цивільної дієздатності.

Такі наслідки для права голосу пов'язані з об'єктивними підставами визнання особи недієздатною. Відповідно до частини першої статті 39 Цивільного кодексу, особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу нездатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. Очевидно, що нездатність усвідомлювати значення своїх дій означає, що особа не може усвідомлено здійснювати свої суб'єктивні права не лише у приватній, але й у публічній сфері.

Визнання особи недієздатною здійснюється виключно судом у порядку окремого провадження, який визначений Главою 2 Розділу IV «Окреме провадження» Цивільного процесуального кодексу. У разі визнання особи недієздатною над нею встановлюється опіка (стаття 41 Цивільного кодексу, частина перша статті 300 Цивільного процесуального кодексу). Опікун недієздатної особи вчиняє цивільні правочини від імені недієздатної особи. Однак опікун не уповноважений здійснювати політичні суб'єктивні права недієздатної особи, зокрема її право голосу.

5. Частина третя коментованої статті надає визначення поняття «виборець». Цим терміном позначається індивід, який відповідає критеріям володіння правом голосу відповідно до умов, визначених статтею 70 Конституції. Це означає не лише можливість індивіда проголосувати на виборах, але й наявність у нього низки інших суб'єктивних прав у публічно-правовій сфері. Наприклад, відповідно до статті 6 Закону «Про політичні партії в Україні», членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах; виборець (тобто особа, яка має право голосу відповідно до статті 70 Конституції) може брати участь у процесі ініціювання всеукраїнського референдуму шляхом участі у зборах виборців щодо ініціювання референдуму або підписом у підписному листі на підтримку ініціативи референдуму (статті 30, 32 Закону «Про всеукраїнський референдум»). Примірний статут територіальної громади, розроблений Асоціацією міст України, передбачає, що повноправними членами територіальної громади, які володіють муніципальною правоздатністю та дієздатністю в повному обсязі, є жителі населених пунктів громади, які відповідно до Конституції України мають активне виборче право<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Примірний статут територіальної громади, стаття 2.3.1. *Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад* / Асоціація міст України. Київ, 2016. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/63/mod1web.pdf>.



Таким чином, відповідність індивіда критеріям статті 70 Конституції, відтвореним у частинах першій і другій коментованої статті, означає наділення його повною дієздатністю в публічно-правовій сфері, тобто статусом *публічно дієздатного громадянина*. Саме цей статус індивіда позначається терміном «виборець».

6. Частина четверта коментованої статті визначає підставою реалізації виборцем права голосу на виборах його включення до списку виборців на відповідній виборчій дільниці. Слід визнати некоректним вживання законодавцем терміна «підстава» в цьому контексті.

Слово «підстава» означає «те головне, на чому базується, ґрунтується щось»<sup>46</sup>. Підставою для *реалізації* виборцем права голосу є *наявність* в нього такого права. Держава, зі свого боку, зобов'язана забезпечити *умови* для безперешкодної реалізації виборцем наявного у нього права голосу. Однією з основних таких умов є обов'язкове включення кожного виборця, який має право голосу на відповідних виборах, до списку виборців на одній із виборчих дільниць, на яких має бути організовано проведення голосування. Дотримання цієї умови забезпечується складанням списків виборців на основі відомостей Державного реєстру виборців (див. коментар до статті 39 цього Кодексу), який, відповідно до статті 3 Закону «Про Державний реєстр виборців», має загальний характер, чим забезпечується включення до Реєстру всіх виборців незалежно від місця їх проживання чи перебування з метою реалізації принципу загального виборчого права.

Виборчий кодекс передбачає низку процедур, спрямованих на забезпечення дотримання включення кожного виборця, який має право голосу на відповідних виборах, до списку виборців на відповідній виборчій дільниці (див. коментарі до статей Розділу VI «Списки виборців» цього Кодексу).

7. Усі виборці за статусом (тобто індивіди, які відповідають вимогам трьох цenzів, зазначених у статті 70 Конституції) мають право голосу під час загальнодержавних виборів, які є загальними. Частина п'ята коментованої статті у відповідних абзацах визначає суб'єкта права голосу для кожного типу місцевих виборів — виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; депутатів сільської, селищної, міської ради; сільського, селищного, міського голови; депутатів районної ради; депутатів обласної ради; депутатів районної в місті ради.

<sup>46</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і гол. ред В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2003. С.782.

На місцевих виборах наявність права голосу у виборця обумовлюється додатковою умовою — належністю до відповідного територіального колективу (територіальної громади). Частина перша статті 141 Конституції надає активне виборче право *жителям* села, селища, міста, району, області, встановлюючи таким чином *ценз осілості* — вимогу *проживання* на відповідній території для наявності права голосу на місцевих виборах. Зазначений ценз осілості (в межах відповідної території) разом із цензами, встановленими статтею 70 Конституції, визначає суб'єкта права голосу на відповідних місцевих виборах.

Абзац другий частини п'ятої визначає суб'єкта права голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради та на виборах сільського, селищного, міського голови через належність виборців до відповідної територіальної громади повністю відповідно до статей 140 та 141 Конституції.

Зазначимо водночас, що абзаци другий та третій частини п'ятої, попри мінімальну текстувальну відмінність, ідентичні за своїм нормативним змістом. Наявність обох абзаців у тексті Кодексу слід визнати прикрою *lapsus calami* (технічною помилкою) законодавця, неприпустимою на такому рівні юридичної техніки.

Абзаци четвертий та п'ятий визначають суб'єкта права голосу на виборах районної та обласної ради через належність до однієї з територіальних громад, відповідно, району чи області. Цим конкретизується положення частини першої статті 141 Конституції. Коментоване положення акцентує той факт, Конституція передбачає існування територіальних колективів лише жителів територіальної громади, а не району чи області.

Визначення суб'єкта права голосу в абзацах шостому та сьомому, у зв'язку з відсутністю на відповідному рівні територіальної громади як колективу жителів, дещо відрізняється: наявність права голосу у виборця визначається через його «належність» до відповідної *території*.

Зокрема, абзац шостий визначає суб'єкта права голосу на виборах депутатів районних у місті рад (у містах з районним поділом, де за рішенням відповідної міської ради районні в місті ради утворені й обираються) віднесенням виборця до території відповідного району в місті.

Абзац сьомий визначає суб'єкта права голосу на додаткових (*часткових*) виборах депутатів ради об'єднаної територіальної громади, що проводяться на території громади, яка приєднується до вже існуючої (тобто перестала існувати). У зв'язку з завершенням реформування територіальних громад, яке відбулося перед черговими місцевими виборами 2020 року, надалі проведення додаткових виборів можна вважати рідкісним винятком.

Особливе місце серед місцевих виборів займають вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим внаслідок спеціального статусу автономії. Абзац перший частини п'ятої визначає суб'єкта права голосу на цих виборах — виборців, які належать до територіального колективу жителів Автономної Республіки Крим, як це передбачено статтею 6 Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженої Законом України. Існування такого територіального колективу (на відміну від жителів району та області) відображає автономний статус Автономної Республіки Крим у складі унітарної Української держави (Розділ X Конституції України); за своїм змістом ця автономія означає наявність регіонального самоврядування. Зазначимо, що у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим не проводяться.

8. Належність громадянина до територіальної громади як умова участі в місцевому самоврядуванні передбачена статтею 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»; однак ніяких критеріїв належності до територіальної громади цей Закон не встановлює. По суті, такий критерій має бути заснований на положеннях статей 140 та 141 Конституції, які пов'язують здійснення місцевого самоврядування з *жителями* відповідних поселень, а також (через запровадження таким чином цензу осілості) визначають суб'єкта права голосу на місцевих виборах.

Частина п'ята коментованої статті, кваліфікуючи суб'єкта права голосу на місцевих виборах відповідного типу, визначає належність виборця до певної територіальної громади) через категорію *виборчої адреси*, віднесеної до відповідної території. У зв'язку з цим її слід розглядати у поєднанні з частиною шостою коментованої статті, яка не лише пов'язує з виборчою адресою належність громадянина до відповідної територіальної громади, але й визнає виборчу адресу *критерієм проживання* на відповідній території, надаючи тлумачення цензу осілості.

Виборча адреса не визначається коментарем Кодексу; визначення та зміст цього поняття надає Закон «Про Державний реєстр виборців».

Насамперед слід зауважити, що, відповідно до статті 7 зазначеного Закону, виборча адреса належить до відомостей про *виборця*, тобто громадянина, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України. Отже, громадяни, які не мають права голосу, не можуть мати виборчої адреси, а тому виборча адреса не може служити загальним критерієм місця проживання громадянина, а тим більше індивіда (фізичної особи), який не має статусу громадянина.

Поняття «житель» та пов'язане з ним поняття «місце проживання» належать до недостатньо визначених у вітчизняному праві. Нормативні дефініції місця проживання містяться у двох законодавчих актах — Цивільному кодексі (стаття 29) та Законі «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (абзац п'ятий статті 3). Обидва визначення близькі, хоча й не ідентичні, однак містять істотну нечіткість, оскільки пов'язують місце проживання з житлом особи. Це суперечить правовій позиції Конституційного Суду України, який вказав: «За змістом статті 24 Конституції України під словосполученням “місце проживання” мається на увазі місце проживання громадян за територіальною ознакою (село, селище, місто чи інша адміністративно-територіальна одиниця), а не конкретне жите приміщення (будинок, квартира, службова квартира)»<sup>47</sup>. Чинні законодавчі формулювання визначень місця проживання не відповідають тлумаченню змісту цього конституційного терміна, наданому Конституційним Судом України.

Відповідно до статті 6 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», юридична фіксація місця проживання здійснюється шляхом реєстрації. Порядок реєстрації місця проживання встановлений зазначеним Законом і Правилами реєстрації місця проживання, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України<sup>48</sup>; така реєстрація є обов'язком, а не правом індивіда. Однак з різних причин помітна частина населення України реально проживає не за зареєстрованим місцем проживання, часто не маючи можливості через об'єктивні перешкоди зареєструвати своє фактичне місце проживання.

Невідповідності між фактичним місцем проживання особи та формальною його реєстрацією передусім відбиваються на умовах реалізації активного виборчого права громадян України. Зокрема, для місцевих виборів питання належності особи до відповідної територіальної громади стає визначальним щодо участі чи неучасті у відповідних виборах. Особливо загострилася ця проблема у зв'язку з забезпеченням виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, оскільки вони зберігають свою офіційну реєстрацію місця проживання на тимчасово окупованих територіях, які були змушені покинути.

<sup>47</sup> Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/2000 від 28 вересня 2000 року у справі про приватизацію державного житлового фонду. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-00>.

<sup>48</sup> Правила реєстрації місця проживання, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 року № 207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-p>.

Однак виборча адреса, як вона визначена статтею 8 Закону «Про Державний реєстр виборців», не обов'язково пов'язана з місцем проживання (формально зареєстрованим чи фактичним); відповідно до частини третьої статті 8 зазначеного Закону, виборець має право на власний розсуд змінити свою виборчу адресу без будь-якого обґрунтування. Зокрема, частина п'ята статті 20 Закону «Про Державний реєстр виборців», яка визначає порядок звернення виборця щодо зміни його виборчої адреси, звільняє заявника від подання будь-яких документів, які б підтверджували факт його проживання за обраною ним адресою. Більше того, Центральна виборча комісія затвердила Порядок розгляду звернення виборця щодо зміни виборчої адреси<sup>49</sup>, пункт 3.3 якого встановлює, що орган ведення Реєстру може (однак не зобов'язаний) провести перевірку вказаних у заяві відомостей щодо зміни виборчої адреси. Подібно затверджений Центральною виборчою комісією Порядок визначення виборчої адреси виборця, який не має зареєстрованого місця проживання<sup>50</sup>, передбачає, що виборець у своїй заяві до органу ведення Державного реєстру виборців зазначає адресу житла, за якою фактично проживає та яку просить визначити його виборчою адресою; і в цьому випадку орган ведення Реєстру може, але не зобов'язаний перевіряти відомості, зазначені в заяві (пункти 1.2, 3.4 Порядку).

За таких умов немає підстав вважати виборчу адресу юридичним підтвердженням (нехай і фактичного) місця проживання, а отже критерієм належності до територіальної громади.

Практика місцевих виборів 2020 року засвідчила численні приклади користування (зокрема зловживань) правом зміни виборчої адреси з метою подати голос на виборах у територіальній громаді, до якої відповідний виборець у дійсності не належить (не має в ній зареєстрованого місця проживання і не проживає фактично).

Судова практика щодо подібних проблем неоднозначна. Наприклад, рішенням Якимівського районного суду Запорізької області визнано 16 осіб, які змінили свою виборчу адресу у вересні 2020 року, такими, що протиправно включені до списків виборців у селищі Кирилівка Мелітопольського району Запорізької області, оскільки вони не зареєстровані в будинку, за яким вони визначили свою виборчу адресу,

<sup>49</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 18 травня 2020 року № 88 «Про Порядок розгляду звернення виборця щодо зміни виборчої адреси відповідно до частини третьої статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0088359-20>.

<sup>50</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 11 червня 2020 року № 103 «Про Порядок визначення виборчої адреси виборця, який не має зареєстрованого місця проживання». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0103359-20>.

фактично не проживають і не орендують будинок, і зобов'язав виборчу комісію виключити цих осіб зі списку виборців у селищі Кирилівка<sup>51</sup>.

В іншому випадку Овідіопольський районний суд Одеської області визнав протиправним включення до списків виборців у селі Кароліно-Бугаз 149 громадян, які реально не проживали в цьому населеному пункті, однак безпосередньо перед місцевими виборами 2020 року змінили свою виборчу адресу з метою, на думку суду, незаконно взяти участь у виборах депутатів Кароліно-Бугазької сільської ради та Кароліно-Бугазького сільського голови<sup>52</sup>. Однак зазначене судове рішення було скасоване постановою П'ятого апеляційного адміністративного суду<sup>53</sup>.

У подібній ситуації рішенням Києво-Святошинського районного суду було відмовлено в задоволенні вимоги виключення зі списку виборців на одній з виборчих діляниць 160 громадян, хоча ці громадяни були включені до списку за адресами, за якими в цих громадян не зареєстровано право власності на житлові приміщення, немає родинних зв'язків із власниками приміщення, а на наявній площі приміщення не може фізично проживати така значна кількість осіб, які не є родичами між собою<sup>54</sup>.

Така судова практика засвідчує необхідність більш чіткого нормативного регулювання питання зміни виборчої адреси під час місцевих виборів для забезпечення дотримання конституційних положень щодо права *жителів* на участь у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема права голосу на місцевих виборах.

9. Частина сьома коментованої статті визначає категорії виборців за статусом (відповідно до статті 70 Конституції), які вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади, а отже не мають права голосу на місцевих виборах у жодній територіальній громаді.

Природно, що права голосу на місцевих виборах в Україні не мають виборці — громадяни України, які проживають за межами території України. Оскільки вони не є жителями жодного українського села, селища, міста, вони не можуть належати до жодної територіальної громади в Україні.

<sup>51</sup> Рішення Якимівського районного суду Запорізької області від 22 жовтня 2020 року у справі № 330/2511/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92374817>.

<sup>52</sup> Рішення Овідіопольського районного суду Одеської області від 23 жовтня 2020 року у справі № 509/5299/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92376572>.

<sup>53</sup> Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 24 жовтня 2020 року у справі № 509/5299/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92382086>.

<sup>54</sup> Рішення Києво-Святошинського районного суду Київської області від 22 жовтня 2020 року у справі № 369/13363/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92375264>.

Віднесення військовослужбовців строкової служби до осіб, які не належать до жодної територіальної громади, засноване на їхньому правовому статусі та умовах проходження строкової військової служби, що визначається Статутом внутрішньої служби Збройних сил України, затвердженого Законом України. Відповідно до статті 131 цього Статуту, військовослужбовці строкової служби розміщуються в казармах, а вибуття їх за межі гарнізону (крім відряджень і відпусток) забороняється. Отже, у військовослужбовців строкової служби нема спільних із жителями територіальної громади місцевих інтересів, пов'язаних із побутом, середовищем проживання, інфраструктурою та ін., що означає брак підстав для їх віднесення до громади як спільноти жителів.

Тим більше відсутні підстави вважати належними до територіальної громади тих громадян-виборців, які перебувають у місцях позбавлення волі. Позбавлення волі — це вид покарання, передбачений статтею 51 Кримінального кодексу України. Засуджені до позбавлення волі відбувають покарання в установах виконання покарань, визначених частиною другою статті 11 Кримінально-виконавчого кодексу України. Режим перебування засуджених до позбавлення волі в таких установах (стаття 102 Кримінально-виконавчого кодексу) виключає можливість належності таких осіб до будь-якої територіальної громади; отже, вони, навіть маючи статус виборця відповідно до статті 70 Конституції, не можуть мати права голосу на будь-яких місцевих виборах.

Зауважимо, що положення частини сьомої коментованої статті не дають відповіді на питання про наявність права голосу на місцевих виборах у громадян-виборців, які відбувають покарання за вироком суду у вигляді арешту чи обмеження волі, що, відповідно до статті 51 Кримінального кодексу України, не вважається покаранням у вигляді позбавлення волі. Тим більше бракує визначеності щодо зазначеного права в осіб, які перебувають у слідчих ізоляторах на стадії досудового слідства і судового процесу (тобто осіб, які не є засудженими).

Недоречною в контексті частини сьомої коментованої статті є згадка про осіб, визнаних судом недієздатними. Такі особи відповідно до статті 70 Конституції не мають права голосу на будь-яких (у тому числі на загальнодержавних), а не лише на місцевих виборах, а отже вони не є виборцями за статусом. Твердження про те, що особи, визнані судом недієздатними, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади, безпідставне, як і щодо інших недієздатних осіб, зокрема неповнолітніх. Ця ситуація підкреслює, що належність до територіальної громади — є додатковим критерієм щодо наявності права голосу на місцевих виборах; первинним (хоча й недостатнім) кри-

терієм є наявність статусу публічно-дієздатного громадянина-виборця, тобто наявність права голосу відповідно до статті 70 Конституції.

10. Частина восьма коментованої статті в першому реченні відтворює принцип формальної (юридичної) рівності, викладений у частині другій статті 24 Конституції, стосовно основних виборчих прав — права голосу та права балотуватися на виборах. З цієї причини зазначені положення більш доречні в контексті принципу рівного виборчого права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу).

Конституційний характер зазначених виборчих прав, відповідно до частини першої статті 64 Конституції, виключає можливість їх обмеження положеннями цього Кодексу. Перелік ознак, за якими прямо заборонено прямі чи непрямі привілеї чи обмеження виборчих прав, у коментованому положенні розширено порівняно зі статтею 24 Конституції ознаками інвалідності та стану здоров'я. Таке доповнення (в частині привілеїв) не можна визнати вдалим з огляду на положення частини дев'ятої цієї статті (див. коментар нижче).

Друге речення частини восьмої коментованої статті забороняє обмеження прав на участь у виборчому процесі (див. коментар до статті 6 цього Кодексу), додаткові до встановлених Конституцією та цим Кодексом. Похідні виборчі права, на відміну від двох основних — активного і пасивного, — закріплені не Конституцією, а цим Кодексом; тому всі їх обмеження мають законодавчий, а не конституційний характер (див. коментар до статті 9 цього Кодексу).

11. Частина дев'ята коментованої статті містить положення, спрямовані на позитивну дискримінацію спеціальної соціальної групи виборців — виборців із порушенням здоров'я у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком. Мета заходів позитивної дискримінації полягає в забезпеченні більшої *фактичної рівності* умов для реалізації виборчих прав виборцями, які об'єктивно перебувають у менш сприятливих обставинах порівняно з загальною категорією виборців.

Законодавчо передбачене право таких виборців на відповідні заходи (забезпечення *розумним пристосуванням*, у термінології Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю<sup>55</sup>) передбачає обов'язок держави (насамперед в особі виборчих комісій як органів адміністрування виборів) вжити таких заходів, адресованих цій категорії виборців. На-

<sup>55</sup> Конвенція про права осіб з інвалідністю. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71).



явність такого обов'язку певною мірою спростовує заборону привілеїв щодо виборчих прав у зв'язку з інвалідністю та станом здоров'я. Як відомо, привілеєм вважається певне відхилення в обсязі права, основна мета якого — поліпшення становища певних осіб чи соціальних груп. Заходи позитивної дискримінації є за своєю суттю суспільно виправданими привілеями.

Такі заходи позитивної дискримінації насамперед повинні вживатися для забезпечення можливості виборцям з порушенням здоров'я взяти участь у голосуванні на виборах. Наприклад, для забезпечення умов для голосування виборців, які перебувають у стаціонарних закладах охорони здоров'я, утворюються спеціальні виборчі дільниці (див. коментар до статті 30 цього Кодексу); виборцям, нездатним самостійно пересуватися, надається можливість проголосувати за місцем перебування (див. коментар до статті 119 цього Кодексу). Приміщення для голосування повинно бути обладнане так, щоб забезпечити умови для голосування виборців з порушенням здоров'я (див. коментар до статті 62 цього Кодексу); виборець, який внаслідок порушення здоров'я не може самостійно заповнити виборчий бюлетень або опустити його у виборчу скриньку, має право скористатися допомогою іншого виборця (див. коментар до статті 118 цього Кодексу).

У деяких випадках Кодекс не конкретизує заходів розумного пристосування для виборців із порушенням здоров'я, залишаючи це на розсуд відповідної виборчої комісії; зокрема, це передбачено для забезпечення безперешкодної участі в роботі виборчої комісії члена виборчої комісії, який має порушення здоров'я (див. коментар до статті 38 цього Кодексу), чи для ознайомлення виборців з порушенням здоров'я з інформаційними плакатами та інформаційними буклетами (див., наприклад, коментарі до статей 107, 116, 163, 233 цього Кодексу).

### **Стаття 8. Документи, які підтверджують особу та громадянство виборця**

1. Документом, який підтверджує особу та громадянство України виборця, є:
  - 1) паспорт громадянина України (у вигляді паспортної книжечки або картки);
  - 2) тимчасове посвідчення громадянина України (для осіб, недавно прийнятих до громадянства України);
  - 3) картка (довідка) установи кримінально-виконавчої системи, що повинна містити: прізвище, ім'я, по батькові, число, місяць, рік народження, громадянство, фотографію особи, підпис керівника та печатку установи (для осіб, які перебувають в установах виконання покарань або слідчого ізолятора);

- 4) паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- 5) дипломатичний паспорт;
- 6) службовий паспорт;
- 7) військовий квиток (для військовослужбовців строкової служби).

2. Документи, зазначені у пунктах 1, 2 і 7 частини першої цієї статті, є підставою для отримання виборчого бюлетеня і можуть бути використані на звичайних та спеціальних виборчих дільницях під час голосування на загальнодержавних виборах.

3. Документ, зазначений у пункті 3 частини першої цієї статті, є підставою для отримання виборчого бюлетеня і може бути використаний на спеціальній виборчій дільниці, утвореній у відповідній установі виконання покарань або слідчому ізоляторі, під час голосування на загальнодержавних виборах.

4. Документи, зазначені у пунктах 4б частини першої цієї статті, є підставою для отримання виборчого бюлетеня і можуть бути використані на закордонних виборчих дільницях, а також на спеціальних виборчих дільницях, утворених на суднах, що перебувають у плаванні під Державним Прапором України, та на полярній станції України під час голосування на загальнодержавних виборах.

5. На закордонних виборчих дільницях, утворених у державах, до яких дозволений виїзд громадян України за паспортом громадянина України, підставою для отримання бюлетеня може бути паспорт громадянина України.

6. Документи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої цієї статті, є підставою для отримання виборчого бюлетеня і можуть бути використані на звичайних та спеціальних виборчих дільницях під час голосування на місцевих виборах.

1. Під час проведення голосування виборця, при реєстрації кандидата та в інших випадках реалізації виборчих прав (зокрема похідних прав виборців на участь у виборчому процесі) виникає природна проблема ідентифікації особи та підтвердження її статусу виборця, тобто відповідності особи до виборчих цензів громадянства України та досягнення встановленого віку.

Стаття 5 Закону «Про громадянство України» надає перелік документів, які підтверджують громадянство України, який містить 8 документів. Ці ж документи визначені як документи, які посвідчують особу та підтверджують громадянство України, пунктом 1 частини першої статті 13 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Коментована стаття уточнює перелік документів, які можуть бути використані для ідентифікації виборця у процесі реалізації його виборчих прав, та визначає умови їх використання.

2. Частина перша коментованої статті містить вичерпний перелік семи видів документів, які можуть бути використані з метою підтвердження особи виборця та його громадянства. Цей перелік містить

п'ять документів із восьми, зазначених у статті 5 Закону «Про громадянство України» та в пункті 1 частини першої статті 13 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», а також два документи, які в зазначених Законах не згадуються (пункти 3 та 7 частини першої коментованої статті). Відмінності між двома переліками обумовлені різними цілями та умовами, у яких вони можуть бути використані.

3. *Паспорт громадянина України* — найбільш поширений документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України. Пункт 1 частини першої коментованої статті передбачає можливість використання паспорта громадянина України у вигляді паспортної книжечки або у вигляді картки.

Стаття 21 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» встановлює форму паспорта громадянина України у вигляді картки, що містить безконтактний електронний носій.

Постановою Кабінету Міністрів України № 302 від 25 березня 2015 року<sup>56</sup> (з наступними змінами, чинна в редакції 4 березня 2020 року) затверджено зразки та технічні описи бланка паспорта громадянина України у вигляді картки як з безконтактним електронним носієм, так і без такого носія. Водночас пунктом 3 цієї постанови передбачено припинення з 2016 року видання паспорта громадянина України у вигляді картки без безконтактного електронного носія.

Крім того, залишається чинним Положення про паспорт громадянина України, затверджене Постановою Верховної Ради України № 2503-ХІІ від 26 червня 1992 року (у редакції Постанови від 2 вересня 1993 року № 3423-ХІІ із наступними змінами). Пункт 3 зазначеного Положення передбачає, що бланки паспортів виготовляються у вигляді паспортної книжечки або паспортної картки за єдиними зразками, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. Форма паспорта громадянина України у вигляді паспортної книжечки визначена зазначеним Положенням; зразок бланка паспорта громадянина України у

<sup>56</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-p>.

формі паспортної книжечки затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 353 від 4 червня 1994 року<sup>57</sup>.

Відповідно до пункту 1 Розділу V «Перехідні положення» Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», документи, зокрема, ті, що посвідчують особу і підтверджують громадянство України, видані до дня набрання чинності цим Законом, є чинними до закінчення строку їх дії та не підлягають обов'язковій заміні.

Постановою Кабінету Міністрів України № 302 від 25 березня 2015 року було передбачено також припинення видання нових паспортів громадянина України у вигляді паспортної книжечки. Однак Велика Палата Верховного Суду 19 вересня 2018 року прийняла рішення, згідно з яким було надано дозвіл оформити та видати позивачці паспорт громадянина України у формі книжечки<sup>58</sup>. Приймаючи таке рішення, Велика Палата вказала, що впровадження новітніх технологій не повинно бути безальтернативним і примусовим. Громадяни, які відмовляються приймати ці технології, повинні мати альтернативу — використання традиційних методів ідентифікації особи. У зв'язку з цим Кабінет Міністрів вніс зміни до постанови № 302 від 25 березня 2015 року<sup>59</sup>, передбачивши можливість до законодавчого врегулювання питання завершення оформлення та видачі паспорта громадянина України зразка 1994 року видання таких паспортів громадянам України, щодо яких прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання Державної міграційної служби оформити та видати паспорт громадянина України зразка 1994 року. На виконання цієї постанови Міністерство внутрішніх справ України видало наказ, яким затвердило Тимчасовий порядок оформлення і видачі паспорта громадянина України<sup>60</sup> (у вигляді паспортної книжечки).

Таким чином, для цілей ідентифікації виборця та підтвердження його громадянства може використовуватися паспорт громадянина

<sup>57</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 1994 року № 353 «Про затвердження зразка бланка паспорта громадянина України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-94-p>.

<sup>58</sup> Постанова Верховного Суду (Велика Палата) від 19 вересня 2018 року у справі № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76822787>.

<sup>59</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2019 року № 398 «Про внесення зміни до пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398-2019-p>.

<sup>60</sup> Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 6 червня 2019 року № 456 «Про затвердження Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0620-19>.

України у трьох різних формах: у вигляді паспортної книжечки (зразка 1994 року), у вигляді картки, що не містить безконтактного електронного носія (виданого не пізніше ніж 2016 року) або у вигляді картки з безконтактним електронним носієм.

Зауважимо, що, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 1363 від 23 грудня 2020 року<sup>61</sup> в рамках експерименту в мобільному додатку «Дія» запроваджено використання електронних паспортів громадян України. Проте цей експеримент не поширюється на ідентифікацію виборця та підтвердження його громадянства у правовідносинах, пов'язаних із реалізацією виборчих прав.

**4. Тимчасове посвідчення громадянина України** — документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України і видається особі, яка набула громадянства України та взяла зобов'язання припинити іноземне громадянство протягом двох років з дня набуття громадянства України. Відповідно до статті 28 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», тимчасове посвідчення має форму книжечки з безконтактним електронним носієм. Тимчасове посвідчення громадянина України містить фотографію (відцифрований образ обличчя) особи; серед інших відомостей зазначається також дата народження громадянина, що дає змогу встановити наявність у нього активного виборчого права.

Тимчасове посвідчення громадянина України — документ з обмеженим часом дії: воно видається на строк до двох років, протягом яких особа має позбутися іноземного громадянства. Після припинення іноземного громадянства (на підставі документа, що засвідчує припинення такого громадянства, або декларації про відмову від іноземного громадянства) особі видається паспорт громадянина України. Отже, протягом часу дійсності тимчасового посвідчення громадянина відповідна особа по суті має подвійне громадянство.

**5. Паспорт громадянина України для виїзду за кордон**, відповідно до частини першої статті 22 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України,

<sup>61</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 року № 1363 «Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження комплексу організаційно-технічних заходів з виявлення вразливостей і недоліків у налаштуванні інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, в яких обробляються державні інформаційні ресурси». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2020-p>.

посвідчують особу чи її спеціальний статус», — документ, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України особи, на яку він оформлений, і надає право цій особі на виїзд з України і в'їзд в Україну. Кожен громадянин України має право на отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон.

Паспорт громадянина України для виїзду за кордон виготовляється у формі книжечки з безконтактним електронним носієм. Зразок бланка паспорта громадянина України для виїзду за кордон затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 152 від 7 травня 2014 року<sup>62</sup>. Пункт 4 постанови визначив, що з грудня 2016 року припиняється видання паспортів старого зразка (що не містить безконтактного електронного носія), однак такі паспорти, видані раніше, зберігають чинність протягом строку, на який вони були видані.

*Дипломатичний паспорт* та *службовий паспорт*, відповідно до Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», — документи, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України та надають право на виїзд з України і в'їзд в Україну (частина перша статті 23, частина перша статті 24 зазначеного Закону). Положення про дипломатичний паспорт України та Положення про службовий паспорт України затверджені Указом Президента України від 12 травня 2015 року<sup>63</sup>.

Відповідно до Положення про дипломатичний паспорт, такий документ видається обмеженому колу посадових осіб, дипломатичним працівникам та працівникам інших державних органів, відряджених для роботи за кордоном у дипломатичних установах України чи міжнародних організаціях, а також їхньому подружжю. Службовий паспорт, відповідно до Положення, видається більш широкому колу посадових і службових осіб, відряджених державою за кордон, та членам їхніх сімей, які проживають за кордоном разом з ними. Обидва документи, як правило, видаються на час перебування громадянина в закордонному відрядженні (тривалому чи тимчасовому).

<sup>62</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2014 року № 152 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-p>.

<sup>63</sup> Указ Президента України від 12 травня 2015 року № 264/2015 «Про дипломатичний та службовий паспорти України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/2015>.

**6. Картка (довідка) установи кримінально-виконавчої системи** — документ, який засвідчує особу та громадянство засуджених до обмеження чи позбавлення волі, а також осіб, до яких на стадіях досудового слідства та судового процесу застосовано запобіжний засіб у вигляді взяття під варту. Такий документ не передбачений Законом «Про громадянство України» чи Законом «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», однак є необхідним документом для підтвердження наявності права голосу, оскільки в зазначених осіб паспорт громадянина України вилучається.

Вимоги до цієї картки щодо наявності ідентифікаційних відомостей особи встановлені пунктом 3 частини першої коментованої статті. Зокрема, картка повинна містити відомості про громадянство особи, бо серед тих, хто відбуває покарання, можуть бути іноземці чи особи без громадянства.

Такий документ не передбачений Кримінально-виконавчим кодексом, а отже використовується тільки для голосування засуджених під час виборів. Доцільно, однак, звернути увагу, що особи, засуджені до *обмеження волі*, проживають у виправному центрі й можуть за спеціальним дозволом покидати його межі, користуючись *особистим посвідченням*, яке видається їм замість паспорта (абзац четвертий частини четвертої статті 59 Кримінально-виконавчого кодексу). Законодавцю варто взяти до уваги, що зазначене посвідчення могло б використовуватися особами, засудженими до обмеження волі, замість передбаченої коментованою статтею картки (довідки); остання була б необхідна тільки особам, які відбувають покарання у вигляді *позбавлення волі*.

**7. Військовий квиток рядового, сержантського і старшинського складу** — документ, що посвідчує особу військовослужбовця (військовозобов'язаного) та визначає належність його власника до виконання військового обов'язку (пункт 1 Положення про військовий квиток рядового, сержантського та старшинського складу, затвердженого Указом Президента України від 30 грудня 2016 року<sup>64</sup>).

Військовий квиток не передбачений законами «Про громадянство України» та «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Коментована стаття відносить цей документ

<sup>64</sup> Указ Президента України від 30 грудня 2016 року № 582/2016 «Про Положення про військовий квиток осіб рядового, сержантського і старшинського складу та Положення про військовий квиток офіцера запасу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/582/2016>.

до переліку тих, які встановлюють особу та підтверджують належність до громадянства України для обмеженої категорії осіб — *військовослужбовців строкової служби*. Підставами для такої кваліфікації зазначеного документа можуть бути положення частини другої статті 2 та частини першої статті 15 Закону «Про загальний військовий обов'язок та військову службу», згідно з яким військову службу *за призовом* проходять лише громадяни України. Хоча вилучення паспорта громадянина України в осіб, призваних на строкову військову службу, чинним законодавством не передбачено, практика засвідчує, що військовослужбовці строкової служби користуються переважно військовими квитками в усіх випадках, пов'язаних із встановленням їхньої особи.

Водночас слід мати на увазі, що, відповідно до пункту 2 Положення про військовий квиток рядового, сержантського та старшинського складу, такий військовий квиток є єдиним для військовослужбовців рядового, сержантського і старшинського складу Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України, а також для військовозобов'язаних (тобто осіб, які перебувають у запасі). Оскільки, відповідно до частини шостої статті 1 та частини другої статті 2 Закону «Про загальний військовий обов'язок та військову службу», проходити військову службу *за контрактом* на посадах рядового, сержантського та старшинського складу у Збройних Силах України можуть іноземці та особи без громадянства, при ідентифікації особи військовослужбовця для підтвердження його громадянства України необхідно пересвідчитися в тому, що на цей час він проходить строкову військову службу за призовом, а не за контрактом.

8. Стаття 5 Закону «Про громадянство України» та пункт 1 частини першої статті 13 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» зазначають три документи, які посвідчують особу та підтверджують громадянство, відсутні в переліку, наведеному в частині першій коментованої статті, — *посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу та посвідчення особи на повернення в Україну*. Коментована стаття не передбачає їх використання для цілей реалізації права голосу, бо за своїм призначенням ці документи мають обмежену сферу застосування.

Наприклад, відповідно до абзацу третього частини першої статті 25 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», *посвідчення особи моряка* дає право його власникові на виїзд з України і в'їзд в Україну на судні, членом екіпажу



якого він є, а також на виїзд з України і в'їзд в Україну в індивідуальному порядку під час прямування чи переходу на інше судно, списання з судна.

Відповідно до частин першої та другої статті 26 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», *посвідчення члена екіпажу* видається громадянину України, який належить до складу екіпажу повітряного судна, відноситься до осіб льотного екіпажу та екіпажу пасажирського і вантажного салону, інших осіб авіаційного персоналу, і дає право особі, якій його оформлено, на виїзд з України і в'їзд в Україну з метою виконання службових обов'язків.

Обидва ці документи не можуть бути використані на території України чи інших держав для укладення правочинів та здійснення приватних поїздок за кордон, не пов'язаних з виконанням трудових обов'язків (частина друга статті 25, частина третя статті 26 зазначеного Закону).

Відповідно до статті 27 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», *посвідчення особи на повернення в Україну* — документ, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України і дає право на в'їзд в Україну; таке посвідчення видається в разі втрати або закінчення строку дії документів, які посвідчують особу та громадянство України. Посвідчення є цільовим і тимчасовим: строк його дії встановлюється в конкретному випадку, виходячи з реальної можливості повернення особи в Україну, однак не може перевищувати 30 днів.

9. Документи, зазначені у частині першій коментованої статті, не лише засвідчують особу та підтверджують громадянство України, але й служать для підтвердження дотримання вікового цензу для володіння правом голосу відповідно до статті 70 Конституції, оскільки обов'язково містять дату народження громадянина. Зокрема, через те що мінімальний вік для призову на строкову військову службу, встановлений частиною першою статті 15 Закону «Про загальний військовий обов'язок та військову службу», становить 18 років, військовий квиток військовослужбовця строкової служби автоматично засвідчує дотримання вікового цензу для володіння правом голосу.

Більшість із зазначених документів може бути видана лише дієздатній особі. Однак зазначимо, що паспорт громадянина України не містить відомостей щодо визнання особи недієздатною. Відомості про

визнання особи недієздатною судовим рішенням, яке набуло законної сили, повинні міститися у відомостях Державного реєстру виборців (стаття 9 Закону «Про Державний реєстр виборців» відносить їх до службових відомостей), тому відповідні сумніви можуть бути вирішені шляхом запиту до органів ведення Реєстру. Звернемо увагу, що дипломатичний чи службовий паспорти, військовий квиток, картка (довідка) установи кримінально-виконавчої системи презюмують дієздатність особи, яку вони ідентифікують.

10. Частина друга — шоста коментованої статті визначають умови, у яких документи, зазначені в частині першій цієї статті, можуть бути застосовані для реалізації права голосу на виборах. Ці умови залежать від типу виборів (загальнодержавні чи місцеві) та типу виборчої дільниці (див. коментар до статті 28 цього Кодексу).

За виборчих систем, передбачених цим Кодексом, на *загальнодержавних виборах* мають право голосу всі виборці за статусом. Тому застосування документів, зазначених у частині першій коментованої статті, для засвідчення особи виборця та підтвердження його громадянства залежить від типу виборчої дільниці. Відповідно до частини другої коментованої статті, на звичайних та спеціальних виборчих дільницях умовою (однак не підставою; див. коментар до статті 7) отримання виборчого бюлетеня виборцем, включеним до списку виборців, є подання паспорта громадянина України, тимчасового посвідчення громадянина України або (для військовослужбовця строкової служби) військового квитка. Однак, відповідно до частини шостої коментованої статті, на *місцевих виборах* військовий квиток не може бути використаний, оскільки військовослужбовці строкової служби не мають права голосу на місцевих виборах (див. коментар до статті 7 цього Кодексу).

Інші випадки, врегульовані коментованою статтею, стосуються виключно виборчих дільниць, які використовуються тільки для проведення *загальнодержавних виборів*.

Зокрема, паспорт громадянина України може бути використаний на закордонних виборчих дільницях, утворених у країнах, до яких на підставі міждержавних (міжурядових) договорів дозволений виїзд громадян України за паспортом громадянина України. На цей час до таких країн належать лише Грузія<sup>65</sup> та Туреччина<sup>66</sup>, до яких можливий

<sup>65</sup> Див.: Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Грузії про взаємне скасування візових вимог від 5 жовтня 2018 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268\\_004-18](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268_004-18).

<sup>66</sup> Див.: Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про внесення змін до Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Рес-

в'їзд громадян України на підставі паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм (у вигляді ID-картки). Через те що поїздка наземним транспортом до Грузії можлива лише транзитом через територію інших держав (насамперед Російської Федерації), міжурядова угода встановлює, що в'їзд громадян України до Грузії за таким документом дозволений виключно для поїздок прямого авіаційного або морського міжнародного сполучення між територіями цих держав.

На закордонних виборчих дільницях, утворених в інших країнах, умовою отримання виборчого бюлетеня можуть бути паспорт громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичний паспорт, службовий паспорт (частина четверта коментованої статті).

На спеціальних виборчих дільницях, утворених в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторах, виборець, який перебуває в такій установі, може використати картку (довідку) цієї установи (частина третя коментованої статті), а на спеціальних виборчих дільницях, утворених на суднах, що перебувають у плаванні під Державним Прапором України, та на полярній станції України — паспорт громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичний паспорт, службовий паспорт (частина четверта коментованої статті).

### **Стаття 9. Права виборців на участь у виборчому процесі, пов'язані з правом голосу**

*1. Виборці мають право:*

- 1) бути членами виборчих комісій, які організують підготовку та проведення відповідних виборів;*
- 2) отримувати та поширювати інформацію, що стосується підготовки та проведення відповідних виборів;*
- 3) брати участь у проведенні передвиборної агітації на відповідних виборах;*
- 4) здійснювати спостереження за проведенням відповідних виборів;*
- 5) оскаржувати порушення власних виборчих прав, інших власних особистих прав та законних інтересів, пов'язаних з участю у виборчому процесі.*

*2. Права, зазначені у частині першій цієї статті, здійснюються виборцями в обсязі та порядку, встановлених законодавством про вибори.*

*3. Подання до Центральної виборчої комісії, окружної, територіальної виборчої комісії документів щодо реалізації виборцями прав на участь у виборчому процесі вважається згодою відповідних осіб на обробку їх персональних даних в обсязі, встановленому законодавством про вибори.*

1. Коментована стаття має за мету визначити виборчі права, які може реалізувати виборець під час виборчого процесу. Такі права набуваються з початком виборчого процесу до практичної реалізації виборцем свого права голосу на відповідних виборах у день голосування. Визначаючи такі права пов'язаними з правом голосу, коментована стаття розуміє право голосу в сенсі дотримання умов володіння цим правом, визначених статтею 70 Конституції, тобто як вказівку на статус виборця як публічно-дієздатного громадянина (див. коментар до статті 7 цього Кодексу). Отже, ці права під час місцевих виборів можуть належати виборцям за статусом незалежно від того, чи конкретний виборець має право голосу на відповідних виборах. Такі права прийнято називати похідними від статусу виборця. Вони, як і право голосу виборця, належать до виборчих прав. Верховний Суд свого часу вказав, що під виборчими правами та інтересами виборця щодо участі у виборчому процесі особисто необхідно розуміти не тільки право голосу на відповідних виборах, а й участь у роботі виборчих комісій як членів цих комісій, у проведенні передвиборної агітації, спостереженні за виборами та інших заходах у порядку, визначеному законами України<sup>67</sup>.

Перелік виборчих прав, пов'язаних зі статусом виборця, запропонований законодавцем у частині першій коментованої статті. Однак не всі перелічені права повною мірою можна віднести до похідних виборчих прав, і водночас не всі похідні виборчі права зазначені в цьому переліку.

Насамперед до виборчих прав, похідних від статусу виборця, слід віднести право бути членом виборчої комісії (див. коментар до статті 34 цього Кодексу), право брати участь у передвиборній агітації (див. коментар до статті 51 цього Кодексу) та право вести спостереження (бути офіційним спостерігачем; див. коментар до статті 58 цього Кодексу).

Водночас право отримувати та поширювати інформацію, що стосується підготовки та проведення відповідних виборів за своїм змістом є виявом під час виборчого процесу загального конституційного права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, закріпленого в частині другій статті 34 Конституції, яке, своєю чергою, є складовою основоположної свободи вираження поглядів (стаття 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права). Це право важливе під час виборчого процесу в контексті інформа-

<sup>67</sup> Постанова Верховного Суду від 27 серпня 2019 року у справі № 855/373/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83883591>.

ційного забезпечення виборів (див. коментар до статті 47 цього Кодексу) та свободи передвиборної агітації.

Оскарження порушення власних прав виборця (зокрема виборчих), зазначене в пункті 5 частини першої коментованої статті, передбачає можливість як судового, так і адміністративного способу захисту. *Судовий захист* прав і свобод людини і громадянина гарантований частиною першою статті 55 Конституції. Адміністративне оскарження порушень прав реалізується через право на петицію, гарантоване статтею 40 Конституції і конкретизоване Законом «Про звернення громадян». Верховний Суд також визнав право на захист суб'єктивного права самостійним суб'єктивним правом, яке з'являється в суб'єкта первинного права лише в момент порушення чи оспорення останнього<sup>68</sup>.

Однак слід зауважити, що «право на захист порушеного права» завжди є невіддільною складовою будь-якого суб'єктивного права; без такої складової проголошене право залишається порожньою декларацією. Більше того, право на звернення за захистом суб'єкта права може використати і тоді, коли в підсумку вирішення спору виявиться, що порушення цього права не було.

Одною з основних складових принципу верховенства права є вимога поваги і дотримання прав і свобод людини та громадянина. Відповідно до статті 3 Конституції, права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому важлива правова можливість оскаржити порушення будь-якого права виборця та отримати правовий захист і відновлення порушеного права повинна розглядатися не як окреме виборче право, що реалізується лише у виборчому процесі, а як правова суть кожного суб'єктивного виборчого права в умовах правової держави.

Пункт 5 частини першої коментованої статті передбачає правову можливість захисту не лише суб'єктивних прав, але й *законних інтересів*, які виникають під час виборчого процесу, тобто тих інтересів виборця, які не порушують прав і свобод інших суб'єктів, не суперечать Конституції та законам України, принципам права. Зміст поняття «законний інтерес» не визначений нормативно. Тлумачення цьому поняттю надав Конституційний Суд України, який ствердив: «інтерес у вузькому розумінні цього слова означає правовий феномен, який: а) виходить за межі змісту суб'єктивного права; б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не

<sup>68</sup> Постанова Верховного Суду від 28 червня 2019 року у справі № 855/165/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82707225>.

може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загально визнаним принципам права; д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; є) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом»<sup>69</sup>. У тому ж рішенні Конституційний Суд вказав, що «інтерес, навіть перебуваючи під охороною закону чи права, на відміну від суб'єктивного права, не має такої правової можливості, як останнє, оскільки не забезпечується юридичним обов'язком іншої сторони».

На основі такого розуміння поняття «законний інтерес» можна стверджувати, що правова можливість оскаржувати порушення законного інтересу у виборчому процесі, встановлена пунктом 5 частини першої коментованої статті, може розглядатися як похідне виборче право.

Перелік похідних виборчих прав, зазначених у частині першій коментованої статті, не є вичерпним. Наприклад, у ньому не зазначене право виборця бути спеціальним представником кандидата (уповноваженим представником чи довіреною особою; див. коментарі до статей 110, 111 цього Кодексу) чи політичної партії або її місцевої організації (представником чи уповноваженою особою; див. коментарі до статей 165, 236 цього Кодексу), а також право робити добровільні внески до виборчих фондів кандидатів чи партій (див. коментарі до статей 96, 152 цього Кодексу). Немає у цьому переліку також вказівки на права виборця змінити свою виборчу адресу (див. коментар до статті 7 цього Кодексу) або змінити місце голосування без зміни виборчої адреси (див. коментар до статті 39 цього Кодексу).

Зазначимо, що коментована стаття не стосується похідних виборчих прав, пов'язаних із реалізацією пасивного чи номінаційного виборчого права.

2. Частина друга коментованої статті визначає спосіб нормативної регламентації *обсягу та порядку здійснення* похідних виборчих прав. Однак для кваліфікації зазначених правових можливостей як суб'єктивних прав, крім їх змісту, обсягу та способу реалізації, вирішальне значення має визначення суб'єкта (носія) цих прав. Хоча всі зазначені в переліку частини першої права є похідними від статусу виборця, суб'єкт конкретних прав може бути обмеженим додатковими вимогами.

Не лише обсяг і порядок (процедури) здійснення виборчих прав, пов'язаних із статусом виборця, як стверджує частина друга коменто-

<sup>69</sup> Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року (справа про охоронюваний законом інтерес). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>.

ваної статті, а її суб'єкти цих прав визначаються *виборчим законодавством*. Останнє поняття не обмежується лише *Виборчим кодексом*, а охоплює всі нормативні джерела галузі виборчого права (див. коментар до статті 2 цього Кодексу).

Обсяг і суб'єкт деяких похідних виборчих прав, а також процедури їх забезпечення та реалізації визначені цим Кодексом; це стосується, зокрема, права бути членом виборчої комісії, права на участь у передвиборній агітації та права на спостереження (пункти 1, 3, 4 частини першої коментованої статті). Водночас право на отримання та поширення інформації (пункт 2 частини першої) здійснюється загальним суб'єктом («кожен», у конституційному формулюванні) і підлягає лише обмеженням, встановленим частиною другою статті 34 Конституції. Стосовно права на оскарження (пункт 5 частини першої), його суб'єкт і порядок реалізації визначені *Виборчим кодексом* у частині адміністративного оскарження (див. коментар до статті 65 цього Кодексу) та *Кодексом адміністративного судочинства України* в частині судового оскарження (див. коментар до статті 64 цього Кодексу).

3. Частина третя коментованої статті вирішує проблему узгодження порядку реалізації виборчих прав, який вимагає подання необхідних особистих документів виборця до відповідної виборчої комісії, із вимогами законодавства про захист персональних даних.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 11 Закону «Про захист персональних даних», підставою для опрацювання персональних даних може бути, зокрема, згода суб'єкта цих персональних даних, тобто, відповідно до абзацу четвертого статті 2 зазначеного Закону, добровільне волевиявлення суб'єкта щодо надання дозволу на опрацювання його персональних даних, висловлене в письмовій формі або у формі, що дає змогу зробити висновок про надання згоди.

Оскільки подання документів до відповідної виборчої комісії з метою реалізації виборчого права виборця може бути правомірно здійснене лише внаслідок волевиявлення цього виборця, положення частини третьої коментованої статті презюмує наявність такої згоди внаслідок самого факту подання цих документів. Зазначимо водночас, що в кожному випадку подання документів з персональними даними бажання або згода виборця реалізувати відповідне право (а тим самим і згода щодо дозволу на опрацювання його персональних даних) має бути підтверджена або документально, або фактом особистого подання документів.

Припис частини третьої коментованої статті стосується реалізації всіх похідних виборчих прав, пов'язаних зі статусом виборця, у тому числі не зазначених у частині першій коментованої статті.

## Стаття 10. Право бути обраним

1. Вимоги до кандидатів встановлюються Конституцією України та цим Кодексом.

2. З метою перевірки щодо наявності чи відсутності підстав для прийняття рішення про реєстрацію чи про відмову в реєстрації кандидата на відповідних виборах Центральна виборча комісія, територіальна виборча комісія з місцевих виборів можуть запитувати та безоплатно одержувати від Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Державної прикордонної служби України, Державної судової адміністрації України, Національного агентства з питань запобігання корупції, а в разі необхідності — від інших державних органів інформацію, необхідну для проведення такої перевірки.

Суб'єкти, яким адресовано зазначений запит, зобов'язані невідкладно, але не більше ніж протягом двох днів з дня його надходження, надати виборчій комісії відповідну інформацію щодо відомостей про вибуття особи, висунутої кандидатом, за межі України для постійного проживання, припинення нею громадянства України, наявності чи відсутності судимості, візду з України та візду в Україну протягом встановленого цим Кодексом часу перед днем голосування, наявності рішення суду про визнання особи недеїздатною.

3. Ненадходження відповіді на запит не є підставою для зупинення чи подовження строків, встановлених цим Кодексом для прийняття Центральною виборчою комісією, територіальною виборчою комісією рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації кандидата на відповідних виборах. Надходження на запит Центральної виборчої комісії, територіальної виборчої комісії відповіді, що підтверджує наявність обставин, які позбавляють особу, висунуту кандидатом на відповідних виборах, права бути обраною, після прийняття відповідною виборчою комісією рішення про реєстрацію такого кандидата є підставою для прийняття рішення про скасування реєстрації відповідного кандидата.

1. Коментована стаття має на меті привернути увагу до особливостей суб'єкта пасивного виборчого права — права бути кандидатом на виборах, яке у вітчизняному законодавстві часто позначається назвою «право бути обраним» (див. коментар до статті 6 цього Кодексу). Особливістю цього основного виборчого права в контексті принципу загального виборчого права є залежність кваліфікаційних вимог (виборчих цензів пасивного виборчого права) від типу виборів, на яких реалізується це право. Через неможливість сформулювати ці цензи єдиним чином частина перша коментованої статті має бланкетний характер.

Вимоги до кандидатів на загальнодержавних виборах встановлені Конституцією. На виборах народних депутатів України вони визначені частинами другою та третьою статті 76 Конституції (див. коментар до статті 134 цього Кодексу), а для кандидатів на пост Президента України — частинами другою та третьою статті 103 Конституції (див.



коментар до статті 75 цього Кодексу). Хоча конституційні положення використовують формулювання «може бути обраним» (що передбачає водночас можливість не бути обраним), зазначені вимоги визначають можливість балотуватися (бути висунутим і зареєстрованим як кандидат) на відповідних виборах, тобто є критеріями володіння пасивним виборчим правом — виборчими цензами.

Конституція України, закріпивши у статті 38 пасивне виборче право на виборах органів місцевого самоврядування, не визначає цензів пасивного виборчого права на місцевих виборах. Такі цензи встановлені цим Кодексом (див. коментар до статті 193 цього Кодексу); стосовно виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим вони уточнені статтею 23 Конституції Автономної Республіки Крим, яка затверджена Законом України.

2. Перевірка дотримання цензів пасивного виборчого права є необхідною складовою процедури реєстрації кандидатів, висунутих для участі у відповідних виборів. Деякі з цензів пасивного виборчого права, такі як строк проживання на території України, наявність чи відсутність судимості, фактів притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, а також дотримання цензу дієздатності і, в деяких випадках, громадянства України, не можуть бути повною мірою засвідчені документами, які вимагаються для реєстрації кандидатів (див. коментарі до статей 103, 155, 222–224 цього Кодексу). Частина друга коментованої статті надає повноваження Центральній виборчій комісії, яка реєструє кандидатів на загальнодержавних виборах, чи територіальній виборчій комісії, яка реєструє кандидатів на відповідних місцевих виборах, звертатися до уповноважених органів щодо отримання необхідних відомостей про кандидатів, які можуть стати підставою для прийняття рішення щодо реєстрації, відмови в реєстрації чи скасування реєстрації кандидата. Наголосимо, що коментована стаття не надає повноважень Центральній чи територіальній виборчій комісії звертатися із запитом щодо отримання відомостей про кандидата, якщо ці відомості не стосуються вирішення питання реєстрації цього кандидата.

Абзац перший частини другої коментованої статті наводить також невичерпний перелік органів, до яких можуть звертатися виборчі комісії для отримання відомостей, що є в розпорядженні цих органів, необхідних для вирішення питань стосовно реєстрації кандидата (кандидатів).

Так, *Міністерство внутрішніх справ* через Департамент інформаційних технологій веде, зокрема, облік осіб, які засуджені (були засу-

джені) і, отже, мають судимість<sup>70</sup>. Крім того, Міністр внутрішніх справ спрямовує та координує діяльність Державної міграційної служби — центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб<sup>71</sup>.

*Міністерство закордонних справ*, відповідно до Положення про Міністерство<sup>72</sup> та статті 4 Консульського статуту України<sup>73</sup>, забезпечує виконання консульських функцій, здійснює керівництво консульськими установами України. До повноважень консула України належить, зокрема, облік громадян України, які проживають або тимчасово перебувають у його консульському окрузі (стаття 22 Консульського статуту України) та облік осіб, які набули громадянство України або припинили громадянство України (стаття 43 Консульського статуту України).

Відповідно до пункту 10 статті Закону «Про Державну прикордонну службу», *Державна прикордонна служба* уповноважена створювати інформаційні системи, зокрема банки даних щодо осіб, які перетнули державний кордон України. Така інформаційна система функціонує відповідно до Положення про базу даних «Відомості про осіб, які перетнули Державний кордон України»<sup>74</sup>; пункт 4 зазначеного Положення визначає, що зазначена База даних створюється і використовується «в інтересах розвідки, контррозвідувального забезпечення охорони Державного кордону України, оперативно-розшукової діяльності, участі в боротьбі з організованою злочинністю та протидії незаконній міграції, для забезпечення виконання нею доручень правоохоронних і розвідувальних органів та для подання за три дні до дня виборів до окружних виборчих комісій відомостей про осіб, які зареєстровані в межах

<sup>70</sup> Інструкція про порядок формування, ведення та використання оперативно-довідкового і дактилоскопічного обліку в органах внутрішніх справ та органах (установах) кримінально-виконавчої системи України. Затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України № 823/188 від 23 лютого 2002 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0738-02>.

<sup>71</sup> Положення про Державну міграційну службу. Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-p>.

<sup>72</sup> Положення про Міністерство закордонних справ України. Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 року № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-p>.

<sup>73</sup> Консульський статут України. Затверджений Указом Президента України від 2 квітня 1994 року № 127/94 (в редакції 2002 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94>.

<sup>74</sup> Положення про базу даних «Відомості про осіб, які перетнули Державний кордон України». Затверджене наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 25 червня 2007 № 472. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0765-07>.

відповідної адміністративно-територіальної одиниці, фактично перетнули державний кордон і на момент подання відомостей відсутні дані про їх повернення на територію України, та в інших випадках, передбачених законами України».

Державна судова адміністрація, відповідно до підпункту 13 пункту 6 Положення, затвердженого рішенням Вищої ради правосуддя<sup>75</sup>, забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень. Отже, Державна судова адміністрація володіє інформацією про судові рішення, які набрали законної сили, щодо засудження осіб за вчинення кримінальних правопорушень, а також щодо визнання осіб недієздатними чи про поновлення цивільної дієздатності особи.

Дещо сумнівною у цьому контексті є вказівка на Національне агентство з питань запобігання корупції. Відповідно до пункту 9 частини першої статті 11 Закону «Про запобігання корупції», до повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції віднесено забезпечення ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Однак, відповідно до пункту 2 розділу II Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення<sup>76</sup>, підставою для внесення до Реєстру відомостей про особу, яку притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, є, зокрема, електронна копія рішення суду, яке набрало законної сили, з Єдиного державного реєстру судових рішень. Первинним джерелом такої інформації, як уже зазначалося, є Державна судова адміністрація. Крім того, як це передбачено пунктом 3 розділу III Положення про Єдиний державний реєстр, витяг з Реєстру, який містить інформацію про внесення відомостей про певну особу до Реєстру, надається лише з трьох підстав: письмового запиту відповідного органу влади з метою проведення спеціальної перевірки відомостей стосовно осіб, що претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; письмового запиту правоохоронних органів у разі необхідності отримання такої інформації в рамках кримінального або адміністративного провадження; письмового запиту фізичної особи

<sup>75</sup> Положення про Державну судову адміністрацію. Затверджене рішенням Вищої ради правосуддя від 17 січня 2019 року № 141/0/15–19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr141910–19>.

<sup>76</sup> Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Затверджено рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 9 вересня 2018 року № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345–18>.

щодо отримання відомостей про себе. Отже, надання витягу з Реєстру на запит Центральної чи територіальної виборчої комісії для цілей реєстрації кандидатів зазначеним Положенням не передбачено.

3. Абзац другої частини другої коментованої статті встановлює обмежений строк надання інформації у відповідь на запит Центральної чи територіальної виборчої комісії — невідкладно, але не більше ніж протягом двох днів. Водночас приписом цього положення чітко визначено обмежений характер інформації, яка повинна бути надана у відповідь на запит. Така інформація може стосуватися лише відомостей про:

- вибуття особи, висунутої кандидатом, за межі України для постійного проживання;
- припинення особою, висунутою кандидатом, громадянства України;
- наявності чи відсутності в особи, висунутої кандидатом судимості;
- виїзду з України та в'їзду в Україну (тобто строку перебування за межами України) протягом відповідного часу перед днем голосування (п'яти чи десяти років залежно від типу виборів);
- наявності рішення суду про визнання особи недієздатною.

З наведеного переліку відомостей впливає брак підстав для звертання Центральної чи територіальної виборчої комісії з метою уточнення підстав для прийняття рішення стосовно реєстрації кандидата до Національного агентства з питань запобігання корупції чи інших органів, не зазначених безпосередньо в абзаці першому частини другої коментованої статті.

4. Частина третя коментованої статті визначає наслідки отримання чи неотримання відповіді Центральною чи територіальною виборчою комісією на запит, передбачений частиною другою.

Якщо у відповіді, надісланій уповноваженим органом, зазначені відомості, які підтверджують наявність обставин, що свідчать про відсутність пасивного виборчого права внаслідок невідповідності до встановлених виборчих цензів, отримання таких відомостей вважається достатньою підставою для відмови в реєстрації відповідної особи кандидатом або для скасування реєстрації кандидата. Додаткове звернення до самого кандидата при цьому не вимагається. Зауважимо, що можливість надання помилкових відповідей на запит виборчої комісії в таких умовах може призвести до протиправного порушення пасивного виборчого права громадянина. Однак виявлення такої помилки та усунення її наслідків може бути досягну-

те шляхом оскарження відповідного рішення виборчої комісії в судовому порядку.

Водночас частина третя коментованої статті забороняє зупинення чи продовження п'ятиденного строку прийняття рішення щодо реєстрації кандидата Центральною чи територіальною виборчою комісією, встановлених Виборчим кодексом (див. коментарі до статей 103, 158, 227–229 цього Кодексу), з мотивів неотримання відповіді на свій запит до уповноваженого органу. Таким чином гарантується дотримання встановленого строку в умовах швидкоплинного виборчого процесу. Водночас це не перешкоджає пізнішому переглядові відповідного рішення за підсумком розгляду виборчого спору самою комісією чи судом.

### **Стаття 11. Право висувати кандидатів на виборах**

*1. Громадяни України, які є виборцями, мають право висування кандидатів на виборах, яке реалізується ними через політичні партії (далі — партії) та їхні місцеві організації або шляхом самовисування у порядку, встановленому цим Кодексом.*

1. Коментована стаття присвячена третьому основному виборчому праву — праву висувати кандидатів (номінаційному виборчому праву), надаючи нормативне визначення суб'єктів цього права.

Право висувати кандидатів на виборах не закріплене в Конституції; однак це не означає, що воно не існує. Номінаційне виборче право відіграє важливу роль, оскільки всі відомі у практиці виборів способи реалізації пасивного виборчого права як права бути кандидатом на виборах (див. коментар до статті 10 цього Кодексу) вимагають, крім бажання самого потенційного кандидата, додаткового волевиявлення (розсуду) деякого іншого суб'єкта — політичної партії, а в більшості країн — також підтримки певної кількості виборців своїми підписами. Бажання індивіда балотуватися на виборах не зобов'язує політичну партію висунути його кандидатом і не змушує виборців поставити свій підпис на його підтримку; однак без цього додаткового волевиявлення (тобто без реалізації *права висувати кандидатів*) індивід не може реалізувати своє пасивне виборче право. Певний виняток у цьому становить лише спосіб самовисування, коли обидва волевиявлення зливаються в одне, здійснюване тим же суб'єктом.

Отже, номінаційне виборче право відіграє важливу роль, оскільки його реалізація виступає необхідною умовою реалізації права бути кандидатом. Очевидно, що таке співвідношення взаємне: висування кандидата не може відбутися без його згоди на реалізацію пасивного

виборчого права. Отже, ці два права *взаємопов'язані*: реалізація одного із них обумовлює здійснення іншого.

2. Коментована стаття відтворює традиційне нормативне уявлення про виборця як суб'єкта права висування кандидатів. Зазначимо, однак, що підстав вважати це право похідним від права голосу немає. Більш обґрунтованим може бути твердження про зв'язок цього права зі статусом виборця як публічно дієздатного громадянина, оскільки останній є необхідною (хоча не завжди достатньою) умовою володіння будь-яким політичним правом, зокрема виборчим (див. коментар до статті 7 цього Кодексу).

Однак із запропонованим у коментованій статті визначенням суб'єкта номінаційного виборчого права, принаймні обома передбаченими шляхами (політичною партією чи шляхом самовисування), погодитися не можна.

Для самовисування кандидатом на виборах самого лише статусу виборця недостатньо: потрібно відповідати цензам пасивного виборчого права, встановленим для відповідного типу виборів (див. коментар до статті 10 цього Кодексу). Таким чином, *номінаційне виборче право при застосуванні механізму самовисування належить суб'єктам пасивного виборчого права на відповідних виборах*. Отже, механізм самовисування, як він передбачений Виборчим кодексом (див. коментарі до статей 100, 216 цього Кодексу), виключає участь виборців у процесі номінації кандидатів у будь-якій формі.

3. На практиці основним суб'єктом висування кандидатів на виборах виступають політичні партії. По суті, цей тип об'єднань громадян, передбачений статтею 36 Конституції, має висування кандидатів своєю основною суспільно-політичною функцією; Венеційська комісія, розглядаючи вибори як одну з основних причин існування політичних партій<sup>77</sup>, включає цю функцію у визначення політичних партій: «політична партія — це об'єднання, завданням якого є висування кандидатів на виборах»<sup>78</sup>. Виборчий кодекс надає широкі можливості

<sup>77</sup> Venice Commission. Report on the Participation of Political Parties in Elections (CDL-AD(2006)025), para. 5. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)025-e). Укр. переклад див.: Доповідь про участь політичних партій у виборах (CDL-AD(2006)025), пункт 5. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 357.

<sup>78</sup> Venice Commission. Code of good practice in the field of Political Parties (CDL-AD(2009)002), para. 11. Укр. переклад див.: Кодекс належної практики щодо політич-

політичним партіям висувати кандидатів на виборах. Зокрема, на виборах народних депутатів України та на тих виборах депутатів місцевих рад, де застосовується пропорційна виборча система, політичні партії є виключними суб'єктами номінації кандидатів (див. коментарі до статей 154, 216 цього Кодексу).

Зазначимо, що немає підстав розглядати виключно партійний механізм висування кандидатів як обмеження права громадян чи створення переваг за ознакою членства в партіях. Такі закиди спростовуються свободою об'єднання в політичні партії (стаття 36 Конституції), внаслідок якої кожен, хто хоче брати участь у висуванні кандидатів, може вільно вступити в існуючу партію або разом із своїми однодумцями утворити нову; відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні», таке право належить усім виборцям за статусом.

Однак і партійний механізм висування кандидатів не дає підстав стверджувати, що номінаційне виборче право належить виборцям. Процедура висування кандидатів політичною партією чи її місцевою організацією передбачає прийняття рішення партією (місцевою організацією партії) як окремим суб'єктом права в порядку, передбаченому статутом політичної партії (див. коментарі до статей 99, 154, 218 цього Кодексу). У цьому сенсі партія чи її місцева організація володіє власною правосуб'єктністю, і їх не можна ототожнювати з членами партії, кожен з яких є окремим суб'єктом права. Тому можна стверджувати, що виборець також не бере безпосередньої участі в цьому механізмі висування кандидатів.

Таким чином, при застосуванні механізму партійного висування кандидатів, встановленого цим Кодексом, *право висування кандидатів на виборах належить політичним партіям (на загальнодержавних виборах) та їхнім місцевим організаціям (на місцевих виборах).*

## Стаття 12. Рівне виборче право

1. *Вибори проводяться на основі рівного виборчого права. Громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах.*
2. *Кожен виборець має один голос на кожних виборах, у яких він має право брати участь.*

---

них партій (CDL-AD(2009)002), пункт 11. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 2. С. 7. Див. також: Guidelines on political party regulation, by OSCE/ODIHR and Venice Commission (CDL-AD(2010)024), para. 9. Укр. переклад див.: Керівні принципи щодо регулювання політичних партій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії (CDL-AD(2010)024), пункт 9. Там же. С. 80.

Виборець може використати свій голос тільки на одній виборчій дільниці, де він включений до списку виборців. У випадку одночасного проведення різних виборів виборець може реалізувати своє право голосу тільки на одній виборчій дільниці, спільній для всіх виборів, які проводяться одночасно.

Виборець реалізує своє право голосу під час виборів у порядку, встановленому цим Кодексом.

3. Усі кандидати, зареєстровані у порядку, встановленому цим Кодексом, мають у виборчому процесі виборів, на яких вони висунуті, рівні права та беруть участь у цьому процесі на умовах, рівних для відповідних виборів.

4. Усі партії (організації партій), які набули статусу суб'єкта виборчого процесу відповідно до цього Кодексу, мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі відповідних загальнодержавних (відповідних місцевих) виборів у порядку та в межах, встановлених цим Кодексом.

5. Рівність прав і можливостей кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу брати участь у виборчому процесі відповідних виборів забезпечується:

1) забороною привілеїв чи обмежень кандидатів в залежності від суб'єкта висування, за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, інвалідності та стану здоров'я, за мовними або іншими ознаками;

2) забороною втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та службових осіб у виборчий процес, за винятком здійснення повноважень, передбачених цим Кодексом;

3) рівним та неупередженим ставленням органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, державних та комунальних підприємств, закладів, установ, організацій, їх посадових та службових осіб до кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів відповідного виборчого процесу;

4) забороною використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду партії (кандидата, організації партії);

5) рівним та неупередженим ставленням засобів масової інформації, інформаційних агентств до кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу.

6. Засоби масової інформації, інформаційні агентства здійснюють інформування про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані з виборами, на засадах збалансованості, достовірності, повноти і точності, об'єктивності поширюваної інформації, доступності з дотриманням вимог законодавства про інформацію та про засоби масової інформації, норм журналістської етики.

1. Коментована стаття присвячена принципів рівного виборчого права — одному з основних принципів виборчого права, закріпленого у статті 71 Конституції і повтореного у статтях 76, 103, 136 та 141 Кон-



ституції стосовно конкретних типів виборів. Принцип рівного виборчого права належить до фундаментальних міжнародних виборчих стандартів, що містяться в базових міжнародних договорах, присвячених правам людини, і є, отже, обов'язковим для держав, які ратифікували відповідні договори (див. коментар до статті 2 цього Кодексу).

Принцип рівного виборчого права є безпосередньою реалізацією у сфері виборчих правовідносин загальноправового принципу рівності — одного з основоположних принципів права. У контексті виборчого права принцип рівності стосується не лише рівних виборчих прав громадян — виборців (щодо активного виборчого права та похідних від нього виборчих прав) і кандидатів (щодо пасивного виборчого права та похідних прав), але й прав колективних суб'єктів виборчого процесу — політичних партій та їхніх місцевих організацій (номінаційне виборче право та похідні від нього права на участь у виборчому процесі).

Загальний принцип рівності містить різні форми свого прояву, серед яких насамперед розрізняють вимоги юридичної (формальної) рівності та фактичної рівності (рівності результату). Юридична рівність означає вимогу однакового (рівного) обсягу правоздатності та дієздатності суб'єктів, які належать до однієї правової категорії (мають однаковий правовий статус). Фактична рівність означає рівний обсяг благ, яких досягають відповідні суб'єкти внаслідок реалізації своїх прав.

Розрізнення юридичної і фактичної (соціальної) рівності особливо важливе у сфері політичних прав і публічних правовідносин, де нерівність від народження чи, наприклад, рівень освіти не повинні мати істотного значення для обсягу прав і свобод (рівноправності). У рамках вимоги юридичної рівності звідси випливає заборона будь-яких привілеїв чи обмежень виборчих прав за ознаками, які не стосуються сутності цих прав і свобод (частина друга статті 24 Конституції; див. коментар до статті 7 цього Кодексу). Проте у деяких умовах окремі елементи такої нерівності (стан здоров'я, зокрема) можуть бути враховані в наданні спеціальних процедурних можливостей чи умов з метою забезпечення повноцінної фактичної реалізації відповідного права.

Між юридичною (формальною) рівністю та рівністю результатів (фактичною рівністю) можливі різні проміжні варіанти рівності, засновані на частковому врахуванні індивідуальних чи групових соціальних особливостей певних суб'єктів. Таке врахування особливостей, спрямоване на максимально можливе в конкретних умовах досягнення рівності, *справедливої за результатом* (а не за стартовими можливостями), прийнято називати *пропорційною* або *диференційованою* рівністю.

Порушення принципу юридичної рівності однакових за правовим статусом суб'єктів звичайно кваліфікується як *дискримінація*. Проте обґрунтовані правові заходи, спрямовані на забезпечення фактичної чи пропорційної рівності суб'єктів, які перебувають в об'єктивно нерівному становищі, вважаються припустимими; такі заходи відомі під назвою *позитивної дискримінації*. Прикладом позитивної дискримінації спеціальної соціальної групи виборців з порушенням здоров'я є надання їм права на розумне пристосування для безперешкодної їх участі у виборчому процесі (див. коментар до статті 7 цього Кодексу). Зазначимо, однак, що у сфері політичних прав, рівність носіїв яких визначається, як правило, формально юридично, через абстрагування від особливостей відповідних суб'єктів, не пов'язаних із публічними правовідносинами, у сфері яких реалізуються такі права, позитивна дискримінація має застосовуватися обережно. Саме тут слід пам'ятати, що позитивна дискримінація певної категорії суб'єктів — це по суті завжди негативна дискримінація всіх інших суб'єктів цього права.

Принцип рівності виборчих прав має дві складові. Перша із них — вимога *рівноправності*, тобто наявності в суб'єктів кожного виду (виборців, кандидатів, політичних партій) рівного обсягу їхніх виборчих прав, як основних, так і похідних. Друга складова — вимога *рівних можливостей*, що означає рівні умови для діяльності відповідних суб'єктів з метою реалізації цих прав.

Зазначена в частині першій коментованої статті правова вимога участі громадян України у виборах на рівних засадах пов'язана з діяльністю громадян щодо участі у виборчому процесі і таким чином виражає другу із цих складових — вимогу рівних можливостей, більш детально розглянуту нижче стосовно окремих категорій суб'єктів.

2. Принцип рівного виборчого права стосовно права голосу має два аспекти — формальний і матеріальний. *Формальний аспект* рівності права голосу означає, що, по-перше, кожен виборець має *однакову кількість* голосів (рівність обсягу права голосу), і, по-друге, всі виборці реалізують право голосу на рівних підставах (рівність можливостей проголосувати).

Кількісний вимір вимоги формальної рівності права голосу, тобто кількість голосів у кожного виборця, залежать від типу виборів і виборчої системи, яка застосовується на цих виборах. Як стверджує Венеційська комісія в Кодексі належної практики у виборчих справах, «кожен виборець має, в принципі, один голос; у тому разі, коли виборча система передбачає наявність у виборців більше одного голосу, кожен вибо-

рець має рівну кількість голосів»<sup>79</sup>. Отже, вимога формальної рівності права голосу строга і має дотримуватися точно.

Практика виборів в Україні знає ситуації, в яких в умовах змішаної виборчої системи кожен виборець мав по два голоси на тих же виборах. Відмова від застосування змішаної виборчої системи паралельного типу на парламентських і місцевих виборах, передбачена Виборчим кодексом, дозволяє повернутися в рамках вітчизняного виборчого права до розуміння формального аспекту принципу рівного виборчого права у вигляді класичної формули «один виборець — один голос». Абзац перший частини другої коментованої статті саме в такому вигляді формулює принцип рівного виборчого права стосовно права голосу в його формальному аспекті.

Вимога формальної рівності голосів виборців повинна застосовуватися в межах одних, окремо взятих виборів. Наявність кількох голосів у виборця на різних виборах, що проводяться одночасно на одній території (як це відбувається під час чергових місцевих виборів, коли одночасно, однак у різних виборах, обираються, наприклад, депутати сільської, районної, обласної ради і сільський голова), не стосується принципу рівного виборчого права.

Контроль дотримання принципу рівного права голосу в його формальному аспекті в умовах різних виборчих систем вимагає чіткого розуміння змісту поняття «голос виборця». Голосом виборця вважається окреме змістовно незалежне волевиявлення виборця під час голосування на конкретних виборах щодо вибору тієї чи іншої з числа запропонованих опцій (кандидата, списку кандидатів, списку й окремого кандидата чи окремих кандидатів) незалежно від способу і технології здійснення цього волевиявлення; у такому сенсі кількість голосів виборця — це кількість таких окремих волевиявлень, не пов'язаних між собою змістовно, які виборець уповноважений здійснити при одному голосуванні в межах конкретних виборів.

В умовах мажоритарної виборчої системи в одномандатному окрузі (сьогодні — на виборах Президента України або сільського, селищного, міського голови) чи в багатомандатному окрузі (на виборах депутатів місцевої ради у громаді, у якій кількість виборців менша від 10 тисяч осіб) голос виборця — його змістовне волевиявлення, оформлене відповідною позначкою у виборчому бюлетені щодо одного з запропонованих кандидатів. У цих випадках очевидно, що *кожен виборець має один голос*.

<sup>79</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт I.2.1. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

Аналогічною є ситуація в умовах пропорційної виборчої системи з закритими списками, коли виборець здійснює своє волевиявлення щодо одного із запропонованих списків кандидатів як цілого. Однак в умовах пропорційної виборчої системи з відкритими списками кандидатів, коли виборець, голосуючи за увесь список кандидатів, водночас відзначає одного кандидата *в цьому ж списку*, надаючи йому свою «преференцію», зміст поняття «голос виборця» складніший. Втім, оскільки виборець може проголосувати за окремого кандидата лише в межах обраного виборчого списку, таке волевиявлення вважається одним голосом дещо ускладненої структури («голос з персональною преференцією»).

Отже, надання преференції окремого кандидату є складовою єдиного волевиявлення виборця. Виборець може на власний розсуд здійснити таку преференцію або відмовитися від неї, що не змінює обсягу його права голосу. Водночас позбавлення виборця можливості виразити свою преференцію щодо конкретного кандидата з обраного ним виборчого списку слід розглядати як звуження обсягу права голосу, а отже як порушення принципу рівного виборчого права стосовно права голосу (див. коментарі до статей 168, 175, 181, 182, 186 цього Кодексу).

3. *Матеріальний аспект рівності* права голосу полягає у вимозі, щоби потенційний вплив («вага») кожного голосу на результат виборів був, наскільки можливо, максимально рівним, наближеним до однакового.

Ця вимога дотримується автоматично для виборів, які проводяться в єдиному окрузі (загальнодержавному чи, у випадку місцевих виборів, єдиному окрузі, що охоплює всю територію громади чи відповідної територіально-адміністративної одиниці), незалежно від того, чи це вибори одноосібного органу (Президента України або сільського, селищного, міського голови), чи вибори колегіального органу із застосуванням пропорційної системи в єдиному окрузі (див. коментарі до статей 26, 138, 201 цього Кодексу). Однак необхідною умовою матеріальної рівності права голосу є (потенційна) рівність обсягу права голосу (однаковість змісту голосу) всіх виборців. Очевидно, що обмеження обсягу права голосу у вигляді заборони застосування преференцій виборців щодо конкретного кандидата з виборчого списку порушує рівність потенційного впливу такого голосу на результати виборів.

Якщо виборча система передбачає поділ на окремі виборчі округи, вимога матеріальної рівності права голосу може бути дотримана лише приблизно.

До набрання чинності Виборчим кодексом в Україні застосовувалися виборчі системи з одномандатними округами. У такому разі вимога матеріальної рівності права голосу означає приблизно рівну кількість виборців у таких округах.

У разі застосування мажоритарних систем з багатомандатними округами ця вимога означає, що кількість виборців у таких округах повинна бути пропорційною до кількості мандатів, які розподіляються в цих округах (див. коментар до статті 199 цього Кодексу).

Зазначимо водночас, що хибним є тлумачення змісту вимоги матеріальної рівності права голосу як вимоги рівності *фактичного* впливу голосу кожного виборця на результат виборів, тобто *реальної сили поданого голосу*. Така рівність впливу голосу принципово недосяжна. Сама природа справжніх (конкурентних) виборів означає, що за результатами таких виборів серед кандидатів (списків кандидатів) будуть як «переможці» (обрані), так і «переможені» (які не отримують представницького мандата), однак на користь і тих, і інших подано якусь кількість голосів виборців. Водночас голоси виборців, подані на користь «переможених», як і голоси виборців, визнані недійсними (чого практично неможливо уникнути), реального впливу на результати виборів не справляють, тобто є «втраченими».

Оцінку такої ситуації надав Європейський суд з прав людини, який дійшов висновку, що «не всі голоси обов'язково повинні мати рівну вагу стосовно результату виборів, і не всі кандидати мають рівні шанси перемогти; жодна виборча система не може уникнути втрачених голосів»<sup>80</sup>.

4. Абзац другий частини другої коментованої статті поєднує вимогу формальної рівності права голосу з вимогою щодо реалізації єдиного голосу виборця тільки на одній виборчій дільниці, чим по суті формулює один із принципів інституту голосування — вимогу *одноразового голосування* виборця. Цей принцип реалізується як через порядок складання списків виборців (див. коментарі до статей 39, 45 цього Кодексу), так і через порядок голосування виборця (див. коментарі до статей 118, 119 цього Кодексу), як встановлено абзацом третім частини другої коментованої статті.

В умовах реалізації формальної рівності права голосу за формулою «один виборець — один голос» дотримання принципу одноразового

<sup>80</sup> European Court of Human Rights. Case of *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*. Judgment of 2 March 1987. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57536>. Див. також: European Court of Human Rights. Case of *Partija «Jaunie Demokrāti» and Partija «Mūsu Zeme» v. Latvia* (Decision of 29 November 2007. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-2431>).

голосування на конкретних виборах забезпечується автоматично. Однак цей принцип поширюється також на випадок одночасного проведення різних виборів і вимагає, щоб на всіх таких виборах виборець реалізував своє право голосу тільки на одній виборчій дільниці, спільній для всіх виборів, які проводяться одночасно.

Цей принцип разом із положеннями, які його реалізують, спрямований на забезпечення об'єктивності результатів виборів, їх відповідності до реального волевиявлення громадян, а також на недопущення порушень і зловживань під час проведення виборів, зокрема передання права голосу іншим особам, неодноразового голосування громадянином у день голосування на виборах.

5. Обидва способи розуміння юридичної рівності — як рівність правового статусу, так і рівність можливостей — поширюються на суб'єктів пасивного та номінаційного виборчого права. Ці аспекти рівності кандидатів, зареєстрованих для участі у відповідних виборах, закріплені в частині третій коментованої статті. Водночас очевидно, що вимога рівності не поширюється на кандидатів, зареєстрованих для участі в різних виборах, навіть якщо ці вибори відбуваються одночасно.

Рівність пасивного виборчого права забезпечується насамперед гарантіями можливості повноцінної участі у виборах громадян, які володіють пасивним виборчим правом на відповідних виборах і дотрималися визначених умов їх реєстрації. Порушення принципу рівного виборчого права щодо рівних умов допуску таких кандидатів до балотування, зокрема протиправне їх невключення до виборчого бюлетеня, Верховний Суд кваліфікував як підставу для визнання неможливості проведення вільних і чесних виборів у таких умовах і, як наслідок, для призначення повторних виборів<sup>81</sup>.

Рівність правового статусу зареєстрованих кандидатів, які перебувають у стані реалізації свого пасивного виборчого права, визначається рівністю змісту (однакового переліку) та обсягу їхніх похідних виборчих прав. Ця вимога є визначальною для дотримання принципу рівного виборчого права в аспекті права балотуватися на виборах. Забезпечення цієї вимоги було неможливим в умовах виборчої системи паралельного змішування, де не лише обсяг, але й перелік похідних виборчих прав був різним для кандидатів, які балотувалися за різними підсистемами цієї виборчої системи.

<sup>81</sup> Постанова Верховного Суду від 12 листопада 2020 року у справі № 855/111/20. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/92842041>.

Усі виборчі системи, запроваджені Виборчим кодексом, є значно більш сприятливими у цьому аспекті і практично забезпечують юридичну рівність кандидатів в аспекті змісту та обсягу похідних виборчих прав. Такі права, залежно від типу виборів, можуть охоплювати: право на подання кандидатур до складу тимчасових виборчих комісій (див. коментарі до статей 84, 85, 140, 141, 204 цього Кодексу); право на спеціальне представництво (див. коментарі до статей 110, 111, 165, 166, 236, 238 цього Кодексу); право номінувати офіційних спостерігачів (див. коментарі до статей 58, 112, 167, 239 цього Кодексу); право вести передвиборну агітацію з оплатою організації відповідних заходів чи передвиборних матеріалів з коштів власного виборчого фонду (див. коментарі до статей 51–56 цього Кодексу); право оскаржувати будь-які порушення виборчого законодавства (див. коментар до статті 65 цього Кодексу), а в окремих випадках — і деякі інші права.

Іншим аспектом юридичної рівності суб'єктів пасивного виборчого права є вимога *рівності можливостей* зареєстрованих кандидатів діяти у виборчому процесі, реалізуючи свої похідні виборчі права з метою добитися обрання. Умови дотримання вимоги рівних можливостей забезпечуються зобов'язаннями, встановленими для тих суб'єктів, з якими кандидат під час виборчого процесу вступає у правовідносини, зокрема (однак не тільки), засобами масової інформації (див. коментар до статті 54 цього Кодексу), розповсюджувачами зовнішньої реклами, власниками приміщень, що надаються для публічних заходів (див. коментар до статті 51 цього Кодексу).

До умов забезпечення рівних можливостей кандидатів діяти у виборчому процесі можна віднести також вимоги щодо формування і використання виборчих фондів кандидатів (якщо такі фонди утворюються); ці вимоги в основному спрямовані на забезпечення юридичної (формальної) рівності, зокрема, щодо умов відкриття, наповнення і функціонування виборчих фондів, а також звітності про використання коштів виборчих фондів; однак у разі загальнодержавних виборів тут наявні й елементи вимоги фактичної рівності у вигляді встановлення однакової для всіх кандидатів верхньої межі витрат коштів виборчого фонду (див. коментарі до статей 93, 96, 97, 150 цього Кодексу).

Однак загалом для пасивного виборчого права, яке є конституційним суб'єктивним правом громадян, повинна дотримуватися строга юридична рівність.

Слід відзначити ще один аспект рівності можливостей реалізувати пасивне виборче право — встановлення критеріїв визнання кандидатів обраними за результатами голосування виборців.

Хоча цей аспект рівності кандидатів вважається природним і внаслідок заборони будь-яких привілеїв чи обмеження виборчих прав мав би бути гарантованим, проте деякі елементи виборчих систем можуть його порушувати. Зокрема, пропорційні виборчі системи, застосування яких передбачено як на виборах народних депутатів України, так і на деяких місцевих виборах, для певної кількості кандидатів (дев'ять на парламентських виборах, одного — на відповідних місцевих виборах) встановлюють привілейовані умови їх обрання (див. коментарі до статей 154, 186, 219, 260 цього Кодексу). Зрозуміло, що кандидати, для яких наперед встановлено різні критерії обрання, не можуть вважатися такими, що мають рівні можливості бути обраними, а отже рівні можливості діяти у виборчому процесі, домагаючись свого обрання.

Хоча частина третя коментованої статті застосовує принцип рівного виборчого права лише до зареєстрованих кандидатів, цей принцип в аспекті рівних можливостей реалізувати пасивне виборче право має застосовуватися також до громадян, які мають намір висуватися кандидатами на виборах (тобто до суб'єктів пасивного виборчого права, які добиваються його реалізації). Ця вимога повинна виражатися в рівності умов реєстрації кандидатів, зокрема за наявності двох шляхів висування — незалежно від суб'єкта та способу номінації кандидата. Досягнення такої рівності можливостей забезпечується рівними (наскільки це можливо за різних способів висування) вимогами строків подання документів для реєстрації та строків прийняття рішень щодо реєстрації відповідною виборчою комісією, а також вимогами щодо переліку та змісту документів, які подаються для реєстрації (див. коментарі до статей 98–103 цього Кодексу). Свого часу Конституційний Суд України кваліфікував як порушення принципу рівного виборчого права неоднакові умови та строки реєстрації кандидатів залежно від суб'єкта висування та умов балотування (підсистеми змішаної виборчої системи, в умовах якої має намір балотуватися кандидат)<sup>82</sup>.

6. Частина четверта коментованої статті в основному повторює положення частини третьої цієї статті, однак стосовно іншої категорії суб'єктів виборчого процесу — політичних партій чи їхніх місцевих організацій. Формулювання подібних вимог рівності в окремій частині коментованої статті підкреслює відмінність правової природи партій як суб'єктів номінаційного виборчого права від кандидатів як суб'єк-

<sup>82</sup> Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98>.



тів пасивного виборчого права, що відбивається на їхній правосуб'єктності та можливостях діяти у виборчому процесі.

Стосовно прав партій (а на місцевих виборах — також і їхніх місцевих організацій) насамперед слід звернути увагу на рівність змісту й обсягу права висувати кандидатів.

Внаслідок специфіки пасивного та номінаційного виборчого права, які можуть бути реалізовані лише узгодженими волевиявленнями суб'єктів цих прав (див. коментар до статті 11 цього Кодексу), висування кандидата політичною партією вимагає «політичної сумісності» партії та потенційного кандидата. Це передбачає певне обмеження можливостей партії: з огляду на обов'язок дотримання нею своєї політичної (зокрема передвиборної) програми партія має право висувати лише члена цієї партії, який за фактом свого членства поділяє її програму, або позапартійну особу, яка погоджується підтримати програмні цілі партії. Це обмеження номінаційного виборчого права, хоча й має політичний характер, закріплюється нормативно (див. коментар до статей 99, 154, 217 цього Кодексу).

Вимога *рівності правового статусу* партій (місцевих організацій партій) як суб'єктів виборчого процесу (якого вони набувають після висування ними кандидатів; див. коментар до статті 22 цього Кодексу), як і стосовно рівності статусу кандидатів, полягає в рівності змісту та обсягу їхніх прав брати участь у виборчому процесі, тобто прав, похідних від номінаційного виборчого права. Права політичних партій (місцевих організацій партій), похідні від номінаційного права, охоплюють, зокрема: право на спеціальне представництво у виборчому процесі (див. коментарі до статей 165, 236 цього Кодексу), право на подання кандидатур до складу виборчих комісій (див. коментарі до статей 140—142, 204 цього Кодексу), право на спостереження (див. коментар до статті 58, 112, 167, 239 цього Кодексу), право на оскарження (див. коментар до статті 65 цього Кодексу), право на ведення передвиборної агітації (див. коментар до статті 54 цього Кодексу). Конкретний обсяг цих прав залежить від типу виборів, однак в умовах строгої рівності статусу має бути однаковим для всіх партій — суб'єктів відповідного виборчого процесу. Аналогічні похідні виборчі права мають місцеві організації партій — суб'єкти виборчого процесу відповідних місцевих виборів.

Однак застосування принципу рівності до політичних партій чи їхніх місцевих організацій з'являється певна особливість, пов'язана зі специфікою суб'єктів номінаційного виборчого права. По-перше, право висувати кандидатів на виборах не кваліфікується як конституційне (це право не закріплене Конституцією), а тому до нього не застосовується стаття 64 Конституції, тобто не заборонено встановлення

його обмежень положеннями закону. По-друге, політична партія є колективним суб'єктом, а тому належні їй права не можуть розглядатися на тому ж рівні, що й суб'єктивні права громадян.

Зазначена специфіка партій (організацій партій) як суб'єктів виборчих прав створює можливості застосування підходу *пропорційної рівності*, тобто врахування різних характеристик відповідних суб'єктів навіть за умов однакової їхньої правової природи. Відповідно до міжнародних виборчих стандартів, пропорційна рівність стосовно партій покликана враховувати суспільно-політичну впливовість політичних партій, як правило, шляхом врахування результатів цієї партії на попередніх виборах<sup>83</sup>.

Пропорційна рівність партій (місцевих організацій партій) як суб'єктів виборчого процесу проявляється в обсязі права на подання кандидатур до складу тимчасових виборчих комісій. Переваги як щодо кількості поданих кандидатур, так і щодо умов їх включення до складу виборчих комісій на підставі парламентського статусу відповідних партій відображають їхню більшу суспільно-політичну впливовість порівняно з іншими партіями, засвідчену успіхом на останніх парламентських виборах (див. коментарі до статей 140, 240 цього Кодексу). Водночас надання подібної переваги місцевим організаціям політичних партій, які уклали угоди про політичну співпрацю з депутатськими групами, утвореними у Верховній Раді України, слід розцінювати як порушення принципу рівності місцевих організацій партій — суб'єктів виборчого процесу навіть у його пропорційній формі, оскільки укладення подібної угоди з групою народних депутатів, сформованою не за результатами виборів, а на підставі їхніх персональних інтересів, не може служити свідченням більшої суспільно-політичної впливовості такої партії.

У частині вимоги рівних можливостей діяти у виборчому процесі принципівих відмінностей у змісті цієї вимоги для партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу у порівнянні з кандидатами немає.

Зазначимо, що частина четверта коментованої статті закріплює вимогу рівності суб'єктів номінаційного виборчого права лише в межах партійного механізму висування кандидатів. У межах механізму самовисування рівність відповідних суб'єктів забезпечується вимогами рівності кандидатів як суб'єктів пасивного виборчого права. Однак між суб'єктами висування кандидатів відповідно до різних механізмів но-

<sup>83</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт 1.2.3.b. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

мінації рівність статусу і рівність можливостей принципово недосяжна внаслідок різної правової природи цих суб'єктів.

7. Частина п'ята коментованої статті визначає зміст основних вимог, спрямованих на забезпечення дотримання принципу рівного виборчого права стосовно суб'єктів пасивного та номінаційного права в обох аспектах — рівності правового статусу та рівних можливостей діяти у виборчому процесі.

Встановлена пунктом 1 частини п'ятої заборона привілеїв чи обмежень стосується кандидатів як суб'єктів пасивного виборчого права, а не лише похідних від нього прав, і по суті повторює аналогічну заборону, встановлену щодо громадян — суб'єктів виборчих прав у контексті принципу загального виборчого права (див. коментар до статті 7 цього Кодексу), доповнюючи підстави, з яких забороняються привілеї та обмеження, відмінностями в механізмах висування кандидатів. Таким чином, це положення також відтворює в контексті пасивного виборчого права загальноправовий принцип рівності, закріплений у частині другої статті 24 Конституції. Тим самим законодавець визнав, що подібна заборона привілеїв та обмежень є складовою змісту принципу рівного, а не загального виборчого права.

Деякі підстави заборони привілеїв та обмежень, зазначені в пункті 1 частини п'ятої, потребують додаткового коментування.

Насамперед слід звернути увагу на заходи, спрямовані на забезпечення рівної представленості (гендерної рівності) жінок і чоловіків у складі представницьких органів (див. коментарі до статей 154, 219, 220 цього Кодексу). Хоча юридична рівність жінок і чоловіків у публічно-правовій сфері гарантована частиною третьою статті 24 Конституції, зазначені заходи вимагають врахування ознаки статі кандидата для забезпечення фактичної рівності представленості статей, що слід розглядати як заходи позитивної дискримінації.

Заборона дискримінації в будь-якій сфері за мовною ознакою заборонена статтею 24 Конституції; однак забезпечення статусу державної мови в публічно-правовій сфері дозволяє встановлювати на конституційному рівні цензову вимогу до кандидатів щодо володіння державною мовою (див. коментар до статті 75 цього Кодексу). Як зазначив Європейський суд з прав людини, вимога до кандидата, який балотується на виборах, на достатньому рівні володіти державною мовою переслідує легітимну мету<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> European Court of Human Rights. Case of *Podkolzina v. Latvia*. Judgment of 9 April 2002. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60417>.

Заборона будь-яких відмінностей у змісті та обсязі виборчих прав залежно від майнового стану з часу скасування будь-яких форм майнового цензу в першій половині ХХ століття стала одним з вирішальних заходів становлення реальної представницької демократії, заснованої на принципі народного суверенітету. Однак запровадження виборчої (грошової) застави стало викликом для демократичних держав щодо недопущення дискримінації стосовно умов реалізації пасивного виборчого права (див. коментарі до статей 101, 156, 225 цього Кодексу). Зазначимо водночас, що встановлені відмінності щодо суб'єкта внесення виборчої застави залежно від механізму висунання об'єктивно (заставу сплачує суб'єкт висунання) створюють різні умови для кандидатів, висунутих партією чи шляхом самовисунання.

8. Пункти 2 та 3 частини п'ятої коментованої статті розкривають зміст *принципу нейтральності суб'єктів владних повноважень* щодо виборчого процесу, віднесений Венеційською комісією до процесуальних гарантій дотримання основних принципів виборчого права<sup>85</sup>. Будучи однією із засад виборчого процесу (див. коментар до статті 21 цього Кодексу), вимога нейтральності влади забезпечує не лише певні аспекти принципу рівного виборчого права, але й принципи вільних виборів (див. коментар до статті 14 цього Кодексу) та чесних виборів (див. коментар до статті 19 цього Кодексу). Вимоги, викладені в пунктах 2 та 3 частини п'ятої, стосуються різних аспектів принципу нейтральності влади.

Пункт 2 частини п'ятої встановлює заборону втручатися суб'єктам владних повноважень у виборчий процес поза межами їхніх повноважень в обсязі, визначеному цим Кодексом. Зазначена заборона ґрунтується на принципі законності, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти *лише* на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції); отже, будь-який вихід за межі цих повноважень під час виборчого процесу має кваліфікуватися як протиправні дії.

Конституція, Виборчий кодекс та інші закони України не передбачають повноважень органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій), органів влади Автономної Рес-

<sup>85</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт I.3.1.a. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

публіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо підготовки та проведення виборів, врегульованих цим Кодексом, зокрема щодо втручання в діяльність виборчих комісій, кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу. Виборчий кодекс передбачає лише окремі чітко окреслені повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо виборчого процесу, в основному спрямовані на матеріально-технічне забезпечення виборчих комісій. Наприклад, Кабінет Міністрів України уповноважений встановити розмір оплати праці членів виборчих комісій (див. коментарі до статей 92, 149, 212 цього Кодексу); органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування зобов'язані створювати належні умови для здійснення виборчими комісіями їхніх повноважень (див. коментарі до статей 33, 61 цього Кодексу). Водночас Виборчий кодекс не відносить органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування до суб'єктів виборчого процесу (див. коментар до статті 22 цього Кодексу); це означає, що в зазначених органів та їх посадових осіб відсутня виборчо-процесуальна правосуб'єктність, тобто повноваження стосовно організації підготовки та проведення виборів, а отже немає підстав для будь-яких дій у виборчому процесі поза межами власних загальних функцій.

З цієї позиції повноваження щодо розгляду та вирішення виборчих спорів, які належать органам судової влади (адміністративним судам), як і повноваження правоохоронних органів щодо провадження стосовно кримінальних та адміністративних виборчих правопорушень, не можна розглядати як спеціальні, пов'язані з виборчим процесом, оскільки здійснюються в рамках загальних функцій відповідних органів. Подібно здійснення під час виборчого процесу повноважень органами ведення Державного реєстру виборців щодо складання й уточнення списків виборців (див. коментарі до статей 39, 43 цього Кодексу) не надає цим органам статусу суб'єкта виборчого процесу.

Отже, єдиними суб'єктами владних повноважень, які законно здійснюють повноваження щодо організації підготування та проведення виборів («втручання» у виборчий процес), а отже, наділені виборчо-процесуальною правосуб'єктністю, є виборчі комісії.

9. Рівність можливостей діяти у виборчому процесі найважливіша для конкурентних суб'єктів виборчого процесу — кандидатів та політичних партій (їхніх місцевих організацій) як суб'єктів висування кандидатів, які реалізують свої законні інтереси, що впливають з реалізації їхніх пасивного та номінаційного виборчого права — добивати-

ся отримання виборного мандату. Перешкодою для створення рівних можливостей дій цих суб'єктів може стати неоднакове ставлення до них будь-яких суб'єктів, які можуть своїми діями сприяти чи перешкоджати рівним можливостям кандидатів та партій (їхніх місцевих організацій).

Пункт 3 частини п'ятої коментованої статті забезпечує інший аспект принципу нейтральності влади, який вимагає рівного та неупередженого ставлення зазначених органів, їх посадових і службових осіб до кандидатів, партій (їхніх місцевих організацій) як у випадках здійснення передбачених Виборчим кодексом повноважень (наприклад, надання відомостей про зареєстровані партії, їхні місцеві організації, склад керівних органів; див. коментар до статті 218 цього Кодексу), так і в ситуаціях, що виникають під час виборчого процесу поза виборчими правовідносинами (див. коментарі до статей 109, 166, 237 цього Кодексу).

Вимога рівного та неупередженого ставлення до кандидатів та партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу поширюється також і на виборчі комісії та їх членів, які належать до суб'єктів владних повноважень. Хоча така вимога щодо виборчих комісій прямо не сформульована в положеннях Виборчого кодексу, це випливає із загальних завдань виборчих комісій (див. коментар до статті 32 цього Кодексу) та, зокрема, з тексту присяги члена виборчої комісії (див. коментар до статті 38 цього Кодексу).

До законодавчих вимог, які забезпечують нейтральність суб'єктів владних повноважень (у тому числі виборчих комісій та їх членів) у виборчому процесі, належать також обмеження щодо їхньої участі в передвиборній агітації (див. коментар до статті 57 цього Кодексу).

Втручання суб'єктів владних повноважень у виборчий процес поза межами їхніх законних повноважень, порушення вимоги рівного та неупередженого ставлення до кандидатів та партій (їхніх місцевих організацій) становить серйозну загрозу демократичному характерові виборів, дотриманню основних принципів виборчого права. Протиправний вплив органів влади на виборчий процес кваліфікується як деструктивна політична технологія незаконної (а в деяких випадках і злочинної) деформації народного волевиявлення, відома в Україні під назвою «адміністративний ресурс». Це протиправні діяння під час виборчого процесу з боку тих, хто не має статусу суб'єкта виборчого процесу, а отже не має власних суб'єктивних прав і законних інтересів у виборчому процесі, із використанням власного службового становища.

Детальний аналіз цього протиправного явища, яке порушує декілька принципів виборчого процесу (рівного виборчого права, вільних і чесних виборів), надала Венеційська комісія, яка визначила ад-

міністративні ресурси як «людські, фінансові, матеріальні, натуральні та інші нематеріальні ресурси, що використовуються посадовими особами та державними службовцями на виборах, які походять з їх контролю над персоналом публічного сектору, фінансами та їх розподілом, доступом до публічного обладнання, а також ресурсів, які вони мають у формі престижу або впізнаваності громадськістю за рахунок їх становища як виборних або публічних посадових осіб, що можуть трансформуватися в політичну та інші форми підтримки»<sup>86</sup>.

Венеційська комісія розрізняє правомірне використання адміністративних ресурсів та зловживання ними, кваліфікуючи останнє як протиправне явище, що, порушуючи принципи рівних можливостей, становить загрозу основам демократичної конституційної держави.

Важливо відзначити, що пункт 3 частини п'ятої коментованої статті вимагає рівного та неупередженого ставлення до основних конкурентних суб'єктів виборчого процесу — кандидатів, які балотуються на відповідних виборах, та політичних партій (їхніх місцевих організацій), які висунули цих кандидатів, не лише від суб'єктів владних повноважень, зазначених у пункті 2 частини п'ятої, але також від невідних суб'єктів — підприємств, закладів, установ, організацій, їх посадових та службових осіб. Однак викликає сумнів поширення цієї вимоги лише на державні й комунальні підприємства, заклади, установи, організації; таким чином, видається, що нерівне та упереджене ставлення до кандидатів та політичних партій (їхніх місцевих організацій) з боку приватних (недержавних) утворень та їх керівників визнаються правомірними. З огляду на переважну частку приватних суб'єктів підприємницької діяльності й велику кількість зайнятих у них громадян, а також на існування впливових недержавних закладів, установ та організацій, навряд чи подібні винятки відповідають послідовному дотриманню принципу рівних можливостей.

Правовідносини, у яких для невідних (у тому числі недержавних) суб'єктів нормативно встановлені вимоги рівного та неупередженого ставлення до кандидатів та політичних партій (їхніх місцевих організацій), пов'язані насамперед із проведенням передвиборної агітації та інформаційного забезпечення виборів. Зокрема, такі вимоги стосу-

---

<sup>86</sup> Venice Commission. Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (CDL-AD(2013)033), para. 12. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e). Укр. переклад див.: Доповідь щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів (CDL-AD(2013)033). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 419–420.

ються власників приміщень, що можуть використовуватися для проведення публічних заходів, розповсюджувачів зовнішньої реклами, а також засобів масової інформації та їх працівників (журналістів), інформаційних агентств (див. коментарі до статей 51, 57 цього Кодексу).

10. Основна складова передвиборної діяльності конкурентних суб'єктів — кандидатів та партій (місцевих організацій партій) — полягає в реалізації їхнього права на ведення передвиборної агітації. Рівність лише обсягу цього права відповідних суб'єктів у рамках конкретних виборів недостатня і доповнюється вимогою рівних можливостей реалізувати право на агітаційну діяльність. Одним із факторів забезпечення рівних можливостей є встановлення рівних вимог щодо утворення, наповнення та використання коштів виборчих фондів цих суб'єктів виборчого процесу, а також встановленням верхньої межі витрат з виборчих фондів. Пункт 4 частини п'ятої коментованої статті доповнює цю вимогу заборонаю використання для фінансування заходів і матеріалів передвиборної агітації коштів поза виборчими фондами. Щоправда, Виборчий кодекс допускає як виняток інші джерела фінансування передвиборної агітації у випадках, передбачених цим Кодексом (див. коментар до статті 51 цього Кодексу); однак реально такі випадки Кодексом не передбачені.

Будучи засобом забезпечення принципу рівного виборчого права, зазначена заборона сприяє дотриманню принципу чесних виборів, оскільки створює умови для прозорого фінансування передвиборної агітації, забороняє нелегальне (тіньове) фінансування і використання «брудних грошей» у виборчому процесі, а отже запобігає корупції при фінансуванні політичних процесів. Запобігання політичній корупції, забезпечення прозорості політичних фінансів належить до основних міжнародних виборчих стандартів. Вони викладені, зокрема, у таких еталонних документах, як Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи 2003 року<sup>87</sup> та Керівні принципи щодо регулювання політичних партій ОБСЄ/БДПЛ та Венеційської комісії 2010 року<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. URL: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>. Укр. переклад див.: Рекомендація Rec(2003)4 Комітету Міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». *Європейський демократичний дорожочок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи*; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 481–485.

<sup>88</sup> Guidelines on political party regulation, by OSCE/ODIHR and Venice Commission (CDL-AD(2010)024). Укр. переклад див.: Керівні принципи щодо регулювання політич-



11. Пункт п'ятий частини п'ятої коментованої статті підкреслює поширення вимоги рівного та неупередженого ставлення до кандидатів та політичних партій (їхніх місцевих організацій) — суб'єктів відповідного виборчого процесу на засоби масової інформації та інформаційні агентства, основна функція яких полягає в поширенні інформації, яка становить суспільний інтерес, та донесення її до широких кіл громадськості. Хоча засоби масової інформації не належать до суб'єктів виборчого процесу (див. коментар до статті 22 цього Кодексу), слід визнати важливість їхньої ролі та можливостей впливу на формування волі виборців. Зазначимо, що ця вимога стосується засобів масової інформації та інформаційних агентств, які переважно не мають державного характеру.

Конкретизації змісту цієї вимоги стосовно характеру діяльності засобів масової інформації та інформаційних агентств присвячена частина шоста коментованої статті, яка формулює засади інформаційного забезпечення виборів (див. коментарі до статей 47, 49 цього Кодексу).

Ці засади містять загальні вимоги щодо діяльності засобів масової інформації, які впливають із їхньої суспільної функції в демократичній державі як «сторожового пса демократії» і не пов'язані безпосередньо із виборчим процесом, — достовірність, об'єктивність, повнота і точність поширюваної інформації та її неупереджене подання.

Вимога збалансованості в цьому наборі засад є наслідком принципу рівного виборчого права і стосується висвітлення діяльності конкурентних суб'єктів виборчого процесу, до яких прикута увага суспільства під час виборів. Оскільки обсяг висвітлення діяльності відповідного суб'єкта безпосередньо пов'язаний з активністю його діяльності, вимога збалансованості висвітлення — приклад забезпечення пропорційної (диференційованої) рівності кандидатів і партій, тобто рівності, яка враховує наявні фактичні відмінності.

Зазначені вимоги належать до міжнародних виборчих стандартів, закріплених, зокрема, у документах Ради Європи. Зокрема, у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи 2007 року<sup>89</sup> стверджується: «поряд із належною повагою до редакційної незалежності телерадіомовників нормативні рамки мають також закріпити їхній обов'язок

---

них партій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської Комісії (CDL-AD (2010) 024). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 2. С. 77–137.

<sup>89</sup> Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns, para. II.1, II.2. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d).

висвітлювати виборчі кампанії в усіх програмах мовлення правдиво, збалансовано й неупереджено... Держави-члени мають вжити заходів, за якими державні та приватні мовники під час виборчих кампаній повинні бути особливо правдивими, збалансованими й неупередженими в програмах новин і поточних подій, у тому числі в дискусійних програмах, як інтерв'ю чи дебати».

Вимоги частини шостої коментованої статті, хоча й орієнтовані на забезпечення рівності кандидатів у депутати та партій (їхніх місцевих організацій) — суб'єктів виборчого процесу, сприяють також вільному формуванню їхньої волі як аспекту принципу вільних виборів (див. коментар до статті 14 цього Кодексу).

### Стаття 13. Пряме виборче право

*1. Вибори, які регулюються цим Кодексом, є прямими. Виборці обирають Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів безпосередньо шляхом голосування за кандидатів (виборчі списки кандидатів), зареєстрованих у порядку, встановленому цим Кодексом. Результати виборів визначаються безпосередньо підсумками голосування виборців.*

1. Назва коментованої статті відображає конституційний термін, що міститься в статті 71 Конституції. Однак цей термін не можна вважати вдалим. Суб'єктивне право (якими є виборчі права) не може бути ані «прямим», ані «непрямим». Суб'єкт права завжди безпосередньо реалізує власне суб'єктивне право у прямій відповідності до його власної волі. Тому, характеризуючи зміст цього принципу, слід вести мову не про якісь характеристики суб'єктивних прав, а про спосіб формування складу представницьких органів та обрання виборних посадових осіб.

Доктрина виборчого (і, більш загально, конституційного) права розуміє термін «пряме виборче право» як назву загального конституційного принципу *прямих виборів*. Відповідно до нього, прямі вибори — це спосіб обрання виборцями складу виборного органу чи виборної посадової особи, при якому між волевиявленням виборчого корпусу і результатами виборів відсутнє проміжне волевиявлення іншого суб'єкта. Таку позицію висловив Конституційний Суд України стосовно парламентських виборів: «результати виборів народних депутатів України визначаються виключно голосуванням виборців»<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017 (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17>.

Саме так розкриває зміст цього принципу коментована стаття, наголошуючи, що виборці обирають шляхом безпосереднього голосування за кандидатів та/або виборчі списки кандидатів. Отже, вимога прямих виборів полягає в наявності безпосереднього причинно-наслідкового зв'язку між підсумками голосування виборців та результатами виборів (обранням конкретних осіб).

2. Прямий характер виборів пов'язується з результатами безпосереднього волевиявлення народу (виборчого корпусу) загалом, а не з волевиявленням окремого виборця, а отже не пов'язується з реалізацією суб'єктивних виборчих прав і не впливає на конкретні виборчі процедури, які можуть бути аналогічними як для прямих, так і для непрямих виборів.

У такому розумінні принцип прямих виборів впливає із загальних конституційних засад суверенітету народу та демократії. За висловом В. М. Шаповала, традиційне визначення представницького органу влади передбачає, що склад такого органу формується саме шляхом прямих виборів<sup>91</sup>.

На відміну від прямих виборів, непрямими виборами слід вважати двоетапний спосіб формування складу виборного (колегіального чи одноосібного) органу, остаточне обрання якого здійснюється спеціально обраними народом особами (вибірниками, електорами); при цьому загальнонародне голосування проводиться на першому етапі з метою обрання електорів; останні здійснюють проміжне (між волевиявленням виборців і результатами виборів) волевиявлення, остаточне за значенням для визначення обраних. Класичним прикладом (принаймні формально) непрямих виборів є спосіб обрання президента Сполучених Штатів Америки. Шляхом непрямих виборів у деяких європейських державах обираються верхні (непредставницькі) палати парламентів.

Міжнародні виборчі стандарти вимагають, щоб парламент держави (або, у разі двопалатного парламенту, хоча б його нижня палата), а також місцеві ради обиралися прямими виборами<sup>92</sup>. Стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає також прямі вибори органів місцевого самоврядування.

<sup>91</sup> Шаповал В. М. *Сучасний конституціоналізм*. Київ: Юрид. фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 317.

<sup>92</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD(2002)023rev2-cor), пункт I.5. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr). Див. також: Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (пункт 7.2). URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

## Стаття 14. Вільні вибори

1. *Вибори в Україні є вільними. Громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні.*

2. *Громадяни України мають право вільно агітувати за або проти кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів відповідного виборчого процесу, вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, партій (організацій партій), політичні, ділові та особисті якості кандидатів. Кандидати, партії (організації партій) — суб'єкти відповідного процесу можуть вільно вести передвиборну агітацію з дотриманням вимог цього Кодексу.*

3. *Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється.*

4. *Військовослужбовці (крім військовослужбовців військових частин (формувань), дислокованих за межами України, та в інших випадках, передбачених цим Кодексом) голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих за межами військових частин (формувань).*

5. *Для забезпечення умов для вільного волевиявлення військовослужбовцям строкової служби в день виборів надається відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години протягом часу голосування, визначеного цим Кодексом.*

1. Принцип вільних виборів закріплений у статті 71 Конституції і належить до базових вимог міжнародних виборчих стандартів; зокрема, вимога вільних виборів міститься в статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Як галузевий принцип виборчого права, принцип вільних виборів впливає із загальноправового принципу свободи.

За своєю правовою природою свобода тісно пов'язана з природою суб'єктивних прав, які є вираженням можливості вільного вибору. У публічній сфері свобода означає можливість індивіда вільно діяти в публічних правовідносинах, прагнучи реалізувати свої політичні права та законні інтереси. При цьому її можна розглядати як свободу волі індивіда (внутрішній вияв свободи) і як свободу його дій (зовнішній вияв свободи). Внутрішня свобода (свобода розсуду) надає можливість носієві права вирішувати, чи реалізовувати своє право в конкретних умовах; така свобода не може бути обмежена. Зовнішня свобода дозволяє носієві права вирішувати, якими діями реалізувати своє право; у публічній сфері ця свобода не може бути необмеженою через наявність можливої конкуренції в реалізації своїх прав з іншими індивідами, що належать до суспільства. Загальне обмеження свободи в її зовнішньому прояві встановлене статтею 23 Конституції.

Вибори — найбільш масовий юридичний процес; тому виборчим правовідносинам властивий конкурентний характер, що має наслідком

потенційний конфлікт носіїв виборчих прав. У зв'язку з цим спосіб реалізації виборчих прав (як основних, так і похідних) та діяльності, спрямованої на досягнення законних інтересів, не може бути довільним, бо не повинен створювати перешкод у здійсненні таких же прав і діяльності іншим суб'єктам виборчого процесу. Досягти цього можна насамперед з допомогою правового регулювання відповідних *способів (процедур) реалізації* виборчих прав та законних інтересів уповноважених суб'єктів. Мета цих чітких процедур полягає в тому, щоб вони, надаючи можливість вільно реалізувати суб'єктивні права їх носіями без порушення чи обмеження їхнього змісту та обсягу, водночас зобов'язували б реалізувати ці права та інтереси у спосіб, який не перешкоджає вільно реалізувати свої аналогічні права та досягати своїх цілей іншим уповноваженим суб'єктам. Саме у визначенні таких процедур (способів реалізації прав) передусім полягають гарантії свободи виборів.

2. Коментована стаття закріплює зміст принципу вільних виборів як поєднання двох вимог — вільного формування волі виборців та вільного вираження цієї волі при голосуванні. Це повністю узгоджується з міжнародними виборчими стандартами, зокрема Кодексом належної практики у виборчих справах Венеційської комісії<sup>93</sup>.

Із двох складових принципу вільних виборів визначальною для результатів виборів є вимога свободи волевиявлення виборців; ця вимога підкреслена частиною другою статті 71 Конституції. Однак така свобода не буде повноцінною, якщо перед тим, як здійснити волевиявлення, виборці не будуть мати можливості вільно сформулювати власну думку щодо кандидатів (списків кандидатів). Тому вільне формування волі виборців є необхідною умовою вільних виборів і повинно бути забезпечено у першу чергу: вільна реалізація сформованого під примусом чи внаслідок маніпуляцій змісту волевиявлення, нав'язаного виборцям, не означає вільних виборів.

Вимога свободи формування волі виборця чи свободи її вираження стосується не стільки самого виборця, скільки передовсім дій інших суб'єктів виборчих правовідносин, які, діючи під час виборчого процесу, не повинні порушувати цієї свободи.

Лише в умовах дотримання цих вимог можна говорити про «вільне волевиявлення народу» (стаття 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод).

<sup>93</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункти I.3.1, I.3.2; пункт 26 Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

3. Вільне формування волі виборців не може відбуватися без вільного пошуку, поширення та отримання інформації, що, своєю чергою, є вираженням основоположної свободи вираження поглядів (стаття 34 Конституції). Лише поінформований виборець здатний здійснити свідоме і вільне волевиявлення.

Формування волі виборця відбувається під впливом зовнішніх (щодо нього) джерел інформації. Тому вимога вільного формування волі виборця пов'язана насамперед з умовами впливу на нього зовнішніх (щодо нього) інформаційних джерел, а отже з умовами діяльності інших суб'єктів.

Інформування виборців відбувається різними шляхами, які об'єднуються у дві великі групи — інформаційне забезпечення виборів та передвиборну агітацію. Перший вид діяльності ведеться на засадах збалансованості, достовірності, об'єктивності, повноти та точності поширюваної інформації (див. коментарі до статей 12, 49 цього Кодексу); до інформації, яка поширюється у формах передвиборної агітації, зазначені вимоги не застосовуються (див. коментар до статті 51 цього Кодексу).

Суб'єктами інформування виборців через проведення діяльності з інформаційного забезпечення виборів виступають виборчі комісії, а також засоби масової інформації та інформаційні агентства; крім того, інформувати виборців можуть органи влади та їх посадові особи (в межах наданих їм повноважень), об'єднання громадян та інші суб'єкти (див. коментар до статті 47 цього Кодексу).

4. До суб'єктів (ініціаторів) агітаційної діяльності належать насамперед кандидати та політичні партії (їхні місцеві організації) — суб'єкти виборчого процесу, які реалізують своє похідне виборче право вести передвиборну агітацію (див. коментар до статті 12 цього Кодексу); право участі в передвиборній агітації належить також виборцям (див. коментар до статті 9 цього Кодексу).

Частина друга коментованої статті закріплює свободу агітаційної діяльності зазначених суб'єктів. Однак слід наголосити, що така свобода не може бути необмеженою, оскільки принцип вільних виборів вимагає вільного формування волі виборців, не допускаючи надмірного чи маніпулятивного інформаційного тиску на виборця. Звідси випливає необхідність встановлення обмежень щодо ведення передвиборної агітації (див. коментар до статті 57 цього Кодексу).

Зауважимо, що засоби масової інформації та інформаційні агентства не є суб'єктами ведення передвиборної агітації, оскільки не можуть проводити її за власною ініціативою і на власний розсуд. Вони

виступають у ролі засобів поширення інформації агітаційного характеру, ініційованої кандидатами чи партіями (місцевими організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу.

5. Друга складова принципу вільних виборів — вимога *вільного вираження волі* виборців — реалізується при голосуванні. Однак ця вимога стосується не тільки самого акту голосування, який є процедурною формою вираження волі виборця. За своєю сутністю вимога свободи волевиявлення виборців стосується всього дня голосування, а також (стосовно можливих наслідків для виборця) періоду після цього дня.

Свобода дій виборця при голосуванні (добровільність голосування; див. коментар до статті 15 цього Кодексу) є невіддільною характеристикою суб'єктивного права голосу. Тому принцип вільних виборів і в цьому аспекті насамперед наголошує на вимогах щодо дій інших суб'єктів, які могли б зашкодити вільному волевиявленню. Такі дії можуть мати як правомірний (шляхом реалізації своїх прав конкурентними суб'єктами), так і протиправний характер. Принцип *вільних виборів* (в обох своїх складових) застосовується в презумпції *правомірних дій* усіх учасників виборчих правовідносин; заборона *протиправних дій* належить до вимог принципу *чесних виборів* (див. коментар до статті 19 цього Кодексу).

Оскільки вважається, що думка виборця сформувалася до дня голосування (чому повинен сприяти «час тиші»; див. коментар до статті 52 цього Кодексу), то будь-які інформаційні впливи на виборця у день голосування є неприпустимими. До важливих способів забезпечення свободи волевиявлення виборців належить заборона агітації в день голосування. Аналогічне за своєю природою і мотивацією обмеження встановлюється на публікацію результатів опитувань у день голосування («екзит-полів»): така інформація може бути оприлюднена лише після закінчення голосування (див. коментар до статті 50 цього Кодексу).

Основним засобом забезпечення свободи волевиявлення при голосуванні є дотримання вимоги *таємності голосування* (див. коментар до статті 16 цього Кодексу).

6. Дотримання принципу вільних виборів в обох його аспектах неможливе без захисту виборця від протиправного впливу. У зв'язку з цим частина третя коментованої статті встановлює заборону «насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій» з боку будь-яких суб'єктів, які могли б створити перешкоди вільному формуванню та вільному вираженню виборцем своєї власної (а не нав'язаної ззовні) волі.

Заборона протиправного впливу на формування чи вираження волі виборця належить до складових принципу чесних виборів. Законодавством встановлена юридична відповідальність за такі дії (див. коментар до статті 19 цього Кодексу).

7. Беручи до уваги особливий характер участі в голосуванні в умовах проходження виборцями військової служби, частини четверта та п'ята коментованої статті передбачають певні заходи щодо недопущення неналежного (зокрема протиправного) впливу на формування і виявлення волі військовослужбовців.

Частина четверта коментованої статті встановлює, що військовослужбовці, як правило, голосують на звичайних виборчих дільницях за межами місць дислокації військових частин чи формувань. Винятки із цієї вимоги можливі лише в разі розташування місця дислокації військової частини на значній відстані від населених пунктів (де утворюються звичайні виборчі дільниці) або в районах бойових дій у зоні операції Об'єднаних сил на сході України, коли у відповідних військових формуваннях утворюються спеціальні виборчі дільниці (див. коментар до статті 30 цього Кодексу), а також для військових частин (формувань) України, які дислоковані за межами України у зв'язку з участю в миротворчих силах міжнародних організацій, коли в такому формуванні утворюється закордонна виборча дільниця (див. коментар до статті 31 цього Кодексу).

Частина п'ята коментованої статті встановлює додаткову вимогу щодо голосування виборців — військовослужбовців строкової служби: їм повинна надаватися відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години. Така вимога покликана забезпечити умови для вільного голосування цієї категорії виборців, без присутності при цьому їх командирів чи інших начальників.

До заходів, які забезпечують свободу формування волі виборців-військовослужбовців, слід віднести також певні обмеження свободи проведення передвиборної агітації (див. коментар до статті 57 цього Кодексу).

## **Стаття 15. Добровільність участі у виборах**

*1. Участь громадян України у виборах є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у голосуванні на виборах, а також у висуванні кандидатів, у передвиборній агітації, в інших виборчих заходах чи у здійсненні інших виборчих процедур, передбачених цим Кодексом.*



1. Публічно дієздатні громадяни можуть брати участь у виборах, реалізуючи основні та/або похідні виборчі права, як виборці (суб'єкти права голосу) або кандидати (суб'єкти пасивного виборчого права). Таким чином, вимога добровільної участі у виборах, викладена в коментованій статті, стосується не лише голосування, але й участі в передвиборній агітації, роботі у складі тимчасових виборчих комісій, спостереженні за перебігом виборчого процесу та в інших виборчих процедурах.

Взагалі кажучи, участь громадян у виборах здійснюється шляхом реалізації їхніх суб'єктивних виборчих прав. Добровільність їх здійснення означає їх реалізацію на вільний розсуд носія відповідного права, що є невіддільною ознакою будь-якого суб'єктивного права, оскільки суб'єктивні права не можуть здійснюватися з обов'язку. Тому, взагалі кажучи, добровільність участі у виборах впливає з природи виборчих прав громадян і не повинна вважатися окремим принципом права. Виборець вільний самостійно вирішувати, чи брати йому участь у виборах. Жодних обов'язків щодо участі громадян у виборах законодавство не встановлює. Обов'язок кандидатів на пост Президента України відкрити рахунок свого виборчого фонду — єдиний виняток (див. коментар до статті 93 цього Кодексу); кандидати, які беруть участь в інших виборах, мають *право* утворити свій виборчий фонд (див. коментарі до статей 150, 213 цього Кодексу).

Зміст вимоги, викладеної в коментованій статті, насамперед полягає в забороні протиправного примушування громадян до користування їхніми виборчими правами проти їхньої власної волі, тобто має розглядатися як складова принципу чесних виборів. Вимога обов'язкової участі громадянина у виборах неприпустима. Громадянина не можна переслідувати чи обмежувати будь-яким чином у його правах у зв'язку з неучастю у виборах. Перешкоджання вільному здійсненню (або нездійсненню, на вибір громадянина) виборчих прав вважається кримінальним правопорушенням (див. коментар до статті 19 цього Кодексу).

2. Дещо інше навантаження у вимоги добровільної участі виборців у *голосуванні*, яка набуває форми *принципу факультативного голосування*. Цей принцип протиставляється прийнятому в деяких демократичних державах принципу обов'язковості участі громадян-виборців у голосуванні (т. зв. «обов'язковий вотум»), при чому неучасть у голосуванні може мати наслідком застосування санкцій.

Принцип обов'язкового голосування — це по суті рудимент уявлень про участь у голосуванні як про громадянський обов'язок, суспільну функцію активного громадянина, які були характерними для держав-

но-правової доктрини XIX століття. Сьогодні до держав, де все ще застосовується принцип обов'язкового голосування, належать, зокрема, Австралія, Бельгія, Греція, Італія, Португалія.

Закріплення в коментованій статті вимоги добровільності участі у виборах, яка містить принцип факультативного голосування, означає, що в Україні участь у голосуванні — право, а не обов'язок виборця.

Принцип факультативного голосування має наслідком відсутність нормативного встановлення порогу участі виборців у голосуванні для визнання виборів такими, що відбулися.

### **Стаття 16. Таємне голосування**

*1. Голосування на виборах в Україні є таємним. Контроль за змістом волевиявлення виборців, встановлення або розголошення змісту волевиявлення конкретного виборця будь-яким чином забороняється.*

*2. Членам виборчих комісій, офіційним спостерігачам, представникам засобів масової інформації, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця.*

1. Принцип таємного голосування, якому присвячена коментована стаття, належить до загально визнаних принципів виборчого права. Він закріплений у статті 71 і повторений у статтях 76, 103, 136 та 141 Конституції. Цей принцип належить до основних міжнародних виборчих стандартів, що містяться у статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування.

За своєю природою таємне голосування протиставляється голосуванню відкритому або поіменному.

Частина перша коментованої статті містить дві загальні вимоги, які становлять зміст принципу таємного голосування. Основна вимога, яка визначає зміст цього принципу, полягає в забороні розкриття, розголошення чи повідомлення іншим особам змісту волевиявлення конкретного виборця. Ця заборона поширюється не лише на цілеспрямовані дії з вияснення того, як проголосував конкретний виборець, але й на розголошення змісту голосу виборця, який став відомим з незалежних причин. Зокрема, використання прозорих скриньок створює умови для випадкового виявлення змісту заповненого бюлетеня. Із вимогою збереження таємності волі виборця, вираженої в заповненому ним бюлетені, передбачається при підрахунку голосів виборців визнання недійсним виборчого бюлетеня,

від якого не відокремлено контрольний талон (див. коментарі до статей 120, 175, 250 цього Кодексу).

Недопущення контролю за волевиявленням виборця, зовнішнього впливу на виборця з вимогою проголосувати відомим чином чи вимоги надати інформацію про зміст поданого голосу є способами забезпечення основної вимоги принципу таємного голосування.

Доктрина виборчого права, міжнародні виборчі стандарти розуміють вимогу таємності голосування як спосіб забезпечення принципу вільних виборів в аспекті свободи волевиявлення виборців (див. коментар до статті 14 цього Кодексу). Пов'язуючи ці принципи, Венеційська комісія неодноразово зауважує, що вибори, у яких не дотримується принцип таємного голосування, не можуть вважатися вільними.

Заборона контролю за змістом волевиявлення виборців не може обмежуватися лише процесом голосування; не менш важливе нерозголошення змісту голосу виборця після проведення голосування. Неприпустимість контролю змісту волевиявлення забороняє вимагати від виборця надання в будь-який час інформації про те, як він проголосовував, а також інформації про те, чому він проголосовував саме так.

Принцип таємного голосування протягом певного часу розглядався як один із можливих способів забезпечення вільних виборів в аспекті свободи волевиявлення. Зокрема, стаття 21 Загальної декларації прав людини 1948 року містить вимогу проведення виборів «шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування»<sup>94</sup>. Подібне формулювання відтворене також у Копенгагенському документі<sup>95</sup> НБСЄ 1990 року і в Декларації загальних принципів неpartійного спостереження за виборами 2012 року<sup>96</sup>. Проте практика проведення виборів у демократичних країнах не виробила ніяких інших форм проведення голосування, які б забезпечували вільне волевиявлення виборців без дотримання вимоги таємного голосування. Слід мати на увазі, що положення обох міжна-

<sup>94</sup> Загальна декларація прав людини. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015).

<sup>95</sup> Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, para. 5.1. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

<sup>96</sup> Declaration of Global Principles for non-partisan election observation and monitoring by citizen organizations and Code of Conduct for non-partisan citizen election observers and monitors (CDL-AD(2012)018), para. 3. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)018-e). Укр. переклад див.: Декларація загальних принципів неpartійного спостереження за виборами громадськими організаціями та Кодекс поведінки неpartійних громадських спостерігачів (CDL-AD(2012)018), пункт 3. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 393.

родних договорів зобов'язального характеру, які закріплюють міжнародні виборчі стандарти, — стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та стаття 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод — містять безальтернативну вимогу таємного голосування.

Отже, принцип таємного голосування належить до загальних вимог абсолютного характеру, дотримання яких вважається безумовно обов'язковим. Гарантії таємності голосування кожного виборця повинні забезпечуватися будь-якими методами голосування виборців, у тому числі з застосуванням сучасних інноваційних технологій, включно з дистанційним електронним голосуванням (див. коментар до статті 18 цього Кодексу).

Принцип таємного голосування разом із заборною будь-якого контролю за змістом волевиявлення виборця забезпечує ще один важливий аспект гарантування свободи волевиявлення — невідповідальність виборця за здійснений свій вибір (у тому числі за свідоме подання недійсного бюлетеня).

2. Доктрина виборчого права розкриває зміст принципу таємного голосування у двох формах.

Відповідно до першої з них, принцип таємності голосування полягає у *відсутності зобов'язання та заборони примусу* виборця повідомити інших осіб про результати свого голосування, не зобов'язуючи до цього самого виборця; таким чином, вважається, що дотримання таємності голосування — *право* виборця. Ця найбільш поширена форма принципу таємності покладає обов'язок дотримуватися таємності голосування виборця лише на інших суб'єктів. Зміст цього обов'язку сформульований у частині другій коментованої статті. Такий обов'язок покладається передусім на членів виборчих комісій, які організують проведення голосування виборців і мають доступ до виборчої документації в процесі підрахунку голосів, а також на осіб, які мають право бути присутніми при проведенні голосування виборців, — кандидатів та їхніх довірених осіб, уповноважених осіб партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, офіційних спостерігачів, а також представників засобів масової інформації. Однак значення обов'язок поширюється також і на будь-яких інших осіб, яким став відомим зміст волевиявлення виборця, у тому числі осіб, які проводять опитування виборців на виході з приміщення для голосування («екзит-пол»). При цьому законодавець тлумачить порушення таємності голосування в широкому сенсі: не лише як безпосереднє розкриття змісту волевиявлення, але також і вчинення будь-яких

дій чи розголошення відомостей, які могли б опосередковано сприяти розкриттю змісту голосу конкретного виборця. Зокрема, цим обґрунтовується заборона присутності будь-яких інших осіб у кабіні для голосування при заповненні виборцем виборчого бюлетеня (див. коментар до статті 118 цього Кодексу).

3. Тлумачення змісту принципу таємності голосування як встановлення *права виборця* на збереження таємниці змісту власного голосу і покладення обов'язку дотримання таємності голосування виключно на інших суб'єктів допускає добровільне повідомлення виборцем інших осіб про те, як він проголосував, яке має розглядатися як правомірна поведінка (небажання виборця користуватися своїм правом, що належить до його розсуду). Однак це відкриває широкі можливості зловживання цим правом з метою фальсифікації виборів, що порушує не лише принцип вільних виборів, але й засаду народовладдя взагалі. Такі зловживання відомі під назвою «каруселей», технологічна реалізація яких можлива або шляхом вкидання наперед заповненого бюлетеня з фізичним винесенням чистого (незаповненого) бюлетеня, або фотографуванням заповненого бюлетеня в кабіні для голосування. Голосування виборця з наперед визначеними іншими особами змістом голосу і формально добровільним його підтвердженням перед цими особами лежить в основі корупційного явища «купівлі голосів» — серйозного правопорушення, яке підриває саму суть виборів.

Таким чином, розуміння принципу таємного голосування як вимоги, адресованої всім, крім самого виборця, є недостатнім з огляду на повне досягнення цілей вимоги таємності голосування — забезпечення свободи вираження волі виборця (і загалом волі народу). Тому поступово здобуває поширення інша форма тлумачення принципу таємного голосування, яка виключає право виборця на розголошення змісту власного волевиявлення, зобов'язуючи і самого виборця зберігати в таємниці, як він проголосував. Саме так розуміється принцип таємного голосування в Кодексі належної практики у виборчих справах Венеційської комісії, де стверджується: «Для виборця таємниця голосування не лише право, а й обов'язок»<sup>97</sup>. Певним, однак недостатнім кроком у напрямі такого розуміння є встановлення заборони фото- чи відеофіксації заповненого бюлетеня в кабіні для голосування чи передання виборчого бюлетеня виборцем будь-якій іншій особі (див. коментар до статті 118 цього Кодексу).

<sup>97</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт I.4.a. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor.ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor.ukr).

Умисне порушення таємниці голосування у вигляді розголошення змісту волевиявлення виборця, становить склад кримінального правопорушення, передбаченого статтею 159 Кримінального кодексу України; при цьому вчинення такого діяння спеціальним суб'єктом — членом виборчої комісії, уповноваженою особою політичної партії, представником організації партії у виборчій комісії, довіреною особою кандидата, офіційним спостерігачем чи службовою особою з використанням свого службового становища — становить кваліфікований склад такого правопорушення з підвищеною санкцією (аж до позбавлення волі на строк до п'яти років). Водночас кримінальне право України, спираючись на відсутність відповідних заборон у виборчих законах, у кваліфікації відповідних діянь розуміє принцип таємності голосування як право виборця. Певною нормативною вказівкою щодо такого тлумачення є примітка до частини другої статті 158<sup>1</sup> Кримінального кодексу України, яка застерігає, що суб'єктом кримінального правопорушення, яке полягає у викраденні, пошкодженні, приховуванні або знищенні виборчого бюлетеня, не є виборець, який вчинив такі дії щодо свого (тобто отриманого на законних підставах) виборчого бюлетеня.

Тривалий час таке розуміння змісту принципу таємного голосування підтверджувалося практикою правозастосування. Зокрема, під час виборів Президента України 2019 року було зафіксовано декілька випадків демонстрації виборцем свого заповненого бюлетеня в приміщенні для голосування. Це було визнано адміністративним правопорушенням як проведення передвиборної агітації в день голосування (стаття 212<sup>10</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення), а не як порушення таємності голосування.

Однак 2020 року Кодекс про адміністративні правопорушення було доповнено новими положеннями, які можна розглядати як свідчення наближення законодавця до розуміння збереження таємниці голосування як обов'язку виборця. Так, стаття 212<sup>23</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення встановлює санкцію (у вигляді штрафу) за публічне розголошення виборцем результатів свого волевиявлення шляхом демонстрації бюлетеня у приміщенні для голосування (хоча інші способи розголошення власного волевиявлення залишаються не караними), а стаття 212<sup>24</sup> кваліфікує як адміністративне правопорушення винесення виборцем свого виборчого бюлетеня за межі приміщення для голосування, що має на меті перешкодити фізичній циркуляції бюлетенів при застосуванні маніпуляції у вигляді «каруселі».

## Стаття 17. Особисте голосування

1. Кожен виборець голосує на виборах особисто. Голосування за інших осіб чи передання виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється.

2. Допомога виборцю, який внаслідок інвалідності та/або стану здоров'я не може самостійно заповнити виборчий бюлетень чи опустити його у виборчу скриньку, у виконанні цих дій відповідно до його волевиявлення у випадках, встановлених цим Кодексом, не вважається порушенням вимоги особистого голосування.

1. Вимога щодо особистого голосування виборцем природна і впливає з уявлення про особистий характер політичних прав (до яких належать і виборчі права), тобто прав, які реалізує безпосередньо носій права і які не можуть бути доручені представникові. Стосовно особистих немайнових прав самостійне їх здійснення фізичною особою закріплене у статті 272 Цивільного кодексу. Коментована стаття встановлює таку вимогу щодо права голосу, забороняючи голосування замість інших чи передання права голосу іншій особі.

Дотримання особистого голосування повинно забезпечуватися процедурою голосування. Нормативно встановлена процедура голосування в спеціально обладнаному приміщенні (див. коментарі до статей 62, 118, 173, 248 цього Кодексу) гарантує дотримання вимоги особистого голосування. Така процедура вважається єдиною, яка за її належного дотримання повністю забезпечує вимоги як таємного, так і особистого голосування.

В основі гарантії особистого голосування лежить ідентифікація виборця, яка здійснюється шляхом зіставлення персональних даних виборця, зазначених у списку виборців (див. коментарі до статей 7, 39 цього Кодексу) та в документі, що посвідчує особу і громадянство виборця (див. коментар до статті 8 цього Кодексу) за присутності самого виборця, який має намір проголосувати. Лише після ідентифікації виборець може особисто отримати виборчий бюлетень, особисто заповнити його в кабіні для голосування та особисто вкинути його до виборчої скриньки.

Дотримання вимоги особистого голосування дозволило подолати в Україні явище «сімейного голосування», все ще поширеного в деяких посткомуністичних державах, яке розцінюється Венеційською комісією як одна з форм порушення виборчих прав жінок<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> Venice Commission. Declaration on Women's Participation in Elections (CDL-AD(2006)020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)020.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)020.aspx). Укр. переклад див.: Декларация про участь жінок у виборах (CDL-AD(2006)020). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії*:

2. У низці європейських держав, поряд з основним (у спеціально обладнаному приміщенні для голосування), використовуються альтернативні, у тому числі дистанційні способи голосування. Однак ці способи голосування не забезпечують достатніх гарантій дотримання як особистого, так і таємного голосування.

Спосіб голосування поштою передбачає надсилання виборцем заповненого виборчого бюлетеня поштовим відправленням на адресу відповідної дільничної виборчої комісії. Венеційська комісія зазначає, що цей спосіб голосування можна допускати лише в тому разі, якщо пошта працює надійно і безпечно, тобто кореспонденція захищена від свавільних маніпуляцій<sup>99</sup>; у зв'язку з цим не рекомендується застосовувати голосування поштою в «нових демократіях», і не лише через проблеми їхніх поштових служб, але й інші труднощі, властиві цьому способу голосування, зокрема підвищений ризик «сімейного голосування»<sup>100</sup>. Проблеми цього способу голосування пов'язані не в останню чергу з тим, що ідентифікація виборця, який подає голос, відбувається, по-перше, лише документально (за фізичної його відсутності), і по-друге, лише тоді, коли в розпорядженні виборчої комісії вже є заповнений виборцем бюлетень.

Дистанційне електронне голосування супроводжується принциповими загрозами з погляду забезпечення особистого характеру голосування. Ідентифікація виборця в цьому разі здійснюється програмними методами, як правило, з допомогою паспорта (посвідчення особи), який допускає електронне зчитування інформації, у тому числі представлення цифрового електронного підпису особи. Таким чином, при цьому теж відбувається не ідентифікація *особи* виборця, а ідентифікація *документа* виборця, який може перебувати і в чужих руках. Іншою складною проблемою цього способу голосування є те, що ідентифікація виборця відбувається одночасно з поданням ним голосу, у зв'язку з чим виникають загрози порушення таємності голосування.

Нарешті, часто використовуваний у традиційних демократіях спосіб голосування за дорученням, при якому виборець доручає здійснити волевиявлення замість себе іншому виборцеві, не відповідає при-

---

в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 178.

<sup>99</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт I.3.2.iii. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

<sup>100</sup> Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe (CDL-AD(2004)012). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)012-e).



роді виборчих прав і є прямим порушенням принципу особистого голосування, а також низки інших принципів виборчого права, у тому числі принципу рівного виборчого права в його формальному аспекті.

Частина перша коментованої статті за своїм змістом забороняє будь-які альтернативні способи голосування, які ставлять під сумнів дотримання вимоги особистого голосування.

3. Частина друга коментованої статті визначає винятки із заборони, встановленої частиною першою, спрямовані на створення належних умов голосування виборцям, які у зв'язку з інвалідністю та/або станом здоров'я мають істотні труднощі з фізичним заповненням виборчого бюлетеня чи вкиданням його у виборчу скриньку. Таким виборцям дозволено скористатися допомогою іншого виборця (як правило, родича чи помічника), окрім членів виборчої комісії, офіційних спостерігачів, які не повинні відволікатися від виконання своїх функцій при проведенні голосування, а також зацікавлених осіб — кандидатів, їхніх довірених осіб, уповноважених осіб політичних партій чи місцевих організацій партій (див. коментарі до статей 118, 173, 248 цього Кодексу).

Таке відхилення від принципу особистого голосування не вважається порушенням і служить прикладом позитивної дискримінації зазначеної категорії виборців (див. коментар до статті 12 цього Кодексу), спрямованої на компенсацію завідомої нерівності умов і забезпечення рівності у фактичній реалізації права голосу.

### **Стаття 18. Використання інноваційних технологій у виборчому процесі**

*1. Центральна виборча комісія може прийняти рішення про впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів у формі проведення експерименту або пілотного проекту стосовно:*

*1) голосування виборців на виборчій дільниці за допомогою технічних засобів та програмних засобів (машинне голосування);*

*2) проведення підрахунку голосів виборців за допомогою технічних засобів для електронного підрахунку голосів;*

*3) складання протоколів про підрахунок голосів, підсумки та результати голосування з використанням інформаційно-аналітичної системи.*

*2. Експерименти або пілотні проекти, зазначені в частині першій цієї статті, проводяться на визначених Центральною виборчою комісією окремих виборчих дільницях одночасно з проведенням виборів на цих виборчих дільницях з додержанням всіх вимог та процедур для відповідних виборів та голосування виборців у спосіб та в порядку, визначеному цим Кодексом.*

3. Результати експериментів або пілотних проєктів, передбачених частиною першою цієї статті, використовуються для надання пропозицій щодо вдосконалення законодавства щодо впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів.

4. Результати проведення експериментів або пілотних проєктів, передбачених частиною першою цієї статті, а також будь-які відомості, отримані під час їх проведення, не можуть використовуватися для встановлення підсумків голосування чи результатів виборів, оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів виборчого процесу.

5. У разі прийняття рішення, передбаченого частиною першою цієї статті, Центральна виборча комісія зобов'язана забезпечити реалізацію та захист виборчих прав громадян України, які голосують на виборчих дільницях, на яких проводяться експерименти або пілотні проєкти, передбачені частиною першою цієї статті, не звужуючи їх обсягу.

6. Проведення експериментів або пілотних проєктів, передбачених частиною першою цієї статті, не повинно призводити до створення у виборців хибного враження про заміну виборчих процедур відповідних виборів, передбачених цим Кодексом, на процедури відповідного експерименту або пілотного проєкту.

7. Центральна виборча комісія зобов'язана забезпечити інформування виборців, які голосують на виборчих дільницях, на яких проводяться експерименти або пілотні проєкти, передбачені частиною першою цієї статті, що прийняття виборцями участі в експерименті або пілотному проєкті не створює юридичних наслідків щодо встановлення підсумків голосування чи результатів виборів, не створює підстав і не може використовуватися для оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів виборчого процесу.

8. Центральна виборча комісія, окружні та територіальні виборчі комісії (за рішенням Центральної виборчої комісії за наявності технічної можливості) забезпечують взаємодію з партіями (організаціями партій), кандидатами з питань застосування інноваційних технологій, передбачених цим Кодексом, за допомогою електронних сервісів в порядку, передбаченому цим Кодексом. Порядок використання електронних сервісів встановлюється цим Кодексом.

9. У разі подання до виборчих комісій документів, передбачених цим Кодексом, через електронні сервіси такі документи повинні відповідати вимогам законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронні довірчі послуги».

10. Документи, передбачені цим Кодексом, можуть подаватися до виборчої комісії у формі електронного документа з урахуванням особливостей, передбачених цим Кодексом. У такому разі документи повинні відповідати вимогам законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронні довірчі послуги». Відповідальність за достовірність копій документів, що подаються до виборчих комісій у електронній формі, несе особа, яка засвідчує документ своїм кваліфікованим електронним підписом.

1. Коментована стаття надає повноваження Центральній виборчій комісії проводити експерименти або пілотні проєкти стосовно впрова-

дження окремих інноваційних технологій та програмних засобів у виборчому процесі. Встановлення цих повноважень на рівні закону має важливе значення, оскільки Центральна виборча комісія як державний орган зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, Законом «Про Центральну виборчу комісію», Виборчим кодексом України та іншими законами України; без такого уповноваження проведення експериментів та реалізація пілотних проєктів у сфері виборів була б протиправною.

Проблеми запровадження цифрових технологій у сферу виборів і, більш широко, демократичних процесів уже тривалий час викликають дискусії. Цим проблемам присвячена значна увага Ради Європи<sup>101</sup>; зокрема Венеційська комісія розробила вісім принципів щодо узгодження сучасних інформаційних технологій та вільних виборів і демократії<sup>102</sup>.

Хоча ідеї щодо запровадження сучасних інформаційних технологій у сферу виборів набувають популярності (не завжди обґрунтованої), законодавець реалізував у коментованій статті обережний підхід, спрямований насамперед на випробування придатності та вивчення можливостей таких технологій і програмних засобів у достатньо обмеженому обсязі.

Крім спеціальних інноваційних технологічних засобів, орієнтованих на проведення голосування виборців, підрахунок голосів і встановлення підсумків голосування, коментована стаття регулює також засади застосування електронних сервісів у взаємодії виборчих комісій із суб'єктами виборчого процесу, у тому числі стосовно подання документів до виборчих комісій в електронному вигляді.

2. Частина перша коментованої статті визначає три процедури, щодо яких можливе проведення експерименту чи пілотного проєкту.

По-перше, такими заходами може бути досліджена можливість застосування технічних засобів і програмного забезпечення для проведення машинного голосування виборців *на виборчій дільниці*. Таке формулювання виключає можливість проведення експерименту

<sup>101</sup> Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f); Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of information society and action against crime of the Directorate General of human rights and the rule of law (DGI) on digital technologies and Elections (CDL-AD(2019)016. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-e).

<sup>102</sup> Principles for a fundamental right-compliant use of digital technologies in electoral processes (CDL(2020)037). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)037-e).

щодо *дистанційного* електронного голосування. Зазначені експерименти чи пілотні проекти можуть стосуватися або використання механічних чи електронних пристроїв для голосування, які перфорують чи роздруковують паперовий бюлетень відповідно до волевиявлення виборця, або про застосування технології електронних (замість паперових) бюлетенів та їх електронного заповнення виборцем у кабіні для голосування. Обидві групи технологій уже мають практичне застосування в деяких країнах, що дає змогу попередньо вивчити досвід їх розробки і функціонування та врахувати проблеми, які виникають на практиці.

По-друге, можливе експериментальне застосування пристроїв для електронного зчитування (сканування) заповнених чи перфорованих паперових бюлетенів та їх автоматичного підрахунку з метою прискорення процесу підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці.

По-третє, допускається випробування можливостей використання інформаційно-аналітичної системи для автоматизованого складання протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, а також протоколів про підсумки та результати голосування у межах відповідного округу.

Зазначимо, що інформаційно-аналітична система вже застосовувалася для складання (оформлення) протоколу окружної виборчої комісії про підсумки голосування в межах територіального (одно-мандатного) виборчого округу під час виборів Президента України та народних депутатів України 2019 року; застосування цієї процедури передбачається і надалі (див. коментар до статей 124, 179 цього Кодексу). Пункт третій частини першої коментованої статті передбачає можливість експерименту (пілотного проєкту) щодо поширення цієї технології для складання підсумкових протоколів на виборчих дільницях, а також протоколів територіальних виборчих комісій на місцевих виборах.

3. Частина третя коментованої статті визначає цілі проведення експериментів чи пілотних проєктів, передбачених частиною першою. Такою метою є випробування відповідних пристроїв, технологій та програмного забезпечення в практичних умовах. Подальший аналіз здобутого практичного досвіду повинен служити для розробки законодавчих пропозицій, які мали б визначати вимоги до інноваційних технологій, технічних і програмних засобів, що могли б бути використані під час організації та проведення виборів із дотриманням у повному обсязі виборчих прав громадян та основних принципів виборчого права.

4. Порядок, умови та наслідки проведення експериментів чи пілотних проєктів, передбачених частиною першою, визначаються частинами другою, четвертою — сьомою коментованої статті. Зокрема, Центральна виборча комісія уповноважена вирішити, під час яких виборів та на яких виборчих дільницях будуть застосовані експериментальні технічні чи програмні засоби. При цьому проведення експерименту чи реалізація пілотного проєкту не повинні допускати будь-яких порушень усіх вимог та порядку здійснення усіх виборчих процедур, встановлених цим Кодексом для відповідних виборів.

Ця загальна вимога щодо дотримання порядку підготовки та проведення виборів на відповідних виборчих дільницях в умовах експерименту чи пілотного проєкту роз'яснюється подальшими частинами коментованої статті.

Положення частин четвертої, шостої та сьомої коментованої статті у сукупності означають, під час проведення таких експериментів або реалізації пілотних проєктів не може проводитися заміна «традиційних» виборчих процедур голосування, підрахунку голосів чи складання підсумкових протоколів, передбачених цим Кодексом, на процедури, передбачені експериментом чи пілотним проєктом.

Таким чином, застосування експериментальних способів виконання певних процедур у випадках, зазначених у частині першій цієї статті, має відбуватися паралельно з відповідними «традиційними» процедурами, як вони визначені цим Кодексом.

5. Положення частини четвертої коментованої статті забороняють використовувати результати чи будь-які інші відомості, отримані при реалізації експериментальних процедур, для встановлення підсумків голосування чи результатів виборів. Зокрема, голосування виборців з допомогою технічних пристроїв та програмного забезпечення повинно не заміняти голосування тих же виборців з допомогою паперових бюлетенів у порядку, встановленому відповідними положеннями Кодексу, а відбуватися поряд з таким голосуванням. Голоси виборців, подані з допомогою технічних пристроїв і програмного забезпечення, не повинні враховуватися при встановленні реальних результатів голосування. Подібно результати автоматичного підрахунку бюлетенів технічними пристроями не повинні підміняти собою результати підрахунку паперових бюлетенів членами дільничної виборчої комісії, як це передбачено відповідними положеннями цього Кодексу.

Ці положення деталізовані частинами шостою та сьомою коментованої статті, які покладають на Центральну виборчу комісію обов'язок роз'яснити виборцям, які беруть участь в експерименті чи пілот-

ному проєкті, що враження про заміну «традиційних» процедур експериментальними, яке могло б скластися у виборців, є хибним (тобто таким, що не відповідає дійсності), а участь виборців у проведенні експериментальних процедур та результати, встановлені за цими процедурами, не мають юридичних наслідків. Відсутність юридичних наслідків проведення експериментальних процедур відображається також у тому, що отримані цим шляхом результати голосування виборців не підлягають оскарженню, а їх відмінності від результатів, встановлених у порядку, передбаченому цим Кодексом, не можуть бути підставою для оскарження останніх.

У зв'язку з цим частина п'ята вимагає, щоб під час експерименту чи пілотного проєкту були в повному обсязі забезпечені та захищені виборчі права виборців, які голосують на таких дільницях. Це означає не просто забезпечення можливостей кожному виборцеві проголосувати відповідно до передбаченої цим Кодексом процедури з гарантією, що його голос буде належно врахований відповідно до змісту волевиявлення, але й дотримання вимог особистого і таємного голосування під час обох («традиційної» та експериментальної) процедур голосування, а також умов голосування виборців з інвалідністю чи вадами здоров'я.

6. Частина восьма коментованої статті передбачає можливість застосування електронних сервісів для забезпечення документальної взаємодії між Центральною виборчою комісією (територіальними виборчими комісіями на місцевих виборах) та кандидатами і політичними партіями (їхніми місцевими організаціями). Центральна виборча комісія уповноважена прийняти рішення про можливість застосування таких електронних сервісів за наявності технічної можливості та порядок їх застосування; звідси випливає, що й розробка таких сервісів має вестися під контролем Центральної виборчої комісії.

Положення частини восьмої передбачають взаємодію виборчих комісій та суб'єктів виборчого процесу з питань застосування інноваційних технологій, передбачених цим Кодексом. Це означає, що йдеться не лише про інноваційні технології, зазначені в частині першій коментованої статті, але й про подання документів через електронні сервіси, як це передбачено частинами дев'ятою та десятою коментованої статті.

Можливість подання документів до виборчих комісій в електронному вигляді через зазначені в коментованій статті електронні сервіси неодноразово передбачена цим Кодексом. Зокрема, такий спосіб можливий для подання документів для реєстрації кандидатів, висунутих для участі у відповідних виборах (див. коментарі до статей 103, 155, 222–

224 цього Кодексу), довірених осіб кандидатів (див. коментарі до статей 111, 166 цього Кодексу), для подання кандидатур до складу виборчих комісій (див. коментарі до статей 84, 85, 140, 141, 203, 204 цього Кодексу), а також для подання скарг до виборчих комісій (див. коментар до статті 67 цього Кодексу). Водночас така можливість передбачена не завжди. Наприклад, хоча цей спосіб з використанням електронних сервісів допускається для подання кандидатур офіційних спостерігачів під час виборів народних депутатів України та місцевих виборів (див. коментарі до статей 167, 239 цього Кодексу), такий спосіб подання кандидатур спостерігачів не передбачений для громадських організацій, а також під час виборів Президента України (див. коментарі до статей 60, 112 цього Кодексу).

Хоча частина восьма коментованої статті наголошує, що порядок використання електронних сервісів встановлюється цим Кодексом, у всіх зазначених вище конкретних випадках, у яких передбачена можливість подання документів в електронному вигляді, міститься відсылка норма, яка уповноважує Центральну виборчу комісію встановити порядок використання електронних сервісів для відповідних цілей.

7. Частини дев'ята та десята мають бланкетну форму і визначають, що вимоги до документів, які подаються через електронні сервіси, встановлюються законами «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронні довірчі послуги». Зазначимо, що зміст частини дев'ятої повністю поглинається другим реченням частини десятої коментованої статті.

Такі документи повинні мати форму електронного документа. Відповідно до статей 5 та 6 Закону «Про електронні документи та електронний документообіг», електронний документ — це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, серед яких обов'язкові реквізити документа; створення електронного документа завершується накладенням електронного підпису. Стаття 17 Закону «Про електронні довірчі послуги», електронна взаємодія фізичних та юридичних осіб, яка потребує відправлення, отримання, використання та постійного зберігання за участю третіх осіб електронних даних, аналоги яких на паперових носіях повинні містити власноручний підпис відповідно до законодавства, а також автентифікація в складових частинах інформаційних систем, у яких ведеться опрацювання таких електронних даних та володільцями інформації в яких є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації державної форми власності, повинні вестися з використанням кваліфікованих електронних довірчих послуг. Для реалізації

лізації повноважень, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичної або юридичної особи відповідно до закону, застосовуються виключно засоби кваліфікованого електронного підпису чи печатки, які мають вбудовані апаратно-програмні засоби, що забезпечують захист записаних на них даних від несанкціонованого доступу, від безпосереднього ознайомлення із значенням параметрів особистих ключів та їх копіювання. Частина четверта статті 18 зазначеного Закону надає кваліфікованому електронному підписові такої ж юридичної сили, як і власноручному підписові, та презумпцію його відповідності власноручному підписові.

Частина десята коментованої статті покладає відповідальність за достовірність копій документів, що подаються до виборчих комісій в електронній формі, на особу, яка засвідчує такий документ своїм кваліфікованим електронним підписом. Це відповідає статті 12 Закону «Про електронні документи та електронний документообіг», яка визначає, що перевірка цілісності електронного документа проводиться шляхом перевірки електронного цифрового підпису.

Зазначимо, що цей Кодекс передбачає можливість подання під час виборчого процесу документів через електронні сервіси в порядку, встановленому Центральною виборчою комісією, не лише до виборчих комісій, але й до органів ведення Державного реєстру виборців (див. коментар до статті 42 цього Кодексу).

### **Стаття 19. Чесні вибори. Відповідальність за порушення виборчого законодавства**

*1. Виборчі права громадян України захищаються законом. Громадяни мають право на захист своїх виборчих прав та інших прав на участь у виборчому процесі шляхом оскарження порушень до відповідних виборчих комісій або у судовому порядку. За порушення виборчих прав громадян винні особи несуть відповідальність у порядку, встановленому законом.*

*2. Забезпечення умов для реалізації виборчих прав громадян, дотримання основних засад виборчого права, належне здійснення виборчих процедур і механізмів, передбачених цим Кодексом, точне і достовірне встановлення результатів виборів гарантується.*

*3. Особи, винні в порушенні законодавства про вибори, виборчих прав виборців, кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом.*

1. Принцип чесних виборів набув визнання, насамперед як міжнародний виборчий стандарт, лише в останній чверті ХХ ст. у зв'яз-



ку з процесами демократизації в країнах з авторитарними чи тоталітарними режимами. Коментована стаття вперше фіксує цей принцип на нормативному рівні. Досі він не привертав спеціальної уваги саме як принцип виборчого права; з цієї причини розуміння змісту цього принципу не усталене.

Проблема чесних виборів постала на практиці у зв'язку з порушеннями основних принципів виборчого права та масовими фальсифікаціями виборів в умовах недемократичних і перехідних режимів. В умовах конституційної держави нечесні, протиправно проведені вибори означають неконституційне захоплення (узурпацію) влади всупереч волі народу-суверена. Тому проблема дотримання вимоги чесних виборів має глибокий сенс, визначальний для демократичної правової держави.

2. Доктрина виборчого права розглядає принцип чесних виборів у двох аспектах.

У широкому сенсі принцип чесних виборів вимагає, щоб вибори відбувалися з дотриманням усіх основних принципів виборчого права. Таке широке тлумачення принципу чесних виборів служить своєрідним узагальненням усіх засадничих вимог до регулювання і проведення виборчого процесу і виборів загалом. Дійсно, без дотримання цієї всеосяжної вимоги суспільно-політичне явище голосування виборців не може вважатися виборами, передбаченими Конституцією. Як зазначає Венеційська комісія, чесні вибори — це вибори, в яких якість виборчого процесу відповідає духові та букві встановлених стандартів<sup>103</sup>. Основними засобами дотримання вимоги чесних виборів у широкому сенсі є забезпечення належного стану (якості) виборчого законодавства, нейтральність (неупередженість, безсторонність) суб'єктів владних повноважень (див. коментар до статті 12 цього Кодексу), належна система адміністрування виборів (див. коментарі до статей 32, 33 цього Кодексу), розвинутий інститут публічного спостереження за виборами (див. коментар до статті 58 цього Кодексу), ефективна система оскарження (див. коментар до статті 63 цього Кодексу), адекватна і невідворотна юридична відповідальність за вчинення виборчих правопорушень.

<sup>103</sup> Venice Commission. Report on the timeline and inventory of political criteria for assessing an election (CDL-AD(2010)037), para. 32. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)037-e). Укр. переклад див.: Доповідь про часові рамки та перелік політичних критеріїв оцінки виборів (CDL-AD(2010)037), пункт 32. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Лорос, 2016. Ч. 1. С. 288.

Однак не менше значення для правового регулювання та практики проведення виборів має принцип чесних виборів у його вузькому розумінні, який вимагає, щоб *офіційні результати виборів відображали зміст реального волевиявлення виборців*, тобто не були фальсифікованими. Це забезпечується відповідним регулюванням процедур голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів і скрупульозним дотриманням цих процедур на практиці. Найбільшої уваги тут вимагає підрахунок голосів — етап виборчого процесу, на якому волевиявлення виборців, здійснене під час голосування, набуває свого юридичного оформлення (див. коментарі до статей 120, 175, 248 цього Кодексу). Тому саме на цьому етапі надзвичайно важливо забезпечити дотримання принципу чесних (несфальсифікованих) виборів.

3. Коментована стаття звертає увагу на окремі аспекти принципу чесних виборів у його широкому сенсі.

Частина перша коментованої статті проголошує законодавчу захищеність виборчих прав громадян України. При цьому наголос робиться на двох аспектах цих гарантій — можливості оскарження виборчих правопорушень до відповідних виборчих комісій та у судовому порядку (див. коментарі до статей 64, 65 цього Кодексу) та встановленні юридичної відповідальності за порушення виборчих прав громадян. Зазначимо, що визначення конкретних підстав притягнення до юридичної відповідальності, порядок притягнення до відповідальності та змісту конкретних санкцій як покарання за виборчі правопорушення, як правило, не належить до завдань виборчого законодавства, а регулюється іншими законами. Винятком тут є лише притягнення до конституційно-правової відповідальності, яка регулюється цим Кодексом (див. коментар нижче).

4. Ідеєю гарантії та захисту виборчих прав проникнута більшість конкретних приписів цього Кодексу. Положення частини другої коментованої статті встановлює гарантію дотримання принципу чесних виборів (як у широкому, так і у вузькому його сенсі) через його складові — забезпечення умов реалізації виборчих прав громадян, дотримання основних засад виборчого права, належне здійснення виборчих процедур, точне і достовірне встановлення результатів виборів.

Ця вимога визначає спосіб тлумачення змісту всіх нормативних положень цього Кодексу, не допускаючи такого їх розуміння, яке б порушувало зазначені вимоги. Однак для дотримання принципу чесних виборів самих лише законодавчих норм недостатньо: закон може лише забезпечити (або не забезпечити) відповідні нормативні передумови.

мови та засоби. Вирішальне значення має практика застосування норм виборчого законодавства суб'єктами виборчого процесу — кандидатами та партіями (місцевими організаціями партій) — суб'єктами їх висування — і особливо владними суб'єктами — виборчими комісіями, судами при розгляді виборчих спорів, а також іншими органами влади та їх посадовими особами, яким, взагалі кажучи, втручання у виборчий процес (окрім питань організаційно-технічного та матеріального забезпечення підготовки виборів) законом заборонене. Важливе місце в забезпеченні цього аспекту чесних виборів належить професіоналізму членів виборчих комісій.

Отже, вимога частини другої коментованої статті спрямована також насамперед на діяльність виборчих комісій, а також на дії інших суб'єктів виборчого процесу, які мають відбуватися таким чином, щоб зміст принципу чесних виборів не був порушеним чи деформованим.

5. Частина третя коментованої статті передбачає притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили правопорушення, пов'язані з виборами. Ця частина бланкетна; її роль — вказати на наявність такої відповідальності. Серед видів юридичної відповідальності виділено два — кримінальну та адміністративну, хоча й зазначено можливість застосування інших видів відповідальності.

Відсильний характер припису частини третьої коментованої статті природний. Галузевий законодавчий акт у сфері виборчого права, яким є Виборчий кодекс, не може визначати склади кримінальних чи адміністративних правопорушень і встановлювати відповідні санкції; це завдання відповідних кодексів — Кримінального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення.

6. Відповідно до частини першої статті 2 та частини першої статті 18 Кримінального кодексу, підставою *кримінальної відповідальності* є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад кримінального правопорушення (кримінального проступку або злочину), передбаченого Кримінальним кодексом та вчиненого фізичною осудною особою у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність.

Особлива частина Кримінального кодексу містить у Розділі V «Кримінальні правопорушення проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина» вісім статей (статті 157–160), безпосередньо присвячених кримінальним виборчим правопорушенням. Протягом останніх років до статей Розділу V Кримінального кодексу неодноразово вносилися зміни, спрямова-

ні на розширення переліку кримінальних правопорушень, пов'язаних із виборами, конкретизацію їх складів, диференціацію та посилення відповідних санкцій. Крім того, для кваліфікації протиправних діянь, вчинених під час виборчого процесу, які порушують принцип чесних виборів у його широкому розумінні, можуть бути застосовані деякі інші статті Кримінального кодексу, зокрема, статті 364, 364<sup>1</sup>, 365, 365<sup>2</sup>.

Коротко охарактеризуємо положення зазначених статей Розділу V Кримінального кодексу з погляду виборчого законодавства та його застосування під час виборів.

7. Частина перша — третя статті 157 Кримінального кодексу встановлюють склади кримінальних правопорушень у вигляді перешкодження вільному здійсненню виборцем свого виборчого права, а також перешкодження діяльності будь-якого іншого суб'єкта виборчого процесу, члена виборчої комісії, офіційного спостерігача при виконанні ними своїх повноважень чи здійсненні своїх прав. Брак вказівки на конкретне виборче право виборця слід розуміти так, що це стосується всіх його виборчих прав, як основних — активного чи пасивного, так і будь-яких похідних виборчих прав (див. коментар до статті 9 цього Кодексу). До суб'єктів виборчого процесу, крім виборців, належать також кандидати, політичні партії (місцеві організації партії), які висунули кандидатів, офіційні спостерігачі, а також виборчі комісії (див. коментар до статті 22 цього Кодексу). Склади зазначених правопорушень не передбачають необхідною умовою настання певних наслідків правопорушення, тобто є формальними.

Перші дві частини передбачають певні способи вчинення кримінального правопорушення. Частина перша статті 157 пов'язує діяння, які належать до складу цього правопорушення, з обманом або примушуванням до вчинення (невчинення) певних дій; частина друга — із застосуванням насильства, знищення чи пошкодження майна, погрозою застосування насильства або знищення чи пошкодження майна. Частина третя встановлює кваліфікований склад правопорушення, передбачаючи спеціального суб'єкта протиправного діяння — вчинення за попередньою змовою групою осіб або членом виборчої комісії. Зазначимо, що особливого статусу осіб, які у складі групи за попередньою змовою перешкоджають вільному волевиявленню виборців чи діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, не передбачається; це може бути, наприклад, група, яка реалізує «карусель» на виборчій ділянці, чи група працівників виборчого штабу кандидата або партії, які своїми діями створюють перешкоди конкурентам.

Останні дві частини статті 157 передбачають інші склади кримінальних правопорушень.

Частина четверта статті 157 визнає кримінальним правопорушенням незаконне втручання *службової особи* в діяльність виборчої комісії або члена виборчої комісії, з використанням службового становища з метою впливу на їхні дії чи рішення. Таким чином, ця частина спрямована на захист принципу нейтральності влади щодо виборчих комісій та заборони будь-яких протиправних втручань у їхню діяльність (див. коментар до статті 32 цього Кодексу). У зв'язку з цим слід зазначити, що службовими особами в контексті кримінального законодавства вважаються не лише посадові особи — суб'єкти владних повноважень; відповідно до частини третьої статті 18 Кримінального кодексу України, службові особи — це особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, *на підприємствах, в установах чи організаціях* посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Частина п'ята статті 157 Кримінального кодексу визнає складом правопорушення ухилення члена виборчої комісії від виконання своїх обов'язків у роботі комісії без поважних причин, якщо це призвело до істотних негативних наслідків для проведення виборів — неможливості роботи виборчої комісії в день голосування, при проведенні підрахунку голосів на виборчій дільниці, встановлення підсумків голосування чи результатів виборів. Негативні наслідки відсутності члена виборчої комісії на її засіданні пов'язані з необхідністю дотримання кворуму (див. коментар до статті 36 цього Кодексу); участь у засіданнях виборчої комісії належить до обов'язків члена виборчої комісії, закріплених присягою члена комісії (див. коментар до статті 38 цього Кодексу).

8. Стаття 158 Кримінального кодексу містить склад кримінального правопорушення, яке полягає в умисному поданні до органу ведення Державного реєстру виборців неправдивих відомостей про виборців, умисному внесенні неправдивих відомостей до бази даних Дер-

жавного реєстру виборців, несанкціонованих діях з інформацією, що міститься в базі даних Державного реєстру виборців, чи в іншому несанкціонованому втручанні в роботу бази даних Державного реєстру виборців. Частина перша містить загальний склад правопорушення, а частина друга — кваліфікований, до якого відносить повторне вчинення суб'єктом відповідних діянь, вчинення таких діянь групою осіб за попередньою змовою, або спеціальним суб'єктом — членом виборчої комісії чи комісії з референдуму, службовою особою з використанням службового становища, кандидатом, довіреною особою кандидата (див. коментарі до статей 111, 166, 238 цього Кодексу), уповноваженим представником кандидата на пост Президента України (див. коментар до статті 110 цього Кодексу), представником партії чи уповноваженою особою політичної партії (див. коментар до статті 165 цього Кодексу), представником організації партії у виборчій комісії (див. коментар до статті 236 цього Кодексу). Ця ж частина передбачає також матеріальний склад правопорушення — вчинення відповідних діянь загальним суб'єктом за умови настання негативних наслідків — неможливості встановлення результатів голосування на виборчій дільниці, підсумків голосування у відповідному виборчому окрузі чи визнання голосування на виборчій дільниці недійсним (див. коментарі до статей 122, 177, 252 цього Кодексу).

Діяння, передбачені статтею 158, можуть відбуватися і поза часовими межами виборчого процесу.

При підготовці до місцевих виборів 2020 року саме за цією статтею було відкрито декілька кримінальних проваджень у зв'язку з безпідставними зверненнями окремих осіб до органів ведення Державного реєстру виборців щодо нічим не обгрунтованої зміни виборчої адреси виборця. Проте на цей час жодного вироку суду у таких справах не було винесено.

9. Стаття 158<sup>1</sup> Кримінального кодексу містить два склади кримінального правопорушення, пов'язані з незаконними діями з виборчим бюлетенем.

Діяння, зазначені в частині першій, охоплюють: надання виборчого бюлетеня особою, яка не має права його надавати; отримання виборчого бюлетеня особою, яка не має права його отримувати; надання виборцеві заповненого бюлетеня; голосування виборцем більше ніж один раз на тих же виборах у той же день голосування; незаконне вкидання виборчого бюлетеня до виборчої скриньки. Караність таких діянь спрямована на запобігання незаконному обігові виборчих бюлетенів, голосуванню особами, які не мають права голосу або мають намір

скористатися правом голосу повторно, позбавленню виборця можливості виразити власну волю, протиправному вкиданню бюлетенів до виборчої скриньки.

Частина друга статті 158<sup>1</sup> визнає складом правопорушення викрадення, пошкодження, приховування або знищення виборчого бюлетеня. Слід взяти до уваги, що, відповідно до примітки до цієї статті, вчинення зазначених діянь виборцем щодо бюлетеня, який він отримав належним чином у члена виборчої комісії, не належить до складу кримінального правопорушення.

Суттєвою рисою диспозицій частин першої та другої статті 158<sup>1</sup> є вживання слів «виборчий бюлетень» у *граматичній однині*; таким чином, зазначені діяння навіть стосовно *одного* виборчого бюлетеня належать до складу кримінального правопорушення.

Частина третя статті 158<sup>1</sup> встановлює кваліфіковані або матеріальні склади правопорушень, передбачених частинами першою та другою, цілком аналогічно до частини другої статті 158.

10. Стаття 158<sup>2</sup> передбачає простий та кваліфікований склади кримінального правопорушення, пов'язаного з незаконним знищенням або пошкодженням виборчої документації в архівних установах або в Центральній виборчій комісії після проведення виборів (див. коментар до статті 73 цього Кодексу). Примітка до статті 158<sup>2</sup> встановлює в загальних рисах, які документи належать до виборчої документації; вичерпний перелік виборчої документації, що підлягає зберіганню в архівних установах, міститься в пункті 2.1 Порядку передачі окружними та територіальними виборчими комісіями виборчої та іншої документації на зберігання до архівних установ, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії<sup>104</sup>.

Кваліфікований склад правопорушення визначає спеціального суб'єкта вчинення зазначених діянь — групу осіб за попередньою змогою, члена виборчої комісії або службову особу з використанням службового становища.

Зазначимо, що стаття 158<sup>2</sup> з невідомих мотивів не передбачає відповідальності за знищення чи пошкодження виборчої документації в окружних чи територіальних виборчих комісіях, де така документація нагромаджується та зберігається до її передавання на зберігання до відповідних архівних установ.

<sup>104</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2020 року № 424 «Про Порядок передачі окружними та територіальними виборчими комісіями виборчої та іншої документації на зберігання до архівних установ». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0424359-20>.

11. Стаття 158<sup>3</sup> встановлює склади кількох кримінальних правопорушень, пов'язаних із фальсифікацією, викраденням, пошкодженням або знищенням виборчої документації, печаток виборчих комісій, виборчих скриньок під час виборчого процесу. Слід відзначити серйозну оцінку тяжкості подібних правопорушень: вони передбачають санкції у вигляді позбавлення волі на строк до шести і, в деяких випадках, навіть до десяти років і таким чином, відповідно до частини п'ятої статті 12 Кримінального кодексу, кваліфікуються як тяжкі злочини.

Частина перша цієї статті визнає складом злочину підписання будь-яким членом виборчої комісії підсумкового протоколу (про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, про підсумки голосування в межах виборчого округу або про результати виборів) до його остаточного заповнення або не на засіданні виборчої комісії. Криміналізація таких діянь покликана послужити повному викоріненню такої протиправної практики.

Частина друга цієї статті стосується підробки чи незаконного виготовлення виборчої документації, внесення до виборчої документації завідомо недостовірних відомостей, а також використання чи зберігання фальсифікованої виборчої документації. Цим здійснюється кримінально-правовий захист принципу чесних виборів у його вузькому сенсі.

Частина третя статті 158<sup>3</sup> визначає склад злочину, який передбачає діяння, особливо небезпечні з огляду на потенційну фальсифікацію результатів підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування чи результатів виборів, — викрадення, пошкодження, приховування чи знищення печатки виборчої комісії, виборчої скриньки з бюлетенями, списку виборців чи підсумкового протоколу виборчої комісії.

Частина четверта встановлює кваліфікований та матеріальний склади злочинів, передбачених частинами першою — третьою, подібно до частини другої статті 158.

Цікавий припис частини п'ятої статті 158<sup>3</sup>, відповідно до якого особа звільняється від кримінальної відповідальності за злочин, передбачений частиною першою цієї статті, — підписання незаповненого підсумкового протоколу або підписання підсумкового протоколу не на засіданні виборчої комісії, — якщо така особа повідомила про вчинення цього злочину, коли вона ще не була притягнута до кримінальної відповідальності за цей злочин, та своїми показами і діями сприяла його розкриттю. Таке положення дозволяє бути звільненим від відповідальності за вчинення цього злочину в разі дієвого своєчасного розкаяння; воно покликане стимулювати викриття таких діянь і тим самим сприяти забезпеченню достовірності результатів виборів, як того вимагає принцип чесних виборів.



12. Стаття 159 Кримінального кодексу встановлює відповідальність за умисне порушення таємності голосування, що виразилося в розголошенні змісту волевиявлення виборця (див. коментар до статті 16 цього Кодексу). Кваліфікований склад кримінального правопорушення передбачає вчинення такого діяння членом виборчої комісії, кандидатом чи його довіреною особою, уповноваженою особою політичної партії, представником організації партії у виборчій комісії, офіційним спостерігачем або службовою особою з використанням службового становища. Зазначимо, що диспозиція частини першої не дозволяє однозначно визначити, чи суб'єктом такого правопорушення може бути визнаний виборець, який розголосив зміст власного волевиявлення (див. коментар до статті 16 цього Кодексу).

Зловмисне порушення таємності голосування виборця може поєднуватися з діями, передбаченими частинами першою — третьою статті 157 або статтею 160 Кримінального кодексу.

І в цьому випадку слід звернути увагу на використання в диспозиціях статті граматичної однини щодо слова «виборець»; таким чином, порушення таємності голосування навіть *одного* виборця належить до складу цього кримінального правопорушення.

13. Стаття 159<sup>1</sup> встановлює відповідальність за порушення, пов'язані з фінансуванням і звітністю як політичних партій взагалі, так і виборчих фондів кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу. Таке поєднання базується на законодавчих положеннях, що надають право робити добровільні внески до виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу особам, які мають право робити внески на користь політичних партій. Частина восьма статті 14 Закону «Про політичні партії в Україні» визначає, що таке право належить фізичній або юридичній особі; водночас частина перша статті 15 цього Закону визначає перелік суб'єктів, які позбавлені такого права.

Стосовно виборчих фондів кандидатів і партій (їхніх місцевих організацій) чи інших форм матеріальної чи фінансової підтримки цих суб'єктів виборчого процесу стаття 159<sup>1</sup> визначає два склади правопорушень.

Частина перша цієї статті встановлює кримінальну відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду (див. коментарі до статей 97, 153, 214 цього Кодексу).

Частина друга визнає караним правопорушенням умисне надання фінансової (матеріальної) підтримки для ведення передвиборної агіта-

ції фізичною особою або від імені юридичної особи у розмірі, який перевищує встановлений максимальний розмір фінансової (матеріальної) підтримки на ведення передвиборної агітації (див. коментарі до статей 96, 152, 215 цього Кодексу), або особою, яка не має такого права (від імені юридичної особи, яка не має такого права), а також умисне отримання такої допомоги; в останньому випадку суб'єктом вчинення правопорушення є розпорядник (накопичувального) рахунку виборчого фонду (див. коментарі до статей 95, 151, 214 цього Кодексу).

Частина третя встановлює підвищені санкції за повторне вчинення таких правопорушень, а частина четверта визначає кваліфікований склад правопорушення, пов'язаного з фінансуванням передвиборної агітації, передбачаючи вчинення його групою осіб за попередньою змовою або поєднання з вимаганням грошового внеску чи матеріальної підтримки передвиборної агітації.

14. Стаття 160 встановлює кримінальну відповідальність за найбільш небезпечні та складні для протидії правопорушення під час виборчого процесу — підкуп, який визначається як отримання для себе чи для третьої особи неправомірної вигоди за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією певною особою своїх виборчих прав чи повноважень у виборчому процесі.

Частини перша та друга статті 160 визначають як карані діяння відповідно прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої неправомірної вигоди (тобто *прийняття підкупу*) *виборцем* або *членом виборчої комісії* та надання таких пропозицій, обіцянок або неправомірної вигоди *виборцеві, кандидатів* або *членові виборчої комісії*. Відповідно до примітки до цієї статті, неправомірна вигода, яка служить ознакою вчинення підкупу, — це надані безоплатно чи на будь-яких пільгових умовах:

- продукти харчування, спиртні напої та тютюнові вироби, *незалежно від їх вартості*;
- грошові кошти, товари (крім матеріалів агітації, визначених законом), послуги, роботи, пільги, переваги, подарункові сертифікати, цінні папери, кредити, лотерейні білети, інші матеріальні та нематеріальні активи, *вартість яких перевищує 6 відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян*.

Тут доцільно звернути увагу на деякі аспекти.

По-перше, відсутність згадки про кандидата як суб'єкта вчинення правопорушення в диспозиції частини першої статті 160 (порівняно з частиною другою, де вказівка на кандидата як потенційного отримувача неправомірної вигоди наявна) не узгоджується з приміт-

кою до цієї статті, яка передбачає, що неправомірна вигода може надаватися *кандидатам*, виборцям або членам виборчої комісії чи *одержуватися зазначеними особами*. Хоча юридична сила примітки, без сумніву, менша, аніж диспозиції частини першої, слід визнати брак згадки про кандидата в частині першій цієї статті прикрим недоглядом законодавця.

По-друге, відповідно до диспозицій частин першої та другої, в обмін на неправомірну вигоду передбачається вчинення або невчинення *будь-яких дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією відповідною особою своїх виборчих прав*. Встановлення кримінальної відповідальності за такі діяння дає змогу більш ефективно боротися зі зловживанням виборчими правами, тобто користуванням наявними в суб'єкта правами з цілями, які не мають стосунку до змісту цих прав; зокрема все ще існує певна практика зловживання правом голосу (див. коментар до статті 16 цього Кодексу) чи пасивним виборчим правом (маніпулятивні технології «двійників» чи інших «технічних» кандидатів).

Частина третя статті 160 встановлює відповідальність за підкуп виборців у процесі передвиборної агітації. Кваліфікація протиправних діянь, визначена частиною третьою, узгоджується за своїм змістом із заборонаю підкупу виборців під час проведення передвиборної агітації (див. коментар до статті 57 цього Кодексу). Водночас слід звернути увагу на істотну неузгодженість між положеннями Виборчого кодексу та Кримінального кодексу в частині оцінки максимально допустимої вартості агітаційних товарів і послуг, які можуть надаватися виборцям під час проведення агітаційних заходів.

Обидва нормативні акти встановлюють цю межу формально однаково — на рівні 6 відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Однак при цьому законодавець не взяв до уваги істотну відмінність кількісного виразу цього показника в контексті цих двох нормативних актів.

Розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян визначається Податковим кодексом України. Пункт 5 підрозділу 1 Розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу стверджує, що у випадках, коли норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян, то для цілей їх застосування використовується сума в розмірі 17 гривень, крім норм адміністративного та кримінального законодавства *в частині кваліфікації адміністративних або кримінальних порушень*, для яких сума неоподаткованого мінімуму доходів громадян встановлюється на рівні соціальної податкової пільги. Підпункт 169.1.1 статті 169 Податкового кодексу встановлює соціальну податкову пільгу — 50 відсотків від розміру прожиткового

мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленому законом на перше січня звітного податкового року.

Розмір прожиткового мінімуму для працездатної особи встановлюється Законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Оскільки звітним податковим роком є календарний рік, попередній до поточного року, розрахунок показника неоподаткованого мінімуму доходів громадян для цілей кваліфікації адміністративних чи кримінальних правопорушень протягом поточного року має вестися за показником прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленим Законом про Державний бюджет України на рік, попередній до поточного. Наприклад, у 2021 році показник неоподаткованого мінімуму доходів громадян становив 1051 гривню, а у 2022 році має досягти 1135 гривень.

Таким чином, кваліфікація протиправних дій, передбачених статтею 160 Кримінального кодексу, має виходити з оцінки розміру вартості неправомірної вигоди у 6 відсотків неоподаткованого мінімуму доходу громадян, що у 2022 році має становити 68,1 гривень. Водночас, як уже зазначалося, у рамках предмета регулювання Виборчого кодексу цей показник, як це визначено Податковим кодексом, становить 17 гривень (див. коментар до статті 57 цього Кодексу). Велика кількісна різниця (в 4 рази) значення формально однаково термінологічно визначеного показника в контексті різних законодавчих актів<sup>105</sup>, без сумніву, спричиняє істотні труднощі в правозастосуванні.

Частина четверта статті 160 встановлює підвищені санкції в разі повторного вчинення правопорушення, визначеного частинами другою та третьою цієї статті, а також кваліфікований склад кримінального правопорушення, визначаючи спеціальним суб'єктом його вчинення групу осіб за попередньою змовою, члена виборчої комісії, кандидата або його довірену особу, уповноважену особу партії, представника місцевої організації партії у виборчій комісії, офіційного спостерігача, а також іншу особу на прохання чи за дорученням кандидата чи політичної партії. Відсутність згадки в цьому контексті про уповноважених осіб місцевої організації партії (див. коментар до статті 236 цього Кодексу) слід вважати прикритим недоглядом законодавця.

<sup>105</sup> Ця різниця знаходить свій вияв навіть у рамках одного законодавчого акту. Як уже зазначалося, перехідні положення Податкового кодексу передбачають застосування величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян на рівні соціальної податкової пільги для кваліфікації правопорушень, однак не для визначення санкцій. Тому при встановленні величини штрафу, передбаченого, зокрема, санкцією частини першої статті 160 Кримінального кодексу, застосовується неоподатковуваний мінімум доходів громадян у розмірі 17 гривень.

Частина п'ята статті 160 передбачає звільнення від кримінальної відповідальності за правопорушення, передбачені цією статтею, якщо така особа повідомила про вчинення цього злочину, коли вона ще не була притягнута до кримінальної відповідальності за цей злочин, та своїми показами і діями сприяла його розкриттю. Однак таке звільнення від відповідальності не поширюється на організатора та підбурювача цього правопорушення.

Відповідно до частини третьої та четвертої статті 27 Кримінального кодексу, у контексті статті 160 організатором є особа, яка організувала вчинення кримінального правопорушення або керувала його підготовкою чи вчиненням, а також особа, яка утворила організовану групу або керувала нею, або особа, яка забезпечувала фінансування чи організувала приховування кримінально протиправної діяльності організованої групи; підбурювачем є особа, яка умовлянням, підкупом, погрозою, примусом або іншим чином схилила іншого співучасника до вчинення кримінального правопорушення.

Таке положення дозволяє бути звільненим від відповідальності за вчинення цього правопорушення в разі дієвого своєчасного розкаяння. Воно покликане стимулювати викриття подібних діянь і тим самим сприяти забезпеченню гарантій виборчих прав громадян, дотримання принципів рівного виборчого права, вільних і чесних виборів.

15. Спосіб притягнення винної особи до кримінальної відповідальності, визначений Кримінально-процесуальним кодексом України, вимагає достатнього тривалого проміжку часу. Тому настання кримінальної відповідальності за вчинення виборчих правопорушень не пов'язане зі строками виборчого процесу. Ця обставина є ілюстрацією розмежування інститутів *юридичної відповідальності* за виборчі правопорушення, з одного боку, та *оскарження* порушень виборчого законодавства (див. коментарі до статей Розділу XI цього Кодексу) — з іншого.

16. Адміністративна відповідальність за виборчі правопорушення передбачена низкою статей (статті 212<sup>7</sup>–212<sup>24</sup>), включених до Глави 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення».

Спектр виборчих правопорушень, за які встановлено адміністративну відповідальність, достатньо широкий. Наприклад, статті 212<sup>7</sup> та 212<sup>8</sup> передбачають відповідальність за порушення, пов'язані з функціонуванням Державного реєстру виборців, складання та ви-

користання списків виборців, ознайомлення громадян з відомостями Державного реєстру виборців та зі списками виборців (див. коментарі до статей розділу VI цього Кодексу).

Статті 212<sup>9</sup>–212<sup>14</sup> встановлюють відповідальність за різноманітні порушення під час проведення передвиборної агітації та при інформаційному забезпеченні виборів, зокрема за проведення агітації особами, яким заборонено брати участь в агітаційній діяльності, ненадання можливості реалізувати право на відповідь, виготовлення та поширення друкованих агітаційних матеріалів, що не містять вихідних даних і відомостей про замовника (див. коментар до статті 57 цього Кодексу), за порушення права на користування приміщеннями для проведення агітаційних заходів (див. коментар до статті 51 цього Кодексу) та деякі інші.

Слід звернути увагу на частину другу статті 212<sup>10</sup>, яка встановлює адміністративну відповідальність за надання виборцям при проведенні передвиборної агітації в будь-якій формі грошових коштів чи безоплатно або на пільгових умовах товарів (крім матеріалів агітації, визначених законом), пільг, переваг, подарункових сертифікатів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних та нематеріальних активів за умови, що їх вартість *не перевищує* 6 відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян. З одного боку, цей склад адміністративного правопорушення відтворює заборону подібних дій (підкупу виборців), встановлену Виборчим кодексом (див. коментар до статті 57 цього Кодексу). З іншого — частина друга статті 212<sup>10</sup> за своїм змістом доповнює частину третю статті 160 Кримінального кодексу, яка визнає кримінальним правопорушенням аналогічні діяння, якщо вартість неправомірної вигоди *перевищує* шість відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Зауважимо, однак, що для кваліфікації відповідного правопорушення, як і у випадку статті 160 Кримінального кодексу, ситуацію ускладнює відмінність величини показника неоподаткованого мінімуму доходів громадян, яка, відповідно до Прикінцевих та перехідних положень Податкового кодексу, використовується приписами Виборчого кодексу (17 гривень) та Кодексу про адміністративні правопорушення для кваліфікації правопорушення (50 відсотків від прожиткового мінімуму для працездатних осіб)<sup>106</sup>.

<sup>106</sup> Що стосується статті 212<sup>10</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення, маємо унікальну ситуацію, коли в одному реченні (частина друга зазначеної статті) один і той же термін «неоподатковуваний мінімум доходів громадян», використаний у диспозиції і в санкції, має різний кількісний вимір без будь-якого додаткового пояснення. Зазначене подвійне розуміння підтверджується судовою практикою щодо застосуван-

Подібна взаємодоповняльність існує між складами адміністративного правопорушення, визначеного статтею 212<sup>24</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення (перешкоджання здійсненню виборчого права, роботи виборчої комісії чи діяльності офіційного спостерігача), та кримінального правопорушення, визначеного частинами першою та другою статті 157 Кримінального кодексу, де передбачене поєднання аналогічних протиправних діянь з обманом чи примушуванням, застосуванням або погрозою застосування насильства, знищенням чи пошкодженням майна.

Аналогічно стаття 212<sup>15</sup> доповнює за своїм змістом частину другою статті 159<sup>1</sup> Кримінального кодексу, встановлюючи адміністративну відповідальність за порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для ведення передвиборної агітації, якщо розмір відповідної підтримки не перевищує встановленої межі (див. коментарі до статей 96, 152, 215 цього Кодексу).

Доцільно також звернути увагу на нову статтю 212<sup>21</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення, яка встановлює відповідальність за публічне розголошення виборцем результатів *свого волевиявлення* шляхом демонстрації бюлетеня в приміщенні для голосування. Встановлення такої відповідальності посилює зміст принципу таємного голосування, зобов'язуючи виборця (хоча б у певних умовах) уникати розголошення змісту власного волевиявлення (див. коментар до статті 16 цього Кодексу).

17. Спосіб притягнення осіб до адміністративної відповідальності за виборчі правопорушення, передбачені Главою 15-А Кодексу про адміністративні правопорушення, — виключно судовий (стаття 221 Кодексу про адміністративні правопорушення). Такі справи розглядають місцеві загальні суди на підставі протоколу про адміністративне правопорушення. Рішення суду у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржене в апеляційному порядку протягом десяти днів з дня його прийняття. Апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду (стаття 294 Кодексу про адміністративні правопорушення).

---

ня статті 212<sup>10</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення; див., наприклад: постанова Одеського апеляційного суду від 19 листопада 2019 року у справі 513/970/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86110402>; постановва Тиврівського районного суду від 11 січня 2021 року у справі № 145/1839/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94206910>. Така ситуація суперечить елементарній логіці й не може вважатися задовільною з погляду юридичної визначеності.

шення). Таким чином, строки притягнення до адміністративної відповідальності не пов'язуються з виборчими строками.

Протокол про адміністративні правопорушення, передбачений Главою 15-А Кодексу про адміністративні правопорушення, залежно від конкретної статті цієї Глави, уповноважені складати: посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції), Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Національного агентства з питань запобігання корупції; голова, заступник голови, секретар, інші члени виборчої комісії, кандидат, уповноважена особа, офіційний спостерігач (стаття 255 Кодексу про адміністративні правопорушення).

18. Серед інших видів юридичної відповідальності, передбачених частиною третьою коментованої статті, слід відзначити *спеціальну дисциплінарну відповідальність*, яка може настати у зв'язку зі вчиненням дій чи бездіяльності, що порушують вимоги Виборчого кодексу. Спеціальна дисциплінарна відповідальність встановлена Законом «Про державну службу»; її слід відрізнити від загальної дисциплінарної відповідальності, встановленої статтею 147 Кодексу законів про працю за порушення трудової дисципліни.

Відповідно до частини першої статті 65 Закону «Про державну службу», підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку — протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, відповідно до частини другої статті 65 Закону «Про державну службу», до дисциплінарних проступків належать перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення, а також невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця. Обидва зазначені дисциплінарні проступки можуть бути пов'язані з виборчими порушеннями.

Дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються) суб'єктом призначення службовця на посаду.

19. *Цивільно-правова відповідальність* під час виборчого процесу становить скоріше виняток у частині, пов'язаній з завданням матеріальної шкоди. Зокрема, Так, підлягає відшкодуванню майнова шко-



да, заподіяна внаслідок протиправного псування виборчих бюлетенів при неналежному внесенні до них змін з допомогою штампа «Вибув» (див. коментар до статей 114, 169, 242 цього Кодексу). Майнова шкода, завдана членом виборчої комісії, має відшкодуватися відповідно до загальних положень, передбачених Цивільним кодексом. Зокрема, способом відшкодування завданої шкоди можуть бути відшкодування збитків та інші способи (пункт 8 частини другої статті 16, стаття 22 Цивільного кодексу).

Важливою є встановлена Цивільним кодексом можливість захисту особистих немайнових прав особи, порушених під час виборчого процесу (особливо під час передвиборної агітації), — гідності та честі особи (стаття 297 Цивільного кодексу), ділової репутації (стаття 299 Цивільного кодексу), спростування недостовірної інформації (стаття 277 Цивільного кодексу). Відповідною формою цивільно-правової відповідальності є відшкодування моральної шкоди (пункт 9 частини другої статті 16 та стаття 23 Цивільного кодексу).

Захист особистих немайнових прав та відшкодування моральної шкоди здійснюється шляхом подання цивільного позову до суду. Порядок і строки звернення до суду з позовом щодо захисту особистих немайнових прав визначаються Цивільним процесуальним кодексом. Розгляд такої справи тривалий і не пов'язується з виборчими строками, і притягнення до цивільної відповідальності може відбутися після закінчення виборчого процесу.

20. Виборче право, яке належить до сфери конституційного права, передбачає також специфічні форми *конституційно-правової відповідальності*, яка не може бути віднесена до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної чи цивільної. Її специфіка полягає в тому, що відповідні санкції за правопорушення, вчинені у сфері виборчих прав, відносяться до порушення певних публічних (виборчих або суміжних з виборчими) прав або в ущемленні певних законних інтересів, передбачених чи захищених виборчим законодавством.

Типовим прикладом конституційно-правової відповідальності служить припинення повноважень усього складу виборчої комісії з підстав систематичного або грубого порушення Конституції, цього Кодексу чи інших законів України, невиконання рішення виборчої комісії вищого рівня, або дострокового припинення повноважень окремого члена виборчої комісії в разі порушення ним присяги члена виборчої комісії, систематичного або грубого порушення законодавства про вибори, неявок на засідання комісії без поважних причин

(див. коментарі до статей 87, 146, 208 цього Кодексу). За умови настання зазначених підстав позбавлення повноважень члена (всіх членів) виборчої комісії є *санкцією* (покаранням) за протиправні діяння.

Так само конституційно-правовою санкцією слід вважати попередження офіційного спостерігача чи позбавлення його права бути присутнім на засіданні виборчої комісії в разі його протиправного втручання в роботу виборчої комісії, перешкоджання членам комісії здійснювати свої повноваження (див. коментарі до статей 112, 167, 208 цього Кодексу).

Ознаки конституційно-правової відповідальності має також відмова в реєстрації кандидата (списку кандидатів) у разі недотримання встановлених цим Кодексом умов висування та реєстрації кандидатів. Наприклад, безсумнівною конституційно-правовою санкцією є відмова в реєстрації кандидата, який за його згодою був висунутий двома партіями всупереч прямій забороні, встановленій цим Кодексом (див. коментарі до статей 99, 104; 154, 159). Аналогічно як конституційно-правову санкцію слід кваліфікувати відмову в реєстрації списку кандидатів, висунутого партією (місцевою організацією партії), у разі недотримання встановлених вимог гендерної збалансованості списку кандидатів (див. коментарі до статей 154, 159, 219, 230 цього Кодексу).

Зауважимо водночас, що визнання голосування на виборчій дільниці недійсним дільничною виборчою комісією (див. коментарі до статей 122, 177, 252 цього Кодексу), окружною виборчою комісією (див. коментар до статей 124, 179 цього Кодексу) чи територіальною виборчою комісією (див. коментар до статті 254 цього Кодексу) не може вважатися санкцією конституційно-правової відповідальності. У контексті юридичної відповідальності санкція — це заходи впливу, що застосовуються до правопорушника і породжують для нього негативні наслідки (позбавлення або обмеження наявних у порушника прав чи ущемлення його законних інтересів). Проте визнання голосування на окремії виборчій дільниці недейсним (як і визнання виборів такими, що не відбулися), хоч і стали наслідком виявлених правопорушень, не може вважатися таким заходом, що застосовується до правопорушника (який часто залишається не встановленим), а отже не породжує для нього негативних наслідків.

## Розділ III. ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС

Термін «виборчий процес» вживається в різних значеннях. У суспільній свідомості виборчий процес сприймається як певне суспільно-політичне явище, коли під час певного проміжку часу проводяться спеціальні системні заходи, спрямовані на вираження волі народу щодо формування складу представницьких органів. Разом з тим у праві «виборчий процес» — це інститут виборчого права, тобто система правових норм, які регулюють правовідносини, що виникають під час зазначеного суспільно-політичного явища. Іншими словами, інститут виборчого процесу визначає порядок підготовки і проведення виборів, дотримання якого служить гарантією забезпечення реалізації виборчих прав громадян та інших суб'єктів, дотримання принципів об'єктивного виборчого права загалом. У цьому сенсі виборчий процес є різновидом юридичного процесу.

Виборчий процес є процесуально-правовою формою проведення виборів, тобто вибори і виборчий процес співвідносяться як категорії змісту і форми. Виборчий процес як суспільно-політичне явище полягає у здійсненні певної цілеспрямованої діяльності уповноваженими суб'єктами протягом певного часу. Виборчий процес як правовий інститут нормативно визначає цих уповноважених суб'єктів, порядок (процедури) їх діяльності та строки виконання відповідних дій. Цим визначені різні аспекти виборчого процесу — суб'єктний, процедурний і часовий (темпоральний).

Коментований розділ присвячений поняттю виборчого процесу, основним засадам, на яких він здійснюється, визначенню суб'єктів виборчого процесу та вимогам до організації роботи органів державної влади під час виборчого процесу.

### Стаття 20. Виборчий процес

*1. Виборчий процес — це здійснення протягом встановленого цим Кодексом періоду часу суб'єктами, визначеними статтею 22 цього Кодексу, виборчих процедур, пов'язаних із підготовкою і проведенням відповідних виборів, встановленням та офіційним оголошенням (офіційним оприлюдненням) їх результатів.*

*Виборчий процес є безперервним та не може бути скасованим, зупиненим або перенесеним.*

*У разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану виборчий процес загальнодержавних виборів та/або виборчий процес відповідних місцевих виборів, що відбуваються на цих територіях або їх частині, припиняється з дня набрання чинності відповідним указом Президента України.*

*Після набрання чинності відповідним указом Президента України Центральна виборча комісія ухвалює рішення щодо припинення виборчого процесу на всій території України або в окремих її місцевостях, яким визначає порядок завершення виборчих процедур, які були розпочаті в межах відповідного виборчого процесу.*

*Після припинення чи скасування дії режиму воєнного або надзвичайного стану перебіг відповідного виборчого процесу, припиненого у зв'язку з цим, розпочинається спочатку.*

*Рішення щодо призначення виборів, виборчий процес яких був припинений або не розпочався у зв'язку з введенням воєнного або надзвичайного стану, ухвалюється відповідним суб'єктом їх призначення не пізніше місяця з дня припинення або скасування воєнного або надзвичайного стану, а у разі якщо для проведення виборів законом не вимагається окремого 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.*

1. Коментована стаття містить низку приписів, що стосуються різних предметів регулювання.

Абзац перший коментованої статті надає законодавчу дефініцію виборчого процесу із зазначенням усіх трьох аспектів виборчого процесу — часового, суб'єктного та процедурного. Таким чином, виборчий процес визначається як діяльність визначених цим Кодексом суб'єктів, спрямована на виконання протягом встановленого цим Кодексом періоду часу виборчих процедур, які визначають порядок підготовки і проведення виборів та встановлення й опублікування їх результатів.

Суб'єктному аспекту виборчого процесу присвячена окрема стаття (див. коментар до статті 23 цього Кодексу).

Виборчому процесу властивий часовий аспект, оскільки цілеспрямована діяльність суб'єктів виборчого процесу розгортається в часі. Проміжок часу, в межах якого відбувається виборчий процес, характеризується специфічним станом суспільства і держави. Цей аспект особливо важливий у зв'язку з визначальною роллю виборів для демократичного державного режиму як форми здійснення вільного волевиявлення народу. Виборчий процес триває протягом певного обмеженого періоду, має наперед відомий початок і кінець (завершення), який, як правило, пов'язаний з досягненням мети процесу. Обмежена в часі тривалість виборчого процесу має наслідком тимчасовість статусу суб'єктів виборчого процесу, що ставить питання про термін набуття і втрати відповідного статусу. Строки початку та закінчення

виборчого процесу визначаються для окремих типів та видів виборів (див. коментарі до статей 78, 136, 195 цього Кодексу). Часовими межами (строками) визначається також здійснення всіх виборчих процедур (див. коментар до статті 4 цього Кодексу); дотримання строків у виборчому процесі сприяє узгодженості взаємопов'язаних виборчих процедур.

Процедурний аспект виборчого процесу визначає належний спосіб дії відповідних суб'єктів. Спосіб діяльності суб'єктів виборчого процесу не може бути довільним, таким, що здійснюється виключно на власний розсуд суб'єкта. Для забезпечення повноцінної реалізації та рівності прав і можливостей широкого кола суб'єктів виборчого процесу, недопущення зловживання правами на шкоду іншим суб'єктам виникає необхідність достатньо чіткої регламентації способу виконання дій суб'єктів виборчого процесу. Оскільки виборчий процес не однорідний, має складну структуру, пов'язану з його часовим аспектом, що складається з окремих етапів. Хоча більшість етапів спільна для всіх типів виборів, структура виборчого процесу окремих типів виборів має свої особливості (див. коментарі до статей 79, 137, 196 цього Кодексу).

2. Абзац другий коментованої статті встановлює *принцип безперервності виборчого процесу*. Цей принцип встановлює заборону скасування, зупинення або перенесення виборчого процесу, який розпочався у строки, встановлені відповідно до Конституції та цього Кодексу.

Зазначений принцип стосовно місцевих виборів обґрунтував Конституційний Суд України в рішенні від 10 червня 2009 року<sup>107</sup>, в якому ствердив, що строки проведення виборів є важливим інститутом гарантії реалізації виборчих прав громадян, а тому відміна виборів до органів місцевого самоврядування чи перенесення строків їх проведення з підстав, не передбачених законом, є порушенням цих прав. Зазначена позиція Конституційного Суду України безпосередньо поширюється на всі типи виборів, у тому числі на загальнодержавні. Така правова позиція впливає з частини першої статті 64 Конституції, відповідно до якої конституційні права та свободи людини і громадянина (а отже, і конституційні виборчі права) не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

<sup>107</sup> Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2009 р. № 14-рп/2009 у справі ... щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України “Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради”». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-09>.

3. Відповідно до статті 64 Конституції, окремі обмеження прав і свобод можуть встановлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану. Виборчі права громадян, закріплені, зокрема, статтею 38 Конституції, не внесені до вичерпного переліку прав і свобод, які не можуть бути обмежені навіть у таких умовах (частина друга статті 64), а отже підлягають обмеженням.

Це конституційне положення реалізується статтею 19 Закону «Про правовий режим воєнного стану» та статтею 21 Закону «Про правовий режим надзвичайного стану», яким заборонено проведення у відповідних умовах виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування. Відповідно до цих приписів, якщо під час дії режиму воєнного чи надзвичайного стану настає строк проведення виборів, вибори не призначаються і виборчий процес не розпочинається.

Однак зазначені закони не визначають порядку застосування цих обмежень у ситуації, якщо вибори були призначені та відповідний виборчий процес розпочався (однак не закінчився) на момент введення воєнного чи надзвичайного стану. Такий порядок уперше в історії виборів в Україні встановлений абзацами третім і четвертим коментованої статті.

Відповідно до припису абзацу третього, у разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану на відповідній території виборчий процес виборів, що проводяться на відповідній території, *припиняється* (а не призупиняється). Таке припинення настає з дня набрання чинності указом Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану.

Припинення виборчого процесу означає припинення статусу суб'єктів виборчого процесу і, як наслідок, припинення виконання всіх виборчих процедур, визначених цим Кодексом.

Певна неясність пов'язана з приписом абзацу четвертого, відповідно до якого рішення про припинення виборчого процесу на відповідній території приймає Центральна виборча комісія після набрання чинності зазначеним указом Президента України. Таким чином, виникає колізія щодо визначення факту, безпосереднім наслідком якого є припинення виборчого процесу, — набрання чинності указом Президента України (абзац третій) чи прийняття рішення Центральною виборчою комісією (абзац четвертий). Виходячи з загальної заборони проведення виборів (тобто виконання будь-яких виборчих процедур) під час воєнного чи надзвичайного стану, слід віддати перевагу положенню абзацу третього і вважати, що виборчий процес припиняється

в силу закону з дня введення воєнного чи надзвичайного стану, а не з дня прийняття рішення Центральною виборчою комісією.

Вважаємо, що рішення Центральної виборчої комісії, зазначене в абзаці четвертому, покликане не зупинити виборчий процес, а визначити порядок виконання дій, необхідних для завершення деяких процедур, виконання яких розпочалося, однак які не можуть бути завершені автоматично. Наприклад, у випадку припинення виборчого процесу Центральна виборча комісія повинна визначити порядок припинення повноважень тимчасових виборчих комісій, закриття рахунків виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу, збереження матеріальних цінностей та обладнання і деяких інших дій.

4. Абзаци п'ятий та шостий коментованої статті визначають порядок дій щодо проведення виборів, виборчий процес яких був припинений, після закінчення (припинення чи скасування) дії режиму воєнного чи надзвичайного стану.

Як припинення виборчого процесу під час дії воєнного чи надзвичайного стану, так і процедури, які були виконанні до його припинення виборчого процесу внаслідок запровадження воєнного чи надзвичайного стану, не повинні мати ніяких юридичних наслідків: виборчий процес таких виборів розпочинається від самого початку. Зокрема, це передбачає нове висування та реєстрацію кандидатів, нове формування складу тимчасових виборчих комісій, складання списків виборців і т. д.

Нові вибори проводяться за рішенням органу, уповноваженого Конституцією чи цим Кодексом їх призначати. Таке рішення має бути прийняте не пізніше одного місяця з дня закінчення воєнного чи надзвичайного стану.

У разі, якщо припинення зазнали чергові вибори народних депутатів України, які відповідно до статті 77 Конституції не призначаються і проводяться в силу конституційного припису (див. коментар до статті 135 цього Кодексу), відповідний виборчий процес розпочинається без прийняття рішення про призначення. Час початку виборчого процесу в цьому разі оголошує Центральна виборча комісія не пізніше одного місяця із дня закінчення воєнного чи надзвичайного стану; при цьому має бути визначено день голосування на таких виборах з урахуванням вимог цього Кодексу щодо призначення дня голосування на неділю (див. коментар до статті 5 цього Кодексу) та строків проведення виборів народних депутатів України (див. коментар до статті 136 цього Кодексу).

Таким чином, законодавець визнав місячний строк після припинення (скасування) воєнного чи надзвичайного стану достатнім для

повернення суспільного життя та функціонування державного механізму до звичайних умов, які уможливають проведення виборчого процесу із загостреною політичною конкуренцією.

### **Стаття 21. Основні засади виборчого процесу**

*1. Виборчий процес кожних виборів, передбачених цим Кодексом, здійснюється на засадах:*

*1) гарантії реалізації виборчих прав громадян, визначених Конституцією України та цим Кодексом;*

*2) дотримання основних принципів виборчого права, визначених Конституцією України та цим Кодексом;*

*3) законності та заборони протиправного втручання будь-кого у виборчий процес;*

*4) політичного плюралізму та багатопартійності;*

*5) публічності і відкритості виборчого процесу, усіх його процедур з урахуванням обмежень, встановлених законом, належного інформування виборців та інших суб'єктів виборчого процесу;*

*6) свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і суб'єктів їх висування на відповідних виборах до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками яких є партії (організації партій);*

*7) неупередженості органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до кандидатів, партій.*

*2. Вимоги статті 9 Закону України «Про захист персональних даних» щодо повідомлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про обробку персональних даних не поширюються на правовідносини, що виникають в ході виборчого процесу, а саме на здійснення обробки персональних даних виборчими комісіями, юридичними та фізичними особами у зв'язку з підготовкою, поданням та опрацюванням документів, передбачених цим Кодексом.*

1. Частина перша коментованої статті містить виклад загальних вимог, які названі «засадами здійснення виборчого процесу»; ці вимоги стосуються виборчого процесу для всіх типів виборів (див. коментар до статті 3 цього Кодексу).

Нормативне закріплення такого переліку засад виборчого процесу традиційне для вітчизняного виборчого законодавства. Водночас цей перелік слід визнати неоднорідним і неповним.

Правовий характер і значення перелічених засад досить різноманітні. Деякі із цих засад є відтворенням або безпосереднім наслідком більш загальних принципів виборчого права чи навіть конституційних прин-



ципів; інші мають описовий характер. Деякі з перелічених вимог реалізуються протягом усього виборчого процесу, інші — лише в межах окремих етапів. Водночас у цьому переліку відсутній принцип безперервності виборчого процесу (див. коментар до статті 20 цього Кодексу).

2. Вимога, викладена в пункті першому частини першої коментованої статті реалізується на всіх етапах виборчого процесу через відповідні правові механізми, встановлені цим Кодексом. Тим самим забезпечується передбачена статтею 38 Конституції України реальна можливість участі громадян в управлінні державними справами — реалізація активного виборчого права (права голосу на виборах), а також пасивного виборчого права (права бути кандидатом на виборах) та номінаційного виборчого права (права висувати кандидатів).

Зазначена засада впливає з публічно-правового характеру виборчих прав, закріплених у Конституції та в цьому Кодексі, а отже ця вимога покладається на державу (див. коментар до статті 6 цього Кодексу). Державні гарантії дотримання виборчих прав забезпечуються нормативно — положеннями цього Кодексу та інших законодавчих актів, зокрема законів «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», Кодексу адміністративного судочинства України, а також через наглядову та юрисдикційну діяльність виборчих комісій (див. коментар до статей цього Кодексу) та судів (див. коментар до статті 64 цього Кодексу).

3. Викладена в пункті 2 частини першої коментованої статті вимога дотримання у виборчому процесі всіх основних принципів виборчого права підкреслює роль цих принципів як вищих імперативних вимог, яким мають відповідати всі положення виборчого законодавства. Цим по суті імплементовано в національне законодавство принцип справедливих виборів (у широкому розумінні), закріплений у міжнародних виборчих стандартах<sup>108</sup> (див. коментар до статті 19 цього Кодексу). Цей принцип як вимога, щоб вибори проводилися з дотриманням усіх основних принципів виборчого права, підкреслює роль основних принципів і служить узагальненою вимогою до виборів загалом. Виборчий процес не може зводитися лише до дотримання формальних проце-

<sup>108</sup> Inter-Parliamentary Union. Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th session (Paris, 26 March 1994). URL: <http://www.ipu.org/Cnl-e/154-free.htm>; неофіційний укр. переклад див.: Декларація про критерії вільних і чесних виборів. *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»* / за ред. Ю. Б. Ключковського. Київ: Парламентське вид-во, 2004. С. 400–404.

дур, здійснених у певній часовій послідовності. Недотримання чи порушення основних принципів виборчого права, засад виборчого процесу позбавляє вибори їх основного змісту — вільного волевиявлення народу, перетворює їх на процес, що не має нічого спільного з демократичними, вільними і чесними виборами.

4. Вимога щодо проведення виборчого процесу з дотриманням законності та заборона незаконного втручання будь-кого в цей процес, викладена у пункті 3 частини першої коментованої статті, виражає загальний *принцип законності* — одну із базових складових принципу верховенства права.

Конституційне закріплення принципу законності міститься у статті 19 Конституції в його двох формах. Зокрема, частина друга цієї статті встановлює вимогу законності щодо дій *суб'єктів владних повноважень* (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб), які зобов'язані діяти (зокрема під час виборчого процесу) лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Частина перша статті 19 Конституції виражає принцип законності стосовно *невладних суб'єктів*, які мають можливість діяти вільно, на власний розсуд *у межах, встановлених законом* (щодо значення законодавчого регулювання виборчих процедур для всіх суб'єктів виборчого процесу див. коментар до статті 6 цього Кодексу). Отже, принцип законності як засада виборчого процесу означає необхідність чіткої нормативної регламентації всіх виборчих процедур з метою забезпечення гарантій реалізації суб'єктивних прав та створення умов для реалізації законних інтересів усіх конкурентних суб'єктів виборчого процесу.

Положення пункту 3 частини першої коментованої статті викликає застереження щодо потреби спеціально наголошувати на забороні «протиправного втручання у виборчий процес» (тобто незаконних дій під час виборчого процесу). Взагалі кажучи, імперативна вимога законності безпосередньо означає таку заборону; з цієї вимоги мала б випливати невідворотність притягнення до відповідальності та застосування санкцій у разі протиправного втручання у виборчий процес (див. коментар до статті 19 цього Кодексу).

5. Вимога політичного плюралізму і багатопартійності, викладена в пункті 4 частини першої коментованої статті, заснована на конституційному принципі політичної багатоманітності, закріпленого в статті 15 Конституції, а також положенні статті 36 Конституції, відповідно до якого політичні партії уповноважені брати участь у виборах. Прин-

цип політичного плюралізму як одна з засад демократичного конституційного ладу сучасної держави в рамках виборчого права реалізується через *принцип справжніх (альтернативних) виборів*, закріплений, зокрема, як міжнародний виборчий стандарт у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, однак не сформульований як окремий принцип у Виборчому кодексі.

Вимога політичного плюралізму і багатопартійності стосовно виборів означає визнання необхідності конкурентної та рівноправної участі представників різних політичних партій, а отже неможливість балотування на виборах лише одного кандидата (за окремими винятками) чи виборчого списку лише однієї партії (див. коментар до статей 128, 278 цього Кодексу).

6. Вимога публічності та відкритості виборчого процесу передбачає створення умов для різнобічної інформованості суспільства про перебіг виборів. Як зазначає Венеційська комісія, оскільки вибори є публічним процесом, він повинен бути повністю прозорим: усі суб'єкти виборчого процесу та громадськість повинні мати можливість отримувати своєчасну і повну інформацію про всі події, пов'язані з виборами<sup>109</sup>, у тому числі про встановлення результатів виборів. Таким чином, максимальна і повна відкритість усієї інформації, пов'язаної з виборами, зокрема про рішення і дії виборчих комісій, діяльність інших суб'єктів виборчого процесу та учасників виборів, є безпосереднім наслідком публічно-правового характеру виборчих правовідносин. Тому належне інформування є невіддільною складовою вимоги публічності та відкритості виборчого процесу.

Зміст вимоги публічності та відкритості виборчого процесу розкривається переважно через інститут інформаційного забезпечення виборів (див. коментар до статті 47 цього Кодексу), а також вимогу публічного характеру діяльності органів адміністрування виборів та інших суб'єктів владних повноважень під час виборчого процесу (див. коментар до статті 23 цього Кодексу).

---

<sup>109</sup> Venice Commission. Report on figure based management of possible election fraud (CDL-AD(2010)043), para. 116. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)043-e). Укр. переклад див.: Доповідь про виявлення можливих виборчих фальсифікацій на основі кількісних даних (CDL-AD(2010)043). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 291–322.

7. Пункт 6 частини першої коментованої статті формулює засаду, яка, на відміну від зазначених вище засад, стосується лише окремого етапу виборчого процесу — етапу передвиборної агітації. Ця засада охоплює в зіставленні дві вимоги: з одного боку, вільного проведення передвиборної агітації як способу реалізації принципу вільних виборів в аспекті вільного формування волі виборців, створення умов для вільного змагання на виборах різних політичних позицій та кандидатів і партій — їх носіїв (див. коментар до статті 51 цього Кодексу); з іншого — вимогу рівного доступу до засобів масової інформації для всіх партій — суб'єктів виборчого процесу та висунутих ними кандидатів (що служить засобом реалізації принципу рівного виборчого права в аспекті кандидатів та суб'єктів їх номінації). Природний виняток з вимоги рівного доступу становлять засоби масової інформації, засновники чи власники яких — самі політичні партії (див. коментарі до статей 12, 54 цього Кодексу).

Діалектичне (суперечливе в єдності) співвідношення цих двох основних принципів виборчого права знаходить свій вияв у регулюванні процедур передвиборної агітації (див. коментарі до статей Розділу VIII цього Кодексу). Будучи такою, що стосується лише одного етапу виборчого процесу, ця вимога повинна розглядатися як засада інституту передвиборної агітації, а не виборчого процесу загалом.

8. У пункті 7 частини першої коментованої статті викладено *принцип політичної нейтральності* перелічених органів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх посадових і службових осіб щодо виборчого процесу та його суб'єктів — кандидатів і політичних партій. У цьому контексті неупередженість означає однакове ставлення до конкурентів, які прагнуть обрання, заборону надавати переваги чи створювати перешкоди у виборчій діяльності кандидатів і політичних партій (їхніх місцевих організацій).

Вимога неупередженості з боку органів влади впливає з положень частини другої статті 19 Конституції, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи здійснюють свої повноваження лише у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України, а також з огляду на особливе значення виборів для держави як форми здійснення народовладдя, як способу безпосереднього або опосередкованого формування складу органів влади. Особливістю переліку суб'єктів, яких стосується обов'язок неупередженості, є зазначення з числа органів державної влади лише органів виконавчої влади. Стосовно двох інших гілок державної влади, то політична нейтральність суддів (і судової влади загалом)

є однією з конституційних засад правосуддя (стаття 127 Конституції, статті 1 та 54 Закону «Про судоустрій і статус суддів»), тоді як політична нейтральність народних депутатів України як членів законодавчого органу, сформованого на засадах політичного представництва, не може бути забезпечена. Водночас ніяких винятків для представницьких органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування сформульований у коментованому положенні принцип політичної нейтральності не передбачає.

Вимоги неупередженості (політичної нейтральності) суб'єктів владних повноважень стосовно суб'єктів виборчого процесу характерні для законодавства «нових демократій» і встановлюють заборону так званого «адміністративного ресурсу» — терміна, яким прийнято позначати сприяння в будь-якій формі з боку владних суб'єктів одним кандидатам чи партіям і створення перешкод для діяльності інших. Застосування «адміністративного ресурсу» слід розглядати як зловживанням владою та один з основних способів порушення принципу чесних (справедливих) виборів.

Вимога нейтральності, безсторонності, неупередженості влади стосовно виборів загалом належить до міжнародних виборчих стандартів. Нейтральність органів влади щодо виборчого процесу вважається однією з процесуальних гарантій дотримання основних принципів виборчого права; Кодекс належної практики у виборчих справах Венеційської комісії проголошує: «державні органи зобов'язані дотримуватися нейтральності»<sup>110</sup>. Роз'яснюючи цю вимогу, Венеційська комісія зазначає: «Відповідно до принципу нейтральності, який гарантує рівні умови для всіх політичних конкурентів і забезпечує безсторонню поведінку державних службовців протягом усього виборчого процесу, важливо, щоб органи влади всіх рівнів залишалися осторонь виборчого процесу для того, щоб уникнути будь-якого втручання і гарантувати справедливість та безсторонність протягом усього виборчого процесу»<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи і Пояснювальна доповідь (CDL-AD (2002) 023rev2-cor). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

<sup>111</sup> Venice Commission. Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (CDL-AD (2013) 033), para. 15. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e); укр. переклад див.: Доповідь щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів (CDL-AD (2013) 033), пункт 15. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 415–459.

Вимога неупередженості суб'єктів, зазначених у пункті 7 частини першої коментованої статті, щодо кандидатів і політичних партій корелює із забороною протиправного втручання будь-кого у виборчий процес (див. коментар щодо пункту 3 цієї частини вище), а також з обмеженнями щодо участі в передвиборній агітації (див. коментар до статті 57 цього Кодексу). Зазначимо також, що вимога політичної неупередженості державних службовців закріплена в статті 10 Закону «Про державну службу» та в статті 40 Закону «Про запобігання корупції».

9. Участь громадян у виборах у різних статусах — виборця, кандидата, члена виборчої комісії, офіційного спостерігача, довіреної чи уповноваженої особи — передбачає надання та опрацювання відповідними органами персональних даних таких осіб. Захист персональних даних, недопущення зловживань при їх опрацюванні, протиправного їх використання має за мету захист основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя, закріплене в статті 32 Конституції.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — один із суб'єктів владних повноважень, уповноважених Конституцією здійснювати захист прав і свобод людини. У зв'язку з цим стаття 9 Закону «Про захист персональних даних» вимагає від володільця персональних даних повідомляти Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про опрацювання персональних даних, що становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних, упродовж тридцяти робочих днів з дня початку такого опрацювання.

Набуття громадянином того чи іншого статусу під час виборчого процесу вимагає подання до відповідного органу чи установи документів, що містять персональні дані. Слід зазначити, що персональні дані громадян, які збираються і опрацьовуються для цілей забезпечення умов для їх участі у виборчому процесі, належать до категорій «нечутливих» або «малочутливих» персональних даних. Їх опрацювання спрямоване на забезпечення виборчих прав усіх громадян, дотримання основних принципів виборчого права, засад виборчого процесу, у тому числі відкритості та публічності відомостей про кандидатів, які балотуються на виборах. Обсяг персональних даних громадян, які підлягають опрацюванню, встановлений законодавчо (див. коментарі до статей 39, 103, 155, 222–224 цього Кодексу). Тому персональні дані, які підлягають опрацюванню в ході виборчого процесу, не належать до даних, опрацювання яких становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів цих персональних даних.

З цих підстав частина друга коментованої статті виключає поширення вимог статті 9 Закону «Про захист персональних даних» на правовідносини, пов'язані з поданням відповідних документів та опрацюванням персональних даних, що містяться в них, для цілей забезпечення належного перебігу виборчого процесу. Отже, виборчі комісії, органи ведення Державного реєстру виборців, банки, у яких відкриваються рахунки виборчих фондів кандидатів, звільняються від обов'язку, передбаченого Законом «Про захист персональних даних», повідомляти Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про опрацювання таких персональних даних у зв'язку підготовкою, поданням та опрацюванням документів, передбачених цим Кодексом.

## **Стаття 22. Суб'єкти виборчого процесу**

1. Суб'єктом виборчого процесу відповідних виборів є:

- 1) виборець, який має право голосу на відповідних виборах;
- 2) виборча комісія, уповноважена здійснювати підготовку і проведення відповідних виборів;
- 3) партія (організація партії), яка висунула кандидатів на відповідних виборах;
- 4) кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах у порядку, встановленому цим Кодексом;
- 5) офіційний спостерігач від кандидата чи партії (організації партії) — суб'єкта відповідного виборчого процесу або від громадської організації, зареєстрований у порядку, встановленому цим Кодексом.

2. Кандидат, реєстрація якого скасована з підстав і в порядку, встановлених цим Кодексом, втрачає статус кандидата на відповідних виборах з дня, наступного за днем закінчення строку оскарження такого рішення, або, у разі оскарження, з дня, наступного за днем набрання законної сили відповідним рішенням суду.

3. Партія (організація партії), якій відмовлено у реєстрації усіх висунутих нею кандидатів або у якій скасовано реєстрацію усіх висунутих нею кандидатів на відповідних виборах з підстав і в порядку, встановлених цим Кодексом, втрачає статус суб'єкта виборчого процесу відповідних виборів з дня, наступного за днем закінчення строку оскарження рішення про відмову в реєстрації (скасування реєстрації) усього списку або останнього кандидата зі списку або, у разі оскарження, з дня, наступного за днем набрання законної сили відповідним рішенням суду.

4. Дільничні виборчі комісії одночасно є суб'єктами усіх виборчих процесів, в організації і проведенні яких вони беруть участь.

1. Коментована стаття визначає перелік суб'єктів виборчого процесу всіх виборів в Україні — виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих посадових осіб (сільських, селищних,

міських голів), депутатів місцевих рад (органів місцевого самоврядування) та депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

*Правосуб'єктність* у виборчому процесі означає повноцінну участь у правовідносинах, що виникають під час проведення *відповідних* виборів, наявність специфічних прав (похідних від основних виборчих прав), обов'язків, а також захищених законом інтересів у відповідному виборчому процесі, можливість діяти з власної ініціативи при виконанні необхідних виборчих процедур, а також захищати свої права та законні інтереси і нести специфічну (з урахуванням виборчо-процесуального статусу) відповідальність за вчинені правопорушення. Для різних виборів та для різних суб'єктів така правосуб'єктність може відрізнятися за обсягом.

2. Частина перша коментованої статті наводить вичерпний перелік суб'єктів виборчого процесу. Коротко охарактеризуємо їх.

**Виборець** — особа, яка є носієм активного виборчого права (див. коментар до статті 7 цього Кодексу).

Правовий статус виборця визначається обсягом його виборчих прав і обов'язків. Необхідно розрізняти загальний правовий статус *виборця як публічно-дієздатного громадянина* (який існує безвідносно до виборчого процесу) та правовий статус *виборця як суб'єкта конкретного виборчого процесу*, тобто як особи, яка має право голосу на відповідних виборах та похідні виборчі права в цьому виборчому процесі, пов'язані з правом голосу.

Права виборця у виборчому процесі (права, похідні від права голосу) окреслені, зокрема, статтею 9 (див. відповідний коментар) та низкою інших статей у контексті здійснення відповідних виборчих процедур.

Виборець володіє правосуб'єктністю у виборчому процесі, у якому він має право голосу. Так, усі публічно-дієздатні громадяни держави — виборці є суб'єктами виборчого процесу *загальнонаціональних виборів*.

Однак загальний статус виборця не гарантує йому права голосу (а отже і статусу суб'єкта виборчого процесу) *на місцевих виборах*. Таке право обмежене додатковими вимогами, які визначають наявність та обсяг реальної виборчої правосуб'єктності громадянина-виборця у виборчому процесі конкретних місцевих виборів (див. коментар до статті 7 цього Кодексу).

Виборець може мати інший спеціальний статус, який може впливати на обсяг його правоздатності у виборчому процесі (наявність у нього похідних виборчих прав). Наприклад, статус довіреної особи кандидата чи офіційного спостерігача позбавляє виборця права бути членом



виборчої комісії, а статус члена виборчої комісії несумісний з можливістю брати участь у передвиборній агітації. У деяких випадках обмеження виборчих прав пов'язані зі спеціальними статусами поза виборчим процесом. Зокрема, це стосується посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування; такі посадові особи, будучи виборцями, обмежені в похідних виборчих правах щодо набуття спеціального виборчого статусу (члена виборчої комісії, довіреної особи кандидата, уповноваженої особи політичної партії, офіційного спостерігача) чи щодо участі в передвиборній агітації.

Отже, обсяг виборчо-процесуальної правоздатності *виборця як суб'єкта виборчого процесу* визначається всіма спеціальними статусами, які має (однак може не мати) громадянин; лише основне виборче право виборця — право голосу (в разі його наявності на конкретних виборах) — невіддільне і не може бути обмежене у зв'язку з наявністю інших статусів.

3. Важливим суб'єктом виборчого процесу є *виборча комісія*, яка уповноважена здійснювати підготовку і проведення відповідних виборів (Центральна виборча комісія, окружні та дільничні комісії загальнодержавних виборів, територіальні та дільничні виборчі комісії місцевих виборів; див. коментар до статей Розділу V цього Кодексу).

Спеціальний (виборчо-процесуальний) статус виборчих комісій як незалежних органів адміністрування виборів, на яких покладено обов'язок створення умов для реалізації виборчих прав громадян, організація підготовки і проведення виборів, визначається їхніми повноваженнями, обсяг яких встановлений як цим Кодексом, так і (щодо Центральної виборчої комісії) Законом «Про Центральну виборчу комісію». Статус виборчих комісій як суб'єктів виборчого процесу визнаний Конституційним Судом України<sup>112</sup>.

Не належать до числа суб'єктів процесу конкретних виборів виборчі комісії, утворені для організації підготовки і проведення інших виборів, зокрема виборчі комісії Автономної Республіки Крим та територіальні виборчі комісії місцевих виборів — постійно діючі органи — під час виборчих процесів, у яких вони не беруть участі.

Однак дільнична виборча комісія в разі одночасного проведення різних місцевих виборів чи загальнодержавних виборів одночасно з місцевими виборами набуває статусу суб'єкта виборчого процесу всіх

<sup>112</sup> Див. абзац четвертий пункту 3.3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09>.

виборів, які проводяться на відповідній території (частина четверта коментованої статті).

За своєю правовою природою виборчі комісії, будучи суб'єктами владних повноважень, відрізняються від інших суб'єктів виборчого процесу. Вони не мають *власних прав та інтересів* у виборчому процесі, а реалізують покладені на них законом *повноваження* щодо забезпечення підготовки та проведення виборів.

**4. Політичні партії** (на місцевих виборах — *місцеві організації політичних партій*), які висунули кандидатів на відповідних виборах, набувають виборчо-процесуальної правосуб'єктності.

Політична партія (на місцевих виборах — місцева організація партії), будучи суб'єктом *права висунання кандидата (кандидатів)*, у разі його реалізації отримує у виборчому процесі власний *законний інтерес* — добитися обрання свого кандидата (кандидатів). Для реалізації цього інтересу партія (організація партії) наділяється відповідними похідними виборчими правами — пропонувати кандидатури до складу виборчих комісій, проводити передвиборну агітацію та фінансувати відповідні заходи, номінувати офіційних спостерігачів, а також оскаржувати порушення виборчого законодавства. Перелік та обсяг похідних виборчих прав партії (організації партії) залежить від конкретних виборів.

Суб'єктом виборчого процесу є не будь-яка політична партія (місцева організація партії), а лише та партія (її місцева організація), яка висунула кандидатів, котрі беруть участь у відповідному виборчому процесі. Виборчо-процесуальна правосуб'єктність політичної партії (на місцевих виборах — її місцевої організації) виникає з моменту реалізації її повноваження висувати кандидатів на відповідному партійному форумі (з'їзді, зборах, конференції).

Стосовно місцевих виборів слід мати на увазі, що місцева організація партії може висувати кандидатів на різних місцевих виборах, які проводяться одночасно (див. коментар до статті 217 цього Кодексу); у такому разі ця організація партії набуває статусу суб'єкта виборчих процесів усіх виборів, у яких вона висунула кандидатів.

Зауважимо, однак, що місцева організація політичної партії як окремий суб'єкт права не може вважатися повністю самостійним суб'єктом номінації кандидатів. Організація партії отримує право висувати кандидатів не внаслідок свого правового статусу, а за рішенням вищого керівного органу політичної партії; рішення зборів (конференції) місцевої організації партії про висунання кандидата (кандидатів) набирає чинності тільки в разі його погодження центральним керів-

ним органом партії (див. коментарі до статей 217, 219 цього Кодексу). На практиці це ставить під сумнів реальну виборчо-процесуальну правосуб'єктність місцевої організації партії і дозволяє стверджувати, що, попри формальне надання місцевій організації партії статусу суб'єкта виборчого процесу місцевих виборів, така організація лише здійснює представництво політичної партії як первинного суб'єкта виборчо-процесуальних правовідносин місцевих виборів, тобто реально бере участь і виконує відповідні дії у виборчому процесі не від свого імені, а від імені політичної партії загалом. Однак формально політична партія як ціле не може набути статусу суб'єкта виборчого процесу місцевих виборів, а отже і мати похідні виборчі права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу); такі права, у тому числі право оскаржувати виборчі правопорушення, належить місцевій організації партії, яка здійснила акт висування кандидатів на відповідних місцевих виборах.

Формулювання, вжите в пункті 3 частини першої коментованої статті («висунула *кандидатів* на відповідних виборах»), може створити враження, що партія (на місцевих виборах — її місцева організація) набуває статусу суб'єкта виборчого процесу лише в разі висування на відповідних виборах більше ніж одного кандидата, що виключало б набуття партією (місцевою організацією партії) виборчо-процесуальної правосуб'єктності при висування нею одного (чи єдиного) кандидата на виборах, які проводяться за мажоритарною виборчою системою, зокрема на виборах Президента України (політична партія) чи виборах сільського, селищного, міського голови (місцева організація партії). Однак такий висновок, попри цитоване формулювання в коментованій статті, є хибним.

Уважний аналіз відповідних статей Кодексу дає змогу переконатися, що політична партія, яка висунула (єдиного!) кандидата на виборах Президента України, набуває виборчо-процесуальної правосуб'єктності, нехай і в децю обмеженому обсязі. Така партія сплачує за висунутого нею кандидата грошову заставу (див. коментар до статті 101 цього Кодексу); має право номінувати офіційних спостерігачів (див. коментар до статті 112 цього Кодексу). Беручи до уваги наявне в такій партії право оскаржувати до суду виборчі правопорушення в спеціальному порядку (стаття 277 Кодексу адміністративного судочинства; див. коментар до статті 64 Виборчого кодексу), природно вважати наявність у неї права оскарження до виборчих комісій (див. коментар до статті 65 цього Кодексу). Все це засвідчує наявність у партії, яка висунула кандидата на пост Президента України, статусу суб'єкта виборчого процесу.

Так само на місцевих виборах організація партії, яка висунула (єдиного на відповідних виборах) кандидата на посаду сільського, се-

лищного, міського голови, сплачує за висунутого нею кандидата грошову заставу (див. коментар до статті 225 цього Кодексу), має право номінувати офіційних спостерігачів, що теж засвідчує наявність у такої організації партії статусу суб'єкта виборчого процесу.

Наведені висновки вказують на необхідність уточнення редакції пункту 3 частини першої коментованої статті для досягнення юридичної визначеності та уникнення непорозумінь і конфліктів (спорів) під час відповідного виборчого процесу.

5. Одним із основних суб'єктів виборчого процесу є *кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах у порядку, встановленому цим Кодексом*. Таке законодавче визначення встановлює час набуття кандидатом виборчо-процесуальної правосуб'єктності: на відміну від партії, яка набуває правосуб'єктності у виборчому процесі з моменту висунування кандидатів, сам кандидат визнається суб'єктом виборчого процесу тих виборів, на яких він балотується, з моменту його *реєстрації* відповідною виборчою комісією (Центральною — у випадку виборів Президента України та народних депутатів України, територіальною — у випадку місцевих виборів).

У разі одночасного проведення різних виборів кандидат володіє виборчою правосуб'єктністю лише в тому виборчому процесі, в якому він балотується.

Кандидат, зареєстрований відповідною виборчою комісією, перебуває у стані реалізації власного пасивного виборчого права; при цьому в нього виникає *законний інтерес* — бути обраним на відповідних виборах. У зв'язку з цим кандидат наділяється низкою похідних виборчих прав, перелік та обсяг яких залежить від типу відповідних виборів і застосовуваної виборчої системи.

Статус кандидата може поєднуватися (а на загальнонаціональних виборах обов'язково поєднується) з виборчо-процесуальним статусом виборця як суб'єкта права голосу на відповідних виборах.

Істотною рисою статусу кандидата є те, що (на відміну від виборця, який завжди діє лише особисто) кандидат може діяти у виборчому процесі як особисто, так і через своїх спеціальних представників — *довіреніх осіб*, основна функція яких — представництво інтересів кандидата у відносинах з усіма суб'єктами, що беруть участь у виборчих правовідносинах.

6. Коментована стаття визнає статус суб'єкта виборчого процесу щодо двох категорій *офіційних спостерігачів*:

*Офіційний спостерігач від кандидата чи партії* (на місцевих виборах — *місцевої організації партії*), або «*партійний*» *спостерігач*, номі-

нується зацікавленим суб'єктом виборчого процесу — кандидатом або суб'єктом його висування (див. коментарі до статей 112, 167, 239 цього Кодексу). Однак їхня основна суспільно визнана та законодавчо встановлена функція — публічний контроль за дотриманням законності у виборах — настільки важлива і настільки незалежна від інтересів конкретного кандидата чи партії, що офіційні спостерігачі обґрунтовано вважаються самостійними суб'єктами виборчого процесу, наділеніми власною (незалежною від суб'єкта їх номінації) виборчо-процесуальною правосуб'єктністю. Зокрема, вони мають право оскаржувати виявлені ними порушення правомірного перебігу виборчого процесу *від власного імені*, а не від імені кандидата чи політичної партії (на місцевих виборах — організації партії), як довірені чи уповноважені особи, безвідносно до того, чи стосуються ці порушення їх особисто чи суб'єкта їх номінації.

*Офіційний спостерігач від громадської організації (громадський спостерігач)* має такий же правовий статус, як і «партійний» спостерігач; зокрема, виборчо-процесуальна правосуб'єктність належить самому громадському спостерігачеві, а не громадській організації, яка його номінувала. Остання взагалі не має статусу суб'єкта виборчого процесу, оскільки не має власного законного інтересу у виборчому процесі та (за винятком номінації спостерігачів, що можна віднести до її загальної правосуб'єктності) не володіє виборчо-процесуальними повноваженнями.

Зазначені дві категорії офіційних спостерігачів об'єднуються під загальною назвою «внутрішніх» або «національних» спостерігачів, на відміну від міжнародних спостерігачів, які не мають статусу суб'єктів виборчого процесу (див. коментар до статті 59 цього Кодексу). Внутрішні офіційні спостерігачі — важливий фактор забезпечення вільних і чесних виборів, публічності та прозорості виборчого процесу.

Статус офіційного спостерігача може поєднуватися з виборчо-процесуальним статусом виборця, однак є незалежним від останнього, відрізняючись обсягом виборчо-процесуальної дієздатності. Набуття статусу спостерігача має наслідком обмеження похідних виборчих прав виборця (щодо права бути членом виборчої комісії, участі в передвиборній агітації, здійсненні спеціального представництва). Статус спостерігача також несумісний із статусом кандидата на тих же виборах.

Набуття статусу офіційного спостерігача — суб'єкта виборчого процесу обумовлене його реєстрацією відповідною виборчою комісією (див. коментарі до статей 60, 112, 167, 239 цього Кодексу).

7. Статус кандидата як суб'єкта виборчого процесу у загальному випадку припиняється із закінченням виборчого процесу. Частина друга коментованої статті встановлює *строк* втрати статусу кандидата у випадку скасування реєстрації кандидата з підстав і в порядку, встановлених цим Кодексом (див. коментарі до статей 105, 160, 231 цього Кодексу). Важливо наголосити, що припинення статусу кандидата відбувається не з дня прийняття рішення відповідної виборчої комісії про скасування реєстрації: кандидатові надається можливість використати свій статус для судового оскарження такого рішення. Тому днем втрати (припинення) статусу кандидата визначено день, наступний за днем закінчення строку оскарження такого рішення (якщо зазначене рішення не оскаржується) або з дня, наступного за днем набрання законної сили відповідним рішенням суду (якщо зазначене рішення виборчої комісії було оскаржене, однак суд відмовив у задоволенні вимоги про скасування цього рішення).

Зауважимо, що при застосуванні будь-якого різновиду пропорційної системи виборчих списків виникає можливість збереження статусу кандидата після закінчення виборчого процесу. Кандидати, включені до виборчих списків політичних партій (місцевих організацій партій), які не беруть участь у розподілі мандатів, втрачають свій виборчо-процесуальний статус із закінченням виборчого процесу. Проте в умовах пропорційної виборчої системи обрання складу представницького органу, як правило, застосовується законодавчо встановлений механізм заміщення мандатів, які стали вакантними після закінчення виборів, кандидатами, наступними у виборчому списку. Таким чином, кандидати, включені у виборчі списки партій (місцевих організацій партій), які взяли участь у розподілі мандатів, якщо вони не отримали мандата при встановленні результатів виборів, зберігають можливість бути визнаними обраними та отримати мандат протягом усього строку повноважень відповідного скликання представницького органу, а отже зберігають статус кандидата. На існуванні такого статусу кандидатів, які можуть у подальшому отримати мандат у разі виникнення вакансії у представництві, наголосив Конституційний Суд України, визнаючи неконституційною можливість виключення партією кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України<sup>113</sup>. Такий статус, однак, *не має виборчо-процесуального характеру* і не надає інших

<sup>113</sup> Див. абзац дев'ятий пункту 2.4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017 (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17>.

правових можливостей, окрім потенційної можливості отримати мандат; його характеризують як прихований (латентний) статус кандидата. Тому можна вважати, що статус кандидата як суб'єкта виборчого процесу і в такому випадку припиняється із закінченням самого виборчого процесу.

8. Як і щодо кандидатів, статус суб'єкта виборчого процесу для партії чи її місцевої організації припиняється із закінченням виборчого процесу відповідних виборів. Частина третя коментованої статті визначає строки можливої втрати статусу суб'єкта виборчого процесу політичною партією (місцевою організацією партії) до закінчення виборчого процесу.

Як зазначено вище в коментарі до цієї статті, набуття виборчо-процесуальної правосуб'єктності для партії чи її місцевої організації є наслідком висунання нею кандидатів на цих виборах. Тому частина третя розрізняє два випадки дострокової втрати (припинення) статусу суб'єкта виборчого процесу — по-перше, у разі відмови в реєстрації всіх висунутих нею кандидатів (див. коментарі до статей 104, 159, 230 цього Кодексу) і, по-друге, у разі скасування реєстрації всіх висунутих нею кандидатів (див. коментарі до статей 105, 160, 231 цього Кодексу).

При визначенні відповідного моменту часу розрізняються дві можливі ситуації — відмова в реєстрації (скасування реєстрації) всього списку кандидатів, висунутих партією (організацією партії), єдиним рішенням відповідної виборчої комісії або, у разі відмови в реєстрації (скасування реєстрації) кандидатів кількома послідовними рішеннями комісії, — прийняття рішення про відмову в реєстрації (скасування реєстрації) останнього кандидата в списку.

Таке формулювання означає поширення відповідного припису лише на вибори, що проводяться за пропорційними системами, оскільки передбачає існування списку кандидатів. Однак політична партія (місцева організація партії) набуває статусу суб'єкта виборчого процесу також у разі висунання кандидатів на виборах, які проводяться за мажоритарною системою в єдиному одномандатному окрузі (вибори Президента України, сільського, селищного, міського голови) чи в багатомандатних округах (вибори депутатів місцевої ради територіальної громади з кількістю виборців до 10 тисяч осіб), де висунання кандидатів здійснюється індивідуально. У цьому випадку статус суб'єкта виборчого процесу достроково втрачається партією (місцевою організацією партії) зі скасуванням реєстрації єдиного або останнього з висунутих нею кандидатів (з урахуванням часу на можливе оскарження відповідного рішення).

9. Положення частин другої та третьої коментованої статті стосовно врахування часу можливого оскарження рішення про скасування кандидата (кандидатів) служать меті забезпечення захисту виборчих прав громадян, прав політичних партій на участь у виборчому процесі від протиправних чи свавільних рішень щодо відмови в реєстрації чи скасування реєстрації кандидатів на виборах.

### **Стаття 23. Публічність і відкритість виборчого процесу**

1. Підготовка і проведення виборів, передбачених цим Кодексом, здійснюються публічно і відкрито.

2. З метою забезпечення публічного та відкритого характеру виборчого процесу виборчі комісії, що організують підготовку та проведення відповідних виборів:

1) інформують громадян про свій склад, місцезнаходження та режим роботи, про виборчі округи і виборчі дільниці, про основні права виборців, у тому числі про право оскарження протиправних рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій та їх членів, органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових та службових осіб, які порушують або обмежують виборчі права;

2) забезпечують можливість для ознайомлення виборців, інших суб'єктів відповідного виборчого процесу зі списками виборців, передвиборними програмами партій (місцевих організацій партій), кандидатів, виборчими списками партій (організацій партій), відомостями про кандидатів;

3) роз'яснюють виборцям порядок голосування, у тому числі порядок заповнення виборчих бюлетенів;

4) оприлюднюють підсумки голосування та результати відповідних виборів;

5) надають іншу інформацію у випадках та в порядку, передбачених цим Кодексом.

3. Рішення органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, що стосуються виборів, доводяться ними до відома громадян в порядку, встановленому законодавством.

4. Усі рішення Центральної виборчої комісії невідкладно оприлюднюються на її офіційному веб-сайті із забезпеченням можливості перегляду, копіювання та роздрукування інформації, а також у вигляді набору даних, організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання.

Окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів надають усі свої рішення до Центральної виборчої комісії в електронній формі не пізніше дня, наступного після дня їх прийняття. Зазначені рішення окружних виборчих комісій оприлюднюються на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії після їх надходження із забезпеченням можливості перегляду та роздрукування інформації.



*Територіальні виборчі комісії оприлюднюють свої рішення на своїх офіційних веб-сайтах (за наявності), веб-сайтах відповідних місцевих рад (за наявності) або в інший спосіб, визначений цим Кодексом.*

*Окружні та територіальні виборчі комісії надають усі свої рішення для оприлюднення на офіційних веб-сайтах відповідних регіональних або територіальних представництв Центральної виборчої комісії не пізніше дня, наступного після дня їх прийняття. Зазначені рішення окружних та територіальних виборчих комісій оприлюднюються на офіційних веб-сайтах відповідних регіональних або територіальних представництв Центральної виборчої комісії.*

*5. При проведенні загальнодержавних виборів закордонні дипломатичні установи України, при яких утворені закордонні виборчі дільниці, забезпечують оприлюднення на своїх офіційних веб-сайтах або в інший доступний для громадян України, які проживають чи перебувають на території відповідної іноземної держави, спосіб відомостей про час і місце голосування, про місцезнаходження відповідних виборчих комісій та приміщень для голосування, про порядок та строки звернення до дільничних виборчих комісій, зокрема з питань включення виборця до списку виборців на закордонній виборчій дільниці, про порядок голосування та порядок заповнення виборчих бюлетенів.*

*6. Національне агентство з питань запобігання корупції забезпечує оприлюднення у публічній частині Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів, поданих розпорядниками відповідних виборчих фондів.*

*Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює контроль за своєчасністю подання звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, їх повнотою та достовірністю включених до них відомостей.*

*7. Органи Національної поліції України за день до дня голосування оприлюднюють на офіційних веб-сайтах попередні відомості про кількість зареєстрованих звернень про порушення виборчого законодавства під час відповідного виборчого процесу та роз'яснення відповідальності за порушення законодавства про вибори. Протягом десяти днів після дня голосування Національна поліція України забезпечує оприлюднення на офіційному веб-сайті узагальнених відомостей про кількість розпочатих кримінальних проваджень та кількість зареєстрованих органами Національної поліції України звернень, пов'язаних із порушенням законодавства про вибори під час відповідного виборчого процесу.*

1. Коментована стаття розкриває основні аспекти вимоги відкритості та публічності виборчого процесу (див. коментар до статті 21 цього Кодексу). Забезпечення публічності та відкритості (принципу прозорості) виборчого процесу є однією з основних передумов демократичного проведення виборів в Україні і сприяє реалізації принципів рівних, вільних та чесних виборів.

Принцип прозорості виборчого процесу заснований на основоположних правах і свободах людини, які гарантують свободу пошуку, отримання та поширення інформації. Демократичний виборчий процес передбачає, що інформація про порядок здійснення виборчих прав, насамперед права голосу, про органи адміністрування виборчого процесу, про кандидатів, які балотуються на виборах, про діяльність суб'єктів виборчого процесу вільно доступна для громадян. Якщо виборчий процес не прозорий, не можна бути впевненим, чи були забезпечені виборчі права громадян<sup>114</sup>. Отже, вимога прозорості виборчого процесу сприяє реалізації принципу вільних виборів (див. коментар до статті 14 цього Кодексу).

У забезпеченні принципу прозорості виборчого процесу важливу роль відіграють засоби масової інформації. Це потребує відкритого доступу їх представників на всі публічні заходи пов'язані з виборами, у тому числі на засідання виборчих комісій (див. коментар до статті 36 цього Кодексу). Вимога публічності та відкритості адресована не лише суб'єктам владних повноважень, а повинна поширюватися на всіх суб'єктів виборчого процесу, у тому числі на дії політичної партії при висуванні кандидатів. Венеційська комісія застерігає, що «на виборах немає місця конфіденційній інформації»<sup>115</sup>.

До публічних заходів, інформація щодо яких має бути відкритою, слід віднести і форуми партій, на яких відбувається висування кандидатів. У зв'язку з цим слід визнати такою, що не відповідає вимогам публічності та відкритості виборчого процесу, практику проведення закритих з'їздів, на яких проводиться висування кандидатів на різні посади до органів влади та місцевого самоврядування в Україні (див. коментарі до статей 99, 154, 218 цього Кодексу).

<sup>114</sup> Venice Commission. Report on the timeline and inventory of political criteria for assessing an election (CDL-AD(2010)037), para.11. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)037-е](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)037-е). Укр. переклад див.: Доповідь про часові рамки та перелік політичних критеріїв оцінки виборів (CDL-AD(2010)037), пункт 33. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 289.

<sup>115</sup> Venice Commission. Report on figure based management of possible election fraud (CDL-AD(2010)043), para. 116. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)043-е](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)043-е). Укр. переклад див.: Доповідь про виявлення можливих виборчих фальсифікацій на основі кількісних даних (CDL-AD(2010)043), пункт 116. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 315.

2. Частина друга коментованої статті визначає обсяг інформації, публічний характер якої повинні забезпечувати виборчі комісії, що організовують підготовку та проведення відповідних виборів. Перелік відомостей, зазначений у частині другій, в основному стосується інформаційного забезпечення виборів (див. коментарі до статей 47, 48 цього Кодексу); пункт 5 частини другої підкреслює, що цей перелік *не вичерпний*. Принцип прозорості виборчого процесу вимагає, щоб уся інформація, яка є в розпорядженні виборчих комісій і стосується виборів, була відкритою і публічною. Так, Європейський суд з прав людини визнав порушення права на доступ до публічної інформації відмову Центральної виборчої комісії надати громадській організації інформацію, що містилася в автобіографіях кандидатів у народні депутати України, поданих при їх реєстрації<sup>116</sup>. Доступ до такої інформації має здійснюватися в порядку, встановленому Законом «Про доступ до публічної інформації».

Відомості, зазначені в пункті 2 частини другої цієї статті, хоча й мають відкритий характер, не публікуються. Вони містяться в документах, що є в розпорядженні *дільничних* виборчих комісій. Ці комісії зобов'язані створити можливості виборцям, інших суб'єктам виборчого процесу та їх представникам для безперешкодного ознайомлення з такими документами — списками виборців (див. коментар до статті 42 цього Кодексу), інформаційними плакатами кандидатів (див. коментар до статті 107 цього Кодексу), інформаційними плакатами та буклетами політичних партій чи їхніх місцевих організацій (див. коментарі до статей 162, 163, 233, 234 цього Кодексу) тощо.

3. Частина третя коментованої статті містить вимогу публічності рішень, що стосуються виборів, прийнятих іншими, окрім виборчих комісій, суб'єктами владних повноважень — органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування.

Виборчий кодекс України залишає дуже вузьку сферу повноважень для зазначених суб'єктів владних повноважень у сфері виборів; переважно вони стосуються окремих допоміжних аспектів організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення проведення виборів. Наприклад, Кабінет Міністрів України своєю постановою встановлює порядок оплати роботи членів виборчих комісій (див. ко-

---

<sup>116</sup> Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «*Центр демократії та верховенства права проти України*» від 26 березня 2020 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_f18](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f18).

ментар до статті 92 цього Кодексу); Національний банк України встановлює порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів (див. коментар до статті 93 цього Кодексу); місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування надають виборчим комісіям приміщення, транспортні засоби, засоби зв'язку і т. ін. (див. коментар до статті 61 цього Кодексу); відводять місця та забезпечують обладнання стендів, дошок оголошень для розміщення матеріалів передвиборної агітації (див. коментар до статті 53 цього Кодексу).

Частина третя коментованої статті не встановлює спеціального порядку оприлюднення (доведення до відома громадян) рішень зазначених органів влади; у цьому сенсі вона має відсильний характер. Такий порядок є загальним і регулюється Законом «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та Законом «Про доступ до публічної інформації».

До відома населення нормативно-правові акти доводяться шляхом їх офіційного опублікування відповідно до закону державними друкованими засобами масової інформації та офіційними друкованими виданнями, висвітлення аудіовізуальними засобами масової інформації, оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також в інший спосіб, визначений законом. Висвітлення інформації, обов'язковість опублікування якої передбачена законодавством, здійснюється засобами масової інформації на договірних засадах.

4. Частина четверта коментованої статті визначає способи оприлюднення рішень виборчих комісій з допомогою електронних інформаційних ресурсів. Враховуючи швидкоплинність виборчого процесу та необхідність оперативного інформування всіх зацікавлених суб'єктів про прийняті виборчими комісіями рішення, основним способом оприлюднення (поряд з вивішуванням копії рішення на стендах; див. коментар до статті 37 цього Кодексу) є невідкладне оприлюднення зазначених рішень на офіційних веб-сайтах.

Зокрема, відповідно до частини сьомої статті 4 Закону «Про Центральну виборчу комісію», Центральна виборча комісія як орган державної влади має офіційний веб-сайт, на якому розміщуються рішення Комісії, інформація про вибори, референдуми, інші матеріали про діяльність Комісії, інформація щодо прав та порядку забезпечення виборчих прав громадян, а також інші матеріали, передбачені Виборчим кодексом та Законом «Про Центральну виборчу комісію». Такий сайт

має відповідати технічним вимогам до створення (модернізації) офіційних веб-сайтів, встановленим Кабінетом Міністрів України, для безперешкодного доступу користувачів із порушеннями зору та слуху.

Вимоги щодо створення (модернізації) офіційних веб-сайтів (веб-порталів) органів виконавчої влади затверджені у чинній редакції постановою Кабінету Міністрів України № 493 від 12 червня 2019 року<sup>117</sup>. Хоча Центральна виборча комісія не належить до системи органів виконавчої влади, вищим органом у якій є Кабінет Міністрів України, встановлені зазначеною постановою Кабінету Міністрів України вимоги поширюються на офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії в силу приписів частини сьомої статті 4 Закону «Про Центральну виборчу комісію» та коментованої статті Виборчого кодексу.

Абзац перший частини четвертої коментованої статті уточнює вимоги до матеріалів (зокрема рішень), які розміщуються на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії, зокрема, щодо забезпечення можливостей копіювати та роздруковувати відповідну інформацію та її автоматизоване опрацювання електронними засобами.

Абзац другий частини четвертої поширює зазначені вище вимоги на оприлюднення на сайті Центральної виборчої комісії рішень окружних виборчих комісій загальнодержавних виборів. Такі рішення повинні невідкладно надсилатися до Центральної виборчої комісії через автоматизовану інформаційно-аналітичну систему (див. коментар до статті 37 цього Кодексу); наявність такої системи передбачена статтею 25 Закону «Про Центральну виборчу комісію».

Абзац третій частини четвертої визначає спосіб оприлюднення рішень територіальних виборчих комісій місцевих виборів. Для цього використовуються веб-сайти цих комісій (які, як правило, відсутні) або веб-сторінки на офіційних веб-сайтах відповідних місцевих рад. Наприклад, Київська міська виборча комісія має свою веб-сторінку на офіційному сайті Київської міської ради.

Зазначена норма не зобов'язує територіальну виборчу комісію чи відповідну місцеву раду створювати свій веб-сайт. Якщо такого веб-сайту нема (зокрема, через брак необхідних комунікаційних ресурсів чи технічних можливостей у невеликих чи віддалених громадах), рішення територіальної виборчої комісії можуть оприлюднюватися іншим способом, зокрема шляхом вивішування копії постанови комісії на стенді офіційних матеріалів комісії (див. коментар до статті 37 цього

<sup>117</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 493 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади», підпункт 3 пункту 1 Змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493-2019-p>.

го Кодексу). Зокрема, відомості про кандидатів, зареєстрованих на відповідних місцевих виборах, передаються до Центральної виборчої комісії для оприлюднення на її офіційному веб-сайті (див. коментарі до статей 227–229 цього Кодексу).

5. З метою забезпечення публічності та відкритості виборчого процесу абзац четвертий частини четвертої коментованої статті передбачає надання окружними та територіальними виборчими комісіями всіх своїх рішень для оприлюднення на офіційних веб-сайтах відповідних регіональних або територіальних представництв Центральної виборчої комісії.

Можливість утворення регіональних і територіальних представництва Центральної виборчої комісії передбачена статтею 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію». Однак досі такі представництва не утворені; зокрема, дія статті 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію» зупинена Законом «Про Державний бюджет України на 2021 рік»<sup>118</sup>. Таким чином, припис абзацу четвертого частини четвертої коментованої статті на час написання цього коментаря не може бути реалізованим.

6. З метою забезпечення права голосу для громадян України, які проживають чи перебувають за межами держави, загальнодержавні вибори проводяться не лише в межах території України, а й у закордонному виборчому окрузі (див. коментар до статті 26 цього Кодексу). Частина п'ята коментованої статті встановлює вимоги щодо забезпечення публічності в підготовці та проведенні виборів за кордоном, зокрема в рамках відомостей, передбачених загальним інформаційним забезпеченням виборів (див. коментар до статті 48 цього Кодексу). Обов'язок забезпечити ці вимоги покладається на закордонні дипломатичні установи України, при яких утворюються закордонні виборчі дільниці. Оприлюднення відбувається шляхом розміщення на офіційних веб-сайтах дипломатичних установ України за кордоном, а також іншим доступним для громадян України способом (зокрема шляхом

---

<sup>118</sup> Зауважимо водночас, що зупинення дії норм інших законів законом про Державний бюджет України на відповідний рік неодноразово визнавалося неконституційним рішеннями Конституційного Суду України; див., зокрема: Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян); URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a6p710-07>; Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про державний бюджет). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08>.

публікації відповідних оголошень у місцевих засобах масової інформації, розміщення оголошень у приміщенні дипломатичної установи, доступному для відвідувачів) інформації, передбаченої частиною другою коментованої статті, а також відомостей про час і місце голосування, про порядок і строки звернення до дільничних виборчих комісій, зокрема з питань включення виборця до списку виборців на закордонній виборчій дільниці, що важливо для значної кількості українських громадян, які перебувають за кордоном (див. коментар до статті 48 цього Кодексу).

7. Частина шоста коментованої статті стосується публічності двох сфер фінансування політичних процесів — фінансування політичних партій та виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу.

Вимоги до фінансової звітності політичної партії та порядок контролю за своєчасністю подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, їх повноти та достовірності включеної до них інформації встановлює стаття 17 Закону «Про політичні партії в Україні». Повноваження контролю фінансової звітності політичних партій здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції. Ця ж стаття Закону «Про політичні партії в Україні» встановлює вимоги до Національного агентства з питань запобігання корупції щодо забезпечення *відкритого цілодобового доступу* до Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції.

Поряд з публічним характером фінансування політичних партій під час виборчого процесу не менше значення має прозорість формування виборчих фондів кандидатів чи політичних партій — суб'єктів виборчого процесу (див. коментарі до статей 97, 153, 214 цього Кодексу). Тому абзац перший частини шостої коментованої статті встановлює додаткову вимогу до Національного агентства з питань запобігання корупції щодо оприлюднення поряд із загальною звітністю політичних партій також і *фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів*, поданих розпорядниками відповідних виборчих фондів. Таке паралельне оприлюднення обох видів звітності важливе для їх зіставлення, зокрема, тому, що власні кошти партії можуть використовуватися для формування виборчого фонду цієї партії або висунутого нею кандидата без встановлених обмежень обсягу таких коштів (див. коментарі до статей 96, 152, 215 цього Кодексу).

Абзац другий частини шостої коментованої статті не має стосунку до питань забезпечення відкритості та публічності виборчого про-

цесу; відповідний припис поширює контрольні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, встановлені статтею 17 Закону «Про політичні партії в Україні», на звіти розпорядників виборчих фондів на загальнодержавних і місцевих виборах.

Слід зазначити, що припис абзацу другого частини шостої не слід розуміти так, що Національне агентство з питань запобігання корупції має виключні повноваження щодо перевірки та контролю звітів щодо надходжень та витрат виборчих фондів. Виборчий кодекс надає такі повноваження також Центральній виборчій комісії та банку, в якому відкрито рахунок виборчого фонду (див. коментарі до статей 94, 150 цього Кодексу), а на місцевих виборах — відповідній територіальній виборчій комісії (див. коментар до статті 214 цього Кодексу).

8. Частина сьома коментованої статті встановлює обов'язок органів Національної поліції України оприлюднити у визначені нею строки попередні відомості про кількість зареєстрованих звернень про порушення виборчого законодавства під час відповідного виборчого процесу та їх узагальнення, а також роз'яснення відповідальності за порушення законодавства про вибори, узагальнених відомостей про кількість розпочатих кримінальних проваджень. Така інформація має значення для оцінки ступеня законності виборів, забезпечення дотримання виборчого законодавства, а отже, гарантій дотримання принципів вільних і чесних виборів.

## **Стаття 24. Організація роботи органів державної влади під час виборчого процесу**

*1. Органи виконавчої влади, у тому числі центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб — підприємців, а також суди, виборчі комісії, органи ведення Державного реєстру виборців, правоохоронні органи України (прокуратура, Національна поліція України, Служба безпеки України) організують свою роботу під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити охорону приміщень виборчих комісій, а також охорону виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації, прийом і розгляд документів щодо підготовки та проведення виборів, позовних заяв, скарг та звернень виборчих комісій, своєчасне проведення розрахунків, здійснення відповідних реєстраційних дій у строки та спосіб, установлені цим Кодексом.*



1. Коментована стаття встановлює вимоги до органів державної влади (у тому числі правоохоронних органів) щодо організації їхньої діяльності під час виборчого процесу. Хоча органи державної влади (крім виборчих комісій) не мають статусу суб'єктів виборчого процесу і не беруть безпосередньої участі у здійсненні виборчих процедур, разом з тим на період виборчого процесу вони повинні створювати відповідні умови в межах, визначених цим Кодексом для сприяння суб'єктам виборчого процесу у їхній діяльності. Однак насамперед вони здійснюють під час виборчого процесу свої загальні повноваження, які певною мірою можуть бути спрямовані на забезпечення правомірного перебігу виборчого процесу.

2. З огляду на масовий та швидкоплинний характер виборчого процесу, чітко встановлені строки виконання різних виборчих процедур, зазначені в коментованій статті органи та їхні посадові особи зобов'язані організувати свою роботу під час виборчого процесу з урахуванням строків, встановлених Кодексом. При цьому слід враховувати, що виборчі строки мають зобов'язальний (чи навіть перепиняльний) характер, визначаються в календарних (а не робочих) днях, у зв'язку з чим суб'єкти виборчого процесу виконують визначені виборчі процедури та необхідні дії, спрямовані на реалізацію їхніх виборчих прав, у тому числі, у вихідні дні та в день голосування, а закінчення виборчого строку настає, як правило, о 24 годині останнього дня строку (див. коментар до статті 4 цього Кодексу). Наприклад, о 24 годині відповідного дня закінчуються встановлені цим Кодексом строки подання документів для реєстрації кандидатів чи офіційних спостерігачів, внесення кандидатур до складу виборчих комісій, подання скарг чи позовних заяв. Окремі строки виборчого процесу визначені більш детально (в годинах і хвилинах); наприклад, голосування в день виборів та в день повторного голосування проводиться з 8 до 20 години (див. коментар до статті 117 цього Кодексу); зміни до уточненого списку можуть бути внесені до 18 години останньої суботи перед днем голосування (див. коментар до статті 44 цього Кодексу); постанова виборчої комісії видається суб'єктові, якого вона стосується, на його вимогу не пізніше ніж через чотири години після її прийняття (див. коментар до статті 37 цього Кодексу).

З вимоги дотримання встановлених строків впливає визначений коментованою статтею обов'язок відповідних державних органів організувати свою роботу таким чином, щоби забезпечити суб'єктам виборчого процесу та іншим учасникам виборчих правовідносин можливість виконання необхідних дій та процедур з дотриманням строків

відповідно до вимог цього Кодексу. Зокрема, уповноважені органи та їх посадові особи повинні забезпечити приймання, розгляд та надання документів, здійснення інших функціональних повноважень у позаробочий час, у тому числі у вихідні дні, а особливо напередодні і в день голосування, яким завжди є неділя (див. коментар до статті 5 цього Кодексу).

Для гарантованого дотримання виборчих строків виборчого процесу і своєчасного виконання всіх виборчих процедур органи, зазначені в коментованій статті, повинні мати можливість належним чином спланувати свою діяльність під час виборчого процесу. Чітким орієнтиром для всіх учасників виборчих правовідносин, зокрема, служить календарний план основних організаційних заходів з підготовки та проведення відповідних виборів, який затверджує Центральна виборча комісія до початку виборчого процесу кожних виборів<sup>119</sup>. Орієнтуючись на такий календарний план, зазначені в коментованій статті державні органи організують свою роботу під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування. Це вимагає прийняття відповідних внутрішньо-організаційних рішень щодо графіку роботи працівників відповідних органів на період виборчого процесу.

3. Виборчі комісії, зазначені в коментованій статті, — органи адміністрування виборів, на які покладено основні повноваження з підготовки та проведення виборів (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Такі повноваження вимагають від виборчих комісій ініціативної діяльності щодо реалізації своїх повноважень — від виконання відповідних організаційно-розпорядчих кроків до здійснення загального нагляду за дотриманням вимог виборчого законодавства всіма учасниками виборчих правовідносин, у тому числі іншими суб'єктами владних повноважень, і розгляду порушень виборчого законодавства, віднесених до їхніх повноважень.

Система виборчих комісій для різних типів виборів визначена цим Кодексом; її очолює Центральна виборча комісія (див. коментар до статті 32 цього Кодексу). Організація роботи Центральної виборчої комісії визначається Законом «Про Центральну виборчу комі-

---

<sup>119</sup> Див., наприклад: Постанова Центральної виборчої комісії від 24 травня 2019 року № 899 «Про Календарний план основних організаційних заходів з підготовки та проведення позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 року»; URL: [www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0899359-19](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0899359-19); Постанова Центральної виборчої комісії від 8 серпня 2020 року № 163 «Про Календарний план основних організаційних заходів з підготовки та проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 року»; URL: [www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0163359-20](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0163359-20).

сію» та Регламентом ЦВК; організація роботи інших виборчих комісій регулюється цим Кодексом та постановами Центральної виборчої комісії (див. коментар до статті 36 цього Кодексу). Положення зазначених нормативних актів забезпечують дотримання вимог коментованої статті стосовно діяльності виборчих комісій.

4. Коментована стаття окремо зазначає два центральні органи виконавчої влади, які здійснюють відповідні повноваження для забезпечення окремих аспектів проведення виборів.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів, є Державна казначейська служба. До її важливих повноважень під час виборчого процесу, що здійснюються як зазначеним центральним органом, так і його територіальними підрозділами, належить забезпечення належного фінансування виборів за рахунок коштів Державного бюджету України, а у випадку місцевих виборів — також коштів відповідних місцевих бюджетів, своєчасного, відповідно до встановлених строків надходження бюджетних коштів на рахунки Центральної виборчої комісії, яка є головним розпорядником бюджетних коштів під час загальнодержавних виборів, а під час місцевих виборів — також територіальних виборчих комісій (див. коментарі до статей 91, 148, 191, 210 цього Кодексу).

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб — підприємців), є Міністерство юстиції України, яке формує державну політику у сфері державної реєстрації, здійснює нормативно-правове, методологічне та інформаційне забезпечення в цій сфері. Водночас, поряд з Міністерством юстиції, до суб'єктів державної реєстрації належать його територіальні органи, виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси (статті 1, 5 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань»). Серед завдань вказаних органів у межах їхньої компетенції, визначеної цим Законом, є, зокрема, забезпечення своєчасного набуття і припинення окружними та територіальними виборчими комісіями статусу юридичної особи (див. коментар до статті 35 цього Кодексу), а також своєчасне надання інформації на запити виборчих комісій та судів щодо політичних партій та їхніх місцевих організацій, громадських організацій, зареєстрованих у встановленому законом порядку, їхніх статутів, керівників

та керівних органів (див. коментарі до статей 60, 216 цього Кодексу). Важливе значення має також своєчасне, з дотриманням строків, встановлених статтею 26 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань», проведення державної реєстрації змін до відомостей про структурне утворення політичної партії, якщо такі зміни настають під час виборчого процесу; недотримання таких строків створює можливості порушення виборчих прав громадян, породжуючи відповідні виборчі спори<sup>120</sup>.

5. Правоохоронні органи (Національна поліція України, Служба безпеки України), діючи в межах своїх загальних повноважень, забезпечують безпеку виборчого процесу. При цьому на представників Національної поліції України покладено окреме повноваження забезпечення охорони приміщень виборчих комісій, приміщень для голосування, місць зберігання виборчих бюлетенів, а також охорони виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації під час їх транспортування. В умовах гібридної війни, в яких перебуває Україна, до виконання цих функцій у разі необхідності (особливо в зоні проведення операції Об'єднаних сил на території Донецької та Луганської областей), за зверненням Центральної чи відповідної територіальної виборчої комісії можуть залучатися також співробітники Служби безпеки України (див., наприклад, коментарі до статей 123, 178, 242 цього Кодексу). Зазначені повноваження можуть виконуватися цілодобово, у вихідні дні чи в нічний час, що вимагає відповідної організації роботи.

Водночас неясні підстави згадки в контексті коментованої статті про прокуратуру. З часу внесення змін до Конституції у 2016 році прокуратура в Україні втратила повноваження загального нагляду за дотриманням законодавства, а стосовно виборчого процесу така втрата відбулася з часу надання Центральній виборчій комісії повноваження здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори і референдуми, забезпечувати однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України (стаття 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію»; див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Повноваження прокуратури, як і Національної поліції України та Служби безпеки України, сьогодні поширюються на правовідносини, пов'язані з кримінальними провадженнями щодо вчинення окремих виборчих злочинів (кри-

<sup>120</sup> Див., наприклад: Рішення Верховного Суду від 22 листопада 2020 року у справі № 855/121/20; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93002534>; від 22 листопада 2020 року у справі № 855/116/20; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93002533>.

мінальних правопорушень). Ці повноваження здійснюються відповідно до Кримінального процесуального кодексу України та Закону «Про прокуратуру»; ані зазначені законодавчі акти, ані Виборчий кодекс не передбачають ніяких особливостей діяльності прокуратури під час виборчого процесу.

Зауважимо водночас, що зазначення в низці статей «посадових або службових осіб органу виконавчої влади, органів прокуратури або суду, правоохоронних органів, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування» (див., наприклад, коментарі до статей 58, 110, 165, 236 цього Кодексу) пов'язане не з діяльністю відповідних правоохоронних органів, а з установленням для цих категорій посадових і службових осіб певних обмежень щодо похідних виборчих прав під час виборчого процесу.

6. Особливу роль для забезпечення виборчих прав громадян відіграють органи ведення Державного реєстру виборців — спеціальні органи, систему яких очолює Центральна виборча комісія як розпорядник Державного реєстру виборців. Повноваження органів ведення Реєстру визначені Законом «Про Державний реєстр виборців»; більшість цих повноважень є загальними і здійснюються постійно (уточнення записів у реєстрі, розгляд заяв і скарг щодо неправильностей у списках виборців, періодичне оновлення відомостей Державного реєстру виборців). Однак під час виборчого процесу органи ведення Реєстру виконують деякі спеціальні повноваження, спрямовані на належний перебіг виборчого процесу, які пов'язані зі складанням, уточненням, виготовленням списків виборців та їх переданням дільничним виборчим комісіям, розглядом заяв виборців щодо неточностей у списках виборців (див. коментарі до статей 39—43 цього Кодексу); надання відповідей на запити судів, які розглядають спори стосовно списків виборців, щодо відомостей про виборців, передбачених частиною третьою статті 274 Кодексу адміністративного судочинства. Відповідні дії мають бути виконані органами ведення Реєстру в чіткі строки, встановлені Виборчим кодексом та Законом «Про Державний реєстр виборців». Зокрема, мають бути забезпечені умови, які гарантують приймання від виборців та дільничних виборчих комісій заяв з оскарженням неправильностей у списках виборців з урахуванням зазначеного вище моменту закінчення відповідного строку (див. коментар до статті 42 цього Кодексу). Дотримання строків виконання всіх повноважень вимагає від органів ведення Державного реєстру виборців особливого режиму роботи протягом останніх тижнів перед днем голосування, у тому числі в робочі та вихідні дні.

7. Судова влада відіграє важливу роль у виборчому процесі, оскільки забезпечує оскарження виборчих правопорушень, а отже забезпечення дотримання виборчих прав громадян та законності виборчого процесу (див. коментар до статті 63 цього Кодексу). У цьому сенсі вирішення виборчих спорів об'єктивним і незалежним судом є визначальною складовою процесуальних гарантій дотримання основних принципів виборчого права<sup>121</sup>, тобто, по суті, забезпечення принципу чесних виборів. Розгляд справ щодо виборчих спорів як спорів публічно-правового характеру віднесено до юрисдикції адміністративних судів.

При розгляді виборчого спору суд здійснює свою постійну конституційну функцію — правосуддя. Однак, з огляду на швидкоплинність виборчого процесу, Кодекс адміністративного судочинства встановлює процесуальні особливості (статті 268, 270–278 Кодексу адміністративного судочинства), зокрема особливості строків звернення до суду та розгляду виборчих спорів (див. коментар до статті 64 цього Кодексу). Зокрема, на відміну від загального випадку, згідно зі статтею 270 Кодексу адміністративного судочинства, пов'язані з виборчими спорами процесуальні строки обчислюються в календарних (а не робочих) днях, а днем подання позовної заяви, апеляційної скарги у справах, пов'язаних із виборчим процесом, є день їх надходження до відповідного суду. Строки подання позовних заяв і апеляційних скарг, встановлені у справах, визначених цією статтею, перепиняльні й не можуть бути продовженими чи поновленими: позовні заяви, апеляційні скарги, подані після закінчення цих строків, суд залишає без розгляду<sup>122</sup>. Отже, пропуск строку оскарження виборчого правопорушення припиняє саме існування спору й позбавляє можливості захищати порушене суб'єктивне права в суді незалежно від того, що зумовило пропуск цього строку.

Така категоричність у застосуванні норм процесуального закону у спорах, що виникають у рамках виборчого процесу, обумовлена передусім його безперервністю і законодавчою заборонаю його зупинення, перенесення або скасування. У зв'язку з цим неухильне дотримання судами встановлених процесуальних строків і вимог процесуального закону щодо їх дотримання є одним із способів забезпечити швидкоплинний перебіг виборів. Своєю чергою, це покладає на суди

<sup>121</sup> Див. Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)023rev2-cor), пункт II.3.3. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

<sup>122</sup> Див., наприклад: Ухвала Верховного Суду від 30 листопада 2020 року у справі №855/124/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93170814>.

обов'язок так організувати свою роботу під час виборчого процесу, щоб забезпечити повноцінні можливості звернення до суду в установлені строки (з урахуванням часу їх закінчення о 24 годині відповідного дня) та своєчасний розгляд справ судами. Тому в усіх судах, уповноважених розглядати виборчі спори, під час виборчого процесу запроваджується режим чергування працівників апаратів судів.

Питання організації роботи суддів у вихідні та святкові дні для забезпечення дотримання спеціальних процесуальних строків розгляду справ, пов'язаних з виборчими строками, стало предметом ухвали Великої Палати Верховного Суду<sup>123</sup>. У зазначеному судовому рішенні Верховний Суд вказав, що суддя є особою публічного права з особливим статусом, яка здійснює правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права і забезпечує право кожного на справедливий суд. Обов'язок дотримання встановлених законом процесуальних строків при здійсненні правосуддя означає, що видавати додатково будь-які організаційно-розпорядчі документи щодо залучення суддів до розгляду виборчих справ у вихідний чи святковий день немає необхідності.

---

<sup>123</sup> Ухвала Верховного Суду (Велика Палата) від 7 січня 2021 року у справі № № 9901/1/21.  
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94062713>.

## **Розділ IV. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ**

Важливий організаційний аспект проведення будь-яких виборів становить їх територіальна організація — впорядкована сукупність певних одиниць різного територіального обсягу, на які за певними критеріями поділена територія, у межах якої проводяться вибори. Територіальна організація виборів частково може бути складовою виборчої системи, що застосовується на відповідних виборах. Однак загалом територіальна організація виборів є допоміжним, технологічним засобом, який сприяє упорядкуванню проведення виборів, їх чіткій організації, забезпеченню належного взаємозв'язку між низовими ланками організації проведення виборів та Центральною чи іншою виборчою комісією, яка реалізує повноваження забезпечити підготовку і проведення конкретних виборів і встановити їх результати.

Територіальна організація виборів покликана забезпечити віднесення кожного виборця, який має право голосу на відповідних виборах, до відповідної виборчої територіальної одиниці, забезпечуючи тим самим дотримання двох важливих принципів — загального виборчого права (в аспекті права голосу; див. коментар до статті 7 цього Кодексу) та одноразового голосування (див. коментар до статті 39 цього Кодексу) у їх нерозривній єдності. Таким чином, у центрі уваги територіальної організації виборів перебуває не власне територія, а насамперед виборець та його місце (а часом і об'єкт) голосування. З цим пов'язані певні особливості розуміння «територіальності» в сенсі організації проведення виборів.

При територіальній організації виборів в основному беруться до уваги просторовий та демографічний фактори. Просторовий фактор передбачає поділ території, у межах якої відбувається підготовка та проведення виборів, а також встановлення їх результатів, на спеціальні територіальні одиниці — виборчі округи різного рівня та виборчі дільниці. Просторовий критерій територіальної організації виборів найбільш повно здатний забезпечити принцип рівного виборчого права в аспекті права голосу (див. коментар до статті 12 цього Кодексу); він також найкраще адаптований до забезпечення народного представни-



цтва<sup>124</sup> як представництва носія суверенітету — народу в його єдності або, на місцевих виборах, — представництва територіальної громади.

Демографічний фактор територіальної організації виборчого процесу передбачає обов'язкове врахування демографічних особливостей населення держави чи її окремого регіону. Елементом демографічного фактору можуть бути певні вимоги щодо забезпечення включення в один округ громадян, що належать до національної меншини, яка проживає на компактній території<sup>125</sup>, або забезпечення гарантованих мандатів певним соціальним групам (на практиці — також національним меншинам<sup>126</sup>). Історія виборчого права знає також територіально-виробничу (корпоративну) організацію виборів, в умовах якої окремі виборчі одиниці формувалися за виробничим критерієм (коли виборчими одиницями виступають трудові колективи або їх об'єднання).

Зазначимо, що такі підходи містять елементи групового, а не народного представництва.

Найбільш поширеною є територіальна організація виборів на основі виключно просторового підходу з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави. Саме такий характер має територіальна організація усіх типів виборів в Україні, врегульована коментованим Кодексом. В його основі лежить система територіальних виборчих одиниць, утворених або сформованих відповідно до виборчого законодавства, що об'єднують громадян-виборців, які проживають чи перебувають у межах певної території, для вчинення ними дій, спрямованих на участь у виборах до представницьких органів державної влади, органів місцевого самоврядування та виборних посадових осіб.

## **Стаття 25. Система територіальної організації виборів**

1. Систему територіальної організації загальнодержавних виборів складають:
  - 1) єдиний загальнодержавний виборчий округ;
  - 2) територіальні виборчі округи;
  - 3) виборчі дільниці.

<sup>124</sup> Див.: Шаповал В., Шаповал Т. Про сутнісні характеристики народного представництва. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2011. № 2(21). С. 45–47.

<sup>125</sup> Таку вимогу в умовах застосування одномандатних виборчих округів встановлював Закон «Про вибори народних депутатів України», який в основній частині втратив чинність після прийняття коментованого Кодексу.

<sup>126</sup> Подібні можливості передбачає Венеційська комісія; див.: Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт I.2.4.b; пункти 22, 23 Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor.ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor.ukr).

2. Система територіальної організації місцевих виборів встановлюється цим Кодексом.

3. Система територіальної організації кожного типу виборів визначається цим Кодексом.

1. Територіальна організація загальнодержавних виборів в Україні становить певну систему: виборчі одиниці формуються відповідно до законодавства України, об'єднуються за певними змістовними ознаками для кожного типу виборів у структурно впорядковану цілісну єдність, яка володіє характеристиками відносної самостійності та стійкості. Структурна впорядкованість елементів такої системи вказує на обрану законодавцем схему територіальної організації виборів, яка ґрунтується на поділі всієї території країни на певні територіальні виборчі одиниці, що будуються в рамках подібних підходів, характеризуються спільними рисами і одноманітною правовою природою по горизонталі, координаційними зв'язками по вертикалі та чітким законодавчим регулюванням процедур їх формування (утворення чи існування в силу закону).

Структурування системи територіальної організації виборів залежить від типу виборів, виборчої системи, державного та адміністративно-територіального устрою країни. Складовими елементами цієї системи виступають територіальні виборчі одиниці — виборчі дільниці та виборчі округи; останні можуть мати різну правову природу залежно від виборчої системи, що застосовується до відповідного типу виборів.

Характерною рисою територіальних виборчих одиниць є їх відносна незалежність і водночас відповідність до адміністративно-територіального устрою держави: виборчі округи та виборчі дільниці не належать до системи адміністративно-територіальних одиниць, однак межі територіальних виборчих одиниць узгоджуються з адміністративними межами.

Коментована стаття описує основу територіальної організації загальнодержавних виборів; стосовно місцевих виборів вона має бланкетний характер.

2. Частина перша коментованої статті визначає спільну основу територіальної організації загальнодержавних виборів.

Вона має трирівневий ієрархічний характер, визначений пунктами 1–3 цієї частини, і складається з єдиного загальнодержавного виборчого округу (див. коментар до статті 26 цього Кодексу), територіальних виборчих округів (див. коментар до статті 27 цього Кодексу) та виборчих дільниць (див. коментар до статті 28 цього Кодексу). Ієрар-

хічний характер системи насамперед полягає в тому, що вся територія єдиного загальнодержавного виборчого округу поділяється на територіальні виборчі округи, які по суті є складовими єдиного загальнодержавного виборчого округу. Відповідно, уся територія кожного територіального виборчого округу поділяється на виборчі дільниці, які є територіальними складовими такого округу. При цьому слід мати на увазі дещо умовний характер територіальності цих просторових одиниць: такі одиниці передусім об'єднують виборців, які проживають чи перебувають на території відповідної виборчої одиниці. У цьому сенсі єдиний загальнодержавний виборчий округ є об'єднанням усіх виборців держави (виборчого корпусу).

У виборчому праві термін «виборчий округ» позначає декілька понять.

У традиційному (взькому) сенсі *виборчий округ* — це територіальна виборча одиниця, у межах якої проводяться вибори, висувуються кандидати і встановлюються результати виборів. Виборчі округи у такому сенсі є складовими виборчої системи<sup>127</sup>; їх класифікують за магнітудою — кількістю мандатів, які розподіляються у такому окрузі. За цим критерієм розрізняють *одномандатні*, *багатомандатні* (з кількістю мандатів, більшою від одного) округи та округи з *невизначеною магнітудою* (у яких кількість мандатів, які підлягають розподілу, визначається результатом голосування виборців).

Інше значення терміна «виборчий округ» з доданням означення «територіальний» використовується для позначення технологічної виборчої одиниці, проміжної між виборчою дільницею та виборчим округом у першому значенні, не пов'язаної з виборчою системою. У *територіальному виборчому окрузі* не реєструються кандидати і не розподіляються мандати, а лише встановлюються підсумки голосування виборців у межах відповідної території, які не мають самостійного значення.

Нарешті, зрідка деякі виборчі системи використовують *номінаційні виборчі округи* — такі територіальні одиниці, в яких висувують і реєструють кандидатів, однак не встановлюють результати виборів: розподіл мандатів проводиться у більших (як за територією, так і за кількістю виборців) виборчих округах з використанням підсумків голосування, встановлених у номінаційних виборчих округах. Подібна виборча система з номінаційними виборчими округами застосовува-

<sup>127</sup> Точніше, до характеристик виборчої системи належить показник магнітуди виборчих округів, тобто кількості мандатів, які розподіляються у кожному окрузі. Див., наприклад: Ключковський Ю. Виборчі системи та українське виборче законодавство. Київ: Час Друку, 2011. С. 21; Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. Oxford: Oxford Univ. Press, 2000.

лася на місцевих виборах в Україні відповідно до Закону «Про місцеві вибори» 2015 року.

У цьому контексті доцільно підкреслити відмінну правову природу виборчих округів двох рівнів — єдиного загальнодержавного та територіальних. На загальнодержавних виборах — як президентських, так і парламентських — остаточні результати виборів визначаються у *єдиному загальнодержавному виборчому окрузі* (відповідно, одномандатному або багатомандатному). Це відповідає загальновизнаному поняттю виборчого округу у вузькому сенсі. Водночас *територіальні виборчі округи*, визначені пунктом 2 частини першої коментованої статті, не наділені цією властивістю: на президентських виборах природно, а на парламентських в умовах запровадженої пропорційної виборчої системи (див. коментар до статті 133 цього Кодексу) результати виборів не пов'язані з *територіальними виборчими округами*; ці територіальні одиниці виконують роль проміжної організаційно-технічної ланки між виборчою ділянкою та загальнодержавним виборчим округом.

3. Частини друга та третя коментованої статті мають бланкетний характер і вказують, що для кожного типу виборів (як загальнодержавних, так і особливо місцевих) цим Кодексом встановлюється своя система територіальної організації виборів. При цьому зміст частини другої повністю поглинається частиною третьою коментованої статті, у зв'язку з чим частина друга просто зайва. Одночасну наявність цих двох частин коментованої статті слід визнати недоглядом законодавця.

Попри спільну основу, між системами територіальної організації двох типів загальнодержавних виборів існують відмінності. На виборах Президента України застосовується трирівнева система, описана частиною першою коментованої статті (див. коментарі до статей 80, 81 цього Кодексу). Водночас на виборах народних депутатів України застосовується чотирирівнева система територіальної організації виборів: поряд із трьома рівнями, визначеними частиною першою коментованої статті, запроваджується додатковий (четвертий) рівень — виборчі регіони (див. коментар до статті 138 цього Кодексу); останні можна характеризувати як виборчі округи, оскільки у них реєструються регіональні списки кандидатів і встановлюються (принаймні частково) результати виборів.

Особливості територіальної організації місцевих виборів більш різноманітні та пов'язані як з природою цих виборів, так і територіальним масштабом та кількістю виборців, які уповноважені брати в них участь. Така організація може бути дворівневою чи трирівневою.

Зокрема, дворівневою (єдиний одномандатний виборчий округ та виборчі дільниці) є територіальна організація виборів сільського, селищного, міського голови; однак у містах з районним поділом ця система має додатковий рівень територіальних виборчих округів, аналогічних за своїм значенням до таких же округів, що використовуються на президентських виборах (див. коментар до статті 200 цього Кодексу). Дворівневою є також територіальна організація виборів депутатів сільських, селищних, міських рад у громадах з кількістю виборців до 10 тисяч осіб, однак вона має декілька багатомандатних виборчих округів, а не єдиний округ (див. коментар до статті 199 цього Кодексу). Водночас територіальна організація виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у містах рад, а також сільських, селищних, міських рад у громадах з кількістю виборців 10 тисяч і більше осіб є трирівневою і має, поряд з єдиним округом та виборчими дільницями, також територіальні виборчі округи, які, всупереч своїй назві, виконують роль, аналогічну до виборчих регіонів на виборах народних депутатів України (див. коментарі до статей 198, 201 цього Кодексу).

### **Стаття 26. Єдиний загальнодержавний виборчий округ**

*1. Єдиний загальнодержавний виборчий округ (далі — загальнодержавний округ) включає в себе всю територію України та закордонний виборчий округ (далі — закордонний округ).*

*2. Загальнодержавний округ використовується для підготовки, організації і проведення загальнодержавних виборів.*

*3. Закордонний округ включає в себе всі закордонні виборчі дільниці, утворені відповідно до цього Кодексу.*

*Рішення про утворення закордонного виборчого округу не приймається.*

1. Коментована стаття визначає єдиний загальнодержавний виборчий округ як центральний елемент системи територіальної організації загальнодержавних виборів, а також специфічну складову загальнодержавного округу — закордонний виборчий округ.

2. Частина перша коментованої статті надає просторову характеристику єдиного загальнодержавного виборчого округу: територіально він охоплює не лише всю територію України, але й закордонний виборчий округ.

Взагалі кажучи, відповідно до норм міжнародного права, територією України як держави визнаються суходіл, внутрішні водойми (річки, озера) в межах Державного кордону України, територіальне море

(прибережні морські води шириною 12 морських миль, відлічуваних від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні), військові кораблі під прапором України, невійськові судна під прапором України, приписані до портів України, які перебувають у плаванні у відкритому морі, а також деякі інші об'єкти. Однак у рамках виборчого права для визначення єдиного загальнодержавного округу мають значення ті складові території держави, які можуть бути місцем проживання або місцем тривалого перебування громадян України — виборців, яким держава зобов'язана створити умови для їх голосування на загальнодержавних виборах (див. коментар до статті 6 цього Кодексу), а отже не має значення факт перебування під державним суверенітетом України територіального моря, надр чи повітряного простору. Тому в контексті коментованої статті під територією України слід розуміти частину суші, обмежену Державним кордоном України, в межах якої юридично здійснюється державний суверенітет України, а також кораблі (судна) під прапором України.

Особливу специфіку з погляду перебування громадян України — виборців має антарктична наукова станція «Академік Вернадський», розташована на острові Галіндез Аргентинського архіпелагу (Західна Антарктика). Хоча на територію Антарктики (материк Антарктида і прилеглі острови та шельфові льодовики) не може поширюватися суверенітет жодної держави (стаття VIII Договору про Антарктику 1959 року<sup>128</sup>), на територію, яку займає станція, поширюються юрисдикція і сфера застосування законодавства України. З цих підстав територія антарктичної наукової станції України «Академік Вернадський» для цілей організації та проведення загальнодержавних виборів в Україні розглядається на тих же умовах, що й територія України.

З аналогічних підстав для цілей організації та проведення загальнодержавних виборів в Україні можуть розглядатися на тих же умовах, що й територія України, невійськові судна під Державним прапором України під час їх перебування в іноземних портах. Зазначимо, що питання організації голосування громадян України — виборців, які перебувають на таких суднах, вирішується у кожному конкретному випадку (див. коментар до статті 30 цього Кодексу).

3. Беручи до уваги, що територіальна характеристика виборчих одиниць передусім пов'язана з виборцями, які до цих одиниць належать, можна стверджувати, що до єдиного загальнодержавного округу належать не лише всі виборці на території України, але й ті вибор-

<sup>128</sup> Договір про Антарктику. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_224](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_224).

ці — громадяни України, які на час проведення виборців проживають або перебувають за її межами. Тим самим забезпечується дотримання принципу загального виборчого права на загальнодержавних виборах.

Визначення території єдиного загальнодержавного виборчого округу, надане частиною першою коментованої статті, дозволяє надати тлумачення його назви. Загальнодержавний округ *єдиний*, оскільки до нього належать усі виборці України, і він становить цілісну і повну просторову основу проведення виборів Президента України та народних депутатів України. Цей округ *загальнодержавний*, оскільки охоплює всю територію України як держави. Єдиний загальнодержавний округ є *виборчим округом* (у вузькому сенсі; див. коментар до статті 25 цього Кодексу), оскільки саме в ньому висувуються кандидати та встановлюються результати загальнодержавних виборів.

Важливо наголосити, що єдиний загальнодержавний виборчий округ як територіальна виборча одиниця існує постійно *в силу закону*; це означає, що ніякі рішення щодо його утворення законодавством не передбачаються.

Хоча це нормативно прямо не встановлено, центром єдиного загальнодержавного виборчого округу є місто Київ — столиця України і місце перебування Центральної виборчої комісії.

4. Відповідно до частини другої коментованої статті, єдиний загальнодержавний виборчий округ використовується тільки для організації підготовки і проведення загальнодержавних виборів — виборів Президента України та народних депутатів України. Це відповідає природі загальнодержавних виборів, у яких мають право брати участь усі без винятку виборці України. На відміну від загальнодержавних, місцеві вибори проводяться в межах відповідної територіальної громади чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, тобто на обмеженій території відповідної частини держави, у зв'язку з чим стаття 141 Конституції встановлює додаткове обмеження права голосу на таких виборах — вимогу проживання на відповідній території (див. коментар до статті 7 цього Кодексу).

На виборах Президента України єдиний загальнодержавний округ — одномандатний, а на виборах народних депутатів України — багатомандатний.

5. Відповідно до частини першої коментованої статті, до складу єдиного загальнодержавного виборчого округу входить закордонний виборчий округ. Частина третя коментованої статті визначає закордонний виборчий округ не через певну територію, а як сукупність усіх

закордонних виборчих дільниць (див. коментар до статті 31 цього Кодексу).

Дійсно, окреслити територію закордонного виборчого округу досить складно. Було б щонайменше некоректно стверджувати, що до цієї територіальної виборчої одиниці України входять території всіх іноземних держав, де проживають чи перебувають громадяни України. У цьому контексті доцільно нагадати, що в центрі уваги територіальної організації виборів перебуває не власне територія, а насамперед виборці та їхнє місце голосування. Тому можна стверджувати, що закордонний виборчий округ об'єднує всіх громадян України — виборців, які на час проведення відповідних виборів проживають чи з різних причин перебувають на території іноземних держав. Саме на забезпечення умов для реалізації права голосу цієї категорії виборців спрямовано формування закордонного виборчого округу.

Закордонний виборчий округ за своїм місцем у територіальній організації виборів належить до категорії територіальних виборчих округів. У цьому окрузі не висуваються кандидати і не розподіляються мандати; він виконує роль проміжної організаційно-технічної ланки між закордонними виборчими дільницями та загальнодержавним виборчим округом. Однак, на відміну від інших територіальних виборчих округів, які утворюються на території України (див. коментар до статті 27 цього Кодексу), йому не присвоюється номер, замість якого використовується означення «закордонний».

Закордонний виборчий округ використовується тільки під час загальнодержавних виборів. Під час місцевих виборів, на яких щодо права голосу діє ценз належності до територіальної громади, виборці, які проживають чи перебувають за межами України, участі у голосуванні не беруть (див. коментар до статті 7 цього Кодексу).

Відповідно до абзацу другої частини третьої коментованої статті, рішення щодо утворення закордонного виборчого округу не приймається; це означає, що він існує постійно *в силу закону*.

### **Стаття 27. Територіальний виборчий округ**

*1. Для підготовки, організації і проведення загальнодержавних виборів Центральною виборчою комісією утворюються територіальні виборчі округи (далі — територіальні округи), що існують на постійній основі.*

*Порядок утворення таких територіальних округів, зміни їх меж та центрів встановлюється Центральною виборчою комісією.*

*2. Територіальні округи утворюються в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя.*



3. Межі територіальних округів визначаються з урахуванням меж адміністративно-територіальних одиниць.

Не допускається утворення територіального округу з територій, що не межують між собою.

4. Територіальний округ визначається територією, в межах якої знаходяться виборчі ділянки, що входять до його складу.

5. Центром територіального округу є адміністративно-територіальна одиниця за місцезнаходженням окружної виборчої комісії.

У винятковому випадку для забезпечення належної організації роботи окружної виборчої комісії її місцезнаходження може бути змінено Центральною виборчою комісією та знаходитися поза межами відповідного територіального округу.

6. При утворенні територіального округу одночасно приймається рішення щодо його центру.

7. Межі, центр територіального округу змінюються Центральною виборчою комісією.

1. Коментована стаття визначає загальні вимоги до утворення територіальних виборчих округів загальнодержавних виборів. Положення коментованої статті не застосовуються до утворення виборчих округів місцевих виборів (див коментарі до статей 198–201 цього Кодексу).

Визначене частиною першою коментованої статті поняття «територіальний виборчий округ» є класичним прикладом використання цього терміна для позначення проміжного (між виборчою ділянкою та єдиним загальнодержавним виборчим округом) просторового утворення, покликаного створити умови для забезпечення управлінського та інформаційного зв'язку між низовими (діляничними) органами адміністрування виборів і Центральною виборчою комісією через утворені в територіальних виборчих округах окружні виборчі комісії (див. коментар до статті 32 цього Кодексу).

2. Частина перша коментованої статті містить декілька важливих приписів. По-перше, вона визначає суб'єкта утворення територіальних виборчих округів — Центральну виборчу комісію. Це відповідає повноваженню Центральної виборчої комісії встановлювати систему територіальної організації загальнодержавних виборів шляхом утворення територіальних виборчих округів та виборчих ділянок, визначеному пунктом 7<sup>1</sup> статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію».

По-друге, відповідно до частини першої коментованої статті, територіальні виборчі округи існують на постійній основі. Це означає, що рішення про утворення територіальних виборчих округів приймається не під час кожних виборів, а лише один раз, і такі округи використовуються, взагалі кажучи, під час усіх наступних загальнодержавних вибо-

рів (що не виключає внесення змін до системи постійних територіальних виборчих округів).

Абзац другий частини першої уповноважує Центральну виборчу комісію встановити порядок утворення територіальних виборчих округів, зміни їхніх меж і центрів. Відзначимо сумнівний характер цього припису, відповідно до якого Центральна виборча комісія як суб'єкт утворення територіальних виборчих округів має визначити власний порядок дій при виконанні цього повноваження. Незважаючи на пряме законодавче доручення, визначене коментованою статтею, доцільно мати на увазі положення частини другої статті 19 Конституції (повторене також у частині другій статті 3 Закону «Про Центральну виборчу комісію»), відповідно до якого органи державної влади, у тому числі Центральна виборча комісія, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Крім того, відповідно до пункту 20 частини першої статті 92 Конституції, організація і порядок проведення виборів і референдумів визначається виключно законами України, а не підзаконними актами, до яких належать постанови Центральної виборчої комісії (див. коментар до статті 2 цього Кодексу). У зв'язку з цим слід визнати за доцільне визначити відповідний порядок на законодавчому рівні, зокрема, стосовно повноважень і порядку дій відповідних суб'єктів щодо ініціювання зміни меж та центрів територіальних виборчих округів.

На виконання припису коментованої статті Центральна виборча комісія своєю постановою від 20 серпня 2021 року № 306 затвердила Порядок утворення, зміни меж та центрів територіальних виборчих округів, що існують на постійній основі, для організації підготовки та проведення загальнодержавних виборів<sup>129</sup>.

Коментована стаття не встановлює, скільки територіальних виборчих округів має бути утворено; кількість таких округів має визначити Центральна виборча комісія, враховуючи встановлені коментованою статтею вимоги до таких округів. Не встановлено кількості територіальних виборчих округів також і зазначеним Порядком утворення, зміни меж та центрів територіальних виборчих округів.

Більш істотним недоліком слід визнати брак законодавчо закріплених критеріїв, на підставі яких мають утворюватися територіальні виборчі округи. Вітчизняний досвід знає два такі критерії — приблиз-

<sup>129</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 серпня 2021 року № 306 «Про Порядок утворення, зміни меж та центрів територіальних виборчих округів, що існують на постійній основі, для організації підготовки та проведення загальнодержавних виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0306359-21>.

но однакову кількість виборців і приблизно однакову кількість виборчих дільниць в окрузі.

Перший критерій природний, коли виборчі округи виконують функцію одномандатних виборчих округів у рамках мажоритарної виборчої системи на виборах народних депутатів України, як це було при застосуванні змішаної виборчої системи під час виборів 2012–2019 років. Такий критерій впливає з принципу рівного виборчого права в його матеріальному аспекті (рівної ваги голосів виборців; див. коментар до статті 12 цього Кодексу).

Водночас під час виборів народних депутатів України 2006–2007 років в умовах пропорційної виборчої системи в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі виборчі округи були не одномандатними, а територіальними (допоміжними), у зв'язку з чим критерій кількості виборців не мав принципового значення; з цих міркувань з метою вирівнювання навантаження на окружні виборчі комісії був застосований інший критерій — приблизно однакової кількості виборчих дільниць в окрузі.

Зазначений вище Порядок утворення, зміни меж та центрів територіальних виборчих округів, що існують на постійній основі, затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 20 серпня 2021 року № 306, закріпив критерій, близький до другого в достатньо слабкій формі: за умови дотримання територіальних вимог (див. коментар нижче), територіальні виборчі округи повинні утворюватися «з урахуванням кількості виборчих дільниць у межах округу» (пункт 2.4. Порядку); вимога навіть приблизної *рівності* кількості виборчих дільниць в округах при цьому не встановлюється. Дотримання такого розмитого критерію допускає широкі межі дискреції Центральної виборчої комісії, що може мати наслідком конфлікти з мотивів порушення рівних умов для балотування кандидатів.

3. Частина друга коментованої статті вимагає, щоб територіальні виборчі округи утворювалися з дотриманням меж субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у частині другій статті 133 Конституції, — Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя як міст зі спеціальним статусом. Це означає, що до складу одного округу не можуть входити території, які належать до різних адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня. При цьому було б доцільно, щоб Центральна виборча комісія визначила кількість територіальних округів, які мали б бути утворені в Автономній Республіці Крим, кожній області, містах Києві та Севастополі.

Така вимога була дотримана при утворенні у 2012 році 225 *одно-мандатних* виборчих округів (тобто округів, утворених з дотриманням першого з зазначених вище критеріїв — з приблизно рівною кількістю виборців), які існують до закінчення строку повноважень поточного скликання Верховної Ради України відповідно до підпункту 2 пункту 2 Розділу XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення» цього Кодексу і використовуються при проведенні проміжних виборів народних депутатів України<sup>130</sup>.

Однак як коментована стаття, так і зазначений вище Порядок утворення, зміни меж та центрів територіальних виборчих округів, що існують на постійній основі, затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 20 серпня 2021 року № 306, не визначають кількості територіальних виборчих округів і не встановлюють критерію, за яким така кількість могла б бути визначена.

4. Частина третя коментованої статті встановлює вимоги щодо меж територіальних виборчих округів. У зв'язку з допоміжним характером цих округів вимога рівної кількості виборців не ставиться. Замість того, як зазначено в абзаці першому частини третьої коментованої статті, вимагається враховувати межі наявних адміністративно-територіальних одиниць не лише субнаціонального рівня — Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (що випливає з вимоги частини другої коментованої статті), але й субрегіонального рівня — районів, беручи до уваги, що внаслідок адміністративно-територіальної реформи 2020 року категорія міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення перестала існувати.

Порядок утворення, зміни меж та центрів територіальних виборчих округів, затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 20 серпня 2021 року № 306, дещо ширше тлумачить поняття адміністративно-територіальної одиниці, використане у коментованому положенні, включаючи у зміст цього поняття території територіальних громад, утворених внаслідок реформи 2020 року<sup>131</sup>. Деталізуючи припис абзацу першого частини третьої коментованої статті та враховуючи особливості адміністративно-територіального поділу, сформованого після зазначеної реформи, пункт 2.3 зазначеного Порядку вка-

<sup>130</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 28 квітня 2012 р. № 82 «Про утворення одномандатних виборчих округів на постійній основі у межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0082359-12>.

<sup>131</sup> Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» № 807-IX від 17 липня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.

зує, що територіальний виборчий округ може, як правило, включати територію:

- одного району;
- декількох суміжних районів;
- частину території одного району;
- однієї територіальної громади (очевидно, міської);
- декількох суміжних територіальних громад, які належать до одного району;
- частину території однієї територіальної громади (великого міста);
- району в місті;
- декількох суміжних районів у місті;
- району (районів) у місті та населених пунктів (сіл, селищ, міст), що входять до складу території відповідної міської територіальної громади, але розташовані поза межами районів у місті;
- району (районів) у місті та територій суміжних з районом (районами) в місті інших територіальних громад, розташованих поруч з територією відповідної міської територіальної громади міста з районним поділом.

Водночас забороняється об'єднувати в одному територіальному виборчому окрузі окремі частини територій:

- двох і більше районів;
- двох і більше територіальних громад;
- двох і більше районів у місті;
- двох і більше населених пунктів (села, селища, міста), що входять до складу території міської територіальної громади міста з районним поділом.

Отже, межі територіального виборчого округу не можуть перетинати меж адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад і навіть окремих населених пунктів, що входять до складу міської територіальної громади.

Доцільно звернути увагу, що одномандатні виборчі округи, утворені Центральною виборчою комісією у 2012 році, які під час виборів Президента України використовувалися як територіальні, не можуть далі відігравати цю роль, оскільки їх межі не відповідають вимогам дотримання меж нових районів та територіальних громад, утворених у 2020 році.

Абзац другої частини третьої коментованої статті вимагає, щоб територія виборчого округу була зв'язною, забороняючи утворення територіального виборчого округу з окремих частин, які не межують між собою. Однак пункт 2.2 Порядку утворення, зміни меж та центрів територіальних виборчих округів встановлює, що це положення слід

розглядати як підпорядковане вимозі дотримання меж адміністративно-територіальних одиниць, оскільки в окремих випадках такі одиниці містять *анклави* — частини території, що не межують з основною територією такої одиниці. Прикладом такого анклаву, зазначеним у пункті 2.2 Порядку, є місто Славутич, яке входить до складу Київської області, однак є анклавом, оточеним територією Чернігівської області; іншим прикладом є селище Коцюбинське Київської області, оточене територією міста Києва. Очевидно, що внаслідок вимоги частини другої місто Славутич та селище Коцюбинське мають бути віднесені до округів, утворених на території Київської області з вимушеним порушенням припису абзацу другої частини третьої коментованої статті.

Зауважимо, що для територіальних виборчих округів, які виконують допоміжну, організаційно-технологічну функцію, не мають істотного значення досить поширені зловживання, пов'язані з маніпулюванням межами одномандатних виборчих округів, які мають назву «виборчої географії» чи «виборчої геометрії» (відомі також як «джеррі-мандеринг»), спрямовані на створення електоральних переваг тим чи іншим кандидатам, зареєстрованим у такому окрузі. Оскільки у територіальних виборчих округах мандати не розподіляються, подібні маніпуляції з межами таких округів не мають сенсу.

5. Частина четверта коментованої статті наголошує на подвійному розумінні просторового виміру територіального виборчого округу. Територія такого округу визначається не стільки межами (лініями на поверхні землі), скільки всіма виборчими дільницями, які віднесені до цього округу (входять до його складу).

Таке розуміння території округу та, по суті, передбачене цим приписом формування територіальних виборчих округів на основі виборчих дільниць пов'язується з допоміжною (організаційно-технологічною) роллю територіальних округів на загальнодержавних виборах. Цей підхід сприяє оптимізації організації виборчого процесу окружними виборчими комісіями щодо забезпечення підготовки та проведення загальнодержавних виборів у межах відповідного округу, контролю та сприяння дільничним виборчим комісіям у виконанні їхніх функцій з боку окружної виборчої комісії як виборчої комісії вищого рівня щодо дільничних виборчих комісій округу (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). У цьому контексті природною є заборона, передбачена пунктом 2.3 Порядку утворення, зміни меж та центрів територіальних виборчих округів, ділити територію виборчої дільниці між двома чи більше територіальними виборчими округами.

Встановлення території виборчого округу шляхом переліку виборчих дільниць, що входять до його складу, особливо зручне у випадку, коли межа округу в певній частині не збігається з межею адміністративно-територіальної одиниці чи територіальної громади (наприклад, при поділі на виборчі округи громади, що охоплює велике місто). Такий підхід використовувала Центральна виборча комісія при встановленні меж одномандатних виборчих округів у 2012 році<sup>132</sup> та внесенні змін до цих меж у подальші роки<sup>133</sup>.

6. Відповідно до абзацу першого частини п'ятої коментованої статті, центром територіального округу вважається адміністративно-територіальна одиниця, у межах якої розміщене місце знаходження окружної виборчої комісії. Таке визначення слід визнати невдалим в умовах проведеної адміністративно-територіальної реформи, оскільки, як уже зазначалося, територіальні громади поки що законодавчо не віднесені до адміністративно-територіальних одиниць, а вважати район центром територіального виборчого округу недоречно. Очевидно, законодавець мав на увазі «низові» адміністративно-територіальні одиниці, зазначені в частині першої статті 133 Конституції, — міста, райони в містах, селища і села, тобто населені пункти. Це відповідає практиці визначення центрів виборчих округів. Отже, доцільно вважати, що центром територіального виборчого округу населений пункт (місто або селище) чи район у місті в межах округу, в якому має своє місце знаходження окружна виборча комісія відповідного округу. Місце знаходження визначає не лише приміщення, в якому працює окружна виборча комісія, але й її юридичну адресу.

При визначенні центру округу беруться до уваги фактори різної природи, зокрема наявність доріг і транспортного сполучення з цим населеним пунктом, телефонний (дротовий та сотовий) зв'язок, наявність відповідних приміщень, пристосованих для проведення засідань окружних виборчих комісій, прийняття ними виборчої документації

<sup>132</sup> Постанова Центральної виборчої комісії «Про утворення одномандатних виборчих округів на постійній основі у межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя» № 82 від 28 квітня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0082359-12>.

<sup>133</sup> Див., наприклад, Постанова Центральної виборчої комісії «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 28 квітня 2012 року № 82» № 168 від 8 серпня 2020 р.; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0168359-20>; Постанова Центральної виборчої комісії від 26 серпня 2021 року № 316 «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 117». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0316359-21>.

від дільничних виборчих комісій, мережа банківських установ та інші аспекти інфраструктури.

Абзац другий частини п'ятої уповноважує Центральну виборчу комісію у виняткових випадках визначити місце знаходження окружної виборчої комісії (а отже і центр округу) поза територіальними межами округу. Оцінка таких виняткових випадків та необхідність винесення місця знаходження окружної виборчої комісії за межі територіального виборчого округу належить до дискреції Центральної виборчої комісії. Як засвідчує практика подібних дій стосовно одномандатних виборчих округів, підстави для застосування такого виняткового заходу пов'язані з міркуваннями можливості організації роботи комісії та безпеки на територіях, що межують на лінії розмежування з тимчасово окупованими територіями Донецької та Луганської областей. Наприклад, Центральна виборча комісія постановою № 892 від 23 травня 2019 року перенесла центр одномандатного виборчого округу № 105 з міста Луганська до міста Щастя Луганської області<sup>134</sup>. Однак у зв'язку з адміністративно-територіальною реформою 2020 року існує потреба змінити структуру територіальної організації загальнодержавних виборів (і всеукраїнського референдуму, бо стаття 37 Закону «Про всеукраїнський референдум» передбачає використання територіальних округів, утворених для потреб загальнодержавних виборів) з урахуванням нового районного поділу. Оскільки всі великі міста тепер віднесені до відповідних районів, при утворенні в межах такого району декількох виборчих округів може виникнути необхідність розміщення окружної виборчої комісії в місті — адміністративному центрі району навіть у тому випадку, коли територія цього міста не відноситься до відповідного округу (див. коментар до статті 61 цього Кодексу).

Припис абзацу другого частини п'ятої слід розглядати в контексті частини сьомої коментованої статті (див. коментар нижче).

7. Частина шоста коментованої статті встановлює, що рішення щодо центру територіального виборчого округу приймається при утворенні територіального виборчого округу. Іншими словами, визначення центру територіального виборчого округу є складовою рішення про його утворення. Таким чином, повноваження визначати центр територіального виборчого округу належить Центральній виборчій комісії. Тому постанова Центральної виборчої комісії про утворення тери-

<sup>134</sup> Постанова Центральної виборчої комісії «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 28 квітня 2012 року № 82» від 23 травня 2019 року № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0892359-19>.



торіальних виборчих округів повинна містити перелік територіальних округів, їхні межі, номери та центри кожного утвореного округу.

Водночас частина сьома коментованої статті передбачає можливість зміни меж та центрів територіальних виборчих округів. Суб'єктом внесення таких змін є Центральна виборча комісія як суб'єкт утворення територіальних виборчих округів. Як уже зазначалося, такі повноваження є складовими загального повноваження Центральної виборчої комісії встановлювати систему територіальної організації загальнодержавних виборів шляхом утворення територіальних виборчих округів та виборчих дільниць (пункт 7<sup>1</sup> статті 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію»).

Підставами для внесення змін у встановлені межі територіальних виборчих округів та зміни їх центрів можуть бути зміни в адміністративно-територіальному устрою, істотні зміни в наявній інфраструктурі, а також деякі виняткові випадки, передбачені абзацом другим частини п'ятої коментованої статті.

Попри проміжний, технічний характер територіальних виборчих округів, дуже важливо, щоб усі питання, пов'язані з порядком утворення таких округів, зміною їх меж і центрів, Центральна виборча комісія вирішувала відповідно до чітко визначених приписів законодавства. Тому відповідні підстави, суб'єкти і порядок ініціювання таких змін мають бути визначені коментованим Кодексом. Брак таких приписів слід вважати законодавчою прогалиною.

## **Стаття 28. Виборчі дільниці**

*1. Підготовка організації і 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.*

*2. Виборчі дільниці, що існують на постійній основі, утворюються та ліквідууються Центральною виборчою комісією у встановленому нею порядку.*

*3. Виборча дільниця може бути звичайною, спеціальною або закордонною.*

*4. Виборчі дільниці утворюються з чисельністю від двадцяти до двох тисяч п'ятисот виборців.*

*Виборчі дільниці поділяються на:*

*1) малі — з чисельністю виборців до 500 осіб;*

*2) середні — з чисельністю виборців від 500 до 1500 осіб;*

*3) великі — з чисельністю виборців понад 1500 осіб.*

*5. Якщо на відповідній території, у відповідному закладі чи установі налічується менше 20 виборців, за рішенням Центральної виборчої комісії на відповідній території, у відповідному закладі чи установі виборча дільниця може бути утворена з меншою чисельністю виборців, ніж граничне значення, встановлене абза-*

цом першим частини четвертої цієї статті. Закордонні виборчі дільниці, а у виняткових випадках — звичайні виборчі дільниці, можуть утворюватися з чисельністю більше, ніж дві тисячі п'ятсот виборців.

6. Звичайна та закордонна виборчі дільниці існують на постійній основі. Спеціальна виборча дільниця може існувати на постійній чи тимчасовій основі у випадках, передбачених цим Кодексом.

7. Кожна виборча дільниця має порядковий номер, адресу приміщення для голосування та місцезнаходження (адресу приміщення) дільничної виборчої комісії. Приміщення для голосування та приміщення дільничної виборчої комісії можуть мати однакову адресу.

Вимоги до приміщення дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування встановлюються Центральною виборчою комісією з урахуванням вимог цього Кодексу.

8. Внесення змін до переліку виборчих дільниць, що існують на постійній основі, опису їх меж, зміна адреси місцезнаходження, тимчасове закриття, ліквідація, а також внесення інших змін до відомостей про виборчі дільниці здійснюється Центральною виборчою комісією у встановленому нею порядку.

1. Виборча дільниця — це територіальна виборча одиниця, яка об'єднує виборців, віднесених до неї, за спільним місцем голосування, достатньою наближенням до виборців. Виборчі дільниці виступають низовою ланкою системи територіальної організації виборів в Україні. На загальнодержавних виборах усі виборчі дільниці віднесені до єдиного загальнодержавного виборчого округу; крім того, кожна виборча дільниця входить до складу відповідного територіального чи закордонного виборчого округу. На місцевих виборах виборчі дільниці в межах відповідної громади чи адміністративно-територіальної одиниці віднесені до єдиного або територіального виборчого округу залежно від виборчої системи, що застосовується на таких виборах (див. коментарі до статей 198—201 цього Кодексу).

Частина перша коментованої статті визначає мету утворення виборчих дільниць: вони призначені для організації підготовки організації та для проведення голосування виборців і підрахунку їхніх голосів.

Тому виборчі дільниці мають утворюватися таким чином, щоб, по-перше, була сформована їх достатня кількість, яка дозволить належним чином провести голосування виборців у день виборів без надмірних черг. Для цього на кожній виборчій дільниці існує спеціально обладнане приміщення для голосування (див. коментар до статті 62 цього Кодексу), розміщене в легкодоступному та зручному для виборців місці. Для кожної виборчої дільниці складаються списки виборців (див. коментарі до статей 39, 45, 46 цього Кодексу), виготовляються призначені для відповідної дільниці виборчі бюлетені (див. коментарі до статей 113, 168, 240 цього Кодексу).

Частина перша коментованої статті уповноважує на утворення виборчих дільниць Центральну виборчу комісію, а в окремих випадках, визначених цим Кодексом, — відповідну окружну виборчу комісію загальнодержавних виборів (див. коментар до статті 30 цього Кодексу). Територіальні виборчі комісії місцевих виборів не уповноважені утворювати виборчі дільниці.

Частина перша коментованої статті передбачає можливість утворення постійних або тимчасових виборчих дільниць (див. коментар до частини шостої цієї статті нижче). Постійна виборча дільниця використовується протягом тривалого часу для всіх виборів, що проводяться на відповідній території; строк її існування *a priori* не обмежений, хоча за певних обставин постійна виборча дільниця може бути ліквідована. Тимчасова виборча дільниця утворюється під час виборчого процесу відповідних виборів і після його закінчення припиняє своє існування.

Центральна виборча комісія веде облік постійних виборчих дільниць з використанням автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців»<sup>135</sup>.

2. Частина друга коментованої статті визначає суб'єктом утворення постійних виборчих дільниць Центральну виборчу комісію; це узгоджується з повноваженням Центральної виборчої комісії встановлювати систему територіальної організації загальнодержавних виборів шляхом утворення територіальних виборчих округів та виборчих дільниць (пункт 7<sup>1</sup> статті 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію»). Поряд з утворенням постійних виборчих дільниць Центральна виборча комісія уповноважена ліквідувати такі дільниці, а також вносити інші зміни у відомості про постійні виборчі дільниці.

Частина друга коментованої статті надає повноваження Центральній виборчій комісії встановити порядок утворення та ліквідації постійних виборчих дільниць. Чинний 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 № 116 від 25 червня 2020 року<sup>136</sup>. Зазначений Порядок реалізує повноваження, надані

<sup>135</sup> Див.: пункт 10.1 Порядку утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про утворені виборчі дільниці, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 116. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0116359-20>.

<sup>136</sup> Постанова Центральної виборчої комісії «Про Порядок утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомо-

Центральній виборчій комісії не лише частиною другою, але й частиною восьмою коментованої статті.

Відповідно до цього Порядку, утворення виборчих дільниць на постійній основі, а також зміни меж виборчих дільниць, утворених на постійній основі, адреси приміщення для голосування, місця знаходження (адреси приміщення) дільничних виборчих комісій, інших відомостей щодо таких дільниць, їх ліквідації та тимчасового закриття (в передбачених цим Порядком випадках) здійснюється за рішенням Центральної виборчої комісії, яке приймається за поданнями відповідно районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих комітетів міських (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та Міністерства закордонних справ України (щодо закордонних виборчих дільниць).

Зазначений Порядок зобов'язує суб'єктів внесення подання — місцеві державні адміністрації, міськвиконкоми, Міністерство закордонних справ України — діяти у визначений ним спосіб: надавати відомості для формування подання органам Державного реєстру виборців з використанням програмних засобів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» (розпорядником якої є Центральна виборча комісія) і лише після такого формування подання подавати їх до Центральної виборчої комісії разом із супровідними документами за підписом голови місцевої державної адміністрації, міського голови.

3. 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 № 116 від 25 червня 2020 року, викликає серйозні сумніви щодо його відповідності до вимог законодавства.

Насамперед, як уже зазначено, сумнівним є уповноваження Центральної виборчої комісії встановлювати самій для себе порядок діяльності. Частина друга статті 19 Конституції України, поширення якої на Центральну виборчу комісію підтверджене частиною другою статті 3 Закону «Про Центральну виборчу комісію», зобов'язує Комісію діяти лише на підставі, в межах повноважень та способом, що передбачені Конституцією та законами; отже, встановлення *підстав* для вчинення певних дій та визначення *способу* таких дій має здійснюватися

---

стей про утворені виборчі дільниці» № 116 від 25 червня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0116359-20>.

виключно законом (як це передбачено пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції щодо організації і порядку проведення виборів), а не підзаконним актом, тим більше прийнятим тим же суб'єктом.

Зазначений Порядок встановлює не лише спосіб діяльності Центральної виборчої комісії стосовно утворення, ліквідації та внесення змін до відомостей про виборчі дільниці, утворені на постійній основі, а й підстави для вчинення таких дій — отримання подань відповідних суб'єктів (абзац перший пункту 1.4 Порядку). Більше того, абзацом дев'ятим цього ж пункту Центральна виборча комісія сама себе уповноважує в невизначених «виняткових випадках», у тому числі під час виборчого процесу (що очевидним чином порушує принцип законних очікувань), приймати будь-які рішення щодо постійних виборчих дільниць за відсутності будь-яких подань (тобто на власний розсуд). Це створює необмежені можливості прийняття свавільних рішень і не відповідає принципів обмеження дискреційних повноважень — складовій принципу верховенства права.

По-друге, зазначений Порядок визначає спосіб дій не лише Центральної виборчої комісії, але й інших суб'єктів, зокрема місцевих державних адміністрацій та міськвиконкомів міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення (зауважимо, що такий статус міст більше не відповідає проведеній у 2020 році адміністративно-територіальній реформі). Проте, відповідно до частини другої статті 7 Закону «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим — також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхніх повноважень. Таким чином, нормативні акти Центральної виборчої комісії не вказані серед актів, якими керуються місцеві державні адміністрації. Тим більше це стосується виконавчих комітетів міських рад, які є органами місцевого самоврядування; відповідно до частини третьої статті 24 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим — також нормативно-правовими акта-

ми Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

У контексті цих фундаментальних законодавчих положень припис частини першої статті 13 Закону «Про Центральну виборчу комісію» слід розуміти так, що обов'язковими для виконання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами є не нормативні, а розпорядчі рішення Центральної виборчої комісії, які стосуються конкретних питань забезпечення організації підготовки та проведення виборів, віднесених до повноважень цих органів та посадових осіб.

Отже, слід визнати необхідним *законодавче закріплення як способу дій* Центральної виборчої комісії та суб'єктів внесення подань, так і *підстав для таких дій*, що стосуються утворення, ліквідації та внесення змін у відомості щодо постійних виборчих дільниць. Брак таких положень у коментованому Кодексі має кваліфікуватися як істотна прогалина, а заповнення такої прогалини підзаконним актом — тимчасовим (паліативним) вирішенням проблеми, яку має розв'язати законодавець.

4. Частина третя коментованої статті визначає класифікацію виборчих дільниць за їх типом, що визначається специфікою контингенту виборців, які можуть голосувати на такій дільниці. За типом виборчі дільниці поділяються на звичайні, спеціальні та закордонні (див. коментарі до статей 29, 30 та 31 цього Кодексу). Звичайні та спеціальні виборчі дільниці утворюються в межах території України в тому сенсі, в якому поняття «територія України» розуміється Виборчим кодексом (див. коментар до статті 26 цього Кодексу). Закордонні виборчі дільниці утворюються на територіях іноземних держав, де проживають чи перебувають громадяни-виборці України.

Тип виборчої дільниці впливає на низку виборчих процедур та умов їх виконання — документи, які засвідчують особу і громадянство виборця (див. коментар до статті 8 цього Кодексу), складання списків виборців (див. коментарі до статей 39, 45, 46 цього Кодексу), можливість проведення голосування за місцем перебування виборця (див. коментарі до статей 119, 174 цього Кодексу) та ін.

5. Частина четверта коментованої статті встановлює можливі розміри виборчих дільниць. *Розмір виборчої дільниці* визначається не її територією, а *кількістю виборців*, які віднесені до цієї виборчої дільниці, тобто під час проведення виборів включаються до списків виборців на відповідній дільниці (див. коментар до статті 39 цього Кодексу).

Відповідно до припису частини четвертої коментованої статті, кількість виборців, віднесених до виборчої дільниці (розмір виборчої дільниці), має становити не менше ніж 20 осіб і не більше ніж 2 500 осіб. Встановлення верхньої межі кількості виборців впливає з того, що виборча дільниця має бути розрахована на оптимальну кількість виборців, щоб голосування на виборчих дільницях відбувалося відповідно до встановлених виборчим законодавством України вимог, сприяло ефективному адмініструванню виборчого процесу та запобігало б переповненню приміщень виборчих дільниць у день голосування.

Міжнародні експерти у своїх документах неодноразово рекомендували Україні не лише зберегти максимальну кількість виборців на виборчій дільниці на рівні 2500 осіб, але й навіть зменшити верхню межу кількості виборців на дільниці, що сприяло б більш ефективному адмініструванню виборчого процесу та запобігало б переповненню виборчих дільниць у день голосування<sup>137</sup>. Однак реалізація цієї рекомендації на практиці стикається з істотними труднощами, оскільки вона призвела б до істотного збільшення кількості виборчих дільниць і, як наслідок, необхідності збільшення кількості осіб, залучених до роботи в дільничних виборчих комісіях, та зростання витрат бюджетних коштів.

Розмір виборчої дільниці — підстава для іншої класифікації виборчих дільниць; абзац другий частини п'ятої поділяє виборчі дільниці за цим критерієм на три групи — малі (з кількістю виборців до 500 осіб), середні (від 500 до 1500 осіб) та великі (понад 1500 осіб).

Від розміру виборчої дільниці залежить кількісний склад дільничної виборчої комісії (див. коментарі до статей 85, 128, 141, 204 цього Кодексу), а також відповідне обладнання приміщення для голосування (див. коментар до статті 62 цього Кодексу).

6. Відповідно до частини п'ятої коментованої статті, встановлені частиною четвертою межі розміру дільниці не строгі. Центральна виборча комісія може утворити звичайну або спеціальну виборчу дільницю з кількістю виборців, меншою ніж 20 осіб; такі виборчі дільниці прийнято називати *особливо малими*.

Підставою для утворення особливо малої звичайної виборчої дільниці може бути невелика кількість виборців на певній території — у невеликому населеному пункті чи відокремленій частині населеного пункту, для мешканців якого доступ до приміщення для голосування

<sup>137</sup> Спільний висновок ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської Комісії щодо проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (CDL-AD (2011) 037). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. Матеріали Венеціанської Комісії*. Вид. 3-є, випр. і доповн. / за ред. Ю. Ключковського. В 2-х част. Ч. 2. Київ: Логос, 2016. С. 299.

на сусідній виборчій дільниці ускладнений через велику відстань чи природні умови, а підвіз виборців організувати неможливо.

Підставою для утворення особливо малої спеціальної виборчої дільниці може бути невелика кількість виборців у закладі чи установі, на судні (кораблі) чи полярній станції України, де передбачено утворювати спеціальні виборчі дільниці (див. коментар до статті 30 цього Кодексу).

Утворення особливо малих виборчих дільниць доцільно уникати, бо при такій кількості виборців полегшується реконструювання змісту волевиявлення окремих виборців, а значить існує підвищена ймовірність порушення принципу таємного голосування.

Частина п'ята коментованої статті дозволяє також у виняткових випадках існування звичайної виборчої дільниці з кількістю виборців понад 2 500 осіб, якщо неможливо утворити додаткову звичайну виборчу дільницю або віднести надлишок виборців до іншої виборчої дільниці.

Кількісні межі, встановлені частиною четвертою, практично незастосовні до закордонних виборчих дільниць, утворення яких пов'язане з існуванням закордонних дипломатичних установ України на території відповідної іноземної держави (див. коментар до статті 31 цього Кодексу). У зв'язку з цим закордонна виборча дільниця може утворюватися з кількістю виборців, яка істотно перевищує верхню межу, встановлену частиною четвертою коментованої статті

Перелік звичайних, спеціальних і закордонних виборчих дільниць не сталий. На виборах Президента України 2019 року використовувалася 29 981 виборча дільниця, у тому числі 28 884 звичайні, 996 спеціальних та 101 закордонна виборча дільниця. У тому ж році на позачергових виборах народних депутатів України використовувалося 29 885 виборчих дільниць, з них 29 801 дільниця, утворена Центральною виборчою комісією на постійній основі, у тому числі 28 637 звичайних, 1 062 спеціальні та 102 закордонні виборчі дільниці.

Наявна мережа звичайних та спеціальних виборчих дільниць у своїй основі сформована відповідно до згаданого вище Порядку утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про утворені виборчі дільниці<sup>138</sup>, постановою Центральної виборчої комісії № 117 від 25 черв-

<sup>138</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 116 «Про Порядок утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про утворені виборчі дільниці». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0116359-20>.



ня 2020 року<sup>139</sup>; однак до переліку цих дільниць, їхніх меж та інших відомостей про них уже неодноразово вносилися зміни<sup>140</sup>.

7. Частина шоста коментованої статті встановлює, що, залежно від типу, виборчі дільниці можуть існувати на постійній чи тимчасовій основі. Зокрема, утворені Центральною виборчою комісією звичайні та закордонні виборчі дільниці існують тільки на постійній основі.

Спеціальні виборчі дільниці можуть існувати або на постійній, або на тимчасовій основі, що залежить від умов, у яких утворюється така дільниця (див. коментар до статті 30 цього Кодексу). Тимчасові виборчі дільниці утворюються під час виборчого процесу і після його закінчення припиняють своє існування.

Постійні виборчі дільниці становлять абсолютну більшість усіх виборчих дільниць і по суті формують низову ланку системи територіальної організації виборів. Тимчасові виборчі дільниці служать незначним доповненням цієї системи. Вони використовуються тільки на загальнодержавних виборах.

8. Абзац перший частини сьомої коментованої статті встановлює основні характеристики виборчих дільниць, які мають бути визначені при їх утворенні.

Кожна виборча дільниця має свій індивідуальний порядковий номер, який їй присвоюється при утворенні. Спосіб встановлення такого номера для постійних виборчих дільниць визначений пунктом 9.2 Порядку утворення виборчих дільниць на постійній основі. Відповідно до цього пункту, порядковий номер виборчої дільниці складається з шести цифр. Для звичайних та спеціальних виборчих дільниць перші дві цифри номера визначаються за порядковим номером регіону України, зазначеного в частині другій статті 133 Конституції, відповідно до Державного класифікатора ДК «Класифікатор об'єктів адміністративно-територіального устрою України»<sup>141</sup>, затвердженого наказом Дер-

<sup>139</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 117 «Про утворення звичайних та спеціальних виборчих дільниць на постійній основі». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0117359-20>.

<sup>140</sup> Див., наприклад: Постанова Центральної виборчої комісії від 26 серпня 2021 року № 316 «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 117». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0316359-21>.

<sup>141</sup> Державний класифікатор ДК 014–97 «Класифікатор об'єктів адміністративно-територіального устрою України» від 31 жовтня 1997 року. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st\\_kls/op\\_koatuu\\_2016.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_koatuu_2016.htm). Втратив чинність на підставі наказу Міністерства розвитку громад та територій України від 26 листопада 2020 року № 290 (з наступними змінами), яким затверджено Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць

жстандарту України від 31 жовтня 1997 року № 659. Подальші чотири цифри номера постійної виборчої дільниці визначаються черговістю утворення цих дільниць.

Отже, номери постійних виборчих дільниць, утворених у межах Автономної Республіки Крим, починаються з цифр 01; у межах Вінницької області — 05; Волинської області — 07; Дніпропетровської області — 12; Донецької області — 14; Житомирської області — 18; Закарпатської області — 21; Запорізької області — 23; Івано-Франківської області — 26; Київської області — 32; Кіровоградської області — 35; Луганської області — 44; Львівської області — 46; Миколаївської області — 48; Одеської області — 51; Полтавської області — 53; Рівненської області — 56; Сумської області — 59; Тернопільської області — 61; Харківської області — 63; Херсонської області — 65; Хмельницької області — 68; Черкаської області — 71; Чернівецької області — 73; Чернігівської області — 74; міста Києва — 80; міста Севастополя — 85. Порядковий номер постійної закордонної виборчої дільниці починається із цифр 90.

Відповідно до роз'яснень Центральної виборчої комісії, тимчасовим спеціальним виборчим дільницям, які утворювалися під час виборчого процесу окружними виборчими комісіями (див. коментар до статті 30 цього Кодексу), присвоювалися номери 000001, 000002 і т. д.<sup>142</sup> Такі номери тимчасових виборчих дільниць могли повторюватися в різних територіальних виборчих округах. На цей час зазначені роз'яснення втратили силу; нового роз'яснення щодо нумерації тимчасових спеціальних виборчих дільниць на час написання цього Кодексу Центральна виборча комісія не надала.

---

та територій територіальних громад (URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/administratyvno/kodyfikator-administratyvno-terytorialnyh-odnyncz-ta-terytorij-terytorialnyh-gromad/kodyfikator-administratyvno-terytorialnyh-odnyncz-ta-terytorij-terytorialnyh-gromad-2020-11-26>). Зауважимо, однак, що нумерація регіонів України, зазначених у частині другій статті 133 Конституції, вказаним Кодифікатором не змінена порівняно з нумерацією, яка була визначена згаданим вище Класифікатором.

<sup>142</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 7 вересня 2012 року № 813 «Про Роз'яснення щодо визначення окружною виборчою комісією з виборів народних депутатів України порядкового номера спеціальної виборчої дільниці, що існує на тимчасовій основі». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0813359-12>; Постанова Центральної виборчої комісії від 8 квітня 2014 року № 225 «Про Роз'яснення щодо визначення окружною виборчою комісією з виборів Президента України порядкового номера спеціальної виборчої дільниці, що існує на тимчасовій основі». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0225359-14>. Обидві постанови втратили чинність на підставі постанови Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 131.

Кожна виборча дільниця повинна мати окреме приміщення для голосування виборців, а також робоче приміщення відповідної дільничної виборчої комісії, яке вважається місцем знаходження виборчої комісії. Таким чином, виборча дільниця характеризується адресами цих приміщень, які (адреси) можуть збігатися (і, як правило, збігаються). До приміщення для голосування та приміщення дільничної виборчої комісії, зокрема їх розміру та обладнання, встановлюються вимоги: загальні — цим Кодексом, а більш детальні — Центральною виборчою комісією (див. коментар до статті 62 цього Кодексу).

9. Частина восьма коментованої статті передбачає можливість внесення змін як до переліку наявних виборчих дільниць, що існують на постійній основі, так і до їхніх характеристик — зміни їхніх меж, адреси приміщення для голосування та місця знаходження дільничної виборчої комісії та інших відомостей про виборчі дільниці.

Зміни до переліку наявних постійних виборчих дільниць вносяться внаслідок утворення нової виборчої дільниці, ліквідації попередньо утвореної виборчої дільниці або тимчасового закриття наявної виборчої дільниці.

Зміна меж постійної виборчої дільниці, як правило, пов'язана зі збільшенням чи зменшенням кількості виборців на відповідній території (у відповідному закладі чи установі) з виходом поза кількісні межі, встановлені абзацом першим частини четвертої коментованої статті (див. коментар вище), що може супроводжуватися утворенням нової або ліквідацією наявної суміжної виборчої дільниці.

Підстави і порядок внесення зазначених змін до переліку та характеристик постійних виборчих дільниць встановлено згаданим вище Порядком утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про утворені виборчі дільниці, затвердженим постановою Центральної виборчої комісії № 116 від 25 червня 2020 року.

Відповідно до пункту 2.1 Порядку, нова *звичайна* виборча дільниця на постійній основі може бути утворена у разі наявності в Державному реєстрі виборців записів стосовно виборців, яких неможливо або недоцільно віднести до виборчих дільниць, що існують на постійній основі (у зв'язку зі зміною в адміністративно-територіальному устрої України, найменуванням нової вулиці, присвоєнням номера новому житловому будинку тощо), або збільшення кількості виборців на звичайній виборчій дільниці понад 2 500 (крім виняткових випадків) у разі неможливості чи недоцільності віднесення таких виборців до суміжних виборчих дільниць. Відповідно до пункту 3.1 Порядку, нова *спеціаль-*

на виборча дільниця може бути утворена на постійній основі у зв'язку з утворенням нового стаціонарного закладу охорони здоров'я, полярної станції України, установи виконання покарань, слідчого ізолятора; необхідністю утворення виборчої дільниці в наявному стаціонарному закладі охорони здоров'я, установі виконання покарань, слідчому ізоляторі; збільшенням орієнтовної кількості виборців на спеціальній виборчій дільниці, утвореній на постійній основі, понад 2 500 осіб. Відповідно до пункту 4.1 Порядку, нова *закордонна* виборча дільниця може бути утворена на постійній основі у зв'язку з відкриттям нової закордонної дипломатичної установи України; дислокацією нової військової частини (формування) за межами України; в інших випадках у разі існування обгрунтованої необхідності, визначеної Міністерством закордонних справ України.

Відповідно до пункту 1.8. Порядку, постійна виборча дільниця може бути утворена лише поза строками виборчого процесу відповідних виборів. Отже, під час виборчого процесу нова постійна виборча дільниця для підготовки та проведення відповідних виборів не може бути утворена.

Підстави для *ліквідації* наявної постійної виборчої дільниці, визначені пунктом 8.1 Порядку, залежать від типу дільниці. Зокрема, звичайна виборча дільниця ліквідується в разі недоцільності її існування у зв'язку зі зменшенням кількості виборців на виборчій дільниці, якщо є можливість віднести виборців до суміжних виборчих дільниць. Спеціальна виборча дільниця ліквідується в разі закриття (ліквідації) закладу, установи, полярної станції України, де вона була утворена, або якщо подальше існування спеціальної виборчої дільниці в стаціонарному закладі охорони здоров'я недоцільне у зв'язку зі змінами в організації надання медичних послуг. Закордонна виборча дільниця ліквідується внаслідок закриття закордонної дипломатичної установи України, передислокації військової частини (формування), дислокованої за межами України, а також в інших випадках за поданням Міністерства закордонних справ України. Крім того, постійна виборча дільниця будь-якого типу може бути ліквідована в разі виникнення обставин, які об'єктивно унеможливають використання визначених приміщень для голосування та/або розміщення дільничної виборчої комісії в умовах відсутності інших приміщень, придатних для відповідного використання; подібні обставини переважно пов'язані з проблемами гарантування безпеки приміщення для голосування на виборчій дільниці, а також виборців та членів дільничної виборчої комісії.

Відповідно до частини восьмої коментованої статті, пункт 7.1 зазначеного Порядку також встановлює можливість тимчасового за-

криття спеціальної виборчої дільниці у зв'язку з тимчасовим припиненням діяльності стаціонарного закладу охорони здоров'я, установи виконання покарань, слідчого ізолятора, полярної станції України, де була утворена виборча дільниця на постійній основі.

Зміна меж, адреси приміщень виборчої дільниці може відбутися в будь-який час поза виборчим процесом. Водночас під час виборчого процесу відповідних виборів межі виборчої дільниці, що використовується для організації підготовки і проведення голосування на цих виборах, можуть бути змінені лише у зв'язку з необхідністю віднесення до цієї виборчої дільниці житлового будинку, який не входить до меж жодної виборчої дільниці. Опис меж виборчої дільниці також може бути змінено під час виборчого процесу відповідних виборів у випадку, якщо такі зміни не впливають на межі цієї виборчої дільниці (її територію).

Під час виборчого процесу відповідних виборів подання щодо зміни адреси приміщення для голосування та/або адреси приміщення дільничної виборчої комісії виборчої дільниці може бути внесено не пізніше як за двадцять днів до дня голосування. Центральна виборча комісія може розглянути подання щодо зміни адреси приміщення для голосування та/або адреси приміщення дільничної виборчої комісії виборчої дільниці, яке надійшло пізніше ніж за двадцять днів до дня голосування, в разі виникнення обставин, які унеможливають їх використання, та змінити адресу приміщення для голосування та/або адресу приміщення дільничної виборчої комісії виборчої дільниці. У цьому випадку суб'єкти внесення подання зобов'язані забезпечити інформування виборців про відповідні зміни адреси приміщення для голосування та/або адреси приміщення дільничної виборчої комісії виборчої дільниці.

Як уже зазначалося, Порядок утворення виборчих дільниць на постійній основі визначає не лише вчинення відповідних дій Центральною виборчою комісією, а й також спосіб дій інших суб'єктів — районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих комітетів міських (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, а також (стосовно закордонних виборчих дільниць) Міністерством закордонних справ України, які уповноважені вносити відповідні подання. Тому відповідні норми доцільно внести до положень Кодексу.

### Стаття 29. Звичайна виборча дільниця

1. Звичайна виборча дільниця призначена для організації та проведення голосування виборців за місцем їх проживання.

2. Звичайна виборча дільниця має територію з визначеними межами та порядковий номер, які визначаються Центральною виборчою комісією.

3. Звичайні виборчі дільниці використовуються для підготовки, організації та проведення голосування на загальнодержавних і місцевих виборах.

1. Звичайні виборчі дільниці є найбільш поширеними територіальними виборчими одиницями. Відповідно до частини першої коментованої статті, вони утворюються для організації та проведення голосування виборців за місцем їх проживання. Неоднозначне розуміння вітчизняним законодавством поняття «місце проживання» (див. коментар до статті 7 цього Кодексу) змушує уточнити зміст нормативного визначення звичайних виборчих дільниць.

Попри те, що і Закон «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні», і Цивільний кодекс України ототожнюють *місце проживання* і *житло*, наведене в частині першій коментованої статті визначення не слід розуміти буквально у тому сенсі, що звичайна виборча дільниця призначена для проведення голосування всіх виборців у їхніх житлах. Як уже зазначалося, кожна виборча дільниця має приміщення для голосування, у якому проводиться голосування виборців у день виборів.

Слід мати на увазі, що в рамках регулювання Виборчого кодексу виборець відноситься до тої чи іншої територіальної виборчої одиниці на основі його *виборчої адреси*, визначеної відповідно до статті 8 Закону «Про Державний реєстр виборців» (див. коментар до статті 39 цього Кодексу). Виборча адреса виборця, взагалі кажучи, — це адреса, за якою зареєстровано його місце проживання відповідно до Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Однак за зверненням виборця орган ведення Реєстру може визначити іншу виборчу адресу виборця, яка не збігається з зареєстрованим місцем його проживання. Крім того, виборча адреса виборця, який не має зареєстрованого місця проживання, визначається за погодженням із установою, яка веде облік бездомних осіб, або соціальною службою, у складі якої утворено структурний підрозділ для ведення обліку бездомних осіб, або органом ведення Реєстру за зверненням виборця (частини друга — четверта статті 8 Закону «Про Державний реєстр виборців»).

Таким чином, звичайна виборча дільниця — це територіальна виборча одиниця, призначена для організації голосування виборців, які мають виборчу адресу, віднесену до цієї дільниці.

Особливістю звичайних виборчих дільниць є те, що вони функціонують на постійній основі.

2. Звичайна виборча дільниця охоплює собою певну територію, до якої належать виборчі адреси виборців, віднесених до цієї дільниці, з визначеними межами цієї території. При встановленні цих меж мають бути дотримані вимоги щодо кількості виборців на дільниці, а також цілісності (зв'язності) території виборчої дільниці, яка повинна не порушувати меж території територіальної громади, а в місті з районним поділом — території відповідного району в місті.

Можливі способи окреслення території звичайної виборчої дільниці або окреслення її меж визначені пунктом 2.4 Порядку утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про утворені виборчі дільниці, затвердженим постановою Центральної виборчої комісії<sup>143</sup>. Зокрема, якщо в описі меж зазначено лише назву населеного пункту (населених пунктів), це означає, що вся територія цього населеного пункту (населених пунктів) є територією звичайної виборчої дільниці. Якщо в описі меж вказана певна вулиця (проспект, бульвар, площа, провулок) без зазначення номерів будинків, це означає, що до виборчої дільниці належать усі житлові будинки, розташовані на цій вулиці (проспекті і т. ін.). Номери будинків, розташованих на певній вулиці (проспекті і т. ін.), зазначаються в тому разі, якщо лише частина будинків належать до цієї дільниці.

Однак до звичайної виборчої дільниці не відносяться виборці у місця тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування — закладах та установах, у яких утворюються спеціальні виборчі дільниці (див. коментар до статті 30 цього Кодексу).

Усі фактори, пов'язані з точним визначенням меж дільниць і місця проживання виборців при утворенні звичайних виборчих дільниць треба брати до уваги, бо їх неврахування мають наслідком непорозуміння, конфлікти, і можуть спричинити порушення виборчих прав громадян та можливі зловживання під час виборчого процесу.

Облік звичайних виборчих дільниць, що існують на постійній основі, веде Центральна виборча комісія з використанням автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців»; такий облік передбачає внесення до цієї системи відомостей про виборчі дільниці, утворені на постійній основі за рішенням Цен-

<sup>143</sup> Постанова Центральної виборчої комісії «Про Порядок утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про утворені виборчі дільниці» № 116 від 25 червня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0116359-20>.

тральної виборчої комісії, а також додаткових відомостей щодо приміщень дільничних виборчих комісій та приміщень для голосування виборчих дільниць, утворених на постійній основі, які подають районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі комітети міських рад безпосередньо до відповідних органів ведення Державного реєстру виборців.

3. Частина третя коментованої статті нагадує, що звичайні виборчі дільниці використовуються для підготовки, організації та проведення голосування як загальнодержавних (президентських і парламентських), так і місцевих виборів. Це природно, бо звичайні виборчі дільниці утворені в межах населених пунктів, де проживають громадяни України, що належать до відповідних територіальних громад і, відповідно до статей 140 і 141 Конституції, беруть участь у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема обирають місцеві ради та сільських, селищних, міських голів. Оскільки звичайні виборчі дільниці є постійними, то жодна специфіка їх утворення залежно від виду виборів законодавством не передбачена.

### **Стаття 30. Спеціальна виборча дільниця**

1. Спеціальні виборчі дільниці утворюються у стаціонарних закладах охорони здоров'я, в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах, на судах, які в день голосування перебувають у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування.

*Не допускається утворення однієї спеціальної виборчої дільниці для двох і більше закладів чи установ.*

*Центральна виборча комісія може утворювати постійні спеціальні виборчі дільниці у стаціонарних закладах охорони здоров'я, на полярних станціях України, в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах.*

2. Спеціальні виборчі дільниці утворюються таким чином, щоб виборці могли проголосувати, не порушуючи режиму перебування в закладі (установі).

3. Метою забезпечення режиму перебування виборців у відповідному закладі (установі) допускається утворення в одному закладі (установі) більше ніж однієї спеціальної виборчої дільниці.

3. Спеціальна виборча дільниця визначається закладом, установою, судом, полярною станцією України, військовою частиною (формуванням), в яких вона утворена. Спеціальна виборча дільниця має порядковий номер, адресу (місцезнаходження) закладу, установи, полярної станції України, місце дислокації військової частини (формування), визначені Центральною виборчою комісією чи окружною виборчою комісією, або характеризується назвою та портом приписки судна.

4. Спеціальні виборчі дільниці, що існують на тимчасовій основі, утворюються на загальнодержавних виборах окружними виборчими комісіями не пізніше як за



тридцять днів до дня голосування на виборах Президента України та не пізніше як за дев'янадцять днів до дня голосування на виборах народних депутатів України на підставі подань районних, районних у містах державних адміністрацій чи виконавчих комітетів міських рад міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення, форма яких затверджується Центральною виборчою комісією. Зазначені подання повинні надійти до відповідної окружної виборчої комісії не пізніше як за тридцять п'ять днів до дня голосування на виборах Президента України та не пізніше як за двадцять чотири дні до дня голосування на виборах народних депутатів України.

5. У винятковому випадку у разі утворення нового стаціонарного закладу охорони здоров'я, установи виконання покарань, слідчого ізолятора чи іншого закладу (установи) з тимчасовим перебуванням виборців з обмеженими можливостями пересування, непередбаченого виходу у плавання судна під Державним Прапором України, на території військової частини (формування) спеціальна виборча дільниця може утворюватися Центральною виборчою комісією не пізніше як за десять днів до дня голосування за поданням відповідно окружної виборчої комісії чи Міністерства оборони України.

6. Для підготовки та проведення голосування і підрахунку голосів виборців на місцевих виборах використовуються спеціальні виборчі дільниці, що існують на постійній основі у стаціонарних закладах охорони здоров'я.

1. Коментована стаття встановлює підстави та загальний порядок утворення спеціальних виборчих дільниць. Більш детально порядок їх утворення, ліквідації, тимчасового закриття та внесення змін до їхніх характеристик визначений Порядком утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про утворені виборчі дільниці, затвердженим постановою Центральної виборчої комісії<sup>144</sup> (див. також коментар до статті 28 цього Кодексу).

Метою існування спеціальних виборчих дільниць є забезпечення належних умов дотримання конституційного принципу загального виборчого права, безперешкодної реалізації свого права голосу виборцями, які на день проведення голосування перебувають не за місцем свого проживання (див. коментар до статті 29 цього Кодексу), а в специфічних умовах, які обмежують можливості їх вільного пересування. Такі обмеження можливостей пересування можуть виникати не лише у зв'язку з перебуванням виборця в закладі (установі) зі спеціальним режимом, а й з певними фізичними навколишніми умовами.

<sup>144</sup> Постанова Центральної виборчої комісії «Про Порядок утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про утворені виборчі дільниці» № 116 від 25 червня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0116359-20>.

До місць тимчасового перебування виборців, зазначених в абзаці першому частини першої коментованої статті, у яких обмеження свободи пересування існують внаслідок спеціального режиму, належать:

- стаціонарні заклади охорони здоров'я;
- установи виконання покарань;
- слідчі ізолятори.

До місць перебування виборців, у яких обмеження вільного пересування спричинені фізичними навколишніми умовами, належать:

- судна (і військові кораблі), які в день голосування перебувають у плаванні під Державним Прапором України;
- полярна станція України.

Зазначений перелік не вичерпний; коментована стаття передбачає можливість утворення спеціальних виборчих дільниць і в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування. Зокрема, частина п'ята коментованої статті вказує на можливість утворення спеціальної виборчої дільниці на території військової частини (формування). Хоча в основному військовослужбовці голосують на звичайних виборчих дільницях (див. коментар до статті 14 цього Кодексу), однак можливі винятки, які стосуються військових частин, дислокованих на значній відстані від населених пунктів, у яких утворено звичайні виборчі дільниці, у разі перебування на лінії розмежування в зоні операції Об'єднаних сил у Донецькій та Луганській областях чи в інших умовах бойового чергування, коли існує необхідність утворення спеціальних виборчих дільниць для забезпечення голосування військовослужбовців.

Специфічними ознаками місць, у яких утворюються спеціальні виборчі дільниці, є тимчасовість перебування виборців у таких місцях та наявність обмежень свободи пересування. Тимчасовість вказує на те, що виборець не проживає постійно в такому місці, а перебуває там протягом певного (нехай і тривалого) строку у зв'язку з певними обставинами (лікування, відбування покарання у вигляді позбавлення волі, проходження військової служби, перебування на судні у плаванні, на полярній станції тощо). Обмеження свободи пересування виборців у таких випадках означає неможливість їх прибуття для голосування на звичайну виборчу дільницю не через особисті фізичні вади, а внаслідок зовнішніх щодо них обмежень — режиму перебування (стаціонарний заклад охорони здоров'я, установа виконання покарань, військова частина) чи зовнішніх фізичних умов (судно у відкритому морі, полярна станція України). Зазначені ознаки мають бути враховані при утворенні спеціальних виборчих дільниць.

2. Перебування виборців у закладах та установах, у яких обмежується свобода пересування, підпорядковане встановленим правилам (режимам) перебування. У стаціонарних закладах охорони здоров'я встановлюється внутрішній розпорядок, яким обмежено не лише вихід хворих за межі території закладу, але й можливість пересування в межах цієї території. Строго регламентуються режими перебування засуджених осіб в установах виконання покарань. Зокрема, відповідно до статей 102 та 107 Кримінально-виконавчого кодексу України, у виправних колоніях запроваджено режим, який передбачає ізоляцію засуджених до позбавлення волі, роздільне тримання різних категорій засуджених; засудженим при цьому забороняється самовільно залишати призначену для перебування ізольовану територію. Відповідно до статті 59 Кримінально-виконавчого кодексу, засуджені до обмеження волі зобов'язані постійно перебувати в межах виправного центру, залишати його межі лише за спеціальним дозволом його адміністрації; участь у голосуванні на звичайній виборчій дільниці не передбачена зазначеною статтею як підстава дозволу для короткочасного виїзду за межі виправного центру.

У зв'язку зі специфікою режиму перебування виборців у різних профільних закладах охорони здоров'я чи в установах виконання покарань різного типу абзац другий частини першої коментованої статті передбачає неможливість утворення однієї спеціальної виборчої дільниці для двох або більшої кількості закладів чи установ. Це положення корелює з приписами частини другої коментованої статті.

Абзац третій частини першої коментованої статті встановлює обсяг повноважень Центральної виборчої комісії утворювати спеціальні виборчі дільниці. Ці повноваження обмежені утворенням спеціальних виборчих дільниць, які існують у стаціонарних закладах охорони здоров'я, на полярній станції України, в установах виконання покарань та в слідчих ізоляторах, їх ліквідацією, тимчасовим закриттям та внесенням змін до відомостей про такі дільниці<sup>145</sup>. Такі дільниці утворюються поза межами виборчого процесу і функціонують, як правило, на постійній основі. Водночас Центральна виборча комісія може утворювати і тимчасові спеціальні виборчі дільниці (див. нижче коментар до частини п'ятої цієї статті).

<sup>145</sup> 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 № 116 від 25 червня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0116359-20>.

3. При утворенні спеціальних виборчих дільниць повинна братися до уваги специфіка закладів, установ та інших місць тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування. Частина друга коментованої статті визначає вимогу, яка має бути врахована при утворенні спеціальних виборчих дільниць: такі дільниці повинні забезпечити можливість виборцям проголосувати, не порушуючи режиму перебування в закладі чи установі (див. коментар вище), і водночас гарантувати, щоб право голосу реалізувалося ними відповідно до передбачених статтею 71 Конституції принципів виборчого права, зокрема загального та рівного права голосу і вільного волевиявлення шляхом таємного голосування. При цьому слід враховувати, що умови (режим) перебування різних категорій осіб в одному і тому ж закладі чи установі може відрізнятись, внаслідок чого вони не можуть голосувати в тих же приміщеннях. Зокрема, неприпустиме сумісне голосування інфекційних хворих з іншими хворими, що перебувають у тому ж закладі охорони здоров'я; різні підрозділи (відділення) того ж закладу можуть бути розміщені в різних, просторово віддалених приміщеннях, що виключає переміщення хворих з одного приміщення в інше. В установах виконання покарань утворюються дільниці з різним режимом утримання засуджених (стаття 94 Кримінально-виконавчого кодексу України); при цьому контакти засуджених, що перебувають у різних дільницях, строго обмежені чи заборонені.

Існують також особливості перебування військовослужбовців на території дислокації військової частини (формування), розміщеної на значній відстані від населених пунктів або в зоні операції Об'єднаних сил.

У зв'язку з такими особливостями умов (режимів) перебування виборців у зазначених закладах чи установах та необхідності їх строгого дотримання абзац другий частини другої коментованої статті дозволяє утворення в одному закладі (одній установі) більше ніж однієї спеціальної виборчої дільниці для голосування виборців, які перебувають у різних умовах (різних режимах тримання) або в територіально віддалених підрозділах закладу (установи). Наприклад, під час позачергових виборів народних депутатів України 2019 року три спеціальні виборчі дільниці були утворені в Дніпровській установі виконання покарань № 4 (м. Дніпро)<sup>146</sup>; дві спеціальні виборчі дільниці — у Львівській обласній клінічній лікарні (м. Львів)<sup>147</sup>; дві спеціальні виборчі дільниці — у Клінічній лікарні № 15 Подільського району (м. Київ)<sup>148</sup>.

<sup>146</sup> Див.: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp029pt001f01=919pid100=12pf7331=25.html>.

<sup>147</sup> Див.: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp029pt001f01=919pid100=46pf7331=115.html>.

<sup>148</sup> Див.: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp029pt001f01=919pid100=80pf7331=220.html>.

4. Спеціальна виборча дільниця має характеристики, аналогічні до характеристик звичайних виборчих дільниць (див. коментар до статті 29 цього Кодексу). Однак територіальне охоплення виборців, які належать до спеціальної дільниці, визначається не встановленими межами, а тим закладом, установою, судном (кораблем), полярною станцією, військовою частиною, тобто тим місцем, де перебуває відповідна група виборців з обмеженими можливостями пересування, для забезпечення голосування яких вона призначена. Подібно до інших виборчих дільниць, спеціальній виборчій дільниці присвоюється номер (див. коментар до статті 28 цього Кодексу). Адреса приміщення для голосування та місця знаходження дільничної виборчої комісії визначається адресою закладу, установи (підрозділу закладу чи установи), військової частини, полярної станції. Виняток становлять спеціальні виборчі дільниці, що утворюються на судах (кораблях), які перебувають у плаванні під Державним Прапором України; замість адреси вони характеризуються назвою відповідного судна (корабля) та портом його приписки. Зазначимо, що ця характеристика виконує функції адреси дільниці: така спеціальна виборча дільниця належить до того ж територіального виборчого округу, що й порт приписки, незалежно від реального місця перебування судна (корабля) у плаванні на день голосування.

5. Частина четверта коментованої статті доповнює припис абзацу третього частини першої цієї ж статті, визначаючи суб'єкта утворення спеціальних виборчих дільниць, які існують на тимчасовій основі, тільки протягом виборчого процесу загальнодержавних виборів, для забезпечення голосування виборців на яких вони призначені. Таке повноваження належить окружним виборчим комісіям (див. коментар до статей 87, 144 цього Кодексу) і реалізується кожною з них у межах відповідного територіального виборчого округу.

Беручи до уваги, що в стаціонарних закладах охорони здоров'я, на полярній станції України, в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах функціонують *постійні* спеціальні виборчі дільниці, рішення щодо яких приймає Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії можуть утворювати тимчасові спеціальні виборчі комісії на судах (кораблях), які на час проведення виборів перебувають у плаванні під Державним Прапором України, у місцях тимчасової дислокації військових частин (формувань) і в інших, прямо не передбачених коментованою статтею місцях перебування виборців з обмеженими можливостями пересування, які утворюються під час виборчого процесу загальнодержавних виборів.

На відміну від постійних (у тому числі спеціальних) виборчих дільниць, порядок утворення яких визначений Центральною виборчою комісією (див. коментар до статті 28 цього Кодексу), загальні підстави і строки утворення тимчасових спеціальних виборчих дільниць визначені законодавчо. Відповідно до частини четвертої коментованої статті, підставою для прийняття окружною виборчою комісією рішення про утворення тимчасової спеціальної виборчої дільниці є обґрунтоване подання районних, районних у містах державних адміністрацій<sup>149</sup>. Саме ці органи влади володіють найбільш повною та достовірною інформацією про наявність та особливість місць тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування на підвідомчій їм території (зокрема про перебування у плаванні суден, приписаних до портів на відповідній території) і, отже, можуть об'єктивно оцінювати необхідність створення тимчасових спеціальних виборчих дільниць. Зазначені подання вносять за формою (яка повинна визначати також і відомості, що мають міститися в поданні), затвердженою Центральною виборчою комісією. Зазначимо, що постанова Центральної виборчої комісії 2014 року, якою була затверджена форма такого подання, втратила чинність на підставі постанови Центральної виборчої комісії № 131 від 25 червня 2020 року; на цей час форма такого подання жодним актом Центральної виборчої комісії не затверджена.

Частина четверта коментованої статті встановлює також строки надходження зазначених подань до окружних виборчих комісій та строки прийняття відповідних рішень окружними виборчими комісіями. Відмінності в установленні строках на виборах Президента України та на виборах народних депутатів України пов'язані з різною тривалістю відповідних виборчих процесів. Виборчий процес виборів Президента України розпочинається за дев'яносто днів (чи, у випадку позачергових виборів, на декілька днів менше) до дня голосування (див. коментар до статті 78 цього Кодексу), тоді як виборчий процес виборів народних депутатів України розпочинається за шістьдесят днів (чи на декілька днів менше у випадку позачергових виборів) до дня голосування (див. коментар до статті 136 цього Кодексу). Зазначимо, що в обох випадках встановлені строки достатні для складання

---

<sup>149</sup> Зазначимо, що районні в містах державні адміністрації передбачені лише в містах Києві та Севастополі, які, відповідно до статті 133 Конституції, мають особливий статус. Зауважимо також, що частина четверта коментованої статті визначає як суб'єкта відповідного подання також виконавчі комітети міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення; однак після адміністративно-територіальної реформи 2020 року міст з таким статусом немає, оскільки усі міста, що мали такий статус, за наслідками реформи увійшли до складу районів.

списків виборців на таких виборчих дільницях (див. коментар до статті 45 цього Кодексу) та вжиття інших заходів з метою належної організації голосування виборців на такій дільниці.

6. Особливий порядок передбачений частиною п'ятою коментованої статті для утворення спеціальних виборчих дільниць у виняткових випадках під час виборчого процесу загальнодержавних виборів у пізніші строки. До числа таких виняткових випадків, належать:

- утворення нового стаціонарного закладу охорони здоров'я, нової установи виконання покарань, нового слідчого ізолятора чи іншого закладу (установи) з тимчасовим перебуванням виборців з обмеженими можливостями пересування;
- непередбаченого виходу в плавання судна (корабля) під Державним Прапором України,
- непередбаченого утворення (передислокації) військової частини (формування) на значну відстань від населених пунктів чи в зоні операції Об'єднаних сил.

Цей перелік виняткових випадків слід вважати вичерпним. Метою дозволу утворення тимчасових спеціальних виборчих дільниць у зазначених випадках є виконання обов'язку держави щодо забезпечення умов для реалізації права голосу виборцям, які перебувають у зазначених місцях з обмеженими можливостями пересування. Водночас строки утворення таких дільниць у виняткових випадках — не пізніше як за десять днів до дня голосування — максимально стислі; їх скорочення практично неможливе з огляду на необхідність утворення дільничних виборчих комісій таких дільниць (див. коментарі до статей 85, 141 цього Кодексу), складання списків виборців та виготовлення необхідної кількості виборчих бюлетенів для цих дільниць (див. коментарі до статей 113, 168 цього Кодексу).

Винятковість ситуації з утворенням таких виборчих дільниць підкреслена тим, що суб'єктом прийняття відповідного рішення визначена не окружна, а Центральна виборча комісія. Таке рішення приймається на основі подання відповідної окружної комісії (яка, своєю чергою, очевидно, отримує відповідне звернення від районної державної адміністрації) або Міністерства оборони України (якщо дільниця утворюється в місці дислокації військової частини). Строк внесення такого подання не встановлений, однак, очевидно, подання має надійти до закінчення десятиденного строку, встановленого для прийняття рішення про утворення спеціальної виборчої дільниці у винятковому випадку.

7. Частина шоста статті коментованої статті має уточнювальний характер; вона стверджує, що на місцевих виборах для підготовки та проведення голосування і підрахунку голосів виборців використовуються лише спеціальні виборчі дільниці, що існують на постійній основі в стаціонарних закладах охорони здоров'я. Постійні спеціальні виборчі дільниці в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах, на полярній станції України не належать до системи територіальної організації місцевих виборів, а тимчасові спеціальні виборчі дільниці, у тому числі на судах (кораблях), що перебувають у плаванні під Державним Прапором України, у місцях дислокації військових частин (формувань) та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування, не утворюються.

Таке звужене використання спеціальних виборчих дільниць природно пов'язане зі специфікою суб'єкта права голосу на місцевих виборах у зв'язку із застосуванням додаткового цензу осілості у формі вимоги належності виборця до певної територіальної громади (див. коментар до статті 7 цього Кодексу).

Слід зауважити, що положення частини шостої коментованої статті за своїм предметом природно належить до Книги четвертої «Місцеві вибори». Водночас відповідні приписи відсутні у статтях, присвячених територіальній організації місцевих виборів (див. коментарі до статей 198–201 цього Кодексу).

### **Стаття 31. Закордонна виборча дільниця**

*1. Закордонна виборча дільниця призначена для організації та проведення голосування виборців, які проживають або на день проведення голосування на виборах перебувають на відповідній території іноземної держави.*

*2. Закордонні виборчі дільниці утворюються Центральною виборчою комісією при закордонних дипломатичних установах України, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України.*

*3. Закордонна виборча дільниця має приміщення для голосування у приміщенні закордонної дипломатичної установи України або у місці дислокації військової частини (формування) за межами України.*

*4. Закордонна виборча дільниця має порядковий номер, адресу приміщення для голосування та адресу приміщення дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці.*

*5. Закордонні виборчі дільниці використовуються для підготовки та проведення голосування на загальнодержавних виборах.*

1. Останнім часом внаслідок розширення міжнародних зв'язків України, поширенням практики виїзду наших співвітчизників за межі



України у відрядження, екскурсійні подорожі, для працевлаштування, навчання, участю українських військовослужбовців у виконанні миротворчих місій випадків проживання чи тимчасового перебування наших громадян на території іноземної держави все більшає. Тому питання створення умов для голосування громадян України за кордоном стає дедалі більш актуальним.

Голосування виборців за кордоном для європейських держав — відносно нове явище, яке отримало поширення протягом останніх десятиліть. Навіть у розвинутих демократичних країнах громадянам, які проживали або на день проведення голосування на виборах перебували на території іноземної держави, право голосу тривалий час не надавалося. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччини та Великій Британії на законодавчому рівні таке право було запроваджене тільки у 80-х роках, а в Канаді і Японії — у 90-х роках ХХ ст.

Кодекс належної практики у виборчих справах — еталонний документ Ради Європи, прийнятий у 2002 році — розглядає надання права голосу громадянам, які проживають за кордоном, як можливість<sup>150</sup>. Однак у Доповіді про голосування за межами країни 2011 року Венеційська комісія відзначає, що хоча існує різна практика, абсолютна більшість із 57 держав — членів Венеційської комісії у той чи інший спосіб надають своїм громадянам, які проживають чи перебувають за кордоном, право голосу на загальнодержавних виборах<sup>151</sup>; у світі близько 115 країн, що законодавчо дозволяють виборцям, які постійно або тимчасово проживають за межами країни, реалізувати своє право голосу на території іноземної держави<sup>152</sup>.

Значний вплив на ситуацію щодо голосування за межами держави справляє позиція Європейського суду з прав людини, викладена в рішенні Великої Палати Суду у справі *«Сітаропулос і Джіакумопулос проти Греції»* від 15 березня 2012 року. У цьому рішенні Суд, зокрема, вказав: «Взагалі кажучи, стаття 3 Протоколу № 1 не вимагає запровадження договірними державами заходів, які б дозволяли особам, які

<sup>150</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD(2002)023rev2-cor, пункт I.1.1.c.v. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

<sup>151</sup> Venice Commission. Report on out-of-country voting (CDL-AD(2011)022). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e). Укр. переклад див.: Доповідь про голосування за межами країни (CDL-AD(2011)022). *Європейський демократичний довідник у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 377.

<sup>152</sup> Див.: Voting from Abroad. The International IDEA Handbook / A. Ellis e. a. Stockholm: International IDEA; Mexico: IFE, 2007. P. 11, 41–45.

проживають за кордоном, реалізовувати своє право голосу за місцем проживання. Однак, оскільки в демократичній державі презумпція має бути на користь інклюзивності..., такі заходи є в дусі цього положення»<sup>153</sup>. Тим самим Суд нагадав, що міжнародні правові стандарти, зокрема встановлені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, є мінімальними вимогами, і держави вільні у своєму національному законодавстві встановлювати вищий рівень забезпечення прав і свобод, ніж передбачений Конвенцією.

2. Конституційний принцип рівного виборчого права (стаття 71 Конституції), будучи частковим проявом загальноправового принципу рівності (стаття 24 Конституції), гарантує право голосу на загальнодержавних виборах для кожного громадянина-виборця. Конституційний обов'язок держави полягає в тому, щоб забезпечити умови для реалізації цього права для всіх виборців<sup>154</sup>, зокрема, незалежно від їхнього місця проживання (перебування). Утворення та функціонування виборчих дільниць поза межами України забезпечує виконання державою цього обов'язку щодо громадян-виборців, які проживають (перебувають) за кордоном.

Засіб забезпечення цього обов'язку — закордонні виборчі дільниці — територіальні виборчі одиниці, що утворюються на постійній основі для організації та проведення голосування на загальнодержавних виборах виборців, які проживають або на день проведення голосування на виборах перебувають на території іноземних держав.

Закордонні виборчі дільниці мають власні межі і, таким чином, охоплюють певну територію. Межі закордонної виборчої дільниці можуть охоплювати територію іноземної держави або її частину (окремий консульський округ чи декілька консульських округів); зрідка — також територію (частину території) суміжної іноземної держави. Однак територія не визначається коментованою статтею як характеристика закордонної виборчої дільниці; це пов'язано з тим, що тут йдеться про територію іноземних держав. Тому закордонні виборчі дільниці лише умовно можна вважати територіальними одиницями: вони охоплюють насамперед громадян України — виборців за критерієм проживання чи перебування на відповідній території.

Те, що закордонні виборчі дільниці утворюються поза межами, в яких здійснюється державний суверенітет України, є їх принциповою

<sup>153</sup> European Court for Human Rights. Case of *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece*. Judgment of 15 March 2012, para. 71. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109579>.

<sup>154</sup> Див., наприклад: Постанова Верховного Суду від 10 січня 2019 року у справі № 855/1/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79088674>.

особливістю порівняно з іншими виборчими дільницями. На території іноземних держав, взагалі кажучи, не діє законодавство України (хоча громадяни України зобов'язані його дотримуватися), а можливості забезпечити захист і безпеку як виборців, так і приміщень для голосування, обмежені. Тому питання безпеки при проведенні голосування виборців на території іноземної держави повинні постійно контролюватися Міністерством закордонних справ України та Центральною виборчою комісією. На вимогу гарантування безпеки проведення голосування та знаходження необхідного балансу із забезпеченням принципу загального виборчого права звернув увагу Європейський суд з прав людини<sup>155</sup>.

Прикладом реалізації такого балансу з метою гарантування безпеки виборців, які беруть участь у голосуванні на території іноземної держави, стала постанова Центральної виборчої комісії від 31 грудня 2018 року № 274, якою було ліквідовано п'ять закордонних виборчих дільниць на території Російської Федерації з віднесенням виборців, які належали до цих дільниць, до інших закордонних виборчих дільниць, утворених у Тбілісі (Грузія), Астані (сьогодні — Нур-Султан, Казахстан) та Гельсінкі (Фінляндія)<sup>156</sup>. Зазначена постанова була прийнята на підставі подання Міністерства закордонних справ України, яке містило обґрунтування необхідності ліквідації закордонних виборчих дільниць, розташованих у Російській Федерації, існуванням ризиків і загроз проведення виборів на цих дільницях. Оцінюючи правомірність такого рішення, Верховний Суд вказав, що таке рішення обґрунтоване тим, що в Російській Федерації, яка здійснює військову агресію проти України, існують особливі ризики і загрози проведення виборів на закордонних виборчих дільницях<sup>157</sup>. Тому Суд визнав правомірним рішення про ліквідацію зазначених виборчих дільниць з об'єктивних причин задля гарантування безпеки громадян<sup>158</sup>.

<sup>155</sup> European Court for Human Rights. Case of *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece*. Judgment of 15 March 2012, para. 73. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-109579>.

<sup>156</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 31 грудня 2018 року № 274 «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 12 квітня 2012 року № 67». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0274359-18>.

<sup>157</sup> Постанова Верховного Суду від 10 січня 2019 року у справі № 855/1/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79088674>; див. також: Постанова Верховного Суду від 10 січня 2019 року у справі № 855/3/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79088713>.

<sup>158</sup> Постанова Верховного Суду від 10 січня 2019 року у справі № 855/4/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79124907>.

3. Частина друга коментованої статті визначає суб'єкта утворення закордонних виборчих дільниць, а також місця їх утворення.

Закордонні виборчі дільниці утворюються і функціонують на постійній основі. Повноваження утворювати, ліквідувати, змінювати межі закордонних виборчих дільниць належить Центральній виборчій комісії. Ці повноваження Комісія здійснює у тісній взаємодії з Міністерством закордонних справ України, до повноважень якого віднесено сприяння проведенню за кордоном всеукраїнського референдуму, виборів Президента України та народних депутатів України<sup>159</sup>.

Основний вид закордонних виборчих дільниць — це дільниці, утворені при закордонних дипломатичних установах України.

Відповідно до частини четвертої статті 5 Закону «Про дипломатичну службу», до закордонних дипломатичних установ України належать:

- 1) Посольство України;
- 2) Посольство України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві;
- 3) Постійне представництво України при міжнародній організації;
- 4) Представництво України при міжнародній організації;
- 5) Місія України при міжнародній організації;
- 6) консульська установа України (Генеральне консульство України, Консульство України, Віце-консульство України, Консульське агентство України).

Положення про закордонні дипломатичні установи України затверджено Указом Президента України<sup>160</sup>.

Виборчі дільниці, утворені при закордонних дипломатичних установах України, призначаються для організації та проведення голосування українських виборців, які з різних підстав проживають або на день проведення голосування на виборах перебувають у закордонній поїздки (відрадження, відпустка, участь у міжнародних заходах) на відповідній території іноземної держави.

Однак існує ще одна категорія громадян-виборців, для яких держава зобов'язана забезпечити можливість голосування на загальнодержавних виборах. Україна бере участь у миротворчих місіях у різних регіонах світу під егідою Організації Об'єднаних Націй чи Організації з

<sup>159</sup> Положення про Міністерство закордонних справ України. Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 року № 281; підпункт 73 пункту 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-p>.

<sup>160</sup> Указ Президента України від 15 березня 2021 року № 99/2021 «Про Положення про закордонні дипломатичні установи України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99/2021>.

безпеки і співробітництва в Європі, надаючи для цього обмежені контингенти українських військовослужбовців. На цей час військовослужбовці України залучені до кількох таких місій, зокрема, у Демократичній Республіці Конго та Кот-д'Івуарі (Африка), у складі Міжнародних сил з підтримки миру в Косово (Європа). Для голосування військовослужбовців України в місцях дислокації відповідних військових частин (формувань) на території іноземних держав також утворюють закордонні виборчі дільниці.

Отже, два види закордонних виборчих дільниць відрізняються за статусом виборців, для голосування яких ці дільниці призначені, та умовами їх перебування (можливостями вільно пересуватися). Відмінності між ними подібні до відмінностей між звичайними та спеціальними виборчими дільницями (див. коментарі до статей 29 та 30 цього Кодексу).

Вітчизняний законодавець не визначає необхідну кількість виборців за кордоном для утворення закордонної виборчої дільниці, як і саму кількість таких виборчих дільниць для формування закордонного виборчого округу (формально він може існувати й за наявності тільки однієї закордонної виборчої дільниці). Кількість закордонних виборчих дільниць не стала. Центральна виборча комісія на підставі подань Міністерства закордонних справ України регулярно вносить зміни до переліку закордонних виборчих дільниць, утворюючи нові чи приймаючи рішення про ліквідацію інших. На президентських виборах 2004 року було створено 123 закордонні виборчі дільниці, на чергових парламентських виборах 2006 року їх було 116, на позачергових парламентських виборах 2007 року — 115, на президентських виборах 2010 року — 113, на парламентських виборах 2012 року — 116, на позачергових президентських виборах 2014 року — 114, на чергових президентських і позачергових парламентських виборах 2019 року нараховувалося відповідно 101 та 102 закордонні виборчі дільниці.

Відповідно до Порядку утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про утворені виборчі дільниці, утворення нової закордонної виборчої дільниці, ліквідації закордонної виборчої дільниці, зміни меж чи інших відомостей про закордонну виборчу дільницю здійснюється за поданням Міністерства закордонних справ України<sup>161</sup>. Такі рішення Центральна виборча комісія може приймати лише поза часовими ме-

<sup>161</sup> 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 дільниці № 116 від 25 червня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0116359-20>.

жами виборчого процесу загальнодержавних виборів. Підставою для утворення нової закордонної виборчої дільниці може бути утворення нової закордонної дипломатичної установи України, дислокація нової військової частини (формування) за межами України, а також в інших випадках у разі існування обґрунтованої необхідності. Ліквідація закордонної виборчої дільниці здійснюється в разі закриття закордонної дипломатичної установи України, передислокації військової частини (формування), дислокованої за межами України, або в інших випадках за поданням Міністерства закордонних справ України.

4. Частина третя коментованої статті визначає місце знаходження приміщення для голосування на закордонній виборчій дільниці.

Для основного виду закордонних виборчих дільниць, утворених при закордонних дипломатичних установах України, встановлена вимога, щоб приміщення для голосування такої дільниці було розміщене в приміщенні закордонної дипломатичної установи України. Ця вимога пов'язана з необхідністю гарантування певної безпеки як самих виборців при їх голосуванні, так і виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації. Відповідно до статті 22 Віденської конвенції про дипломатичні зносини, приміщення дипломатичного представництва недоторканні; представники влади держави перебування не можуть вступати в ці приміщення інакше, як за згодою глави представництва<sup>162</sup>. Аналогічні умови недоторканності встановлені для консульських установ, очолюваних штатними (не почесними) консулами (стаття 31 Віденської конвенції про консульські зносини<sup>163</sup>).

У зв'язку з вимогою щодо приміщення для голосування необхідно звернути увагу на дипломатичну установу, передбачену пунктом 2 частини четвертої статті 5 Закону «Про дипломатичну службу», — Посольство України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві. Відповідно до пункту 10 Положення про закордонні дипломатичні установи України<sup>164</sup>, «Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві є вищим офіційним представником України у державі акредитації, в якій не утворено закордонну дипломатичну установу України». Як пояснив Міністр закордонних

<sup>162</sup> Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961. URL: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf)

<sup>163</sup> Vienna Convention on Consular Relation 1963. URL: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_2\\_1963.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf).

<sup>164</sup> Положення про закордонні дипломатичні установи України. Затверджене Указом Президента України від 15 березня 2021 року № 99/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99/2021>.

справ України, таке посольство фізично знаходиться в Україні та забезпечує присутність нашої держави в іноземній країні дистанційно. В еру тотального онлайн така установа може виконувати практично всі ті самі функції, що й фізично розташована у країні перебування<sup>165</sup>. Очевидно, однак, що, всупереч думці міністра, функцію забезпечення утворення закордонної виборчої дільниці таке посольство забезпечити не може через фізичний брак приміщення дипломатичної установи в країні перебування. Таким чином, при посольстві з резиденцією посла в Києві закордонна виборча дільниця не утворюється.

Не утворюються також закордонні виборчі дільниці при почесних консульствах України. Відповідно до Положення про нештатних (почесних) консулів України<sup>166</sup>, почесними консулами можуть бути (і найчастіше є) іноземні громадяни; у зв'язку з цим на них не покладається функція сприяти проведенню виборів Президента України та народних депутатів України на території відповідної держави. Крім того, відповідно до статті 58 Віденської конвенції про консульські зносини<sup>167</sup>, на приміщення почесних консульств не поширюється недоторканність, передбачена для консульських установ, очолюваних штатними консулами.

Раніше виборче законодавство України передбачало, що в окремих випадках закордонна виборча дільниця могла бути утворена при закордонній дипломатичній установі України, однак із приміщенням для голосування за межами приміщення офіційного представництва чи консульської установи України. Наприклад, під час виборів Президента України 2004 року на території Молдови було утворено 8 виборчих дільниць, з них одна в приміщенні посольства України в Кишиневі, а 7 інших — у містах Придністров'я (не контрольованого урядом Республіки Молдова). Проте такі приписи виборчого законодавства України інколи мали наслідком істотні зловживання в цій сфері. Особливо резонансними стали події 2004 року під час виборів Президента України, пов'язані зі спробою Центральної виборчої комісії утворити близько 400 закордонних виборчих дільниць на території Російської Федерації з приміщеннями для голосування за межами дипломатичних представництв та консульських установ, інколи навіть у се-

<sup>165</sup> Новий формат послів із резиденцією в Києві. Юридичні новини України, 17/03/2021. URL: <https://lexinform.com.ua/zakonodavstvo/novyj-format-posliv-iz-rezydentsiyeyu-v-kyeivi>.

<sup>166</sup> Положення про нештатних (почесних) консулів України. Затверджено Указом Президента України від 17 лютого 1997 року № 150/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150/97>.

<sup>167</sup> Vienna Convention on Consular Relation 1963. URL: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_2\\_1963.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf).

лах у віддалених регіонах Сибіру та Далекого Сходу. Очевидно, що підготовка та проведення голосування на таких дільницях жодним чином не могли бути проконтрольовані українською стороною.

Утворення закордонних виборчих дільниць з приміщенням для голосування за межами приміщення офіційного представництва чи консульської установи України породжували складнощі організаційного характеру починаючи з самого пошуку й вибору приміщення для роботи відповідної виборчої комісії та приміщення для голосування, забезпечення відповідними кадрами для роботи в дільничних виборчих комісіях як членів цих комісій, спостерігачів та інших суб'єктів виборчого процесу, доставлення та зберігання виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації, забезпечення громадського порядку на території виборчої дільниці та безпеки процесу голосування.

Тому чинний Виборчий кодекс України не містить норм, які б передбачали можливість утворення закордонних виборчих дільниць із приміщенням для голосування за межами приміщення закордонних дипломатичних установ України. Таке обмеження посилює прозорість і прогнозованість створення закордонних виборчих дільниць, гарантує безпеку голосування українців за кордоном, а також нівелює можливість впливу партійних інтересів на процес утворення закордонних виборчих дільниць.

Частина третя коментованої статті встановлює також, що приміщення для голосування для іншої групи закордонних виборчих дільниць, утворених для забезпечення голосування військовослужбовців військової частини (формування) України, повинно бути розміщене в місці дислокації цієї військової частини (формування). Вважається, що статус військовослужбовців та режим місця дислокації військового формування гарантує безпеку такого приміщення, вільне голосування виборців-військовослужбовців та виборчої документації.

5. Як і інші виборчі дільниці, відповідно до частини четвертої коментованої статті, закордонні виборчі дільниці мають свої характеристики: номер дільниці, адресу приміщення для голосування та адресу приміщення відповідної дільничної виборчої комісії.

Порядкові номери закордонних виборчих дільниць присвоюються в порядку їх утворення. Як це передбачено пунктом 9.2 Порядку утворення виборчих дільниць на постійній основі<sup>168</sup>, такий номер складається з шести цифр і починається цифрами 90.

<sup>168</sup> Порядок утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про утворені виборчі дільниці, затвер-



Приміщення для голосування закордонної виборчої дільниці повинно відповідати загальним вимогам (див. коментар до статті 62 цього Кодексу). Оскільки приміщення для голосування повинно бути розміщене в приміщенні закордонної дипломатичної установи України, його адреса збігається з адресою цієї установи (адресою одного з приміщень, які займає установа). Ця ж вимога природно поширюється на приміщення дільничної виборчої комісії.

6. Частина п'ята коментованої статті уточнює, що закордонні виборчі дільниці використовуються тільки для підготовки та проведення голосування на загальнодержавних парламентських та президентських виборах. Це пов'язано з додатковим обмеженням права голосу на місцевих виборах цензом належності виборця до відповідної громади, а також обмеженням організації місцевих виборів територією відповідної громади чи адміністративно-територіальної одиниці (див. коментарі до статей 7, 26 цього Кодексу).

## Розділ V. ВИБОРЧІ КОМІСІЇ

Основне завдання виборчих комісій полягає в адмініструванні, підготовці та проведенні виборів. Виборчі комісії в контексті Виборчого кодексу України є органами адміністрування виборчого процесу, які в межах своїх повноважень забезпечують здійснення визначених Конституцією України, законами України принципів та засад виборчого процесу та реалізацію виборчих прав громадян України. Виборчі комісії є державними органами з характерними для органів виконавчої влади функціями. Виборча комісія, уповноважена здійснювати підготовку та проведення відповідних виборів, є суб'єктом виборчого процесу таких виборів. При цьому специфіка виборчих комісій полягає у тимчасовому характері деяких із них, статусі їхніх членів, які не є державними службовцями. Виборчі комісії відповідних виборів становлять цілісну систему адміністрування таких виборів, вони є колегіальними органами, незалежними від інших органів виконавчої влади, та мають специфічний спосіб формування складу цих комісій. Сукупно виборчі комісії утворюють систему органів, яку прийнято називати виборчою адміністрацією.

Коментований розділ присвячений визначенню системи виборчих комісій, урегулюванню статусу виборчих комісій, загальних вимог до членів виборчих комісій та їх статусу, організації роботи виборчих комісій, документування діяльності виборчих комісій, набуття та припинення виборчими комісіями статусу юридичної особи.

Спеціальні положення щодо системи виборчих комісій залежно від типу виборів, порядку їх утворення, повноважень тощо містяться у відповідних книгах цього Кодексу: щодо виборчих комісій з виборів Президента України — у розділі XV Книги другої «Вибори Президента України» (див. коментар до статей 83–89 цього Кодексу), щодо виборчих комісій з виборів народних депутатів України — у розділі XXV Книги третьої «Вибори народних депутатів України» (див. коментар до статей 139–146 цього Кодексу), щодо виборчих комісій з місцевих виборів — у розділі XXXIV Книги четвертої «Місцеві вибори» (див. коментар до статей 202–208 цього Кодексу). До системи виборчих комісій всіх типів виборів належить Центральна виборча комісія, правове регулювання щодо якої, крім цього Кодексу, здійснюється також відповідно до спеціального Закону України «Про Центральну виборчу комісію».

Слід зауважити при цьому, що помітна частина регулювання, віднесена до інших книг, присвячених окремим типам виборів, має багато спільних рис, внаслідок чого аналогічні положення повторюються, часом з необґрунтованими відмінностями. Це стосується низки положень щодо порядку утворення, зокрема, дільничних виборчих комісій (статті 85, 141, 204), значної частини повноважень виборчих комісій (статті 86–88, 143–145, 205–207), а також щодо підстав і порядку дострокового припинення повноважень виборчих комісій та їх членів (статті 89, 146, 208). Відповідні положення успішно могли б бути викладені в уніфікованому вигляді в Книзі першій.

### **Стаття 32. Виборчі комісії**

*1. В Україні утворюються і діють передбачені цим Кодексом виборчі комісії як незалежні органи адміністрування виборчих процесів, які відповідно до своїх повноважень забезпечують здійснення визначених Конституцією України та цим Кодексом основних принципів виборчого права, засад виборчого процесу, реалізацію виборчих прав громадян України, підготовку та проведення виборів.*

*2. До виборчих комісій належать:*

- 1) Центральна виборча комісія;*
- 2) окружні виборчі комісії;*
- 3) територіальні виборчі комісії;*
- 4) дільничні виборчі комісії.*

*3. Виборчі комісії діють на підставі, в межах повноважень та у спосіб, встановлені Конституцією України, цим Кодексом та законами України.*

*4. Ніхто не має права втручатися в діяльність виборчих комісій, зокрема у вирішення питань, віднесених до їхніх повноважень, крім випадків, передбачених законом.*

*5. Система виборчих комісій кожного типу виборів визначається цим Кодексом.*

*6. У разі проведення на відповідній території загальнодержавних виборів одночасно з місцевими виборами дільничні виборчі комісії з місцевих виборів у межах цієї території не утворюються, їх повноваження виконують відповідні дільничні виборчі комісії із загальнодержавних виборів.*

1. Частина перша коментованої статті надає визначення виборчих комісій та встановлює їхню загальну сферу компетенції.

Виборчі комісії визначаються як незалежні органи адміністрування виборчих процесів. В основному це відповідає загальноприйнятому в Європі термінові «*electoral management bodies*»<sup>169</sup>, хоча звучення їхньої

<sup>169</sup> Див., наприклад: European Conferences of Electoral Management Bodies. URL: <https://www.coe.int/en/web/electoral-management-bodies-conference>; Election Management Design: revised ed. / H. Catt e. a. Stockholm: International IDEA, 2014. P. 5; URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>.

компетенції лише до виборчого процесу виглядає надмірним. Український переклад дослідження Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам вживає термін «орган адміністрування виборів»<sup>170</sup>, чим відображається той факт, що відповідні органи виборчої адміністрації здійснюють повноваження, пов'язані з виборами, також і поза часовими межами виборчого процесу. У зв'язку з характером повноважень органи адміністрування виборів (виборчі комісії) вважаються суб'єктами владних повноважень (див. коментар до статті 33 цього Кодексу).

Вимога незалежності виборчих комісій, закріплена в визначенні, відображає один із основних принципів правового інституту органів адміністрування виборів і є засобом реалізації принципів рівного виборчого права, вільних і чесних виборів. Незалежність виборчих комісій означає відсутність їх адміністративної (управлінської) підпорядкованості іншим органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування (автономність діяльності виборчих комісій); крім того, незалежність системи органів адміністрування виборів істотною мірою визначається їх автономним утворенням та формуванням складу (див. коментарі до статей 84, 85, 140–142, 203, 204 цього Кодексу).

Незалежність Центральної виборчої комісії регламентується приписами статті 3 Закону «Про Центральну виборчу комісію». Центральна виборча комісія є органом, який здійснює свої повноваження самостійно, незалежно від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян та їх об'єднань у вирішення питань, що належать до повноважень Комісії, заборонене, крім випадків, передбачених законами України; до таких виняткових випадків слід віднести, зокрема, зобов'язання Комісії вчинити певні дії (прийняти певне рішення) на виконання судового рішення, що набрало законної сили. До факторів, які забезпечують незалежність Центральної виборчої комісії, належить особливий порядок формування складу Комісії, встановлений Конституцією та Законом «Про Центральну виборчу комісію», особливий порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення комісії, передбачений зазначеним Законом тощо.

Проте слід мати на увазі, що відповідно до статті 22 Бюджетного кодексу України Центральна виборча комісія є головним розпорядником

<sup>170</sup> Дизайн системи адміністрування виборів / випр. і доповн. вид. Х. Катт та ін.; пер. з англ. Стокгольм: International IDEA; Київ: IFES, AG Group. 2016. С. 5. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-revised-edition-UK.pdf>.

коштів Державного бюджету; отже, Комісія є складовою системи виконавців Державного бюджету України, яка в цьому аспекті підпорядкована Кабінетові Міністрів України та Міністерству фінансів України.

Незалежність інших виборчих комісій від органів державної влади забезпечується аналогічними нормами цього Кодексу. Окрім зазначеного вище спеціального порядку формування їх складу, сюди належать ієрархічна структура системи виборчих комісій, тобто їх вертикальна підпорядкованість (див. коментар до статті 33 цього Кодексу), заборона втручання у вирішення питань виборчими комісіями (див. коментар нижче), особливий порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення виборчих комісій (див. коментарі до статей 91, 92, 148, 149, 211, 212 цього Кодексу).

Принцип незалежності тісно пов'язаний із вимогою повноти та виключності повноважень виборчих комісій, що передбачає виключну компетенцію виборчих комісій у сфері підготовки та проведення відповідних виборів і фактично унеможливорює перетин компетенції виборчих комісій та інших органів влади. *Повнота* повноважень означає, що на комісію покладаються *всі* повноваження, необхідні для адміністрування виборів. *Виключність* повноважень означає, що такі повноваження належать лише виборчим комісіям; жоден інший орган влади не може здійснювати повноважень з адміністрування виборів.

Відповідно до частини першої коментованої статті, повноваження виборчих комісій як органів адміністрування виборів спрямовані на забезпечення дотримання основних принципів виборчого права, визначених Конституцією та цим Кодексом (див. коментарі до статей 1, 7, 12–17, 19 цього Кодексу), засад виборчого процесу (див. коментар до статті 21 цього Кодексу), реалізації виборчих прав громадян, як основних (див. коментар до статей 6, 7, 10, 11 цього Кодексу), так і похідних (див. коментар до статті 9 цього Кодексу), що може виразитися в належній організації підготовки і проведення виборів. Ці загальні повноваження визначають сферу компетенції виборчих комісій.

Для ефективної реалізації своєї компетенції виборчі комісії наділені низкою повноважень, які можна розподілити на три групи, типові для адміністративних (управлінських) органів, — організаційно-розпорядчі, контрольно-наглядові та нормативно-методичні повноваження. Детальні, однак не вичерпні переліки повноважень виборчих комісій усіх зазначених груп стосовно конкретного типу загальнодержавних виборів і стосовно місцевих виборів визначені положеннями відповідних книг цього Кодексу (див. коментарі до статей 86–88, 143–145, 205–207 цього Кодексу); повноваження Центральної виборчої комісії, крім того, визначені Законом «Про Центральну виборчу комісію».

2. Частина друга коментованої статті визначає чотири типи виборчих комісій, передбачених цим Кодексом залежно від територіального рівня та функціональних особливостей.

До першого типу належить Центральна виборча комісія, яка визначена статтею 1 Закону «Про Центральну виборчу комісію» як постійно діючий колегіальний державний орган, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, усіх типів місцевих виборів, а також всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених законом (у тому числі цим Кодексом).

Окружні виборчі комісії є органами адміністрування загальнодержавних виборів — Президента України та народних депутатів України (див. коментарі до статей 83, 139 цього Кодексу). У кожному територіальному виборчому окрузі загальнодержавних виборів утворюється одна окружна виборча комісія.

Територіальні виборчі комісії є органами адміністрування місцевих виборів; вони пов'язані з відповідними адміністративно-територіальними одиницями, в яких проводяться місцеві вибори (див. коментарі до статей 33, 202 цього Кодексу). Назва «територіальні» вважається узагальненою; до цих комісій належать: виборча комісія Автономної Республіки Крим, обласні, районні виборчі комісії, виборчі комісії в територіальних громадах (міські, селищні, сільські), а також районні в містах виборчі комісії (у містах з районним поділом).

У зв'язку з цим слід вказати на певну непослідовність термінології, що вживається в коментованому Кодексі. Хоча статті 202, 242, 255 використовують для конкретних виборчих комісій місцевих виборів зазначені вище назви («обласна виборча комісія», «районна виборча комісія» і т. д.), у статті 225 використано ускладнену назву — «сільська, селищна, районна у місті, міська, районна, обласна територіальна виборча комісія»; непослідовною щодо включення до назви конкретної виборчої комісії місцевих виборів слова «територіальна» є стаття 278 (див. коментарі до зазначених статей). Вважаємо надмірним і непотрібним ускладнення назви конкретної виборчої комісії включенням до неї слова «територіальна» (яке позначає загальну категорію виборчих комісій місцевих виборів). Однак зазначимо, що саме таке ускладнене найменування виборчих комісій місцевих виборів — «міська територіальна», «районна територіальна» і т. д. — закріплене в зразках печаток територіальних виборчих комі-

сій, затверджених постановою Центральної виборчої комісії<sup>171</sup>; цікаво, що в тексті цієї постанови такі ускладнені назви не використовуються.

Дільничні виборчі комісії утворюються в кожній виборчій дільниці будь-якого типу (див. коментар до статті 28 цього Кодексу), на якій проводиться голосування на відповідних виборах. Якщо вибори різного типу на відповідній території проводяться одночасно, дільнична виборча комісія бере участь в адмініструванні всіх таких виборів у межах своїх повноважень.

3. Частина третя коментованої статті поширює на виборчі комісії вимоги принципу законності, сформульовані в частині другій статті 19 Конституції. Відповідно до цього принципу, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Необхідність спеціальної норми, яка підпорядковує виборчі комісії вимогам принципу законності, впливає з принципу незалежності виборчих комісій як органів адміністрування виборів. З одного боку, виборчі комісії є суб'єктами владних повноважень; принцип законності, будучи складовою принципу верховенства права, підпорядковує будь-якого суб'єкта влади вимогам права, тим самим виключаючи його свавільні дії та рішення. З іншого боку, виборчі комісії, хоча й є адміністративними органами, але завдяки вимозі незалежності не входять до складу системи органів виконавчої влади, у якій, відповідно до статті 113 Конституції, вищим органом є Кабінет Міністрів України. Тому формула частини другої статті 19 Конституції в буквальному сенсі виборчих комісій не стосується. Проте положення частини третьої коментованої статті унеможливають формальне тлумачення зазначеного конституційного положення, наголошуючи, що виборчі комісії, як і всі суб'єкти владних повноважень, підпорядковані праву і повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб (тобто в порядку), які встановлені Конституцією, цим Кодексом як спеціальним законом, а також іншими законами України, що належать до виборчого законодавства (див. коментар до статті 2 цього Кодексу).

<sup>171</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 122 «Про та опис печаток, вивісок територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів і штампа “Вибув”». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0122359-20>.

Підкреслимо, що стосовно Центральної виборчої комісії принцип законності в тому ж формулюванні закріплено в частині другій статті 3 Закону «Про Центральну виборчу комісію».

Із принципом законності корелює також припис пункту 20 частини першої статті 92 Конституції, відповідно до якого виключно законом визначаються організація і порядок проведення виборів. Звідси впливає обов'язковість законодавчого регулювання діяльності органів адміністрування виборів. У зв'язку з цим зазначимо, що Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, затверджений постановою Центральної виборчої комісії<sup>172</sup>, лише роз'яснює і деталізує положення законодавства, зокрема, цього Кодексу (див. коментар до статей 36, 37 цього Кодексу).

4. Принцип законності, закріплений щодо органів адміністрування виборів у частині третій коментованої статті, встановлюючи вимоги не лише щодо підстав і порядку, але й змісту діяльності органів адміністрування виборів, має наслідком обов'язкову відповідність до Конституції та законів (насамперед цього Кодексу) рішень виборчих комісій. У зв'язку з цим виникає потреба уточнити вплив вимоги законності на зміст рішень, прийнятих у межах дискреційних повноважень виборчих комісій.

Дискреційні повноваження органів влади, на відміну від імперативних однозначно визначених конкретними умовами прийняття рішень, означають певну свободу (дискрецію) щодо вибору змісту рішення. Вітчизняне законодавство не містить визначення поняття дискреційних повноважень. Таке визначення надав Комітет Міністрів Ради Європи, за яким цей термін означає, що адміністративний орган, приймаючи рішення, може діяти з певною свободою розсуду, що надає йому можливість обирати з-посеред кількох юридично припустимих рішень те, яке він вважає найбільш відповідним<sup>173</sup>.

Проте слід наголосити, що не можна вважати дискреційними повноваженнями, коли суб'єкт владних повноважень у конкретних обставинах має лише один правомірний та законно обґрунтований ва-

<sup>172</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 10.08.2020 р. № 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>.

<sup>173</sup> Recommendation No. R(80)2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities. Appendix, chap. I. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>.



ріант поведінки. Зокрема, те, що Центральна виборча комісія може зареєструвати кандидата в народні депутати України, а може і відмовити в реєстрації, не є свідченням дискреції: підстави для обох варіантів рішення чітко визначені законом і виключають можливість розсуду щодо вибору рішення в конкретній ситуації. Більше того, дискреційне повноваження передбачає можливість розсуду щодо вибору дій чи варіанту рішення в певних обставинах лише серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені в законі.

Повністю виключити дискрецію при здійсненні влади неможливо. Однак розсуд суб'єкта владних повноважень може призводити до сваволі, порушуючи принципи юридичної визначеності (передбачуваності наслідків) та законних очікувань.

На необхідність обмеження дискреційних повноважень звернува увагу Європейський суд з прав людини, який ствердив: «Закон, який передбачає дискрецію, сам по собі не є несумісним із вимогою передбачуваності за умови, що обсяг дискреційних повноважень та спосіб їх здійснення вказані з достатньою чіткістю, стосуються законної цілі відповідних заходів, надають індивідові адекватний захист від свавільного втручання»<sup>174</sup>. Конституційний Суд України вказав, що має існувати механізм запобігання зловживанню дискреційними повноваженнями, який повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади в її права і свободи, а з другого — наявність можливості в особи передбачати дії цих органів<sup>175</sup>.

У разі надмірної (недостатньо обмеженої) дискреції повноваження виборчої комісії відкривають можливості для тенденційного тлумачення приписів закону, а отже, до зловживань, порушень принципу рівності виборчих прав і навіть до виборчих фальсифікацій. Тому принцип законності передбачає обмеження дискреційних повноважень органів адміністрування виборів. Чітка і, наскільки можливо, однозначна законодавча регламентація порядку діяльності виборчих комісій має на меті, зокрема, обмеження дискреції цих суб'єктів владних повноважень.

<sup>174</sup> European Court of Human Rights. Case of *Olsson v. Sweden* (No. 1). Judgment of 24 March 1988, para. 61(c). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-57548>.

<sup>175</sup> Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016, пункт 2.4 мотивувальної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-16>; див. також: Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пункт 2.3 мотивувальної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-18>.

5. Частина четверта коментованої статті конкретизує вимоги законності та заборони протиправного втручання будь-кого у виборчий процес (див. коментар до статті 21 цього Кодексу) стосовно діяльності виборчих комісій. Протиправне втручання у виборчий процес, зокрема в діяльність виборчої адміністрації, ставить під сумнів демократичний характер виборів і дотримання основних принципів виборчого права. Під протиправним втручанням слід розуміти конкретні дії чи бездіяльність, спрямовані на перешкоджання у виконанні повноважень органів адміністрування виборів та їх членів або на досягнення прийняття виборчою комісією протиправного чи несправедливого рішення.

Заборона протиправного втручання в діяльність виборчих комісій є безпосереднім наслідком вимог галузевих принципів рівного виборчого права, вільних і чесних виборів (див. коментарі до статей 12, 14, 19 цього Кодексу) та інституційного принципу незалежності органів адміністрування виборів. При цьому слід мати на увазі, що внаслідок останнього принципу виборча адміністрація (окрім внутрішніх ієрархічних відносин) підпорядкована лише закону; тому правомірне втручання в діяльність виборчих комісій може відбуватися лише за судовим рішенням за наслідками розгляду виборчих спорів (див. коментар до статті 63 цього Кодексу).

Стосовно Центральної виборчої комісії заборона протиправного втручання в її діяльність закріплена в статті 3 Закону «Про Центральну виборчу комісію», частина п'ята якої встановлює, що не допускається втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян та їх об'єднань у вирішення питань, що належать до повноважень Комісії (крім випадків, передбачених законами України). Таким чином, це положення спеціального закону дещо звужує (порівняно з коментованими положеннями) коло суб'єктів, яким прямо заборонено втручання в діяльність Центральної виборчої комісії; зокрема, може виникнути питання щодо підприємств, установ (у тому числі виконання покарань), закладів (зокрема, освіти, охорони здоров'я), які не належать до органів чи об'єднань, однак з якими виборча адміністрація (зокрема Центральна виборча комісія) вступає в правовідносини стосовно організаційного чи матеріально-технічного забезпечення підготовки і проведення виборів. Для уникнення хибного тлумачення норм закону та виходячи зі змісту принципів виборчого права, на реалізацію яких спрямовані відповідні положення, слід вважати, що припис частини четвертої коментованої статті поглинає припис частини п'ятої статті 3 Закону «Про Центральну виборчу комісію», компенсуючи надмірно вузьке коло суб'єктів, яким заборонено втручатися в діяльність Центральної виборчої комісії.

Приписи коментованого Кодексу містять пряму заборону втручатися в роботу виборчих комісій для офіційних спостерігачів, довірених осіб кандидатів, уповноважених осіб політичних партій (їхніх місцевих організацій) (див. коментарі до статей 59, 60, 111, 112, 165–167, 236, 238, 239 цього Кодексу). Санкцією в разі протиправного перешкоджання діяльності виборчої комісії з боку зазначених та інших осіб може бути позбавлення права присутності на засіданні (див. коментар до статті 36 цього Кодексу). У разі більш серйозного правопорушення, яке перешкоджає діяльності виборчої комісії, члена виборчої комісії, особи, винні в такому порушенні, можуть бути притягнені до кримінальної (стаття 157 Кримінального кодексу), адміністративної (стаття 212<sup>24</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення) або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом (див. коментар до статті 19 цього Кодексу).

6. Частина п'ята коментованої статті має бланкетний характер, вказуючи, що для кожних виборів існує своя система органів адміністрування виборів, яка організовує підготовку і проведення виборів. Структура кожної такої системи, перелік виборчих комісій, які входять до неї, визначається положеннями спеціальних книг коментованого Кодексу. Наприклад, структура виборчої адміністрації для виборів Президента України встановлена статтею 83, а для виборів народних депутатів України — статтею 139 цього Кодексу (див. коментарі до зазначених статей). Обидві системи виборчих комісій є трирівневими і включають аналогічні органи, що характерно для загальнодержавних виборів. Ці системи очолює Центральна виборча комісія; вони строго ієрархічні, з чітким вертикальним підпорядкуванням, що обумовлено організацією єдиного виборчого процесу для обох типів виборів.

Система виборчої адміністрації місцевих виборів, очолювана Центральною виборчою комісією, має складніший характер, що пов'язано з природою місцевих виборів, які становлять сукупність низки незалежних виборів зі своїми суб'єктами виборчого процесу (див. коментар до статті 202 цього Кодексу). Ця система характерна відсутністю єдиної ієрархічної вертикалі, а деякі територіальні виборчі комісії беруть участь в організації кількох одночасних виборчих процесів.

7. Виборчий кодекс дозволяє проводити місцеві вибори (крім чергових) одночасно із загальнодержавними виборами (див. коментар до статті 3 цього Кодексу). Дільничні виборчі комісії організовують підготовку і проведення голосування на відповідних дільницях на всіх виборах, які проводяться одночасно на відповідній території. Частина що-

ста коментованої статті усуває можливу колізію щодо суб'єкта і порядку утворення дільничних виборчих комісій, спільних для всіх виборів, що проводяться одночасно. Пріоритет надається при цьому утворенню дільничних виборчих комісій для загальнодержавних виборів (див. коментарі до статей 85, 141 цього Кодексу). Утворення дільничних виборчих комісій для місцевих виборів (див. коментар до статті 204 цього Кодексу) у такому випадку не проводиться, а повноваження дільничних виборчих комісій місцевих виборів здійснюють дільничні виборчі комісії, утворені для загальнодержавних виборів. Такий припис дає змогу уникати паралельного існування двох дільничних виборчих комісій для одної виборчої дільниці, утворених різним способом.

### **Стаття 33. Статус виборчих комісій**

*1. Виборчі комісії є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організовувати підготовку та проведення виборів і забезпечувати реалізацію виборчих прав громадян України, додержання та однакове застосування виборчого законодавства.*

*2. Статус Центральної виборчої комісії визначається Конституцією України, цим Кодексом, Законом України «Про Центральну виборчу комісію» та іншими законами.*

*Центральна виборча комісія очолює систему виборчих комісій, які забезпечують організацію підготовки та проведення загальнодержавних виборів, і є комісією вищого рівня щодо всіх окружних, дільничних виборчих комісій та всіх виборчих комісій з усіх місцевих виборів. Центральна виборча комісія здійснює повноваження окружної виборчої комісії в закордонному окрузі загальнодержавних виборів.*

*3. Окружні виборчі комісії в межах повноважень, визначених цим Кодексом, забезпечують організацію підготовки та проведення загальнодержавних виборів у межах відповідних територіальних округів загальнодержавних виборів.*

*Окружні виборчі комісії є комісіями вищого рівня щодо всіх дільничних виборчих комісій у межах відповідних територіальних округів загальнодержавних виборів.*

*4. Територіальні виборчі комісії в межах повноважень, визначених цим Кодексом, забезпечують організацію підготовки та проведення місцевих виборів.*

*Територіальні виборчі комісії є комісіями вищого рівня щодо всіх дільничних виборчих комісій з відповідних місцевих виборів.*

*5. Дільничні виборчі комісії в межах повноважень, визначених цим Кодексом, забезпечують організацію підготовки та проведення загальнодержавних і місцевих виборів у межах відповідних виборчих дільниць.*

*6. Окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії є юридичними особами, крім випадків, передбачених абзацом другим цієї частини.*

*Окружні виборчі комісії утворюються без реєстрації їх юридичними особами у разі утворення територіальних представництв Центральної виборчої комісії та покладення на них функцій фінансового та матеріально-технічного забезпечення окружних виборчих комісій.*

Центральна виборча комісія не є правонаступником окружних або територіальних виборчих комісій.

7. Дільничні виборчі комісії не є юридичними особами. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності дільничної виборчої комісії під час відповідного виборчого процесу здійснює відповідна окружна виборча комісія (територіальне представництво Центральної виборчої комісії) або територіальна виборча комісія у порядку, встановленому цим Кодексом.

8. Окружні та дільничні виборчі комісії є тимчасовими органами, що утворюються на час підготовки та проведення відповідних виборів з урахуванням вимог цього Кодексу. Територіальні виборчі комісії є постійно діючими органами.

Члени територіальної виборчої комісії здійснюють свої повноваження до сформування, у порядку, передбаченому цим Кодексом, нового складу відповідної територіальної виборчої комісії. Територіальні виборчі комісії можуть ліквідуватися у разі відповідної зміни адміністративно-територіального устрою.

9. Виборчі комісії мають власні печатки, зразок яких затверджується Центральною виборчою комісією.

10. Для організаційного, правового, інформаційного, технічного забезпечення здійснення повноважень, передбачених цим Кодексом, виборчі комісії, а у разі утворення — територіальні представництва Центральної виборчої комісії можуть на час виборчого процесу залучати на підставі цивільно-правових договорів відповідних спеціалістів, експертів, технічних працівників у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією.

11. Органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також державні підприємства, установи і організації зобов'язані створювати належні умови для здійснення виборчими комісіями їхніх повноважень.

1. Коментована стаття має за мету визначити правовий статус виборчих комісій як органів адміністрування виборів.

Правовий статус органу визначається через його місце в системі державного механізму та окреслення його правосуб'єктності (правоздатності, дієздатності та деліктоздатності) у відповідній сфері правовідносин; конкретизація статусу передбачає визначення способу його утворення (формування складу), припинення (зміни складу), а також обсягу компетенції (переліку імперативних та диспозитивних повноважень) органу.

Частина перша коментованої статті визначає статус виборчих комісій у загальному вигляді, характеризуючи їх як *спеціальні та колегіальні органи*. При цьому правова природа органів не вказується. Однак можна стверджувати, що органи адміністрування виборів належать до складу державного механізму. Дійсно, оскільки виборчі комісії є органами адміністрування виборів, повноваження виборчих комісій мають владний, обов'язковий до виконання характер. Щодо Центральної

виборчої комісії пряма вказівка стосовно владного (зобов'язального) характеру повноважень міститься в статті 13 Закону «Про Центральну виборчу комісію», яка вимагає виконання рішень Комісії не лише суб'єктами виборчого процесу, але й «органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами України». Про владний характер повноважень усіх інших виборчих комісій свідчить аналогічна вимога обов'язкового виконання їхніх рішень (див. коментар до статті 36 цього Кодексу).

Свого часу Вищий адміністративний суд України визнав виборчі комісії та їх членів суб'єктами владних повноважень (пункт четвертий Постанови Пленуму ВАСУ № 15 від 1 листопада 2013 року)<sup>176</sup>. Внаслідок владного (імперативного) характеру рішень виборчих комісій органи адміністрування виборів відповідають змістові поняття «суб'єкт владних повноважень», що застосовується адміністративним процесуальним законодавством, оскільки вони є суб'єктами, які здійснюють публічно-владні управлінські функції на підставі законодавства<sup>177</sup>. Адміністративні суди, розглядаючи виборчі спори, кваліфікують виборчі комісії як суб'єктів владних повноважень<sup>178</sup>.

Завдяки тому, що виборчі комісії — суб'єкти владних повноважень, які приймають обов'язкові до виконання рішення у власній сфері повноважень, визначається їхній загальний статус як *державних органів*.

Статус виборчих комісій як державних органів опосередковано підтверджується також правовою позицією Конституційного Суду України, який вказав, що виборчі комісії наділені повноваженнями вирішувати важливі для держави питання щодо організації та проведення виборів, а участь у роботі таких комісій — спосіб реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами<sup>179</sup>.

<sup>176</sup> Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень КАСУ під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» від 1 листопада 2013 року № 15. URL: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/plenum\\_2013\\_11\\_01\\_n15](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/plenum_2013_11_01_n15).

<sup>177</sup> Кодекс адміністративного судочинства України № 2747 від 6 липня 2005 року (з наступними змінами), пункт 7 статті 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

<sup>178</sup> Див., наприклад: Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 30 липня 2019 року у справі № 260/1077/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83314560>.

<sup>179</sup> Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 у справі про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09>.

2. Виборчі комісії є державними органами з функціями, характерними для органів виконавчої влади, однак внаслідок принципу незалежності органів адміністрування виборів (див. Коментар до статті 32 цього Кодексу) вони не належать до системи органів виконавчої влади, вищим органом у якій є Кабінет Міністрів України, а тому характеризуються як *спеціальні органи*. Спеціальний статус виборчих комісій визначається:

- 1) специфікою, повнотою та виключністю їхніх повноважень;
- 2) особливим способом утворення як органів та формуванням їх складу;
- 3) нетиповим статусом їх членів, які є посадовими особами, однак не державними службовцями;
- 4) для окремих типів виборчих комісій — обмеженим строком існування та здійснення повноважень.

Повноваження виборчих комісій вузько *спеціалізовані*. Хоча за своїм характером, як і повноваження органів виконавчої влади, їх можна поділити на організаційно-розпорядчі, контрольні-наглядові та нормативно-методичні, за своїм спрямуванням вони вузькоспеціалізовані та спрямовані на організацію підготовки і проведення виборів, забезпечення реалізації принципів виборчого права та засад виборчого процесу, виборчих прав громадян, додержання та однакове застосування виборчого законодавства. У цій вузькій сфері виборчі комісії володіють повнотою та виключним характером повноважень: вони підпорядковані лише закону, і жоден інший орган виконавчої влади не уповноважений втручатися в цю сферу (див. коментар до статті 32 цього Кодексу).

Хоча Центральна виборча комісія та територіальні виборчі комісії — постійно діючі органи, наділені певними повноваженнями поза часовими межами виборчого процесу, під час виборчого процесу вони, як і виборчі комісії, які утворюються і діють тільки в межах виборчого процесу, набувають внаслідок спеціальних повноважень з підготовки і проведення виборів спеціального статусу *суб'єкта виборчого процесу*, що характеризується виборчо-процесуальною правосуб'єктністю (див. коментар до статті 22 цього Кодексу). Жоден інший державний орган чи орган місцевого самоврядування такого статусу не набуває.

3. Важливою характеристикою статусу виборчих комісій є їхня *колегіальність*, розглядувана як правовий принцип інституту органів адміністрування виборів. Колегіальний характер органів адміністрування виборів практично загальноновизнаний.

Колегіальний характер діяльності виборчих комісій означає специфічний спосіб їх діяльності та прийняття рішень. Комісія завжди діє

як єдине ціле; рішення приймається виключно шляхом голосування після обговорення на повноважному засіданні цього органу (див. коментар до статті 36 цього Кодексу). Внутрішня організація виборчих комісій передбачає рівність можливостей членів комісії щодо участі в її діяльності та рівність голосів членів комісії при прийнятті рішень. Голова, заступник голови та секретар виборчої комісії не мають права приймати одноосібні рішення від імені комісії, за винятком визначених законом випадків у процедурних питаннях. Посади голови, заступника голови та секретаря виборчої комісії надають лише додаткові повноваження, спрямовані на забезпечення внутрішньої організації роботи виборчої комісії та представництва такої комісії у випадках, визначених законом.

Принцип колегіальності реалізується через кількісні критерії дієздатності виборчої комісії, повноважності засідання комісії, прийняття рішення виборчою комісією (див. коментар до статті 36 цього Кодексу).

Дієздатність виборчої комісії забезпечується наявністю в її складі відповідної (встановленої законом) кількості членів, які набули повноважень (склали присягу; див. коментар до статті 38 цього Кодексу). Зокрема, на виборах Президента України окружна виборча комісія набуває дієздатності з моменту складення присяги не менш як двома третинами її складу, визначеного при її утворенні, а дільнична виборча комісія — з моменту складення присяги більшістю від її складу, визначеного при її утворенні (див. коментар до статей 87, 88 цього Кодексу). На виборах народних депутатів України як окружна, так і дільнична виборча комісія набувають дієздатності з моменту складення присяги не менш як двома третинами їх мінімального складу (див. коментар до статей 143, 145 цього Кодексу). На місцевих виборах дільнична виборча комісія набуває дієздатності з моменту складення присяги на засіданні цієї комісії більшістю від складу дільничної виборчої комісії, визначеного при її утворенні (див. коментар до статті 207 цього Кодексу). Зазначені кількісні критерії означають, що в разі зменшення кількості членів комісії до рівня, нижчого, ніж визначено відповідним критерієм, вона втрачає дієздатність до моменту доповнення її складу до рівня, визначеного критерієм.

Зазначимо, що відмінностям у кількісних критеріях дієздатності виборчих комісій різного типу і навіть одного типу для різних виборів важко знайти логічне обґрунтування. Тим більше викликає здивування брак такого критерію, встановленого нормативно, для територіальних виборчих комісій місцевих виборів.

Основна форма діяльності колегіального органу — засідання. Передумовою застосування цієї форми діяльності є дієздатність комісії.



Однак повноважність засідання дієздатної комісії визначається кількісним критерієм, який прийнято називати «кворумом»<sup>180</sup> (див. коментар до статті 36 цього Кодексу). Наприклад, відповідно до статті 11 Закону «Про Центральну виборчу комісію», засідання Центральної виборчої комісії повноважне, якщо в ньому бере участь не менше ніж 11 із 17 її членів.

На повноважному засіданні виборча комісія може приймати рішення кількістю голосів членів комісії, не меншою від критерію, встановленого нормативно. Як правило, для колегіальних органів критерієм прийняття рішення є більшість голосів від кількісного складу органу. Зокрема, такий критерій встановлений статтею 12 Закону «Про Центральну виборчу комісію»; це означає, що для прийняття рішення Комісії потрібно 9 голосів. Однак в окремих випадках, визначених нормативно, критерій прийняття рішення виборчою комісією може бути вищим (кваліфікована більшість) або нижчим (див. коментар до статті 36 цього Кодексу).

Виборчі комісії уповноважені законом організувати підготовку та проведення виборів і забезпечувати реалізацію виборчих прав громадян України, додержання та однакове застосування виборчого законодавства. Повноваження виборчих комісій не можуть бути делегованими іншим органам чи суб'єктам. Однак це не виключає переходу повноважень від підпорядкованої виборчої комісії до комісії вищого рівня в ієрархії системи органів адміністрування виборів: у визначених цим Кодексом випадках комісія вищого рівня може виконувати окремі повноваження виборчої комісії нижчого рівня, наприклад, прийняти власне рішення в разі скасування протиправного рішення цієї комісії (див. коментар до статті 36 цього Кодексу), призначити проміжні чи повторні місцеві вибори (див. коментар до статті 195 цього Кодексу), виконати певні дії щодо підрахунку голосів (див. коментар до статей 124, 179, 254 цього Кодексу) чи щодо встановлення підсумків голосування виборців у територіальному виборчому окрузі (див. коментарі до статей 86, 143, 205 цього Кодексу). Або Центральна виборча комісія може також у разі бездіяльності територіальної виборчої комісії прийняти рішення щодо призначення повторних чи проміжних місцевих виборів та рішення про початок виборчого процесу (див. коментар до статті 195 цього Кодексу) тощо.

---

<sup>180</sup> Загальноприйнятий термін «кворум», який позначає критерій повноважності засідання колегіального органу, має латинське походження і становить частину фрази «*quorum praesentia sufficitur*» («чия присутність достатня»).

Виборчі комісії мають забезпечити однакове застосування виборчого законодавства всіма суб'єктами відповідного виборчого процесу на відповідній території в межах визначених повноважень. З цією метою, зокрема, стаття 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» уповноважує Комісію здійснювати консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій з референдумів шляхом прийняття роз'яснень і рекомендацій з питань застосування законодавства України про вибори, обов'язкових для використання в роботі всіх виборчих комісій (див. також коментарі до статей 86, 143, 205 цього Кодексу).

4. Частина друга коментованої статті визначає в загальних рисах статус Центральної виборчої комісії. Детальніше статус, повноваження та спосіб діяльності Комісії визначено Законом «Про Центральну виборчу комісію», положення якого залишилися поза обсягом кодифікації виборчого законодавства.

Центральна виборча комісія — конституційний орган; загальний спосіб формування її складу визначений пунктом 21 частини першої статті 85 Конституції. Призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії належить до повноважень Верховної Ради України і здійснюється за поданням Президента України.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, наділеним повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України.

Стаття 1 зазначеного Закону, як і частина друга коментованої статті, встановлює, що Центральна виборча комісія очолює систему виборчих комісій загальнодержавних виборів і комісій з всеукраїнського референдуму. Це означає, що Центральна виборча комісія перебуває на вершині ієрархічної вертикалі системи органів адміністрування виборів Президента України та виборів народних депутатів в Україні; інші виборчі комісії, залучені до організації підготовки та проведення цих виборів, підпорядковані та підконтрольні Центральній виборчій комісії.

Крім повноважень головної виборчої комісії загальнодержавних виборів, на Центральну виборчу комісію також покладаються повноваження окружної виборчої комісії закордонного виборчого окру-

гу. Таке рішення законодавця обґрунтоване особливим правовим статусом закордонних виборчих дільниць, які утворені поза суверенною територією Української держави (див. коментарі до статей 26, 31 цього Кодексу), а також необхідністю підтримувати зв'язок з дільничними виборчими комісіями закордонних дільниць, що відбувається через дипломатичні канали зв'язку, які є в розпорядженні Міністерства закордонних справ України.

Стосовно системи органів адміністрування місцевих виборів частина друга коментованої статті визначає статус Центральної виборчої комісії як «комісії вищого рівня». Зміст цього статусу коментована стаття не розкриває. Очевидно, що комісія, яка очолює систему виборчих комісій, є комісією вищого рівня щодо усіх інших комісій цієї системи. Однак, відповідно як до Закону «Про Центральну виборчу комісію», так і коментованої статті, щодо місцевих виборів Центральна виборча комісія не очолює систему виборчих комісій місцевих виборів.

Стаття 1 Закону «Про Центральну виборчу комісію» характеризує місце Комісії через обсяг її повноважень: Центральна виборча комісія «здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій» місцевих виборів; фактично цим обсягом обмежується перелік повноважень Центральної виборчої комісії стосовно місцевих виборів, визначений статтею 21 Закону «Про Центральну виборчу комісію». Проте зазначений перелік повноважень не вичерпний; деякі повноваження Комісії, встановлені цим Кодексом, слід визнати такими, що виходять за межі контрольних (див. коментар до статті 205 цього Кодексу).

Центральна виборча комісія здійснює свої повноваження на постійній основі. Це відповідає умовам реалізації вимог щодо процесуальних гарантій дотримання основних принципів виборчого права відповідно до міжнародних стандартів. Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах Венеційської комісії, Центральна виборча комісія має бути постійно діючим органом<sup>181</sup>. Зокрема, у Пояснювальній доповіді до зазначеного Кодексу, вказано, що Центральна виборча комісія в будь-якому разі має діяти постійно, будучи адміністративною інституцією, що забезпечує зв'язок з місцевими органами влади й іншими нижчими комісіями<sup>182</sup>.

<sup>181</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт II.3.1.c. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

<sup>182</sup> Там же; пункт 73 Пояснювальної доповіді.

Центральна виборча комісія володіє виборчо-процесуальною правосуб'єктністю у виборчих процесах усіх виборів, які проводяться в Україні.

Центральна виборча комісія є юридичною особою публічного права; це означає, що, відповідно до статті 81 Цивільного кодексу України, Центральна виборча комісія має цивільну правоздатність та дієздатність, майнові та немайнові права. Будучи державним органом, Центральна виборча комісія як юридична особа має обмежену цивільну правосуб'єктність, достатню, однак, для фінансового та матеріально-технічного забезпечення не лише власної діяльності, а й діяльності інших виборчих комісій загальнодержавних виборів та, у дещо обмеженому обсязі, виборчих комісій місцевих виборів (див. коментарі до статей 90–92, 147–149, 209–212 цього Кодексу).

Організація діяльності Центральної виборчої комісії регламентується Законом України «Про Центральну виборчу комісію» та Регламентом Центральної виборчої комісії, затвердженим її постановою<sup>183</sup>. Повноваження приймати Регламент, який визначає порядок роботи Комісії, наданий Комісії статтею 10 Закону «Про Центральну виборчу комісію».

Відповідно до статті 33 зазначеного Закону, при Центральній виборчій комісії утворюється Секретаріат Комісії, який забезпечує діяльність Комісії та її членів, виконуючи організаційну, юридичну, експертну, аналітичну, інформаційно-довідкову та матеріально-технічну роботу.

Відповідно до статті 17 зазначеного Закону Центральна виборча комісія є розпорядником Державного реєстру виборців, забезпечує його ведення та функціонування відповідно до закону. Обсяг повноважень Комісії як розпорядника Державного реєстру виборців визначені статтею 14 Закону «Про Державний реєстр виборців». Для забезпечення виконання Комісією функцій розпорядника Державного реєстру виборців, відповідно до статті 33 Закону «Про Центральну виборчу комісію», у структурі Секретаріату Комісії утворюється Служба розпорядника Державного реєстру виборців.

5. Частина третя коментованої статті визначає засади правового статусу окружних виборчих комісій.

Окружні виборчі комісії належать до ієрархічної системи органів адміністрування загальнодержавних виборів і займають у ній проміж-

<sup>183</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 26 квітня 2005 року № 72 «Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії» (з наступними змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0072359-05>.

не становище між Центральною виборчою комісією, яка очолює цю систему, та її нижньою ланкою — дільничними виборчими комісіями. Окружні виборчі комісії виконують функцію, спільну для всієї системи органів адміністрування виборів, — забезпечують організацію підготовки і проведення відповідних загальнодержавних виборів, здійснюючи нормативно визначені повноваження (див. коментарі до статей 87, 144 цього Кодексу). Окружна виборча комісія здійснює свої повноваження в межах відповідного територіального виборчого округу.

Отже, окружна виборча комісія є комісією нижчого рівня відносно Центральної виборчої комісії (підпорядкована і підконтрольна їй) і водночас комісією вищого рівня для всіх дільничних комісій відповідного територіального виборчого округу.

Окружна виборча комісія є суб'єктом виборчого процесу (володіє виборчо-процесуальною правосуб'єктністю) загальнодержавних виборів, для підготовки та проведення яких вона утворена.

Інші аспекти статусу окружної виборчої комісії, зокрема її повноваження, порядок утворення і припинення визначені подальшими частинами коментованої статті, а також деякими іншими статтями цього Кодексу (див., зокрема, коментарі до статей 35, 84, 87, 91, 140, 144, 148 цього Кодексу).

6. Частина четверта коментованої статті визначає засади статусу територіальних виборчих комісій.

Територіальні виборчі комісії є органами адміністрування місцевих виборів. Однак система комісій місцевих виборів складна. Кожна з них має свою підсистему (вертикаль) виборчих комісій відповідних конкретних місцевих виборів, при цьому більшість територіальних виборчих комісій належить також і до іншої підсистеми (вертикалі). Водночас для усіх територіальних виборчих комісій комісією вищого рівня є Центральна виборча комісія, якій підконтрольні всі комісії місцевих виборів.

Сільська, селищна, міська виборча комісія організовує вибори депутатів відповідної місцевої ради та голови територіальної громади і встановлює їх результати; у системі органів адміністрування цих виборів така виборча комісія є комісією вищого рівня для дільничних виборчих комісій виборчих дільниць, утворених на території відповідної громади. У містах з районним поділом, крім того, існують районні в місті виборчі комісії, які входять до системи органів адміністрування виборів депутатів міської ради і міського голови як проміжна ланка, будучи комісією нижчого рівня для міської виборчої комісії та комісією вищого рівня для дільничних виборчих комісій виборчих дільниць, утворених на території відповідного району в місті.

Водночас у містах, де обираються районні в місті ради<sup>184</sup>, районні виборчі комісії організують вибори депутатів відповідної районної в місті ради і встановлюють їх результати; отже, районна виборча комісія в частині організації цих виборів є комісією вищого рівня для дільничних виборчих комісій виборчих дільниць, утворених на території відповідного району в місті, однак не підпорядкована і не підконтрольна міській виборчій комісії.

Сільські, селищні, міські виборчі комісії (крім міських виборчих комісій міст Києва та Севастополя, які мають спеціальний статус і належать до субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць) разом з тим виконують повноваження виборчих комісій проміжного рівня на виборах депутатів районної ради та виборах депутатів обласної ради (на території Автономної Республіки Крим — депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим), а отже в частині організації цих виборів підпорядковані та підконтрольні, відповідно, районним та обласним виборчим комісіям (на території Автономної Республіки Крим — виборчій комісії Автономної Республіки Крим).

Районна виборча комісія організовує вибори депутатів відповідної районної ради і встановлює їх результати. У системі органів адміністрування цих виборів районна виборча комісія є комісією вищого рівня для усіх дільничних виборчих комісій виборчих дільниць на території району, а також для сільських, селищних, міських виборчих комісій територіальних громад у межах району — в частині виборів депутатів районної ради.

Обласна виборча комісія організовує вибори депутатів відповідної обласної ради і встановлює їх результати. У системі органів адміністрування цих виборів обласна виборча комісія є комісією вищого рівня для всіх дільничних виборчих комісій виборчих дільниць на території області, а також для сільських, селищних, міських виборчих комісій територіальних громад у межах області — в частині виборів депутатів обласної ради.

Виборча комісія Автономної Республіки Крим є територіальною виборчою комісією, яка організовує вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Виборча комісія Автономної Республіки Крим формує склад районних (районів в Автономній Республіці Крим), міських (міст в Автономній Республіці Крим) виборчих комісій і є комісією вищого рівня для всіх сільських, селищних, міських

<sup>184</sup> Звернемо увагу, що районні в місті виборчі комісії утворюються в кожному місті з районним поділом, однак не в кожному місті з районним поділом обираються районні в місті ради (див. коментар до статті 3 цього Кодексу).

виборчих комісій, дільничних виборчих комісій виборчих дільниць на території Автономної Республіки Крим у частині виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

У зв'язку з тимчасовою окупацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя виборча комісія Автономної Республіки Крим, а також районні, сільські, селищні, міські виборчі комісії в межах Автономної Республіки Крим, Севастопольська міська та районні в місті Севастополі виборчі комісії на цей час не функціонують.

Повноваження територіальної виборчої комісії поширюються на територію відповідної територіальної громади, району в місті, району, області, Автономної Республіки Крим. Це пов'язано з тим, що лише в таких територіальних межах здійснюється підготовка і проведення відповідних місцевих виборів (див. коментар до статті 3 цього Кодексу).

Обсяг повноважень територіальних виборчих комісій визначений у розділі XXXIV Книги четвертої «Місцеві вибори» цього Кодексу (див., зокрема, коментар до статті 206 цього Кодексу).

7. Частина п'ята коментованої статті визначає місце дільничних виборчих комісій у всіх підсистемах системи органів адміністрування виборів.

Внаслідок своїх функцій, визначених цим Кодексом, — підготовки і проведення голосування виборців, що віднесені до відповідної виборчої дільниці, та встановлення результатів їх голосування на будь-яких виборах — дільничні виборчі комісії одночасно є суб'єктами виборчих процесів усіх виборів, в організації і проведенні яких вони беруть участь і які проводяться одночасно. У зв'язку з цим вони є комісіями нижчого рівня щодо Центральної, окружних та територіальних виборчих комісій, задіяних у таких виборах, голосування виборців на яких проводиться на відповідній території. Водночас слід зазначити, що таке підпорядкування і підконтрольність одночасно різним виборчим комісіям вищого рівня може породжувати непорозуміння та конфлікти компетенцій, попри те, що законодавець здійснив спробу нормативно розмежувати оскарження порушень, допущених дільничними виборчими комісіями та їх членами, відповідно до предмета порушення. Зокрема, рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії в частині, що стосується загальнодержавних виборів, оскаржуються до відповідної окружної виборчої комісії, а стосовно конкретних місцевих виборів — до територіальної виборчої комісії, яка забезпечує організацію підготовки і проведення відповідних виборів; водночас дії чи бездіяльність члена дільничної виборчої комісії оскаржуються до територіальної (окружної) виборчої комісії, яка утворила відповідну діль-

ничну комісію (див. коментар до статті 65 цього Кодексу). Така складна схема не дає відповіді на питання щодо того, яка комісія вищого рівня вирішує виборчий спір у разі, коли його предмет не має чіткого відношення до конкретних виборів (наприклад, коли предметом спору є дії комісії щодо списку виборців).

Повноваження дільничної виборчої комісії щодо підготовки та проведення голосування виборців на всіх виборах, в організації яких вона бере участь, поширюються на територію відповідної виборчої дільниці.

Дільничні виборчі комісії мають організаційно-розпорядчі, контролюючі-наглядові повноваження в організації підготовки та проведення місцевих виборів і забезпеченні реалізації виборчих прав громадян України, додержання та однакове застосування виборчого законодавства. Проте обсяг контрольних повноважень дільничних виборчих комісій порівняно з окружними та територіальними виборчими комісіями значно звужений. Повноваження дільничних виборчих комісій визначені цим Кодексом стосовно окремих типів виборів (див. коментарі до статей 88, 145, 207 цього Кодексу).

8. Абзац перший частини шостої коментованої статті визначає цивільно-правовий статус окружних і територіальних виборчих комісій. Цей статус необхідний тим суб'єктам, які беруть участь у цивільному обороті, розпоряджаються майном і коштами. Можливості мати у своєму розпорядженні майно і кошти дає змогу фінансово та матеріально-технічно забезпечувати організацію підготовки та проведення виборів у відповідному виборчому окрузі, територіальній громаді, адміністративно-територіальній одиниці. Однак слід наголосити, що статус юридичної особи для зазначених органів адміністрування виборів є субсидіарним, допоміжним і не визначає способу здійснення основних функцій виборчих комісій, спрямованих на організацію підготовки і проведення виборів.

Відповідно до частини першої статті 80 Цивільного кодексу України юридична особа — організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, яка наділяється цивільною правосудатністю та дієздатністю, може бути позивачем і відповідачем у суді. Останню фразу слід розуміти в контексті *цивільних правовідносин*: юридична особа може бути стороною в цивільних справах, оскільки володіє цивільною правосуб'єктністю. Це твердження не стосується *публічно-правових* відносин. Як зазначають науковці, «юридична особа — цивільно-правова категорія, і її застосування для регулювання інших суспільних відносин не виправдане ні теоретично, ні практич-



но»<sup>185</sup>. Зокрема, кожна виборча комісія, будучи суб'єктом владних повноважень, безвідносно до статусу юридичної особи володіє *адміністративною процесуальною правосуб'єктністю*, тобто може бути позивачем і відповідачем при розгляді в судах адміністративних справ, зокрема виборчих спорів<sup>186</sup>.

Окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів утворюються під час відповідного виборчого процесу розпорядчими актами (постановами) Центральної виборчої комісії (див. коментарі до статей 84, 140 цього Кодексу). Територіальні виборчі комісії місцевих виборів утворені (шляхом формування їх складу) актами Центральної виборчої комісії (див. пункт 6 частини першої статті 21 Закону «Про Центральну виборчу комісію») або районних, міських виборчих комісій (див. Коментар до статті 203 цього Кодексу). Тому окружні та територіальні виборчі комісії, відповідно до статті 81 Цивільного кодексу, — юридичні особи публічного права; їхня цивільна правоздатність є обмеженою (спеціальною або виключною): така юридична особа може мати лише ті цивільні права і обов'язки, які відповідають цілям і завданням її діяльності і необхідні їй для здійснення своєї основної діяльності<sup>187</sup>.

Окружна та територіальна виборчі комісії набувають та припиняють статус юридичної особи у порядку, визначеному Законом «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань» (див. коментар до статті 35 цього Кодексу).

9. Абзац другий частини шостої коментованої статті визначає обставини, за яких окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів не набувають статусу юридичної особи.

Такою обставиною є утворення територіальних представництв Центральної виборчої комісії, передбачених (поряд із регіональними представництвами) статтею 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію». Статус цих представництв зазначеним Законом чітко не визначений: Центральна виборча комісія наділена цією статтею дискрецією як щодо їх утворення взагалі, так і щодо їхньої організаційно-правової форми: або як юридичних осіб публічного права (однак неясно, як ор-

<sup>185</sup> Кравчук В. Визначення сфери застосування інституту юридичної особи. *Право України*. 1998. № 4. С. 77.

<sup>186</sup> Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 6 липня 2005 року, статті 43, 273, 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

<sup>187</sup> Кравчук В. М. Корпоративне право. Науково-практичний коментар законодавства та судової практики. Київ: Істина, 2008. С. 76, 79.

ганів чи як установ), або як структурних підрозділів Секретаріату Центральної виборчої комісії.

Пункт 7 частини шостої статті 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію» неоднозначно встановлює повноваження таких представництв у частині фінансового та матеріально-технічного забезпечення організації підготовки та проведення загальнодержавних виборів на відповідній території. За дискреційним рішенням Центральної виборчої комісії, ці представництва можуть або здійснювати фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів, у тому числі закупівлю товарів, робіт і послуг, необхідних для організації виборчого процесу, або контролювати дотримання правильного та цільового використання окремими виборчими комісіями коштів державного бюджету, виділених на проведення виборів. Очевидно, що у першому випадку, коли представництва самостійно здійснюють фінансове та матеріально-технічне забезпечення, окружні виборчі комісії природно повинні втрачати відповідні повноваження, а отже їм не потрібен статус юридичної особи. Водночас у другому випадку, коли представництва здійснюють лише контрольні повноваження, використовувати кошти державного бюджету окружні виборчі комісії можуть лише в разі наявності в них статусу юридичної особи. Таким чином, в останньому випадку припис абзацу другого частини шостої коментованої статті не буде дотримано. Оскільки вирішення суперечності норм двох законів не може покладатися на Центральну виборчу комісію, зазначена колізія вимагає законодавчого вирішення.

На час написання цього коментаря регіональні та територіальні представництва Центральної виборчої комісії не були утворені. Більше того, абзацом восьмим пункту 3 Прикінцевих положень Закону «Про Державний бюджет України на 2021 рік»<sup>188</sup> дія статті 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію» на 2021 рік зупинена.

Зазначимо водночас, що Конституційний Суд України в рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 дійшов висновку, що «Верховна Рада України не повноважна при прийнятті закону про Державний бюджет України включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин»<sup>189</sup> (абзац другий пункту 5 мотиву-

<sup>188</sup> «Про Державний бюджет України на 2021 рік»: Закон від 15 грудня 2020 року № 1082-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 16. Ст. 144.

<sup>189</sup> Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 у справі про соціальні гарантії громадян. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a6p710-07>.

вальної частини зазначеного рішення). Цю позицію Конституційний Суд України повторював неодноразово<sup>190</sup>.

Положення абзацу другої частини шостої коментованої статті не поширюються на територіальні виборчі комісії місцевих виборів, наявність статусу юридичної особи для яких не залежить від утворення (неутворення) регіональних і територіальних представництв Центральної виборчої комісії. Це пов'язано з джерелом фінансування місцевих виборів: фінансове забезпечення місцевих виборів здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів. У випадку місцевих виборів, призначених актами Верховної Ради України чи Центральної виборчої комісії, такі кошти надаються місцевим бюджетам у вигляді цільової субвенції з Державного бюджету України; у випадку виборів, які призначаються територіальною виборчою комісією, така субвенція не передбачається (див. коментар до статті 209 цього Кодексу). Отже, законодавець передбачив, що представництва Центральної виборчої комісії не можуть бути розпорядниками коштів місцевих бюджетів, а тому територіальні виборчі комісії не можуть бути позбавлені статусу юридичної особи.

10. Абзац третьої частини шостої коментованої статті встановлює, що Центральна виборча комісія не є правонаступником комісії нижчого рівня — окружних (на загальнодержавних виборах) чи територіальних (на місцевих виборах). Зміст цього припису не цілком зрозумілий.

Поширене тлумачення цього положення полягає в тому, що хоча Центральна виборча комісія очолює систему виборчих комісій на всіх видах виборів, проте не є правонаступником окружних або територіальних виборчих комісій. Це мало б означати, що при ліквідації окружних або територіальних виборчих комісій як юридичних осіб їхні права та зобов'язання не переходять до Центральної виборчої комісії. Вважається, що таке положення не дає Центральній виборчій комісії повноважень впливати на процес у разі змін системи виборчих комісій, їх ліквідації, припиненні їх як юридичних осіб (див коментар до статті 35 цього Кодексу).

Наведене тлумачення суперечливе у правовому сенсі. Передусім зазначимо, що поняття правонаступництва стосовно юридичних осіб стосується цивільних (насамперед майнових) прав і зобов'язань. Публічно-правові повноваження окружних і територіальних

<sup>190</sup> Див., наприклад: Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020 у справі про конституційність окремого положення пункту 26 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-20>.

виборчих комісіях в окремих випадках можуть передаватися Центральній виборчій комісії (див. коментарі до статей 86, 143, 205 цього Кодексу). Тому коментований припис може стосуватися лише тих повноважень та зобов'язань окружних і територіальних виборчих комісій, які вони здійснюють стосовно фінансового та матеріально-технічного забезпечення організації підготовки та проведення виборів, у тому числі оплати праці чи інших виплат членам виборчих комісій та оплати послуг, наданих за цивільно-правовими договорами.

Крім того, Цивільний кодекс не передбачає правонаступництва в разі ліквідації юридичної особи: відповідно до його статті 104, майно, (цивільні) права та обов'язки переходять до правонаступників лише в разі *реорганізації* юридичної особи шляхом злиття, приєднання, поділу, перетворення. При ліквідації юридичної особи для задоволення вимог кредиторів використовуються *належне їй* майно та інші активи, а за недостатності цих активів виконуються дії, встановлені законом про відновлення платоспроможності або визнання банкрутом (стаття 110 Цивільного кодексу). Очевидно, що процедура банкрутства не може бути застосована до виборчої комісії, яка є державним органом, а отже, представляє у цивільних правовідносинах не саму себе, а державу (стаття 170 Цивільного кодексу). Оскільки власного майна виборчі комісії не мають, єдиним джерелом їх фінансування є кошти Державного бюджету України (див. коментарі до статей 90, 147 цього Кодексу), а в окремих випадках фінансування територіальних виборчих комісій — кошти місцевих бюджетів (див. коментар до статті 209 цього Кодексу), не виборча комісія, а держава (у зазначених окремих випадках — територіальна громада) відповідає за борговими зобов'язаннями окружних і територіальних виборчих комісій, які виникли в процесі підготовки і проведення виборів.

Бюджетне фінансування окружних комісій загальнодержавних виборів здійснюється через Центральну виборчу комісію як головного розпорядника бюджетних коштів; кошторис витрат окружних виборчих комісій затверджує також Центральна виборча комісія на підставі визначених нею ж середніх норм видатків; Комісія також уповноважена здійснювати фінансовий контроль реальних видатків окружних виборчих комісій (див. коментарі до статей 91, 148 цього Кодексу). Тому про боргові зобов'язання окружних виборчих комісій Центральна виборча комісія обов'язково отримує своєчасну (до закінчення виборчого процесу) інформацію; у разі недофінансування витрат окружної комісії відповідно до кошторису така заборгованість навіть виникає з вини Центральної виборчої комісії. Отже, виплати для покриття боргів

повинні покриватися за рахунок коштів, виділених окружній виборчій комісії в рамках затверджених кошторисів.

Такий порядок погашення кредиторської заборгованості окружних виборчих комісій встановила Центральна виборча комісія<sup>191</sup>. Відповідно до цього порядку, за наявності кредиторської заборгованості на підставі актів звірки розрахунків між кредиторами та боржниками окружна виборча комісія складає акт приймання-передачі кредиторської заборгованості, що утворилась у межах відповідних бюджетних асигнувань, передбачених на підготовку та проведення виборів, та подає підписаний акт приймання-передачі кредиторської заборгованості до Центральної виборчої комісії. Разом із зазначеним актом передаються оригінали документів (договори, рахунки, акти виконаних робіт, накладні, акти звірки розрахунків), пояснювальна записка щодо причин виникнення кредиторської заборгованості та фінансовий звіт. Центральна виборча комісія на підставі отриманих оригіналів документів та акта приймання-передачі здійснює погашення кредиторської заборгованості окружної виборчої комісії.

Встановлений порядок погашення Центральною виборчою комісією кредиторської заборгованості окружних виборчих комісій ставить під сумнів зміст абзацу третього частини шостої коментованої статті.

Ситуація з заборгованостями територіальних виборчих комісій подібна; особливістю є те, що після проведення виборів територіальна виборча комісія не ліквідується, а продовжує існувати; тому питання, як правило, правонаступництва не повинно виникати.

Проте у зв'язку з реформою адміністративно-територіального устрою, здійсненою у 2020 році, ймовірні ситуації припинення деяких територіальних виборчих комісій як юридичних осіб шляхом ліквідації чи реорганізації (об'єднання). Зокрема, оскільки місцеві вибори восени 2020 року проводилися на новій (реформованій) територіальній основі, пунктом п'ятим розділу II Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16 липня 2020 року № 805-IX було передбачено, що з дня утворення територіальних виборчих комісій для проведення

<sup>191</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 19 січня 2012 року № 7 «Про порядок погашення Центральною виборчою комісією кредиторської заборгованості окружної виборчої комісії після закінчення строку її повноважень у разі, коли така заборгованість виникла в межах бюджетних асигнувань, передбачених на підготовку та проведення виборів народних депутатів України, Президента України» (в редакції 2019 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007359-12>.

<sup>192</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16.07.2020 р. № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20>.

у 2020 році чергових і перших місцевих виборів припиняють свої повноваження та припиняються як юридичні особи територіальні виборчі комісії, що були утворені для проведення чергових місцевих виборів у 2015 році. У цьому разі питання погашення заборгованостей (якщо вони існували) могло б виникати.

11. Частина сьома коментованої статті встановлює, що дільничні виборчі комісії, на відміну від окружних і територіальних, не наділяються статусом юридичної особи. Це означає, що дільнична виборча комісія не має права вступати в цивільно-правові відносини; зокрема, вона не розпоряджається фінансами, не може укласти цивільно-правові угоди та інші правочини. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності дільничної виборчої комісії у зв'язку з цим має здійснюватися іншим суб'єктом, наділим цивільно-правовою дієздатністю. Таким суб'єктом під час загальнодержавних виборів виступає окружна виборча комісія відповідного територіального виборчого округу (якщо вона наділена статусом юридичної особи) або відповідне територіальне представництво Центральної виборчої комісії (у разі, якщо Центральна виборча комісія своїм окремим рішенням надасть їм такі повноваження; див. пункт 7 частини шостої статті 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію»), а для дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць — Центральна виборча комісія (див. коментарі до статей 91, 148 цього Кодексу). Під час місцевих виборів таким суб'єктом є відповідна територіальна виборча комісія (див. коментар до статті 210 цього Кодексу).

Проте брак статусу юридичної особи жодним чином не обмежує правосуб'єктність дільничної виборчої комісії в публічно-правових відносинах, зокрема її виборчо-процесуальну правосуб'єктність у межах її законодавчо встановлених повноважень (див. коментарі до статей 88, 145, 207 цього Кодексу). Будучи суб'єктом владних повноважень, дільнична виборча комісія, як і будь-яка інша виборча комісія, володіє також адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, тобто може бути стороною (відповідачем, а в окремих випадках і позивачем) при розгляді судом виборчих спорів (статті 273, 275, 277 Кодексу адміністративного судочинства України).

12. Частина восьма коментованої статті визначає ще один аспект спеціального характеру статусу виборчих комісій — часовий вимір.

У часовому аспекті окружні та дільничні виборчі комісії як спеціальні державні органи мають істотну специфіку: вони тимчасові органи, які утворюються під час виборчого процесу відповідних виборів

для здійснення обмеженої компетенції — організації підготовки і проведення виборів — і після вичерпання своїх повноважень припиняють існування. Поза часовими межами виборчого процесу вони не мають ніяких функцій, а отже не потрібні. Порядок припинення (ліквідації) окружних і виборчих комісій відмінний у зв'язку з наявністю (відсутністю) статусу юридичної особи.

Ліквідацію (припинення існування) тимчасової виборчої комісії не слід ототожнювати з припиненням повноважень складу цієї комісії. Повноваження всього складу виборчої комісії може бути достроково припинено в установленому законом порядку комісією, яка сформувала відповідну комісію, однак законодавець спеціально наголошує, що дострокове припинення повноважень усього складу виборчої комісії (після чого невідкладно формується новий її склад) не є ліквідацією цієї комісії як органу (див. коментар до статей 89, 146 цього Кодексу).

На відміну від окружних і дільничних виборчих комісій, територіальні виборчі комісії мають поза часовими межами виборчого процесу низку повноважень. Зокрема, до повноважень територіальної виборчої комісії, які реалізуються поза виборчим процесом, належить реєстрація обраних депутатів відповідної місцевої ради та (для комісій територіальних громад) сільського, селищного, міського голови (див. коментар до статті 283 цього Кодексу), заміщення вакантних мандатів депутатів у місцевій раді, вибори до якої проводяться за пропорційною виборчою системою (див. коментар до статті 284), а також призначення проміжних виборів депутата (депутатів) місцевої ради, вибори до якої проводяться за мажоритарною системою (див. коментар до статті 285 цього Кодексу). Відповідно до статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна виборча комісія скликає першу сесію новообраної місцевої ради; відповідно до статті 42 цього ж Закону, територіальна виборча комісія на пленарному засіданні сесії сільської, селищної, міської ради оголошує про обрання та реєстрацію сільського, селищного, міського голови. Територіальна виборча комісія відіграє важливу роль також у процедурі відкликання депутата місцевої ради (стаття 41 Закону «Про статус депутатів місцевих рад») та сільського, селищного, міського голови (стаття 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Все це вимагає, щоб територіальні виборчі комісії були постійно діючими органами.

Однак, оскільки територіальні виборчі комісії тісно пов'язані з відповідною територіально-адміністративною одиницею (територіальною громадою), відповідно до абзацу другого частини восьмої коментованої статті, вони можуть припинити своє існування (ліквідуватися) при зміні адміністративно-територіального устрою в разі ліквідації

(об'єднання, поділу) відповідної територіальної одиниці чи утворення об'єднаної територіальної громади.

Зокрема, повноваження територіальної виборчої комісії територіальної громади, що приєднується до іншої територіальної громади, припиняються з моменту припинення повноважень сільської, селищної ради, яка прийняла рішення про приєднання до іншої територіальної громади (див. коментарі до статей 202, 289 цього Кодексу). Момент припинення повноважень такої сільської, селищної ради визначений статтею 8<sup>3</sup> Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». У разі приєднання сільської, селищної громади до міської громади повноваження відповідної ради, а отже і територіальної виборчої комісії, припиняються з дня набрання чинності рішень, прийнятих сільською, селищною радою та міською радою об'єднаної громади про добровільне приєднання. Однак у разі приєднання до сільської чи селищної громади повноваження сільської (селищної) ради громади, що приєднується, припиняються з моменту офіційного оголошення відповідною виборчою комісією на сесії сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади рішення про підсумки додаткових виборів та визнання повноважень не менше ніж половини депутатів від територіальної громади, що приєдналася, обраних на виборах до сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади, тобто після проведення додаткових виборів. У зв'язку з цим виникає цікава і дещо парадоксальна ситуація: територіальна виборча комісія громади, яка приєднується, під час проведення додаткових виборів *має повноваження* (оскільки вони не припинені), однак їх *не здійснює*, бо її участь в організації підготовки і проведення цих виборів Виборчим кодексом не передбачена: такі вибори проводяться територіальною виборчою комісією тої громади, до якої приєднується сільська чи селищна громада (див. коментарі до статей 202, 289 цього Кодексу).

Однак після реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року на рівні територіальних громад і районів, реалізованої розпорядженнями Кабінету Міністрів України<sup>193</sup> та постановою Верховної Ради України<sup>194</sup>, місцеві вибори восени 2020 року проводилися в новоутворених територіальних громадах та районах. У зв'язку з цим територіальні виборчі комісії, що були утворені перед проведенням чер-

<sup>193</sup> Див.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року №№ 707-р — 730-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npasearch?&category=1&from=12.06.2020&to=12.06.2020>.

<sup>194</sup> Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.



гових місцевих виборів у 2015 році<sup>195</sup>, повинні були припинити свої повноваження та бути припинені як юридичні особи з дня утворення відповідно до Виборчого кодексу нових територіальних виборчих комісій, на які покладалася організація підготовки і проведення місцевих виборів 2020 року (пункт 5 Розділу II Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» № 805-IX від 16 липня 2020 року<sup>196</sup>).

З огляду на цей припис мала відбутися ліквідація всіх територіальних виборчих комісій, зокрема обласних територіальних виборчих комісій, хоча реформи регіонального рівня не передбачалося. Проте зазначений припис був виконаний у 2020 році не в повному обсязі, й окремі територіальні виборчі комісії не були ліквідовані, проте нові з тотожними назвами були створені, про що свідчать відкриті дані у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Наприклад, у Реєстрі зазначені поряд: Первомайська районна виборча комісія Миколаївської області, зареєстрована 2006 року як «комунальна організація (установа, заклад)», і Первомайська районна територіальна виборча комісія Миколаївської області, зареєстрована 2020 року як «державна організація (установа, заклад)»; Веснянська сільська виборча комісія Миколаївського району Миколаївської області, зареєстрована аналогічно 2006 року, та Веснянська сільська територіальна виборча комісія Миколаївського району Миколаївської області, зареєстрована 2020 року<sup>197</sup>.

Після проведення реформи 2020 року можна сподіватися, що зміни в адміністративно-територіальному устрої стануть скоріше винятком, аніж правилом. У такій ситуації слід мати на увазі, що територіальна виборча комісія діє постійно (без наперед встановленого обмеження в часі), однак члени територіальної виборчої комісії мають обмежений строк повноважень. Абзац другий частини восьмої коментованої статті визначає строк повноважень члена територіальної виборчої комісії — незалежно від часу свого призначення, його повноваження тривають до сформування нового складу цієї територіальної виборчої ко-

<sup>195</sup> Відповідно до статті 20 Закону «Про місцеві вибори» 2015 року, територіальні виборчі комісії місцевих виборів були постійно діючими органами.

<sup>196</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16.07.2020 р. № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20>.

<sup>197</sup> Зазначені відомості на час написання цього коментаря були доступні через пошук на офіційному веб-сайті Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань; URL: <https://usr.minjust.gov.ua/content/free-search>. Звернемо увагу на дещо неадекватне визначення на цьому веб-сайті (а отже і в Реєстрі) організаційно-правової форми та «засновника» цих виборчих комісій.

місії (див. коментар до статті 203 цього Кодексу). Однак встановлення цього *регулярного* строку повноважень не виключає дострокового припинення повноважень усього складу територіальної виборчої комісії чи окремого члена такої комісії.

На жаль, стосовно територіальних виборчих комісій (як і щодо дільничних виборчих комісій місцевих виборів) Кодекс не містить прямого припису, відповідно до якого дострокове припинення повноважень усього складу виборчої комісії не означає її ліквідації (див. коментар до статті 208 цього Кодексу), що слід вважати прогалиною законодавчого регулювання. Якщо для територіальних виборчих комісій відповідний висновок може бути обґрунтований їхнім постійним статусом, то для кваліфікації відповідної ситуації для дільничних комісій місцевих виборів має застосовуватися аналогія закону.

13. Печатка державного органу є обов'язковим його атрибутом. Частина дев'ята коментованої статті встановлює обов'язковість наявності печаток усіх виборчих комісій.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», Центральна виборча комісія є юридичною особою, має печатку зі своїм найменуванням.

Окружні, територіальні та дільничні виборчі комісії мають власні печатки, зразки яких затвердила Центральна виборча комісія. Закон «Про Центральну виборчу комісію» уповноважує Центральну виборчу комісію затверджувати зразки печаток виборчих комісій з виборів Президента України (пункт 9 статті 18 зазначеного Закону), виборів народних депутатів України (пункт 8 статті 19 цього ж Закону), місцевих виборів (пункт 7 статті 21 цього ж Закону). Щодо цього частина дев'ята коментованої статті повторює в узагальненій формі зазначені приписи Закону «Про Центральну виборчу комісію».

На час написання цього коментаря чинних актів Центральної виборчої комісії, якими були б затверджені зразки печаток виборчих комісій загальнодержавних виборів відповідно до вимог цього Кодексу<sup>198</sup>, не існує.

<sup>198</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 27 грудня 2018 року № 255 «Про зразки та описи печаток, вивісок окружної і дільничних виборчих комісій з виборів Президента України та штампа “Вибув”» (URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0255359-18>) втратила чинність на підставі постанови Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 131. На цей час залишається чинною постанова Центральної виборчої комісії від 22 березня 2012 року № 52 «Про зразки та опис печаток, вивісок окружної і дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України та штампа “Вибув”» (URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0052359-1>). Однак написи на зазна-

Зразок печаток територіальної та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів та їх опис затверджено постановою Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 122<sup>199</sup>. Порядок виготовлення, передання, зберігання та використання печаток територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів затверджено постановою Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 174<sup>200</sup>.

14. Частина десята коментованої статті надає можливість виборчим комісіям залучати для допомоги в здійсненні повноважень комісій організаційного, правового, інформаційного чи технічного плану спеціалістів, експертів, технічних працівників. Такі залучені особи надають послуги відповідній комісії на підставі цивільно-правового договору, а не найму (працевлаштування). Останнє означає, що на залучених осіб не поширюються положення трудового законодавства.

Відповідно до статті 626 Цивільного кодексу, договором є домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. При виконанні робіт (наданні послуг) на основі цивільно-правового договору, на відміну від трудового договору, оплата праці проводиться за результатами, що визначаються на момент закінчення роботи (завершення надання послуг). Результат оформляється актами приймання-передання виконаних робіт чи наданих послуг, оплата проводиться на підставі актів. Умови виконання роботи (надання послуг) регламентуються виключно самим договором.

Порядок залучення виборчими комісіями на підставі цивільно-правових договорів відповідних спеціалістів, експертів, технічних працівників для організаційного, правового, інформаційного, технічного забезпечення здійснення повноважень, передбачених цим Кодексом, встановлюється постановами Центральної виборчої комісії.

Наприклад, Порядок залучення спеціалістів, експертів та технічних працівників для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення повноважень виборчих комісій на час підготовки та про-

---

чених зразках використовують термін «одноmandатний виборчий округ», який не відповідає виборчій системі, передбаченій Виборчим кодексом.

<sup>199</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 122 «Про зразки та опис печаток, вивісок територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів і штампа «Вибув». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0122359-20>.

<sup>200</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 174 «Про Порядок виготовлення, передачі, зберігання та використання печаток територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0174359-20>.

ведення виборів народних депутатів України<sup>201</sup>, затверджений постановою Центральної виборчої комісії 2012 року (в редакції 2019 року), визначає можливу максимальну кількість залучених працівників: для Центральної виборчої комісії — не більше ніж 150 осіб; для окружної виборчої комісії — не більше ніж 10 осіб; для дільничної виборчої комісії великої дільниці — не більше ніж 2 особи, малої чи середньої дільниці — не більше ніж 1 особа. Зазначений Порядок встановлює, що залученими працівниками не можуть бути державні службовці, посадові та службові особи органів місцевого самоврядування, працівники судів і правоохоронних органів. Перелік посад та конкретну кількість залучених осіб визначає окружна виборча комісія для себе та для дільничних виборчих комісії відповідного виборчого округу.

Перед місцевими виборами 2020 року Центральна виборча комісія затвердила Порядок залучення спеціалістів, експертів, технічних працівників для забезпечення здійснення повноважень виборчих комісій під час підготовки та проведення місцевих виборів<sup>202</sup>. Зазначеним Порядком визначено граничні кількості залучених осіб під час місцевих виборів для Центральної виборчої комісії та різних категорій територіальних виборчих комісій окремо для чергових (перших) та для позачергових, повторних і проміжних виборів. Більш широко сформульовані обмеження щодо можливості бути залученими: такими особами не можуть бути особи, які мають виборчо-процесуальний статус або виконують інші функції, пов'язані з виборчим процесом (члени виборчих комісій, кандидати в депутати, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови, їх довірені особи, представники місцевих організацій політичних партій у територіальній виборчій комісії, уповноважені особи місцевих організацій політичних партій, які висунули кандидатів у депутати в єдиному багатомандатному виборчому окрузі, офіційні спостерігачі від кандидатів, місцевих організацій політичних партій), а також посадові та службові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, судді, працівники судів і правоохоронних органів.

<sup>201</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 19 липня 2012 року № 122 «Про Порядок залучення спеціалістів, експертів та технічних працівників для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення повноважень виборчих комісій на час підготовки та проведення виборів народних депутатів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0122359-12>.

<sup>202</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 111 «Про Порядок залучення спеціалістів, експертів, технічних працівників для забезпечення здійснення повноважень виборчих комісій під час підготовки та проведення місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0111359-20>.

Слід звернути увагу, що обмеження для осіб, які можуть бути залученими для забезпечення діяльності виборчих комісій, в основному збігаються з обмеженнями права бути членом виборчої комісії (див. коментар до статті 34 цього Кодексу).

Зазначимо, що стосовно виборів Президента подібного регулювання на цей час немає; попередня постанова Центральної виборчої комісії від 11 квітня 2014 року № 255, якою було затверджено відповідний Порядок, втратила чинність на підставі Постанови Центральної виборчої комісії № 131 від 25 червня 2020 року.

Робота залучених осіб час підготовки та проведення місцевих виборів оплачується за рахунок коштів Державного бюджету або відповідного місцевого бюджету (див. коментарі до статей 92, 149, 212 цього Кодексу).

15. Частина одинадцята коментованої статті покладає обов'язок сприяння діяльності виборчим комісіям на суб'єктів владних повноважень (органи влади, їх посадових і службових осіб), а також на державні підприємства, установи та організації. Зазначимо, що, поряд з наявністю в цьому переліку органів місцевого самоврядування, у ньому відсутня немає згадки про комунальні підприємства, установи та організації, що слід вважати недоглядом законодавця. Таке сприяння діяльності виборчих комісій полягає у створенні належних умов для здійснення комісіями своїх повноважень.

Створювати належні умови для здійснення виборчими комісіями їхніх повноважень є зобов'язальним, а не дискреційним повноваженням органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, а також державних підприємств, установ і організацій. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи не є суб'єктами виборчого процесу, оскільки не володіють спеціальною (виборчо-процесуальною) дієздатністю, не мають права діяти у виборчому процесі з власної ініціативи, не уповноважені приймати нормативні чи розпорядчі акти стосовно організації підготовки та проведення виборів. Зазначені суб'єкти, виконуючи коментований припис, при створенні належних умов для здійснення виборчими комісіями їхніх повноважень повинні діяти в межах, передбачених виключно їхньою загальною компетенцією, вживаючи заходів, які спрямовані на матеріально-технічне, фінансове, безпекове, інформаційне забезпечення діяльності виборчих комісій (див. коментар до статті 61 цього Кодексу).

До таких заходів, зокрема, належать:

- 1) надання виборчим комісіям необхідних приміщень для забезпечення організації їхньої роботи та для проведення голосування відповідно до вимог цього Кодексу та нормативів облаштування таких приміщень, встановлених Центральною виборчою комісією (див. коментар до статті 62 цього Кодексу);
- 2) забезпечення охорони приміщень виборчих комісій, а також охорони виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації (див. коментар до статті 61 цього Кодексу);
- 3) надання транспортних засобів, засобів зв'язку, обладнання, інвентарю, оргтехніки, що підлягають поверненню після припинення повноважень виборчих комісій (див. коментар до статті 61 цього Кодексу);
- 4) забезпечення зберігання в міжвиборчий період (після припинення повноважень тимчасових виборчих комісій) виборчих скриньок, кабін для голосування, печаток, штампів цих комісій, методичної літератури, що надавалися цим комісіям на період виборчого процесу, інших матеріальних цінностей, необхідних для забезпечення виборчого процесу (див. коментар до статті 73 цього Кодексу);
- 5) відведення місць та обладнання стендів, дощок оголошень у людних місцях для розміщення матеріалів передвиборчої агітації (див. коментар до статті 53 цього Кодексу);
- 6) сприяння офіційним спостерігачам від іноземних держав, міжнародних організацій у здійсненні ними своїх повноважень (див. коментар до статті 59 цього Кодексу).

Перелік таких зобов'язань не вичерпний і може бути розширений нормативними актами Центральної виборчої комісії в межах її повноважень. Наприклад, під час місцевих виборів 2020 року Центральна виборча комісія звернулася до Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства фінансів України, Міністерства освіти і науки України, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів (посадових осіб), які відповідно до закону здійснюють їх повноваження, стосовно необхідності невідкладного вирішення питань щодо створення належних умов для життя протиепідемічних заходів, спрямованих на недопущення поширення на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, під час організації та проведення виборів 25 жовтня 2020 року<sup>203</sup>.

<sup>203</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 10 жовтня 2020 року № 364 «Про невідкладні заходи щодо створення належних умов для безпечної організації та проведення

Наголосимо, що виконанням функцій, вказаних у частині одинадцятій коментованої статті, обмежуються дозволені законом можливості участі зазначених органів, посадових осіб, підприємств, установ, організацій у виборчому процесі, зазначені в контексті принципу рівного виборчого права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу) та принципу незалежності виборчої адміністрації (див. коментар до статті 32 цього Кодексу).

### **Стаття 34. Вимоги до членів виборчої комісії**

1. До складу виборчої комісії можуть входити громадяни України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України.

2. Якщо виборчий процес виборів чи процес референдуму проводяться одночасно, виборець може входити до складу лише однієї виборчої комісії, комісії всеукраїнського або місцевого референдуму.

3. До складу виборчої комісії не можуть входити кандидати на відповідних виборах (усіх виборах, виборчі процеси яких проводяться одночасно), їх довірені особи, представники у виборчих комісіях, уповноважені особи (представники) партій (організацій партій), офіційні спостерігачі, посадові та службові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, судді, працівники судів та правоохоронних органів, а також громадяни, які утримуються в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторів або мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину чи кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян чи корупційного кримінального правопорушення, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

4. До складу дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці, утвореної у стаціонарному закладі охорони здоров'я або в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі, не можуть входити працівники відповідного закладу або установи.

5. Виборча комісія, яка утворює відповідну виборчу комісію або формує її склад, одночасно з утворенням або формуванням складу призначає голову, заступника голову, секретаря такої виборчої комісії.

6. Секретар виборчої комісії повинен володіти державною мовою.

1. Коментована стаття визначає суб'єкта права бути членом виборчої комісії — похідного виборчого права, пов'язаного зі статусом виборця як публічно дієздатного громадянина (див. коментарі до статей 7, 9 цього Кодексу). Конституційний Суд України кваліфікував участь громадянина в роботі виборчих комісій як одну з форм реалізації його

права на участь в управлінні державними справами, закріпленого в статті 38 Конституції<sup>204</sup>.

Водночас коло суб'єктів права бути членом виборчої комісії істотно вужче, аніж сукупність виборців за статусом. Законодавчо встановлені додаткові обмеження суб'єкта цього похідного права (порівняно з суб'єктом загального права голосу) випливають із необхідності дотримання вимог незалежності та безсторонності виборчих комісій.

Частина перша коментованої статті окреслює в загальних рисах коло осіб, які потенційно можуть бути членами виборчих комісій за умови дотримання інших вимог, як громадян України, які відповідають цензам активного виборчого права, встановленим статтею 70 Конституції України, — досягли віку вісімнадцяти років та не визнані судом недієздатними (щодо характеристики цих цензів див. коментар до статті 7 цього Кодексу). Подальші обмеження, які конкретизують суб'єкта цього права, встановлені наступними частинами коментованої статті.

Спеціальні вимоги до членів Центральної виборчої комісії встановлені статтею 7 Закону «Про Центральну виборчу комісію».

2. Частина друга коментованої статті обмежує право виборця брати участь у роботі виборчих комісій можливістю бути у відповідному виборчому процесі одночасно членом лише однієї виборчої комісії як на тих же виборах, так і на інших виборах, які проводяться одночасно. Крім того, якщо одночасно з певними виборами проводиться всеукраїнський чи місцевий референдум (див. коментар до статті 3 цього Кодексу), виборець не може входити одночасно як до складу виборчої комісії, так і комісії з референдуму (крім випадку, коли одна і та ж комісія здійснює повноваження стосовно організації підготовки і проведення виборів і референдуму).

Обмеження частини другої коментованої статті обумовлюється часом виборчого процесу (див. коментар до статті 20 цього Кодексу). Проте коментоване положення не враховує, що територіальні виборчі комісії є постійно діючими комісіями (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Зокрема, виглядає, що формулювання частини другої не забороняє членові територіальної виборчої комісії місцевих виборів бути членом окружної чи дільничної виборчої комісії загальнодержав-

<sup>204</sup> Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09>.



них виборів, якщо на час проведення останніх відповідні місцеві вибори не проводяться.

Зазначене обмеження повторене в статті 38 цього Кодексу (див. відповідний коментар).

3. Основні обмеження, які забороняють певним категоріям виборців за статусом входити до складу виборчих комісій і таким чином конкретизують суб'єкта права бути членом виборчої комісії, встановлені частиною третьою коментованої статті. Такі обмеження можна поділити на три групи.

*Перша група* обмежень забороняє суміщення статусу члена виборчої комісії зі статусом іншого суб'єкта (представника суб'єкта) виборчого процесу (див. коментар до статті 22 цього Кодексу). До цієї групи можна віднести також обмеження, встановлене частиною другою коментованої статті щодо заборони одночасного членства у двох виборчих комісіях. Можна стверджувати, що обмеження спрямовані на сприяння безсторонності виборчих комісій, унеможливлення прямого тиску таких зацікавлених членів комісії на виборців чи інших членів комісії.

До таких суб'єктів, яким забороняється бути членами виборчих комісій, належать:

*Кандидати* на будь-яких виборах, виборчі процеси яких відбуваються одночасно. Статус кандидата є виборчо-процесуальним, особа набуває його з моменту реєстрації відповідною виборчою комісією, тобто з моменту початку реалізації його пасивного виборчого права. Статус кандидата припиняється, як правило, у зв'язку із закінченням виборчого процесу, проте можливе також дострокове скасування реєстрації кандидата з підстав, встановлених цим Кодексом. Діяльність кандидата під час виборчого процесу, спрямована на реалізацію його законного інтересу бути обраним, унеможливорює виконання ним повноважень члена виборчої комісії.

Слід мати на увазі, що в умовах виборчої системи пропорційного представництва для кандидатів, які, хоча й були включені в списки, що взяли участь у розподілі мандатів, однак не стали обраними за безпосередніми підсумками виборів, після закінчення виборчого процесу зберігається латентний (прихований) статус кандидата, який до закінчення строку повноважень представницького органу (парламенту, місцевої ради) має можливість бути визнаним обраним через механізм заміщення вакансій (див. коментарі до статей 22, 190, 284 цього Кодексу). Збереження статусу кандидата після закінчення виборчого процесу у зв'язку з механізмом заміщення вакантного мандата відзначив

Конституційний Суд України<sup>205</sup>. У зв'язку з цим виникає питання, чи може кандидат у латентному статусі (тобто після закінчення виборчого процесу, у якому він балотувався) бути членом виборчої комісії під час виборчого процесу інших виборів. З одного боку, буквально тлумачення коментованого положення цьому не перешкоджає, оскільки відповідні виборчі процеси не збігаються в часі. З іншого — кандидат (нехай і з латентним статусом) залишається політично зацікавленою особою, що суперечить зазначеним вище підставам запровадження таких обмежень. Відповідь на це питання повинен дати законодавець.

*Уповноважені представники* кандидатів на пост Президента України, *представники* політичних партій у Центральній виборчій комісії, місцевих організацій партій у територіальних виборчих комісіях (див. коментарі до статей 110, 165, 236 цього Кодексу). Хоча такі представники не мають власного виборчо-процесуального статусу, вони є постійними і повноправними представниками відповідних суб'єктів виборчого процесу, уповноваженими діяти від їхнього імені, а отже легально демонструють чітку заангажованість на користь відповідного суб'єкта.

В окремих випадках при вчиненні конкретних дій (зокрема, при поданні документів до виборчої комісії) представляти інтереси суб'єкта виборчого процесу можуть особи, уповноважені за довіреністю (див., наприклад, коментарі до статей 141, 167, 223, 229 цього Кодексу). Проте, оскільки доручення на вчинення таких дій від імені суб'єкта виборчого процесу мають разовий характер, до таких осіб зазначені обмеження щодо членства у виборчих комісіях не застосовуються.

*Довірені особи* кандидатів (див. коментарі до статей 111, 166, 238 цього Кодексу), *уповноважені особи* партій, місцевих організацій партій (див. коментарі до статей 165, 236 цього Кодексу) також не є самостійними суб'єктами виборчого процесу; однак на них із очевидних міркувань поширюються зазначені обмеження.

*Офіційні спостерігачі* від кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу (див. коментарі до статей 112, 167, 239 цього Кодексу), від громадських організацій (див. коментар до статті 60 цього Кодексу), тобто внутрішні (національні) спостерігачі. Підстава заборони внутрішнім офіційним спостерігачам бути членами виборчих комісій має іншу природу: до їхніх функцій належить здійснення публічного контролю за дотриманням виборчих прав громадян, законністю виборчого процесу, у тому числі стосовно рішень, дій чи

<sup>205</sup> Див. абзац дев'ятий пункту 2.4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017 (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17>.

бездіяльності виборчих комісій (див. коментар до статті 58 цього Кодексу), що природно виключає їх членство у виборчих комісіях.

У цьому контексті не згадуються офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій (міжнародні спостерігачі); оскільки таким спостерігачем не може бути громадянин України (див. коментар до статті 59 цього Кодексу), міжнародні спостерігачі не можуть втручатися в перебіг виборчого процесу.

4. *Друга група* обмежень права бути членом виборчих комісій має за мету забезпечити вимогу незалежності (автономності) виборчих комісій від інших органів влади (див. коментар до статті 32 цього Кодексу). Ці обмеження суб'єкта права забороняють певним категоріям осіб бути членом виборчої комісії у зв'язку з їх належністю до суб'єктів владних повноважень.

Зокрема, членами виборчої комісії не можуть бути *посадові та службові особи* органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Хоча зазначені особи є виборцями за статусом, статус суб'єкта владних повноважень позбавляє їх права бути членами виборчих комісій.

Існують певні проблеми з нормативним визначенням категорії «посадова особа». Таке нормативне визначення містилося в статті 2 Закону «Про державну службу» 1993 року: посадовими особами вважалися керівники та заступники керівників державних органів та апарату цих органів, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено виконання організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій. Зазначений Закон втратив чинність у 2012 році. Чинний Закон «Про державну службу» 2015 року, як і низка інших законодавчих актів, використовує поняття «посадова особа» стосовно працівників органів державної влади, однак не надає його визначення. Зазначимо, що в контексті цього Закону поняття «посадова особа» не тотожне з поняттям «державний службовець»; зокрема, відповідно до статті 3 цього Закону, члени Центральної виборчої комісії не мають статусу державного службовця, однак, відповідно до статті 3 Закону «Про Центральну виборчу комісію», вони є посадовими особами. Можна стверджувати, що хоча нормативне визначення цього поняття стосовно органів державної влади відсутнє, його розуміння відповідає визначенню, що містилось у згаданому Законі 1993 року.

Стаття 2 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає посадову особу як особу, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо виконан-

ня організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Неважко бачити, що в основу цього визначення покладене цитоване вище розуміння поняття «посадова особа»; вказівка на заробітну плату пов'язана з тим, що депутати місцевих рад, виконуючи зазначені функції, працюють на громадських засадах (безоплатно), а отже не є посадовими особами. До посадових осіб не належать технічні працівники та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

Поняття «посадова особа органів влади Автономної Республіки Крим», хоча й не має нормативного визначення, тлумачиться за аналогією до поняття «посадова особа місцевого самоврядування».

Поняття «службова особа» визначене статтею 18 Кримінального кодексу України; в аспекті органів влади службові особи — це особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням виконують функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особу наділяє повноважний орган державної влади, орган місцевого самоврядування, центральний орган державного управління зі спеціальним статусом. Неважко бачити, що ця дефініція споріднена з цитованим вище визначенням посадової особи.

Зауважимо, що в багатьох європейських державах органи адміністрування виборів формуються з числа державних службовців<sup>206</sup>. Однак, як зазначила Венеційська комісія, там, де немає тривалої традиції незалежності адміністративної влади від політичної, де ще немає достатнього досвіду в організації плюралістичних виборів, існує надто велика небезпека того, що влада намагатиметься змусити адміністративні органи діяти за її наказом<sup>207</sup>.

До другої групи обмежень належить також заборона бути членами виборчих комісій суддям, працівникам судів і правоохоронних органів.

*Суддею*, відповідно до статті 52 Закону «Про судоустрій і статус суддів», є громадянин України, який призначений суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на

<sup>206</sup> Див.: Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ: Ваіге, 2018. С. 659.

<sup>207</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи і Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)023rev2-cor), пункт II.3.1.b, пункт 70 Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor.ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor.ukr).

професійній основі. Хоча Конституційний Суд України не віднесений Конституцією до системи органів, що здійснюють правосуддя, однак, з огляду на статус суддів Конституційного Суду України, визначений статтею 11 Закону «Про Конституційний Суд України», слід вважати, що зазначене обмеження на них поширюється.

Зазначимо, що при судовому способі формування виборчих комісій, який застосовується в деяких країнах, виборчі комісії можуть формуватися зі складу суддів або включати суддів до свого складу<sup>208</sup>.

На підставі статті 150 Закону «Про судоустрій і статус суддів» можна стверджувати, що *працівники суду* — це працівники апаратів місцевих, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів, апарату Верховного Суду, секретаріатів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації України, Служби судової охорони; сюди ж доцільно віднести і працівників секретаріату Конституційного Суду України.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», правоохоронні органи — це органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Отже, *працівниками правоохоронних органів* є всі службові особи зазначених органів.

Таким чином, усі посадові особи (працівники) судової влади та правоохоронних органів, хоча і є виборцями за загальним статусом, не мають права бути членами виборчих комісій.

5. *Третя група* обмежень позбавляє права на участь у роботі виборчих комісій громадян — виборців за статусом, які відбувають покарання за вироком суду в установах виконання покарань або утримуються у слідчих ізоляторах, а також осіб, які мають непогашену (не зняту) судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян чи корупційного кримінального правопорушення.

До установ виконання покарань, відповідно до статті 11 Кримінально-виконавчого кодексу, належать кримінально-виконавчі уста-

<sup>208</sup> Див.: Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ: Ваіте, 2018. С. 660.

нови — виправні центри (у яких відбувають покарання засуджені до обмеження волі) та виправні колонії (в яких відбувають покарання засуджені до позбавлення волі), арештні доми (в яких відбувають покарання засуджені до арешту) та деякі інші установи. Отже, громадяни-виборці, які відбувають покарання в таких установах, не можуть бути членами виборчої комісії. Таке обмеження природне, оскільки особи, які перебувають у конфлікті із законом, не повинні брати участь у здійсненні функцій забезпечення дотримання виборчого законодавства та контролю за його дотриманням (своєрідний «ценз законослухняності» як різновид морального цензу стосовно права бути членом виборчої комісії).

Однак зазначене обмеження має й інший, більш практичний, *організаційний* аспект, що засвідчується поширенням цього обмеження на осіб, які утримуються в слідчих ізоляторах. Такі особи не визнані винними вироком суду, що набрав законної сили, а отже, відповідно до статті 62 Конституції, вважаються невинуватими у вчиненні злочину (кримінального правопорушення); однак режим їх перебування в слідчому ізоляторі перешкоджає би повноцінному здійсненню ними (як і особами, які відбувають покарання в кримінально-виконавчих установах чи арештних домах) повноважень членів виборчих комісій.

Зауважимо водночас, що зазначені обмеження не стосуються осіб, до яких застосовано запобіжний захід у вигляді домашнього арешту, хоча вони теж позбавлені можливостей здійснення повноважень члена виборчої комісії.

Іншим різновидом «цензу законослухняності» є заборона бути членом виборчої комісії особам, які відбули покарання і мають *судимість* на час формування складу комісій. Дискваліфікаційне значення, відповідно до частини третьої коментованої статті, має судимість за вчинення:

- тяжкого або особливо тяжкого злочину;
- кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян;
- корупційного кримінального правопорушення.

У кримінальному праві судимість — це правовий стан особи, який виникає у зв'язку з її засудженням до кримінального покарання і характеризується настанням для неї певних правових наслідків. Судимість є тимчасовим правовим станом, строк тривання якого визначений статтею 89 Кримінального кодексу залежно від тяжкості вчиненого кримінального правопорушення та відповідного покарання; після закінчення цього строку судимість вважається *погашеною*, а особа — такою, що не має судимості.

Особи, засуджені за вчинення *кримінального проступку*, після відбуття покарання визнаються такими, що не мають судимості. Особи,

засуджені за вчинення *злочину* до основного покарання у вигляді штрафу розміром не більше ніж три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт або арешту, вважаються такими, що мають судимість, протягом *одного року* з дня відбуття основного та додаткового покарання; засуджені за вчинення злочину до *обмеження волі* — протягом *двох років* з дня відбуття основного та додаткового покарання; засуджені до позбавлення волі або основного покарання у вигляді штрафу за нетяжкий злочин — протягом *трьох років* з дня відбуття основного та додаткового покарання; засуджені до позбавлення волі або основного покарання у вигляді штрафу за тяжкий злочин — протягом *шести років* з дня відбуття основного та додаткового покарання; нарешті, засуджені до позбавлення волі або основного покарання у вигляді штрафу за особливо тяжкий злочин — протягом *восьми років* з дня відбуття основного та додаткового покарання. Зазначимо також, що судимість може бути *знята* судом до закінчення строку стану судимості (стаття 91 Кримінального кодексу).

Вказані строки слід мати на увазі при визначенні, чи має виборець, який відбув кримінальне покарання, право бути членом виборчої комісії. Зауважимо, що особа, яка відбула покарання за вчинення нетяжкого злочину (яке могло полягати в позбавлення волі на строк до п'яти років; див. статтю 12 Кримінального кодексу), має право бути членом виборчої комісії відразу після відбуття покарання попри наявність судимості. Такий підхід викликає питання з погляду його суспільної обґрунтованості.

Слід мати на увазі, що статті 157–160 Кримінального кодексу не кваліфікують виборчі правопорушення як кримінальні проступки; встановлені зазначеними статтями максимальні санкції дають підстави вважати відповідні правопорушення злочинами різної тяжкості.

6. Частина четверта коментованої статті встановлює спеціальне обмеження права бути членами дільничної виборчої комісії на всіх видах виборів спеціальної виборчої дільниці, утвореної в стаціонарному закладі охорони здоров'я або в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі, для працівників відповідного закладу або установи. Заборона стосується усіх без винятку працівників, незалежно від їхніх посад та умов праці. Таке обмеження забезпечує запобігання протиправному впливу на волевиявлення виборців працівниками таких закладів, зокрема при проведенні голосування за місцем перебування виборців, які змушені внаслідок стану здоров'я дотримуватися постільного режиму, та забезпечення рівних можливостей усіх членів відповідної

дільничної виборчої комісії незалежно від їх місця праці. Проте така заборона не може розглядатися як обмеження права бути членом виборчої комісії: працівники зазначених закладів чи установ можуть бути членами будь-яких інших виборчих комісій.

7. Частина п'ята коментованої статті визначає порядок заміщення керівних посад у виборчій комісії. До керівних посад у виборчих комісіях віднесені посади голови виборчої комісії, заступника голови комісії та секретаря комісії.

Формулювання коментованого положення передбачає, що воно не стосується Центральної виборчої комісії, склад якої формує Верховна Рада України за поданням Президента України (пункт 21 частини першої статті 85 Конституції). Відповідно до статті 9 Закону «Про Центральну виборчу комісію», Голову Центральної виборчої комісії, заступників Голови Комісії, секретаря Комісії обирає Центральна виборча комісія на своєму засіданні таємним голосуванням зі свого складу.

На відміну від цього порядку, усі інші виборчі комісії утворюються (їх склад формується) відповідними виборчими комісіями вищого рівня (див. коментарі до статей 84, 85, 140–142, 203, 204 цього Кодексу). Одночасно з утворенням комісії чи формуванням її нового складу відповідна виборча комісія тим же рішенням призначає голову, заступника голови та секретаря новоутвореної (новосформованої) виборчої комісії.

Коментована стаття не встановлює спеціальних вимог до кандидатів на посади голови, заступника голови та секретаря, відмінних від вимог до членів виборчих комісій (за винятком вимоги до секретаря виборчої комісії щодо володіння державною мовою; див. коментар до цієї статті нижче). Проте в поданнях кандидатур до складу виборчих комісій вимагається зазначення відомостей стосовно наявності у відповідної особи досвіду щодо попередньої участі в роботі виборчих комісій (див. коментарі до статей 84, 85, 140–142, 203, 204 цього Кодексу); така інформація береться до уваги при оцінюванні пропозицій суб'єктів внесення кандидатур щодо заміщення керівних посад у виборчих комісіях.

Статус виборчої комісії як колегіального органу передбачає рівність основного обсягу повноважень усіх членів виборчої комісії; голова, заступник голови та секретар мають лише окремі спеціальні повноваження, спрямовані в основному на організаційне та документальне забезпечення діяльності відповідної виборчої комісії (див. коментарі до статей 36, 37 цього Кодексу). Повноваження голови, заступника голови, секретаря виборчої комісії є додатковими до їхніх повноважень



як членів виборчої комісії; у випадку дострокового припинення їхнього повноваження як керівних осіб комісії вони залишаються членами комісії (див. коментарі до статей 89, 146, 208 цього Кодексу).

Одночасність формуванням складу виборчої комісії та призначення голови, заступника голови, секретаря такої комісії обумовлено необхідністю оперативного організаційного забезпечення початку роботи відповідного органу адміністрування виборчого процесу, а також важливістю забезпеченням рівних прав суб'єктів подання на пропорційну частку кожної категорії керівних посад у виборчих комісіях загальнодержавних виборів (див. коментарі до статей 84, 85, 140–142 цього Кодексу).

Цим Кодексом передбачені виняткові випадки, у яких не призначаються заступники голови виборчої комісії. Зокрема, посада заступника голови окружної чи дільничної виборчої комісії не передбачена при формуванні нового складу виборчих комісій перед проведенням повторного голосування на виборах Президента України (див. коментар до статті 128 цього Кодексу). Заступник голови не призначається при утворенні дільничної виборчої комісії особливо малої виборчої дільниці (з невеликою кількістю виборців). Щоправда, кількісний критерій для кваліфікації такого випадку не уніфікований: на виборах Президента України невеликою вважається кількість виборців, що не перевищує п'ятдесяти осіб (див. коментар до статті 85 цього Кодексу), тоді як на виборах народних депутатів України та на місцевих виборах — двохсот осіб (див. коментарі до статей 141 та 204 цього Кодексу). Такі розходження мав би усунути законодавець.

8. Частина шоста коментованої статті встановлює вимогу до члена комісії, який претендує на заміщення посади секретаря виборчої комісії: така особа повинна володіти державною мовою.

Стаття 10 Конституції визначає, що державною мовою в Україні є українська мова. Відповідно до статті 18 Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної», мовою виборів та мовою діяльності виборчих комісій є державна мова, якою складається уся виборча документація. Таким чином, вимога частини шостої коментованої статті природна, оскільки повноваження секретаря комісії пов'язане з веденням діловодства виборчої комісії (див. коментар до статті 37 цього Кодексу), яке ведеться державною (українською) мовою. Зазначимо також, що стаття 6 зазначеного Закону встановлює обов'язок кожного громадянина України володіти державною мовою.

Ступінь володіння українською мовою, необхідний для зайняття посади секретаря комісії, коментована стаття не встановлює. Ступені

володіння державною мовою, а також спосіб та суб'єкта встановлення рівня володіння визначає Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Зокрема, виходячи з рівнів володіння державною мовою, встановлених статтею 11 зазначеного Закону, можна дійти висновку, що для секретаря виборчої комісії необхідний рівень вільного володіння мовою на рівні С1 або принаймні В2. Лише рівень, не нижчий від зазначеного, забезпечує виконання повноважень секретаря виборчої комісії (ведення діловодства комісії). Однак коментована стаття не вимагає наявності в особи, яка претендує на посаду секретаря комісії, відповідного державного сертифікату про рівень володіння державною мовою. Враховуючи статус секретаря комісії як посадової особи виборчої комісії — суб'єкта владних повноважень, доцільно врегулювати відповідні вимоги, узгодивши положення коментованої статті із Законом «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

Зауважимо, що брак належного володіння державною мовою не вважається дискваліфікаційною ознакою щодо включення особи до складу виборчої комісії, однак становить перешкоду для заміщення посади секретаря комісії.

Інформацію про володіння державною мовою повинен зазначати суб'єкт внесення кандидатур до складу виборчих комісій у самому поданні (див. коментарі до статей 84, 85, 140–142, 203, 204 цього Кодексу), проте через брак вимоги документального підтвердження така інформація базується на суб'єктивних судженнях. Практика проведення виборів у минулому знає випадки, коли особа, призначена секретарем комісії, добровільно відмовлялася від цієї посади у зв'язку з нездатністю забезпечити діловодство через недостатнє володіння державною мовою.

Зауважимо, що вимога володіння державною мовою в обсязі, необхідному для ведення діловодства комісії, важко застосовна до деяких осіб з інвалідністю (з вадами зору чи слуху). У такому разі навряд чи можуть бути розумні застосування, які б надали можливість таким особам повноцінно здійснювати повноваження члена виборчої комісії (див. коментар до статті 38 цього Кодексу). Тому слід брати до уваги, що забезпечення права окремих осіб бути членами виборчих комісій та займати в них відповідні посади не повинно відбуватися на шкоду належній діяльності цих органів, а значить забезпеченню належного перебігу виборчого процесу, дотримання виборчих прав великої кількості виборців та інших суб'єктів виборчого процесу (стаття 23 Конституції).

9. Коментована стаття не передбачає важливої вимоги до членів виборчих комісій — забезпечення їх професіоналізму.

Професіоналізм виборчої адміністрації означає компетентне здійснення повноважень виборчих комісій на основі належного знання та розуміння виборчого законодавства, а також володіння членами виборчих комісій певними вміннями і навичками, які дозволяють здійснювати повноваження відповідно до закону, впевнено й оперативно.

Особливо важлива професіоналізація територіальних виборчих комісій на місцевих виборах з огляду на те, що вони є постійно діючими органами, а також окружних виборчих комісій загальнодержавних виборів як органів, уповноважених приймати юридично значущі рішення.

Досягти цієї мети неможливо без організованої системи навчання майбутніх учасників виборчого процесу, підвищення рівня їхньої правової, політичної та управлінської культури. Таким чином, питання навчання учасників виборчих процесів — масштабне завдання державного рівня, досі недооцінене законодавцем.

Свого часу були вжиті певні заходи, спрямовані на вирішення цієї проблеми. На цей час залишається чинним Указ Президента України від 8 грудня 2000 року «Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні»<sup>209</sup>, у якому було поставлено мету «підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні, забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». На виконання цього Указу була прийнята чинна досі постанова Кабінету Міністрів України № 88 від 31 січня 2001 року<sup>210</sup>. У 2008 році Центральна виборча комісія затвердила Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій референдуму та осіб, які залучаються до роботи в комісіях, яка чинна досі зі змінами, внесеними у 2012 році<sup>211</sup>.

<sup>209</sup> Указ Президента України від 8 грудня 2000 року № 1322/2000 «Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1322/2000>.

<sup>210</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2001 року № 88 «Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2001-p>.

<sup>211</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії «Про Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій референдуму та осіб, які залучаються до роботи в комісіях» від 21 листопада 2008 року № 65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0065359-08>.

На цей час зазначені документи істотно застаріли з огляду на зміну виборчого законодавства, потребують удосконалення методології та пошуків нових інструментів у навчанні учасників виборчих процесів і, зокрема, членів виборчих комісій.

При Центральній виборчій комісії діє Центр управління навчанням учасників виборчих процесів, утворений у 2016 році за участю і при фінансуванні Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) у рамках реалізації проектів міжнародної технічної допомоги. В рамках виконання проекту Координатора проектів ОБСЄ в Україні створено систему дистанційного навчання в онлайн-режимі на веб-ресурсі «ВИБОРКОМ»<sup>212</sup>, який, проте не має офіційного характеру і потребує більш професійного контролю з боку Центральної виборчої комісії щодо змісту опублікованих на ньому матеріалів (див., зокрема, коментар до статті 65 цього Кодексу). Ці ресурси, однак, орієнтовані переважно на підвищення кваліфікації вже призначених членів виборчих комісій.

При партійно-представницькому способі формування складу виборчих комісій (за поданнями конкурентних суб'єктів виборчого процесу) важлива роль суб'єктів подання кандидатур при доборі кваліфікованих кадрів. Однак у питаннях професійної підготовки майбутніх організаторів виборів повинна бути присутня координаційна і спрямовуюча роль держави. Важливим є забезпечення дотримання відповідних вимог щодо рівня підготовки саме потенційних кандидатур до складу виборчих комісій, а не вже призначених членів комісій. Така цільова підготовка повинна проводитись у міжвиборчий період.

### **Стаття 35. Набуття та припинення окружною та територіальною виборчими комісіями статусу юридичної особи**

*1. Набуття та припинення окружною (територіальною) виборчою комісією статусу юридичної особи здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань».*

*2. Окружна (територіальна) виборча комісія набуває статусу юридичної особи з дня державної реєстрації юридичної особи.*

*3. Для державної реєстрації юридичної особи голова комісії, а в разі його відсутності — заступник голови комісії, а в разі відсутності голови та заступника голови комісії — секретар комісії не пізніше як на четвертий день з дня утворення комісії повинен особисто подати суб'єкту державної реєстрації за місцем розта-*

<sup>212</sup> Див.: <https://www.vyborkom.org>.

шукання окружної чи територіальної виборчої комісії копію відповідної постанови Центральної виборчої комісії чи територіальної виборчої комісії вищого рівня про утворення комісії та заяву про державну реєстрацію створення юридичної особи. Державна реєстрація окружної (територіальної) виборчої комісії як юридичної особи здійснюється у день надходження документів для проведення державної реєстрації юридичної особи.

4. Статус окружної (територіальної) виборчої комісії як юридичної особи припиняється з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань запису про припинення юридичної особи.

5. Не пізніше як через п'ять днів з дня офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) результатів загальнодержавних виборів голова окружної виборчої комісії, а в разі його відсутності — заступник голови комісії, а в разі відсутності голови та заступника голови комісії — секретар комісії звертається особисто до суб'єкта державної реєстрації із заявою про припинення юридичної особи відповідно до вимог законодавства.

6. Для державної реєстрації припинення окружної виборчої комісії як юридичної особи шляхом ліквідації голова комісії, а в разі його відсутності — заступник голови комісії, а в разі відсутності голови та заступника голови комісії — секретар комісії після закінчення процедури припинення, але не раніше закінчення строку заявлення вимог кредиторам, повинен особисто подати суб'єкту державної реєстрації за місцем розташування комісії заяву про державну реєстрацію припинення юридичної особи в результаті її ліквідації, довідку архівної установи про прийняття документів, що відповідно до закону підлягають довгостроковому зберіганню, а також акт ревізії, проведеної відповідним органом державного фінансового контролю, та відповідні документи, видані територіальними органами Пенсійного фонду України, податковими органами.

Територіальні органи державного фінансового контролю, Пенсійного фонду України, податкові органи зобов'язані провести відповідні перевірки до закінчення строку повноважень окружної виборчої комісії.

У разі непроведення зазначеними органами в установленій строк перевірок для державної реєстрації припинення юридичної особи в результаті її ліквідації подання передбачених абзацом першим цієї частини документів (акта ревізії, проведеної органом державного фінансового контролю, відповідні документи, видані територіальними органами Пенсійного фонду України, податковими органами) не вимагається.

7. Повноваження окружної виборчої комісії як юридичної особи (щодо здійснення функцій фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу) за рішенням Центральної виборчої комісії та в установленому нею порядку може здійснювати відповідне територіальне представництво Центральної виборчої комісії, утворене зі статусом юридичної особи. В такому разі державна реєстрація окружної виборчої комісії як юридичної особи не проводиться.

1. Коментована стаття визначає особливості порядку набуття та припинення окружними виборчими комісіями загальнодержавних ви-

борів, а також територіальними виборчими комісіями місцевих виборів статусу юридичної особи. Для окружних комісій такий порядок важливий з огляду на їх тимчасовий характер, оскільки вони як органи адміністрування виборів утворюються під час швидкоплинного виборчого процесу та припиняють своє існування (здійснення своїх повноважень) відразу після його закінчення (див. коментарі до статей 87, 144 цього Кодексу).

Відповідно до частини першої статті 4 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань», державна реєстрація юридичних осіб — це офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом. Дія цього Закону поширюється на відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування. Міністерство юстиції України має повноваження формувати державну політику та здійснювати нормативно-правове забезпечення у сфері державної реєстрації, реалізувати повноваження держателя Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань. Відповідно до статті 1 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань», Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань — це єдина державна інформаційна система, що забезпечує збирання, накопичення, обробку, захист, облік та надання інформації про юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадські формування, що не мають статусу юридичної особи.

Зауважимо, однак, що випадку створення суб'єкта (зокрема, органу), який набуває статусу юридичної особи, розпорядчим актом державного органу реєстрація як нове засвідчення державою факту створення такої юридичної особи виглядає надлишковою процедурою. Проте державна реєстрація новостворених виборчих комісій, які набувають статусу юридичної особи публічного права, у порядку, встановленому зазначеним Законом, передбачена частиною першою коментованої статті. Подальші частини коментованої статті встановлюють окремі особливості зазначеного порядку, пов'язані насамперед зі специфікою окружних виборчих комісій як тимчасових органів адміністрування виборів.

2. Окружні виборчі комісії, а також обласні, районні, міські виборчі комісії утворюються розпорядчим актом державного органу — Цен-

тральної виборчої комісії; сільські, селищні, районні в містах виборчі комісії — актами районних (міських) виборчих комісій, які належать до державних органів (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Тому, відповідно до статті 81 Цивільного кодексу, ці виборчі комісії можуть набувати статусу юридичної особи *публічного права*. Стаття 82 Цивільного кодексу визначає субсидіарний характер положень цивільного законодавства, яке регулює участь юридичних осіб публічного права в цивільних правовідносинах лише у випадку, якщо відповідне регулювання не встановлене спеціальним законом. Важливо підкреслити, що, на відміну від юридичних осіб приватного права, які вважаються створеними з дня їх державної реєстрації (стаття 87 Цивільного кодексу), порядок (і момент) утворення юридичних осіб публічного права визначається не Цивільним кодексом, а відповідним законом.

Для виборчих комісій таким законом є Виборчий кодекс, відповідно до якого початок повноважень окружних комісій (тобто набуття ними виборчо-процесуальної правосуб'єктності) пов'язаний зі складенням присяги відповідною кількістю членів цієї комісії — не менш як двома третинами її складу, визначеного при її утворенні для окружних комісій президентських виборів (див. коментар до статті 87 цього Кодексу) або не менше як двома третинами її мінімального складу (тобто не менше як вісьмома членами комісії) для окружних комісій парламентських виборів (див. коментарі до статей 140, 144 цього Кодексу). В обох випадках окружна виборча комісія стає повноважною безвідносно до її державної реєстрації як юридичної особи. Однак окружна виборча комісія набуває статусу юридичної особи з дня її державної реєстрації, як це передбачено частиною другою коментованої статті.

Аналогічні особливості властиві територіальним виборчим комісіям місцевих виборів, за винятком того, що ці комісії є постійно діючими, а отже їх утворення (набуття статусу юридичної особи) чи припинення — скоріше виняткові події, пов'язані з утворенням нової чи ліквідацією наявної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади).

Отже, статус юридичної особи для окружних чи територіальних виборчих комісій вторинний: такі комісії утворюються за нормами публічного права і лише після утворення можуть набувати цивільно-правового статусу юридичної особи публічного права. Статус юридичної особи надає можливість розпоряджатися бюджетними коштами задля матеріально-технічного та кадрового забезпечення підготовки та проведення виборів. Тому окружні (як і новостворені територіальні) виборчі комісії набувають статусу юридичної особи не одночасно зі створенням, а через деякий час після утворення з моменту внесення за-

пису про включення відомостей про комісію до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань.

3. Частина третя коментованої статті встановлює особливості (у тому числі спеціальні строки) державної реєстрації окружної чи територіальної виборчої комісії як юридичної особи.

Суб'єктом державної реєстрації окружних і територіальних виборчих комісій є державний реєстратор реєстраційної служби територіального органу Міністерства юстиції України, який має повноваження відповідно до статті 6 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань». Загальний порядок державної реєстрації юридичної особи, встановлений статтями 14–17, 25, 26 зазначеного Закону, застосовується до виборчих комісій з такими особливостями.

По-перше, заяву про державну реєстрацію виборчої комісії як юридичної особи до державного реєстратора за місцем знаходження виборчої комісії, стосовно якої вчиняються дії щодо державної реєстрації, уповноважені подати лише голова окружної чи територіальної комісії, в разі його відсутності — заступник голови відповідної комісії, а в разі відсутності голови та заступника голови комісії — секретар цієї комісії. Відсутність у цьому разі слід тлумачити як непризначення (вакантність відповідної посади). Цей перелік виключний: оскільки зазначені посадові особи подають документи на реєстрацію *особисто*, інші члени комісії не уповноважені на такі дії. Вимога особистого подання документів як спеціальна норма має бути дотримана неухильно, хоча, відповідно до статті 14 зазначеного Закону, в інших випадках документи для державної реєстрації можна подавати в паперовій або електронній формі різними способами; можливим способом подання документів у паперовій формі, крім особистого, є поштове відправлення; в електронній формі документи подаються з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг.

По-друге, звернення щодо державної реєстрації виборчої комісії як юридичної особи повинно бути здійснене не пізніше як на четвертий день з дня утворення комісії (тобто з дня прийняття рішення Центральної виборчої комісії про утворення відповідної окружної чи територіальної комісії. На цей час уже повинно відбутися перше засідання комісії, яке скликається на другий день після її утворення (див. коментар до статті 36 цього Кодексу); на першому засіданні члени комісії повинні скласти присягу (див. коментар до статті 38 цього Кодексу), а



отже комісія та її члени, у тому числі хоча б одна керівна особа комісії, набувають повноважень.

По-третє, для державної реєстрації виборчої комісії як юридичної особи до державного реєстратора подаються лише два документи: копія постанови про утворення комісії та заява про державну реєстрацію створення юридичної особи за підписом особи, яка подає документи. Вимога щодо нотаріального засвідчення копії відповідної постанови Центральної виборчої комісії чи територіальної виборчої комісії вищого рівня про утворення виборчої комісії не встановлена; отже, достатнім є засвідчення копії постанови печаткою комісії, яка її прийняла. Форма заяви щодо державної реєстрації юридичної особи — органу влади затверджена Міністерством юстиції України<sup>213</sup>.

По-четверте, на відміну від строку розгляду документів, поданих для державної реєстрації юридичних осіб (24 години після надходження документів, крім вихідних і святкових днів), встановленого статтею 26 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань», державна реєстрація виборчої комісії як юридичної особи повинна бути проведена в день надходження документів. Причиною такої оперативності державної реєстрації виборчої комісії є швидкоплинність виборчого процесу і, як наслідок, невідкладне набуття відповідною виборчою комісією повного обсягу повноважень, зокрема стосовно фінансового та матеріально-технічного забезпечення організації підготовки та проведення виборів.

Відповідно до статті 36 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань», державні органи звільняються від справляння адміністративного збору за державну реєстрацію; отже, виборча комісія, розрахунковий рахунок якої може бути відкритий лише після набуття нею статусу юридичної особи, адміністративний збір за власну державну реєстрацію як юридичної особи сплачувати не повинна.

4. У Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань, відповідно до пунктів 7, 8 частини третьої статті 9 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань», повинні міститися відомості про керівника державного органу як юридичної особи та про інших осіб, які можуть вчиняти дії від імені юридичної

<sup>213</sup> Див.: Наказ Міністерства юстиції України від 18 листопада 2016 року № 3268/5 «Про затвердження форм заяв у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1500-16>.

особи. Для виборчої комісії такими особами є голова комісії, його заступник та секретар комісії. Отже, відомості про осіб, які займають керівні посади у виборчій комісії, повинні бути внесені до Єдиного державного реєстру.

Виборчий кодекс передбачає можливість дострокового припинення повноважень керівних осіб виборчої комісії (за деяких обставин — зі збереженням статусу члена комісії) і, таким чином, можливість призначення на керівні посади у виборчій інших осіб, які не були призначені рішенням про утворення цієї комісії (див. коментарі до статей 89, 146, 208 цього Кодексу). Отже, заміна голови, заступника голови чи секретаря виборчої комісії, яка має статус юридичної особи, з огляду на швидкоплинність виборчого процесу потребує оперативного внесення відповідних змін до відомостей Єдиного державного реєстру. Проте Виборчий кодекс не встановлює особливостей процедури внесення до Єдиного державного реєстру відомостей щодо змін на керівних посадах у виборчій комісії. Тому вносити такі зміни до відомостей про виборчу комісію як юридичну особу має державний реєстратор у загальному порядку, передбаченому Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань»<sup>214</sup>. Однак перелік документів, які мають бути подані для державної реєстрації змін відомостей про юридичну особу, визначений частиною четвертою статті 9 зазначеного Закону, не можна вважати таким, що відповідає правовій природі виборчих комісій. Стосовно територіальних комісій місцевих виборів Центральна виборча комісія свого часу надала роз'яснення, що підставою для внесення змін до відомостей Єдиного державного реєстру про відповідну територіальну виборчу комісію, є рішення щодо формування складу такої комісії, прийняте відповідно до виборчого законодавства<sup>215</sup>. Проте зазна-

<sup>214</sup> Такий висновок підтверджує певним чином правова позиція Верховного Суду, який, розглядаючи виборчий спір, що стосувався порядку визнання державним реєстратором змін у відомостях про структурне утворення політичної партії, вказав, що, оскільки спеціальним законом не передбачено особливостей процедури створення або припинення структурного утворення політичної партії, такі дії виконуються в загальному порядку, визначеному для юридичних осіб. Див.: Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2020 року у справі № 855/116/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93002533>.

<sup>215</sup> Див. пункт 3 Роз'яснення щодо деяких питань діяльності виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, селищних, сільських виборчих комісій як юридичних осіб. Постанова Центральної виборчої комісії від 15 вересня 2015 року № 308 «Про Роз'яснення щодо деяких питань діяльності виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, селищних, сільських виборчих комісій як юридичних осіб». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0308359-15>.

чене роз'яснення не поширювалося на окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів; більше того, відповідна постанова Центральної виборчої комісії втратила чинність на підставі постанови Центральної виборчої комісії № 352 від 6 жовтня 2020 року. Таким чином, процедура внесення до Єдиного державного реєстру змін щодо відомостей про голову, заступника голови та секретаря виборчої комісії, яка має статус юридичної особи, є проблемою, яка потребує законодавчого врегулювання.

5. Частина четверта коментованої статті визначає момент припинення статусу юридичної особи для окружної або територіальної виборчої комісії. Відповідно до частини п'ятої статті 104 Цивільного кодексу України, статус юридичної особи виборчої комісії припиняється з дня внесення до Єдиного державного реєстру запису про її припинення. Суб'єктом державної реєстрації припинення юридичної особи є державний реєстратор реєстраційної служби відповідного територіального органу Міністерства юстиції України, який має повноваження відповідно до статті 6 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань».

Припинення юридичної особи окружної чи територіальної виборчої комісії пов'язане з ліквідацією (припиненням існування) цієї комісії як органу адміністрування виборів. При цьому слід мати на увазі, що підстави для такого припинення стосовно окружних комісій загальнодержавних виборів та територіальних комісій місцевих виборів істотно відрізняються.

Окружні виборчі комісії є тимчасовими органами адміністрування виборів (див. коментар до статті 33 цього Кодексу): вони утворюються для цілей організації підготовки та проведення конкретних загальнодержавних виборів під час відповідного виборчого процесу; їх повноваження припиняються через 15 днів після офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів (див. коментарі до статей 87, 144 цього Кодексу). Офіційне оголошення (оприлюднення) результатів загальнодержавних виборів здійснюється Центральною виборчою комісією шляхом їх опублікування у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» (див. коментарі до статей 129, 187 цього Кодексу). Отже, у коментованій статті поняття «офіційне оголошення» та «офіційне оприлюднення» синонімічні та позначають дію щодо доведення до загального відома результатів відповідних виборів шляхом їх офіційного опублікування в зазначених друкованих засобах масової інформації у визначений цим Кодексом термін та спосіб. Таке розуміння терміна «офіційне оголошення результатів виборів» узгоджуєть-

ся з положенням статті 21<sup>1</sup> Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», відповідно до якого офіційним вважається опублікування правових (насамперед нормативних) актів державними друкованими засобами масової інформації та офіційними друкованими виданнями відповідно до вимог закону; інші форми доведення до відома населення не вважаються офіційними.

Територіальні виборчі комісії місцевих виборів є постійно діючими органами (див. коментар до статті 33 цього Кодексу); тому, на відміну від окружних комісій загальнодержавних виборів, закінчення відповідного виборчого процесу та офіційне оприлюднення результатів місцевих виборів не є підставою для припинення повноважень (ліквідації) територіальної виборчої комісії. Проте повноваження територіальної виборчої комісії можуть бути припинені, а комісія — ліквідована в разі припинення існування територіальної громади чи адміністративно-територіальної одиниці, в якій комісія організовувала підготовку та проведення місцевих виборів. Взагалі кажучи, така ситуація має винятковий характер; однак у зв'язку з об'єднанням територіальних громад і реформою адміністративно-територіального устрою України на районному рівні напередодні місцевих виборів 2020 року процеси ліквідації багатьох територіальних виборчих комісій, що існували до проведення цієї реформи, та утворення нових комісій набули масового характеру. Виборчий кодекс не регулює таких процедур; правовою основою проведення відповідних заходів стали пункти 3, 5 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16 липня 2020 року № 805-ІХ. Цими положеннями Центральну виборчу комісію було зобов'язано забезпечити утворення або формування складу територіальних виборчих комісій для проведення місцевих виборів 2020 року відповідно до вимог Виборчого кодексу; при цьому було встановлено, що з дня утворення нових територіальних виборчих комісій припиняють свої повноваження та припиняються як юридичні особи територіальні виборчі комісії, що були утворені у 2015 році.

Нечіткі формулювання зазначених положень та їх неузгодженість із чинним законодавством (зокрема, в частині підстав та моменту припинення юридичних осіб територіальних виборчих комісій, утворених 2015 року, без вказівки на внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань) призвело до певних складнощів при реалізації цих приписів. Зокрема, було ліквідовано обласні виборчі комісії (і

припинено їхній статус юридичних осіб), хоча адміністративно-територіальна реформа 2020 року на регіональному рівні не проводилася. Не відбулося припинення деяких юридичних осіб територіальних виборчих комісій (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Крім того, у багатьох випадках рішення про припинення територіальних виборчих комісій як юридичних осіб приймалися місцевими радами, що слід визнати таким, що не відповідає їх правовій природі. Виборчі комісії — незалежні органи адміністрування виборів і не входять до системи органів місцевого самоврядування (див. коментар до статті 33 цього Кодексу); отже, повноважень щодо ліквідації територіальних виборчих комісій місцеві ради як органи місцевого самоврядування не мають.

Прикінцеві та перехідні положення Закону від 16 липня 2020 року № 805-IX мали «разовий» характер і могли бути застосовані лише при підготовці до проведення місцевих виборів 2020 року. На цей час свою дію ці положення вичерпали. Отже, підстави і порядок припинення юридичних осіб територіальних виборчих комісій потребують додаткового законодавчого регулювання.

Слід наголосити, що дострокове припинення повноважень усього складу окружної виборчої комісії чи зміни в її кадровому складі не є ліквідацією такої комісії як органу (див. коментар до статей 89, 146 цього Кодексу) та не може бути підставою припинення її як юридичної особи. Хоча Кодекс не містить аналогічного припису стосовно територіальних виборчих комісій, такий же висновок впливає з їхнього статусу як постійно діючих органів, у яких може змінюватися склад без припинення існування комісії як органу.

6. Частини п'ята і шоста коментованої статті визначають особливості процедури припинення юридичної особи окружної виборчої комісії загальнодержавних виборів і звернення до державного реєстратора щодо реєстрації припинення. Ці особливості безпосередньо впливають із тимчасового характеру окружних виборчих комісій як органів адміністрування виборів. У зв'язку з цим зазначені процедури не застосовні до припинення юридичної особи територіальної виборчої комісії як постійно діючого органу.

На підставі статті 104 Цивільного кодексу можна дійти висновку, що окружна виборча комісія припиняється шляхом ліквідації. Коментована стаття не передбачає прийняття рішення про припинення окружної виборчої комісії як юридичної особи; отже, на відміну від загальної підстави припинення юридичної особи шляхом ліквідації, передбаченої статтею 110 Цивільного кодексу, яка передбачає прийняття рішення про припинення юридичної особи або учасниками юридич-

ної особи чи її керівним органом, або судом, припинення юридичної особи окружної виборчої комісії відбувається на виконання припису закону.

Частина п'ята коментованої статті визначає суб'єкта і строки звернення до державного реєстратора із заявою про початок припинення юридичної особи окружної виборчої комісії. Хоча диспозиція частини п'ятої вимагає подання такої заяви відповідно до вимог законодавства, такі вимоги не можуть бути дотримані, бо частина десята статті 17 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань» передбачає подання не такої заяви, а відповідного рішення про припинення юридичної особи; на цій підставі державний реєстратор проводить державну реєстрацію зазначеного рішення як початок процедури припинення юридичної особи. Подання заяви відповідно до коментованої статті слід визнати заміною подання рішення, оскільки окружна виборча комісія ліквідується на підставі закону, а не рішення будь-якого суб'єкта.

Суб'єктом, на якого покладено обов'язок ініціювати процедуру припинення юридичної особи окружної виборчої комісії шляхом подання відповідної заяви, голова цієї комісії. Лише в разі відсутності голови комісії (тобто припинення його повноважень без призначення іншої особи головою комісії) цей обов'язок покладається на заступника голови виборчої комісії, а в разі відсутності і заступника голови комісії — на секретаря комісії. Остання ситуація можлива в разі проведення повторного голосування на виборах Президента України, перед яким відбувається формування нового складу окружних виборчих комісій, оскільки при цьому заступники голови комісії не призначаються (див. коментар до статті 128 цього Кодексу). Заяву про припинення юридичної особи окружної виборчої комісії подає уповноважений суб'єкт *особисто*, як і при державній реєстрації комісії як юридичної особи.

Зазначена заява подається до відповідного державного реєстратора за місцем знаходження окружної виборчої комісії в чітко визначений строк — не пізніше як через п'ять днів після дня офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) результатів загальнодержавних виборів. Оскільки повноваження окружних виборчих комісій припиняються через 15 днів після дня офіційного оголошення результатів виборів (щодо синонімічності термінів «офіційне оголошення» та «офіційне оприлюднення» див. коментар до цієї статті вище, а також коментарі до статей 129 та 187 цього Кодексу), таке звернення до державного реєстратора здійснюється в умовах повноважності окружних виборчих комісій як органів адміністрування виборів.

7. Частина шоста коментованої статті визначає особливості процедури припинення окружної виборчої комісії як юридичної особи після ініціювання її припинення. Загальний порядок припинення юридичної особи шляхом ліквідації визначений статтями 105 та 110 Цивільного кодексу України, а документи, необхідні для проведення державної реєстрації припинення юридичної особи внаслідок її ліквідації, визначені частиною тринадцятою статті 17 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців».

Відповідно до абзацу першого частини шостої коментованої статті, заяву про державну реєстрацію припинення юридичної особи окружної виборчої комісії шляхом її ліквідації особисто подає та ж особа, яка зверталася із заявою щодо початку процедури припинення, відповідно до частини п'ятої коментованої статті. Форма такої заяви затверджена наказом Міністерства юстиції України № 3268/5 від 18 листопада 2016 року (в редакції 2020 року)<sup>216</sup>.

Зазначене звернення до державного реєстратора повинно відбутися *після закінчення процедури припинення*, визначеної Цивільним кодексом, однак *не раніше закінчення строку заявлення вимог кредитором*. Такий строк, відповідно до частини п'ятої статті 105 Цивільного кодексу, повинен становити від двох до шести місяців з дня оприлюднення повідомлення про рішення щодо припинення юридичної особи.

У випадку припинення (ліквідації) окружної виборчої комісії дотримання цього строку стає проблемним. По-перше, брак рішення про припинення не дає змоги належним чином визначити початок його перебігу; певною мірою, із застосуванням міркувань аналогії такий початок можна пов'язувати з визначенням законом строком ініціювання припинення окружних виборчих комісій, встановленим частиною п'ятою коментованої статті. По-друге, такий строк звернення до державного реєстратора настає після припинення повноважень окружної виборчої комісії (15 днів після офіційного оприлюднення результатів виборів). Збереження протягом кількох місяців після цього повноважень голови (заступника голови) окружної виборчої комісії навряд чи можливе, оскільки повноваження всіх членів комісії припиняються разом із припиненням повноважень комісії як органу (див. коментарі до статей 87 та 146 цього Кодексу). Невідповідність строків пов'язана зі специфічною правовою природою окружної виборчої комісії як органу, який набуває статусу юридичної особи публічного права після утво-

<sup>216</sup> Наказ Міністерства юстиції України від 18 листопада 2016 року № 3268/5 «Про затвердження форм заяв у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1500-16#n54>.

рення; однак такий статус не може існувати після припинення повноважень органу. Ця проблема потребує законодавчого врегулювання.

Зазначимо водночас, що кредиторська заборгованість окружної виборчої комісії загальнодержавних виборів не є підставою для неприпинення окружної виборчої комісії як юридичної особи шляхом ліквідації. Порядок погашення Центральною виборчою комісією кредиторської заборгованості окружної виборчої комісії після закінчення строку її повноважень у разі, коли така заборгованість виникла в межах бюджетних асигнувань, передбачених на підготовку та проведення виборів народних депутатів України, Президента України, встановлений постановою Центральної виборчої комісії № 7 від 19 січня 2012 року<sup>217</sup>.

Разом із заявою про державну реєстрацію припинення юридичної особи окружної виборчої комісії уповноважена особа повинна подати до державного реєстратора:

- довідку архівної установи про прийняття документів, що відповідно до закону підлягають довгостроковому зберіганню (див. коментар до статті 73 цього Кодексу);
- акт ревізії, проведеної відповідним органом державного фінансового контролю (див. коментарі до статей 91, 148 цього Кодексу);
- документи, видані після проведення відповідних перевірок територіальними органами Пенсійного фонду України, податковими органами; такі перевірки пов'язані з оплатою праці членів окружної виборчої комісії та дільничних виборчих комісій відповідного територіального округу, а також виплат за цивільно-правовими договорами спеціалістам, експертам, технічним працівникам (див. коментар до статті 33 цього Кодексу).

Зазначені в коментованому положенні перевірки проводяться відповідно до Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V, Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV, Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року № 2939-XII.

<sup>217</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 19 січня 2012 року № 7 «Про порядок погашення Центральною виборчою комісією кредиторської заборгованості окружної виборчої комісії після закінчення строку її повноважень у разі, коли така заборгованість виникла в межах бюджетних асигнувань, передбачених на підготовку та проведення виборів народних депутатів України, Президента України» (в редакції 2019 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007359-12>.



Абзац другий частини шостої коментованої статті зобов'язує територіальні органи державного фінансового контролю та інші органи, які перевіряють використання бюджетних коштів окружною виборчою комісією, своєчасно — до закінчення строку повноважень окружної виборчої комісії (15 днів після офіційного оприлюднення результатів виборів) — забезпечити проведення зазначених перевірок та надати в розпорядження окружної виборчої комісії підсумкові акти та інші документи, які містять результати перевірок.

Відповідно до абзацу третього частини шостої коментованої статті, проведення фінансових перевірок і подання документів, зазначених в абзаці першому цієї частини, не є обов'язковими, а брак таких документів не впливає на проведення державної реєстрації припинення окружної виборчої комісії як юридичної особи шляхом ліквідації.

Необов'язковість відповідного проведення і документування перевірок при припиненні окружних виборчих комісій підтверджена пунктом 11.22 Порядку обліку платників податків і зборів, затвердженого наказом Міністерства фінансів № 1588 від 9 грудня 2011 року (з подальшими змінами)<sup>218</sup>. Зокрема, не вимагається подання окружною виборчою комісією до контрольного органу заяви про припинення платника податків, ліквідаційного балансу або інших будь-яких документів про ліквідацію окружної виборчої комісії, а надання контрольним органом окружній виборчій комісії відомостей про відсутність (наявність) заборгованості зі сплати податків і зборів або довідки про зняття з обліку платника податків не обов'язкова. Щоправда, зазначений наказ Міністерства фінансів виданий до набрання чинності Виборчим кодексом і вимагає приведення у відповідність до його положень.

Реалізований у частині сьомій коментованої статті підхід до регулювання — встановлення певних вимог, які водночас визнаються не обов'язковими для дотримання — викликає певне здивування.

8. Частина сьома коментованої статті встановлює, що в разі утворення територіальних представництв Центральної виборчої комісії та передання їм повноважень окружних виборчих комісій щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення організації підготовки і проведення виборів (однак не всього виборчого процесу, як хибно зазначено в диспозиції частини сьомої) окружні виборчі комісії не набувають статусу юридичної особи. Дійсно, внаслідок втрати окружними

<sup>218</sup> Наказ Міністерства фінансів України від 9 грудня 2011 року № 1588 «Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1562-11>.

виборчими комісіями загальнодержавних виборів функцій фінансового і матеріального забезпечення підготовки виборів у них не виникати-ме потреба вступати в цивільно-правові відносини, а отже таким органам не потрібен цивільно-правовий статус юридичної особи. У зв'язку з цим у такому випадку державна реєстрація окружних виборчих комісій як юридичних осіб не проводиться, і відповідне нормативне регулювання не буде застосовуватися.

Наголосимо, проте, що позбавлення окружної виборчої комісії статусу юридичної особи жодним чином не обмежує її виборчо-процесуальну правосуб'єктність та її функції у виборчих (публічно-правових) відносинах.

Можливість утворення регіональних і територіальних представництв Центральної виборчої комісії передбачена статтею 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію». Щоправда, на цей час територіальні представництва Центральної виборчої комісії не створено; більше того, дію статті 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію» зупинено на 2021 рік Законом «Про Державний бюджет України на 2021 рік».

Однак відповідне регулювання потребує істотного уточнення.

Відповідно до частини другої зазначеної статті Закону визначення правового статусу цих представництв — окремих юридичних осіб публічного права чи підрозділів Секретаріату Центральної виборчої комісії — віднесено до розсуду Центральної виборчої комісії.

У першому випадку слід взяти до уваги, що Центральна виборча комісія не має повноважень утворювати будь-які органи (суб'єкти владних повноважень), крім виборчих комісій. Таким чином, територіальні представництва як юридичні особи публічного права можуть бути лише установами. Передання таким установам функцій фінансового та матеріально-технічного забезпечення, належних органам адміністрування виборів (тобто функцій владного характеру), сумнівне. Такі установи не можуть мати власної виборчо-процесуальної правосуб'єктності, яку мають виборчі комісії, а цивільна правоздатність установ обмежена метою їх утворення, яка не може охоплювати здійснення владних повноважень.

Відповідно до частини першої статті 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію», регіональні та територіальні представництва можуть утворюватися Центральною виборчою комісією для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням виконання повноважень Комісії. Це відповідало б статусові представництв як підрозділів Секретаріату Комісії, а не як окремих юридичних осіб: саме на Секретаріат Центральної виборчої комісії покладено повноваження виконувати орга-

нізаційну, юридичну, експертну, аналітичну, інформаційно-довідкову та матеріально-технічну роботу, спрямовану на забезпечення здійснення Комісією та її членами повноважень, передбачених Законом «Про Центральну виборчу комісію» (частина перша статті 33 зазначеного Закону; див. також Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії<sup>219</sup>).

Однак виконання повноважень окружної виборчої комісії, у тому числі як юридичної особи, зокрема щодо здійснення функцій фінансового та матеріально-технічного забезпечення організації підготовки і проведення виборів у відповідному виборчому окрузі, не є «питаннями, пов'язаними із забезпеченням виконання повноважень Центральної виборчої комісії». Питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності окружних і дільничних виборчих комісій не віднесені до повноважень Секретаріату (див. пункт 3 Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії).

Тому другий випадок по суті означає, що Центральній виборчій комісії та її допоміжному органу — Секретаріатові передаються відповідні функції окружних виборчих комісій. Проте з огляду на частину другу статті 19 Конституції та статтю 1 Закону «Про Центральну виборчу комісію» таке передання повноважень має бути здійснене законом, а не постановою Центральної виборчої комісії.

Однак утворення регіональних і територіальних представництв Центральної виборчої комісії як структурних підрозділів Секретаріату Центральної виборчої комісії не надає можливості таким представництвам отримати статус юридичної особи публічного права. Отже, самотійно виконувати функції фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу такі представництва не зможуть; ці функції буде здійснювати Секретаріат на виконання відповідних конкретних рішень Центральної виборчої комісії.

Таким чином, питання альтернативного шляху фінансового та матеріально-технічного забезпечення організації підготовки і проведення виборів в умовах передання цих функцій окружних виборчих комісій територіальним представництвам Центральної виборчої комісії вимагає істотного вдосконалення законодавчого регулювання.

---

<sup>219</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 1 жовтня 2020 року № 328 «Про Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0328359-20>.

### **Стаття 36. Організація роботи виборчих комісій**

1. Центральна виборча комісія організовує свою роботу відповідно до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» та Регламенту Центральної виборчої комісії.

Порядок організації роботи виборчих комісій нижчого рівня визначається Центральною виборчою комісією відповідно до цього Кодексу.

Основною формою роботи виборчої комісії є засідання, яке скликається головою комісії, в разі його відсутності — заступником голови, а в разі відсутності голови та його заступника — секретарем комісії. На письмову вимогу третини складу виборчої комісії голова виборчої комісії або його заступник зобов'язаний скликати засідання комісії не пізніше наступного дня після отримання такої вимоги.

Проведення голосування виборців не є засіданням дільничної виборчої комісії.

2. У разі необхідності засідання виборчої комісії може бути скликане за рішенням виборчої комісії вищого рівня.

3. Перше засідання виборчої комісії скликається не пізніше як на другий день після дня її утворення, а наступні засідання — за необхідності.

4. Засідання виборчої комісії є повноважним за умови присутності на ньому більше половини її складу.

5. Засідання виборчої комісії скликається з обов'язковим повідомленням усіх членів комісії про час, місце проведення засідання та його порядок денний.

Повідомлення про засідання може здійснюватися телефоном, електронною поштою чи з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку. Особа вважається повідомленою, зокрема, у разі надсилання відповідної інформації на її контактний номер телефону, зазначений у поданні до складу відповідної виборчої комісії.

6. Членам виборчої комісії надаються проекти рішень комісії та необхідні матеріали, як правило, не пізніше як за день до дня проведення засідання комісії, але не пізніше як до початку засідання.

7. Засідання виборчої комісії веде голова комісії або його заступник. У разі невиконання ними цієї функції комісія визначає із свого складу головуючого на засіданні.

8. На засіданнях виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування, на виборчій дільниці в день виборів чи в день повторного голосування у приміщенні, де проводиться голосування, мають право бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії лише члени Центральної виборчої комісії, працівники Секретаріату Центральної виборчої комісії та Служби розпорядника Державного реєстру виборців, посадові особи відповідного територіального та регіонального представництва Центральної виборчої комісії, члени виборчих комісій вищого рівня, кандидати на відповідних виборах, їх довірені особи, уповноважені особи партій (організацій партій) — суб'єктів відповідного виборчого процесу, офіційні спостерігачі від кандидатів, партій (організацій партій) (не більше однієї особи від одного кандидата, однієї партії (організації партій)), офіційні спостерігачі від громадських організацій, які отримали дозвіл мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах (не більше ніж двоє осіб від однієї громадської організації), а також офіційні спостерігачі від інозем-

них держав і міжнародних організацій, представники засобів масової інформації (не більше двох осіб від одного засобу масової інформації).

У разі одночасного проведення декількох видів виборів на засіданнях дільничної виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування, на виборчій дільниці в день виборів у приміщенні, де проводиться голосування, мають право бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії кандидати, партії (організації партій) — суб'єкти виборчих процесів відповідних виборів, що проводяться одночасно, їх довірені особи, уповноважені особи партій (організацій партій), офіційні спостерігачі.

На засіданні виборчої комісії при розгляді заяви чи скарги мають право бути присутніми заявник, суб'єкт звернення зі скаргою, суб'єкт оскарження, заінтересовані особи, зазначені у скарзі, або представник заявника, суб'єкта звернення зі скаргою, суб'єкта оскарження, заінтересованої особи, зазначеної у скарзі.

На засіданнях виборчих комісій також мають право бути присутні особи, які супроводжують осіб, зазначених у цій частині, які внаслідок порушення здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) потребують такого супроводження.

9. Інші особи, крім зазначених у частині восьмій цієї статті, можуть бути присутніми на засіданні виборчої комісії тільки з дозволу або на запрошення цієї комісії, про що приймається рішення на засіданні комісії.

10. Виборча комісія може прийняти мотивоване рішення про позбавлення права присутності на своєму засіданні кандидата на відповідних виборах, його довіреної особи, уповноваженого представника партії (організації партії), офіційного спостерігача, представника засобів масової інформації або особи, зазначеної у частині дев'ятій цієї статті, якщо вони неправомірно перешкоджають його проведенню. Таке рішення приймається не менше ніж двома третинами голосів від складу комісії.

Працівники правоохоронних органів можуть здійснювати охорону правопорядку в день голосування та при підрахунку голосів лише поза межами приміщення для голосування. У разі виникнення фактів порушення правопорядку голова, заступник голови чи секретар комісії може викликати працівників правоохоронних органів виключно для вчинення дій з відновлення правопорядку на період, необхідний для таких дій.

В приміщеннях виборчої комісії, в яких встановлено елементи автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, мають право знаходитися особи, визначені рішенням Центральної виборчої комісії або відповідної комісії, які забезпечують кіберзахист, кібербезпеку системи та каналів зв'язку, задіяних для забезпечення її функціонування, та є співробітниками органів, перелік яких визначено відповідним рішенням Центральної виборчої комісії.

11. Виборча комісія на вимогу трьох членів комісії, а також за рішенням виборчої комісії вищого рівня зобов'язана розглянути на своєму засіданні питання, що належать до її повноважень, не пізніше як у триденний строк, але не пізніше дня виборів, а в день виборів, крім дільничної виборчої комісії, — невідкладно. Дільнична виборча комісія зобов'язана розглянути на своєму засіданні звернення, що надійшли до неї в день виборів чи в день повторного голосування, невідкладно після закінчення голосування.

12. Рішення виборчої комісії після його розгляду та обговорення на засіданні виборчої комісії приймається відкритим голосуванням більшістю голосів від складу комісії, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

Рішення комісії набирає чинності з моменту його прийняття.

На засіданні окружної, територіальної або дільничної виборчої комісії у день голосування, зокрема, при підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, встановленні підсумків голосування в межах виборчого округу, у разі присутності менше ніж двох третин членів комісії від складу комісії рішення комісії приймається не менше ніж двома третинами голосів від числа членів комісії, присутніх на засіданні комісії.

13. Член виборчої комісії, який бере участь у її засіданні і не згоден з рішенням, прийнятим комісією, має право протягом двох днів після засідання, на якому було прийнято рішення, у письмовій формі висловити окрему думку, яка додається до протоколу відповідного засідання виборчої комісії.

14. Рішення виборчої комісії, прийняте в межах її повноважень, є обов'язковим для виконання.

15. Рішення виборчої комісії, що суперечить законодавству України або прийнято з перевищенням її повноважень, може бути скасовано виборчою комісією вищого рівня або судом. У такому разі виборча комісія вищого рівня має право прийняти рішення по суті питання.

16. Заяви, скарги та інші документи, що надійшли до виборчої комісії, мають право приймати члени відповідної виборчої комісії, уповноважені на це її рішенням. Усі заяви, скарги та інші документи приймаються та реєструються у виборчій комісії у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією.

Заява, подана до виборчої комісії, розглядається протягом п'яти днів з дня її надходження, якщо інше не передбачено цим Кодексом.

17. Порядок виготовлення та вимоги до протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців визначаються Центральною виборчою комісією.

18. На загальнодержавних виборах запкування протоколів дільничних виборчих комісій та окружних виборчих комісій для їх транспортування відповідно до окружної виборчої комісії чи Центральної виборчої комісії здійснюється у пакети із спеціальною системою захисту, виготовлені та пронумеровані підприємством-виготовлювачем на замовлення Центральної виборчої комісії для кожної окружної та дільничної виборчої комісії, таким чином, щоб без пошкодження відтиску печатки та самого пакета неможливо було виїняти з пакета або покласти в нього інший документ.

19. У разі припинення повноважень складу виборчої комісії, в тому числі дострокового, виборча комісія, повноваження якої припинено, зобов'язана передати виборчу та іншу документацію, матеріальні цінності, у тому числі печатки та штампи «Вибув», виборчій комісії, сформованій (затвердженій) у новому складі.

Відповідальним за передачу є голова відповідної виборчої комісії, в разі його відсутності — заступник голови, а в разі відсутності голови та його заступника — секретар комісії, повноваження якої припинено.

1. Коментована стаття присвячена регулюванню порядку діяльності виборчих комісій як органів адміністрування виборів. Особливості регулювання процедур діяльності виборчих комісій насамперед пов'язані з їхнім колегіальним характером; крім того, порядок здійснення цих процедур повинен забезпечити вимоги відкритості та прозорості діяльності виборчих комісій.

Виборча комісія як державний орган адміністрування виборів, повноваження якого визначені законом, відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, має діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (див. коментар до статті 32 цього Кодексу). Оскільки Конституція безпосередньо не регулює діяльність виборчих комісій (за винятком визнання основних виборчих прав та основних принципів виборчого права), виборчі комісії зобов'язані розглядати лише ті питання й ухвалювати щодо них рішення, а також вчиняти лише такі дії, які передбачені законом, і лише у спосіб, встановлений законом. До таких законів передусім належить Виборчий кодекс.

Абзац перший частини першої коментованої статті має відсильний характер; відповідно до цього положення, організація роботи Центральної виборчої комісії визначається Законом «Про Центральну виборчу комісію», а також, відповідно до статті 10, Регламентом Центральної виборчої комісії, затвердженим постановою Центральної виборчої комісії<sup>220</sup>, а також деякими іншими актами, прийнятими Комісією, зокрема Інструкцією з діловодства Центральної виборчої комісії<sup>221</sup>.

Абзац другий частини першої коментованої статті надає повноваження визначати порядок роботи інших виборчих комісій Центральної виборчої комісії; такий Порядок організації роботи та ведення діловодства затверджений постановою Центральної виборчої комісії № 173 від 10 серпня 2020 року<sup>222</sup>. Однак основні положення стосовно організації роботи виборчих комісій встановлені коментованою статтею (щодо документування діяльності виборчих комісій див. коментар до статті 37 цього Кодексу); тому зазначений Порядок в основно-

<sup>220</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 26 квітня 2005 року № 72 «Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії» (в редакції 2020 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0072359-05>.

<sup>221</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 13 лютого 1998 року № 70 «Про затвердження Інструкції з діловодства Центральної виборчої комісії» (в редакції 2014 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0070359-98>.

<sup>222</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>.

му відтворює, конкретизує та роз'яснює відповідні положення Виборчого кодексу.

Підкреслимо уніфікованість регулювання порядку роботи виборчих комісій незалежно від їх рівня і типу виборів, організацію підготовки і проведення яких вони здійснюють. Певні відмінності в організації діяльності встановлені Законом «Про Центральну виборчу комісію» лише для Центральної виборчої комісії як постійно діючого найвищого органу адміністрування виборів.

2. Абзац третьої частини першої коментованої статті визначає основною формою роботи виборчої комісії її *засідання*. Така форма роботи характерна для колегіальних органів, до яких належать виборчі комісії (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Саме на засіданні виборча комісія як колегіальний орган розглядає проблему, віднесе-ну до її компетенції, та визначає спосіб її вирішення, приймаючи відповідне рішення, обов'язкове до виконання. Отже, свої повноваження виборча комісія має здійснювати колегіально, за винятком випадків, коли згідно з нормативним регулюванням деякі дії повинні вчиняти окремі її члени.

Розглядаючи порядок діяльності виборчих комісій, слід враховувати специфіку Центральної виборчої комісії. Відповідно до Закону «Про Центральну виборчу комісію», Комісія приймає рішення з питань, що належать до її повноважень, після їх розгляду та обговорення на своїх засіданнях, які є основною організаційною формою її діяльності. Діяльність Комісії організовує Голова Центральної виборчої комісії відповідно до вимог зазначеного Закону та Регламенту Центральної виборчої комісії.

Специфічною формою діяльності Центральної виборчої комісії є наради, передбачені частиною шістнадцятою статті 10 Регламенту Центральної виборчої комісії як одна з організаційних форм її діяльності. Мета таких нарад — попередній розгляд та обговорення питань для внесення до порядку денного засідання Центральної виборчої комісії без ухвалення рішень з таких питань. У нарадах беруть участь не менше ніж дві третини складу Центральної виборчої комісії та, у разі потреби, працівники Секретаріату, патронатної служби, Служби розпорядника Реєстру. Інші особи (у тому числі ті, хто має право бути присутнім на засіданні Комісії без дозволу чи запрошення) можуть бути присутніми на нараді лише з дозволу Комісії.

Правомірність запровадження нарад Центральної виборчої комісії як організаційної форми її діяльності викликає істотні сумніви. По-перше, суперечить частині другій статті 19 Конституції, стат-



ті 32 Виборчого кодексу та статтям 1, 2 Закону «Про Центральну виборчу комісію» встановлення способу діяльності державного органу його власним рішенням, тобто підзаконним актом, а не законом. По-друге, встановлений порядок проведення нарад по суті означає їх закритий характер, а отже суперечить принципу відкритості діяльності органів адміністрування виборів, встановленого, зокрема, для Центральної виборчої комісії статтею 4 Закону «Про Центральну виборчу комісію», і визнаного міжнародним виборчим стандартом<sup>223</sup>. Така практика отримала неодноразову негативну оцінку міжнародних спостерігачів<sup>224</sup>; зокрема, в Остаточному звіті Місії міжнародного спостереження ОБСЄ/БДПЛ на парламентських виборах 2019 р. зазначено, що «довготривала практика проведення нарад за закритими дверима залишили більшість засідань без ґрунтовного обговорення питань по суті, чим зменшили прозорість роботи ЦВК»<sup>225</sup>.

Засідання є основною формою діяльності всіх інших виборчих комісій — окружних, територіальних, дільничних. На засіданні виборчої комісії може бути розглянуто будь-яке питання, яке відповідно до цього Кодексу та інших законів належить до повноважень відповідної комісії, та прийнято відповідне рішення. На засіданнях комісії виконуються також юридично значущі дії, зокрема, спрямовані на підготовку до проведення голосування, підрахунок голосів виборців чи встановлення підсумків голосування (див. коментарі до статей 117, 120, 124, 172, 175, 179, 247, 250, 254 цього Кодексу).

Коментований абзац визначає основного суб'єкта скликання засідання виборчої комісії: ним є голова цієї комісії, а відповідне повноваження є імперативним (обов'язковим до виконання). Скликання засідання означає призначення місця і часу його проведення та повідомлення про це всіх членів комісії та осіб, які мають право бути при-

<sup>223</sup> Див., зокрема: Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи і Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)023rev2-cor), пункт 81 Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

<sup>224</sup> Див., наприклад: Місія БДПЛ зі спостереження за виборами. Україна. Позачергові вибори Президента 25 травня 2014 року. Остаточний звіт. С. 11. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/b/120961.pdf>; Місія БДПЛ зі спостереження за виборами. Україна. Позачергові вибори народних депутатів 26 жовтня 2014 року. Остаточний звіт. С. 10. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/b/133441.pdf>; Місія БДПЛ зі спостереження за виборами. Україна. Вибори Президента 31 березня та 21 квітня 2019 року. Остаточний звіт. С. 11. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/441931.pdf>.

<sup>225</sup> Місія БДПЛ зі спостереження за виборами. Україна. Позачергові вибори народних депутатів 21 липня 2019 року. Остаточний звіт. С. 10. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/441925.pdf>.

сутніми на засіданні (див. коментар до цієї статті нижче). Місцем проведення засідання виборчої комісії є робоче приміщення відповідної комісії; лише для Центральної виборчої комісії передбачена можливість проведення виїзних засідань (стаття 11 Закону «Про Центральну виборчу комісію»).

Коментоване положення допускає перехід обов'язку скликання засідання комісії до заступника голови комісії (у разі відсутності голови) або до секретаря комісії (у разі відсутності як голови, так і заступника голови). Однак ані коментована стаття, ані згаданий вище Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, затверджений постановою Центральної виборчої комісії, не розкриває змісту терміна «відсутність» як обставини, за настання якої обов'язок скликання засідання комісії переходить до заступника голови чи секретаря. Суб'єктивне тлумачення «відсутності» несе ризик конфліктів і зловживань у питаннях скликання засідання комісії. Об'єктивне розуміння терміна «відсутність» мало б означати вакантність відповідної посади, хворобу або свідому відмову відповідної посадової особи брати участь у роботі комісії; остання обставина повинна бути відповідно підтверджена документально.

Засідання виборчої комісії може бути скликане на письмову вимогу третини складу виборчої комісії. Суб'єктом скликання в такому випадку є голова комісії або його заступник, які зобов'язані скликати засідання не пізніше наступного дня після отримання такої вимоги. Спосіб отримання вимоги нормативно не конкретизований; слід вважати, що вимога отримана, якщо відповідний документ зареєстрований як вхідний у документації комісії. Коротка тривалість встановленого строку скликання пояснює, чому можливість скликання такого засідання заступником голови не обумовлена «відсутністю» голови: оскільки голова і заступник голови включені до складу комісії за поданням різних суб'єктів (див. коментарі до статей 84, 85, 140, 141, 203, 204 цього Кодексу), так сформульоване повноваження знижує ймовірність зловживання з боку голови комісії шляхом відмови від скликання такого засідання. Відсутність згадки про секретаря комісії в цьому контексті означає, що в нього немає повноваження скликати засідання на вимогу третини складу комісії.

Недостатньо визначений законодавчо суб'єкт скликання першого засідання окружної чи дільничної виборчої комісії. Пряме застосування припису абзацу третього частини першої коментованої статті не може бути визнане правомірним, оскільки визначені коментованим Кодексом повноваження голови, заступника голови та секретаря комісії, як і всіх членів комісії, розпочинаються після складення ними

присяги на першому засіданні комісії (див. коментар до статті 38 цього Кодексу), разом із повноваженням скликати засідання комісії. Однак пряме нормативне зобов'язання голови комісії скликати перше засідання комісії встановлене цим Кодексом лише у випадку виборів Президента України (див. коментарі до статей 87, 88 цього Кодексу). Цю законодавчу прогалину заповнює пункт 5.1 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії, відповідно до якого перше засідання новоутвореної виборчої комісії скликає голова виборчої комісії, визначений рішенням про утворення (формування складу) цієї виборчої комісії, або в разі невиконання головою цієї функції — заступник голови комісії, а в разі невиконання цієї функції головою та заступником голови комісії — секретар виборчої комісії.

3. Абзац четвертий частини першої коментованої статті визначає ще одну важливу форму діяльності, властиву виключно дільничним виборчим комісіям, — проведення голосування виборців (див. коментарі до статей 118, 173, 248 цього Кодексу). Проведення голосування виборців як форма діяльності вимагає узгоджених, проте різних дій з боку різних членів дільничної виборчої комісії, кожен з яких зосереджений на виконанні своїх індивідуальних обов'язків; цим така форма діяльності істотно відрізняється від проведення засідання дільничної виборчої комісії, на якому всі члени комісії зосереджені на спільній проблемі.

Нормативне визнання проведення голосування виборців формою діяльності дільничної виборчої комісії, відмінної від проведення засідання комісії, має важливі правові наслідки. Оскільки під час проведення голосування не допускається відволікання членів дільничної виборчої комісії від виконання їхніх обов'язків із забезпечення голосування виборців, проведення засідання комісії протягом часу, відведеного для голосування, неможливе. Оскільки, своєю чергою, рішення виборчої комісії приймаються виключно на засіданнях такої комісії, у цей час неможливе прийняття будь-яких рішень дільничною виборчою комісією. Зокрема, звернення щодо порушень під час проведення голосування на виборчій дільниці дільнична виборча комісія розглядає після закінчення голосування, на початку підсумкового засідання комісії (див. коментарі до статей 120, 175, 250 цього Кодексу).

4. Частина друга коментованої статті передбачає додаткову можливість скликання засідання виборчої комісії: окрім голови, заступни-

ка голови, секретаря комісії, право скликання має виборча комісія вищого рівня (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). У цьому випадку засідання виборчої комісії проводиться на виконання рішення виборчої комісії вищого рівня, яким призначено місце і час засідання. Як правило, на такому засіданні присутній представник комісії, рішенням якої скликано засідання.

Повноваження виборчої комісії вищого рівня скликати засідання комісії нижчого рівня в деяких випадках прямо передбачено коментованим Кодексом. Зокрема, Центральна виборча комісія уповноважена скликати засідання комісії нижчого рівня (тобто будь-якої окружної чи дільничної виборчої комісії) на виборах Президента України та народних депутатів України (див. коментарі до статей 86 та 143 цього Кодексу), тоді як на місцевих виборах таке повноваження прямо не зазначене (див. коментар до статті 205 цього Кодексу). Водночас слід враховувати, що перелік повноважень Центральної виборчої комісії, наведений у статті 205, не вичерпний. Оскільки Центральна виборча комісія є виборчою комісією вищого рівня для всіх виборчих комісій з усіх місцевих виборів (див. коментар до статті 202 цього Кодексу), слід визнати, що в силу положення частини другої коментованої статті до повноважень Центральної виборчої комісії належить скликання засідання будь-якої територіальної чи дільничної виборчої комісії з будь-яких місцевих виборів.

Зазначимо, що повноваження скликати засідання виборчої комісії нижчого рівня не відображено в переліках (теж не вичерпних) повноважень Центральної виборчої комісії, викладених у статтях 17–19, 21 Закону «Про Центральну виборчу комісію». Слід визнати, що закріплення різних повноважень Центральної виборчої комісії різними законами породжує проблеми в правозастосуванні і свідчить про хибний підхід до кодифікації виборчого законодавства.

Повноваження скликати засідання дільничних виборчих комісій відповідного територіального виборчого округу як комісій нижчого рівня прямо передбачене для окружних виборчих комісій загальнодержавних виборів (див. коментарі до статей 87, 144 цього Кодексу); а також для територіальних виборчих комісій стосовно дільничних виборчих комісій, які беруть участь в організації підготовки і проведення відповідних місцевих виборів (див. коментар до статті 206 цього Кодексу).

Повноваження скликати засідання виборчої комісії нижчого рівня є дискреційним: відповідна виборча комісія не має зобов'язання приймати таке рішення з наперед визначених підстав, а реалізує це повноваження на основі власної оцінки конфліктної ситуації (як прави-

ло, бездіяльності комісії нижчого рівня) як захід, пропорційний до поставлених цілей вирішення конфлікту.

5. Частина третя коментованої статті характеризує часові параметри скликання засідань виборчої комісії, вказуючи, що наперед установлена періодичність їх проведення не визначена.

Строк скликання встановлюється для першого засідання виборчої комісії.

Встановлений строк — не пізніш як на другий день після дня утворення комісії — зобов'язальний, однак не перепиняльний (див. коментар до статті 4 цього Кодексу). Непроведення першого засідання виборчої комісії в цей строк слід визнати протиправною бездіяльністю, однак це не унеможлиблює усунення цієї бездіяльності шляхом проведення першого засідання в якнайкоротший термін.

Своєчасне проведення першого засідання виборчої комісії важливе з огляду на те, що саме на ньому з моменту складення присяги відповідною кількістю членів комісії починаються повноваження такої виборчої комісії. Наприклад, відповідно до частини третьої статті 8 Закону «Про Центральну виборчу комісію» Центральна виборча комісія повноважна з моменту призначення на посаду та складення присяги не менш як двома третинами її складу. Кількість членів тимчасових — окружних та дільничних — виборчих комісій, з моменту складення присяги якими починаються повноваження цих комісій, різна для різних типів виборів (див. коментарі до статей 87, 88, 144, 145, 207 цього Кодексу).

Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів<sup>226</sup> встановлює, що на першому засіданні виборчої комісії за пропозицією головуючого на засіданні, як правило, розглядаються такі першочергові питання:

- розподіл обов'язків між головою, заступником голови, секретарем та іншими членами виборчої комісії, про що виборча комісія приймає відповідне рішення;
- питання забезпечення виборчої комісії необхідним приміщенням, транспортними засобами, засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, оргтехнікою, іншими матеріальними цінно-

<sup>226</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>.

- стями відповідно до нормативних вимог, установлених цим Кодексом та Центральною виборчою комісією;
- встановлення режиму роботи виборчої комісії та графіку чергувань членів комісії в приміщенні виборчої комісії;
  - питання залучення виборчою комісією відповідних спеціалістів, експертів, технічних працівників для організаційного, правового, інформаційного, технічного забезпечення здійснення повноважень комісії.

За необхідності на першому засіданні виборчої комісії можуть бути розглянуті також інші питання.

Стосовно проведення подальших засідань виборчої комісії ніякі зобов'язальні строки, як правило, не встановлюються. Такі засідання скликаються за необхідності. Відповідно до роз'яснення Центральної виборчої комісії, засідання виборчої комісії плануються з огляду на потребу вирішити певне питання, яке може виникати згідно з установленими календарними строками заходів щодо підготовки та проведення виборів, виконання визначених цим Кодексом виборчих процедур, реалізації інших повноважень комісії<sup>227</sup>. Як уже зазначалося, засідання комісії в будь-який час може бути скликане рішенням виборчої комісії вищого рівня.

Слід звернути увагу, що час проведення деяких засідань виборчих комісій визначений положеннями цього Кодексу. Наприклад, дільнична виборча комісія в день голосування проводить ранкове підготовче засідання за 45 хвилин до початку голосування, тобто о 7.15, а підсумкове засідання — відразу після закінчення голосування, тобто о 20.00 (див. коментарі до статей 117, 120, 172, 175, 247, 250 цього Кодексу). З моменту закінчення голосування розпочинається підсумкове засідання окружної чи територіальної виборчої комісії (див. коментарі до статей 124, 179, 254 цього Кодексу). Скликати такі засідання немає потреби: вони проводяться на виконання вимог закону.

6. Колегіальність виборчих комісій як органів адміністрування виборів вимагає організації їхньої роботи та способу здійснення повноважень на засадах рівноправності членів комісії та спільного прийняття рішень шляхом голосування після обговорення на повноважному засіданні такого органу.

Загальноприйнятого критерію повноважності будь-якого колегіального органу не існує. Частина четверта коментованої статті визна-

<sup>227</sup> Див. пункт 2.4 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів.

чає критерії повноважності (кворуму) засідання виборчої комісії: таке засідання повноважне за умови присутності на ньому більше ніж половини кількісного складу комісії. Слід наголосити, що вимога присутності означає фізичну присутність членів комісії в приміщенні, де проводиться засідання.

Так встановлений критерії повноважності засідання виборчої комісії виконує функцію запобіжника порушення принципів колегіальності та безсторонності органів адміністрування виборів (див. коментарі до статей 19, 34 цього Кодексу), бо унеможливує проведення засідань за участю невеликої кількості членів виборчої комісії (без повідомлення про таке засідання «небажаних» членів комісії) чи проведення двох паралельних засідань комісії з різним складом учасників і взаємно суперечливими рішеннями.

Винятком у частині встановлення критерію повноважності засідання є вимога частини четвертої статті 11 Закону «Про Центральну виборчу комісію», відповідно до якої засідання Центральної виборчої комісії повноважне за умови присутності не менш як одинадцяти членів Комісії, що становить трохи менше за 2/3 кількісного складу, встановленого частиною третьою статті 6 зазначеного Закону (17 членів). При цьому стаття 11 Закону дозволяє забезпечення присутності члена Комісії на засіданні за допомогою технічних засобів (дистанційно) в порядку, визначеному Центральною виборчою комісією. Однак такі приписи до виборчих комісій нижчого рівня не застосовуються.

Дещо відмінний критерій повноважності встановлений частиною другою статті 9 зазначеного Закону для засідання Центральної виборчої комісії з виборів Голови, заступників Голови, секретаря Комісії: таке засідання вважається повноважним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини її персонального складу. Термін «персональний склад» у цьому контексті слід розуміти як кількість повноважних на цей момент членів Комісії (без урахування вакантних посад).

7. Частина п'ята коментованої статті регулює порядок повідомлення членів комісії про скликане засідання комісії.

Абзац перший цієї частини передбачає обов'язковість повідомлення всіх членів комісії про час та місце проведення засідання. При цьому вказується також обов'язок повідомити про порядок денний засідання; однак слід мати на увазі, що перед засіданням комісії мова може йти лише про *проект* порядку денного.

Обов'язковість повідомлення всіх членів комісії відображає вимогу забезпечення безсторонності виборчої комісії, а отже створення умова для присутності на засіданні комісії представників усіх суб'єктів

виборчого процесу, за поданнями яких відповідні особи були включені до складу комісії.

Частина п'ята коментованої статті не визначає суб'єкта, уповноваженого повідомляти членів комісії про скликане засідання. Не конкретизовано цього суб'єкта і в Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, затвердженому постановою Центральної виборчої комісії.

Відповідно до статті 28 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» та частини сьомої статті 10 Регламенту Центральної виборчої комісії, повідомлення членів Центральної виборчої комісії про час скликання засідання Комісії та питання, які передбачається винести на її розгляд, віднесені до повноважень секретаря Комісії.

Суб'єктом повідомлення членів інших виборчих комісії — окружної, територіальної, дільничної — про скликання засідання, час і місце його проведення та про проект порядку денного може бути або суб'єкт скликання такого засідання (як правило, голова комісії), або, за дорученням голови комісії, секретар комісії.

Абзац другий частини п'ятої коментованої статті надає широкий розсуд суб'єктові повідомлення членів комісії щодо використання технічних засобів такого повідомлення. Враховуючи обмежені строки повідомлення (як правило, напередодні засідання), при цьому можуть використовуватися різні способи оперативного повідомлення — телефоном, електронною поштою чи іншим засобом телекомунікаційного зв'язку. Щонайменше достатньо надіслати інформацію (усно чи у вигляді електронного повідомлення) на контактний номер телефону, зазначений саме з цією метою в поданні відповідної особи до складу виборчої комісії (див. коментарі до статей 84, 85, 140, 141, 203, 204 цього Кодексу).

Пункт 3.4 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії, зобов'язує суб'єкта, який повідомляє членів комісії, фіксувати відомості щодо кожного такого повідомлення в окремому журналі або у вигляді додатку до протоколу засідання. Такі відомості важливі в разі відсутності члена комісії на її засіданні для встановлення характеру підстав відсутності (див. коментарі до статей 89, 146, 208 цього Кодексу).

У зв'язку з цим слід брати до уваги уточнення, зроблене Центральною виборчою комісією в пункті 6.2 Роз'яснення щодо порядку дострокового припинення повноважень усього складу та окремих



членів виборчих комісій з місцевих виборів<sup>228</sup>, відповідно до якого суб'єкт повідомлення повинен отримати підтвердження, що член комісії отримав повідомлення; якщо підтвердження повідомлення немає, такий член комісії вважається неповідомленим про призначене засідання комісії.

Відповідно до пункту 4.5 згаданого вище Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, інформація про дату, час проведення, проект порядку денного засідання розміщується на стенді офіційних матеріалів виборчої комісії, як правило, не пізніше як за день до дня проведення засідання. Територіальні виборчі комісії можуть розміщувати таку інформацію також на своїх офіційних веб-сайтах або веб-сайтах відповідних місцевих рад. Але зазначене оприлюднення не вважається повідомленням членів комісії про засідання, а тому не замінює обов'язкового особистого повідомлення членів виборчих засідань про час, місце проведення та можливий порядок денний такого засідання.

Підготовка проекту порядку денного є одною зі складових підготовки до проведення засідання комісії. Така підготовка до проведення засідання виборчої комісії регламентована Порядком організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, затвердженим постановою Центральної виборчої комісії. Відповідно до пункту 4.2 цього Порядку, проект порядку денного засідання готує секретар виборчої комісії з дотриманням установлених законом строків розгляду питань щодо організації підготовки та проведення виборів, інших питань, що належать до повноважень виборчої комісії, за дорученням голови виборчої комісії, а також з урахуванням пропозицій членів виборчої комісії та погоджує його з головою виборчої комісії. Таким чином, проект порядку денного містить як питання, вирішення яких невідкладно вимагається відповідним етапом виборчого процесу, так і деякі інші питання, пов'язані з виконанням рішень виборчих комісій вищого рівня чи судових рішень, а також питання розгляду виборчих спорів, віднесених до повноважень відповідної комісії. Однак слід наголосити, що порядок денний затверджується рішенням самої комісії на початку засідання; при цьому до порядку денного можуть бути включені питання, яких не було в проекті, і, навпаки, окремі питання, запропоновані проектом, можуть бути відкладені до подальших засідань.

<sup>228</sup> Роз'яснення щодо порядку дострокового припинення повноважень усього складу та окремих членів виборчих комісій з місцевих виборів. Затверджене постановою Центральної виборчої комісії від 6 жовтня 2020 року № 351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0351359-20>.

Процедура затвердження порядку денного засідання чіткіше врегульована для Центральної виборчої комісії. Відповідно до частини п'ятої статті 11 Закону «Про Центральну виборчу комісію», порядок денний засідання пропонується Головою Комісії на цьому засіданні і затверджується рішенням Комісії. Частини дев'ята та десята статті 10 Регламенту Центральної виборчої комісії передбачають можливість обговорення порядку денного перед його затвердженням на початку засідання Комісії, а також надають повноваження кожному членові Комісії під час засідання (у тому числі після затвердження порядку денного) внести пропозицію щодо зміни порядку денного. Така зміна може передбачати як виключення певного питання з порядку денного, так і включення нового питання. Така пропозиція після обговорення затверджується (або відхиляється) Комісією.

Визначена для Центральної виборчої комісії процедура прийняття і зміни порядку денного засідання може бути зразком для інших виборчих комісій; вважаємо доцільним її законодавче закріплення.

8. Підготовка засідання передбачає необхідність підготовки проєктів рішень (постанов комісії) з питань, які пропонуються включити до порядку денного засідання.

Зазначеним вище Порядком організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій передбачено, що проєкт постанови виборчої комісії за дорученням голови комісії готує член комісії, який долучає до проєкту всі необхідні документи (матеріали), а також перелік осіб, які повинні бути запрошені на засідання виборчої комісії, та передає проєкт постанови (відповідні матеріали) голові комісії. Після ознайомлення з підготовленими матеріалами голова комісії проставляє на проєкті постанови відповідну резолюцію («для розгляду на засіданні комісії») та передає їх секретареві, який забезпечує комплектність матеріалів до питань порядку денного засідання для членів комісії.

Під необхідними документами чи матеріалами, які долучаються до проєкту постанови, зазначений Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій пропонує розуміти будь-які додатки — список, перелік, звернення (зокрема скаргу, письмові пояснення суб'єкта оскарження), графік, звіт чи інші документи (у тому числі письмові докази, надані суб'єктом звернення зі скаргою та суб'єктом оскарження), а також, у разі потреби, доповідну записку члена комісії, який готує питання на розгляд комісії, з аналізом проблеми та обґрунтуванням запропонованого рішення.

Проте положення Порядку щодо підготовки питання до засідання виборчої комісії членом комісії заслуговує на критичну оцінку в

частині передбачення можливості *доручення членові комісії з боку голови комісії*.

Оскільки виборча комісія є незалежним спеціальними колегіальними органом адміністрування виборів, що відповідно до своїх повноважень забезпечує здійснення визначених Конституцією та Виборчим кодексом основних принципів виборчого права, засад виборчого процесу, реалізацію виборчих прав громадян України, підготовку та проведення виборів, статус голови, заступника голови та секретаря виборчої комісії не надає їм права керівництва іншими членами виборчих комісій. Голова, заступник голови та секретар виборчої комісії можуть діяти лише в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Отже, доручення членові виборчої комісії може бути надано або у випадках, визначених цим Кодексом (щодо члена Центральної виборчої комісії див. коментарі до статей 68, 99, 103, 154, 155; щодо членів інших виборчих комісій — до статей 118, 173, 222–224, 231 цього Кодексу), або колегіальним рішенням виборчої комісії (див. коментар до статті 38 цього Кодексу). Стосовно інших випадків мова повинна йти про виконання певних завдань за згодою члена комісії.

Слід зазначити, що право брати участь у підготовці питань, які вносяться на розгляд виборчої комісії, належить усім членам відповідної виборчої комісії (див. коментар до статті 38 цього Кодексу). Крім того, пропозиції до рішень виборчих комісій можуть вносити уповноважений представник кандидата на пост Президента України в Центральній виборчій комісії, представник партії у Центральній виборчій комісії — щодо рішення Центральної виборчої комісії під час відповідних загальнонаціональних виборів, представник організації партії у виборчій комісії — щодо рішень територіальної виборчої комісії під час відповідних місцевих виборів (див. коментарі до статей 110, 165, 236 цього Кодексу).

Частина шоста коментованої статті встановлює вимогу, щоб проекти постанов та необхідні матеріали до порядку денного засідання були надані членам виборчої комісії не пізніше як за день до дня проведення засідання. Ця вимога не жорстка, що підкреслено виразом «як правило»; однак такі матеріали члени виборчої комісії обов'язково повинні отримати не пізніше як до початку засідання.

Відповідно до пункту 4.9 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, у разі неможливості з поважних причин подати матеріали до засідання в установлений строк секретар комісії повинен завчасно повідомити про це голову комісії. Хоча зазначеним Порядком не визначено наслідки такої ситуації, питання, яке не готове до розгляду комісією, має бути зняте з розгляду (виключене з по-

рядку денного) рішенням комісії з визначенням обов'язкового строку його підготовки до розгляду.

9. Частина сьома коментованої статті визначає одне з основних процедурних повноважень голови комісії — ведення засідань комісії. Це ж повноваження в латентному вигляді належить заступникові голови комісії, який виконує цю функцію у випадках, коли голова комісії не виконує її. Наголосимо, що тоді йдеться не про відсутність голови комісії (вакантність посади, хвороба), а про невиконання головою комісії цієї функції з будь-яких підстав. Тим самим обмежено можливість голови комісії, який включений до складу комісії за поданням певного суб'єкта виборчого процесу — кандидата чи політичної партії (її місцевої організації), свавільно зривати засідання виборчої комісії шляхом відмови від його ведення.

У випадку, коли на засіданні відсутні чи в інший спосіб не виконують свої функції і голова, і заступник голови комісії, комісія шляхом голосування визначає зі свого складу головуючого на засіданні. Протягом засідання такий головуючий, обраний комісією, виконує всі обов'язки голови комісії, пов'язані з веденням засідання.

Відповідно до пункту 5.1 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, зазначене положення поширюється також і на перше засідання новоутвореної виборчої комісії, попри те, що до складення присяги члени виборчої комісії не набули повноважень.

Зазначимо, що повноваження ведення засідання комісії не може бути покладене на секретаря комісії, бо під час засідання комісії він здійснює інше важливе повноваження — ведення протоколу засідання комісії (див. коментар до статті 37 цього Кодексу).

Закон «Про Центральну виборчу комісію» встановлює певні особливості ведення засідання цієї Комісії. Відповідно до частини третьої статті 11 зазначеного Закону, засідання Центральної виборчої комісії веде її Голова або, за дорученням Голови чи за погодженням між його заступниками, один із його заступників. У разі відсутності Голови та його заступників або невиконання ними з будь-яких причин своїх функцій Центральна виборча комісія обирає головуючого на засіданні зі свого складу більшістю голосів від її складу.

Ведення засідання означає виконання певних дій, метою яких є забезпечення всебічного і безстороннього дотримання комісією вимог виборчого законодавства, рівних прав і можливостей членів комісії щодо участі в обговоренні питань, внесенні пропозицій щодо рішення комісії, а також об'єктивного підходу до прийняття рішень шляхом голосування членів комісії.

Так, на початку засідання головуєчий на підставі інформації, наданої йому секретарем комісії, оголошує кількість присутніх членів комісії, засвідчуючи наявність кворуму, а також називає прізвища відсутніх членів комісії, зазначаючи причини відсутності, зокрема, вказуючи, чи були вони належним чином повідомлені про засідання.

Після цього головуєчий оголошує проект порядку денного і пропонує взяти його за основу. Після прийняття відповідного рішення шляхом голосування членів комісії головуєчий надає можливість внести додаткові пропозиції щодо включення у порядок денний додаткових питань або виключення окремих питань з порядку денного. Після обговорення пропозицій і голосування щодо кожної з них головуєчий ставить на голосування пропозицію щодо затвердження порядку денного з урахуванням питань, підтриманих комісією.

При почерговому розгляді питань порядку денного головуєчий надає слово для доповіді членові комісії, який готував питання, тоді надає можливість поставити питання доповідачеві, виступити в обговоренні членам комісії і присутнім з правом дорадчого голосу, після чого пропонує прийняти рішення. Члени комісії голосують щодо прийняття проекту рішення за основу, а за наявності доповнень чи змін — щодо кожної такої пропозиції, після чого рішення ставиться на голосування в цілому.

Головуєчий оголошує засідання виборчої комісії завершеним після розгляду всіх питань порядку денного. Головуєчий не може закрити засідання комісії до завершення розгляду всіх питань порядку денного. Засідання виборчої комісії може бути завершене достроково виключно за рішенням такої комісії щодо перенесення нерозглянутих питань на інше засідання комісії.

10. Абзац перший частини восьмої коментованої статті визначає суб'єктів права за своїм статусом, тобто без дозволу чи запрошення комісії, бути присутніми на засіданні виборчої комісії а також у приміщенні для голосування при проведенні голосування виборців, тобто при здійсненні виборчими комісіями своєї основної діяльності. Право присутності на засіданні виборчої комісії та при проведенні голосування виборців є важливим засобом забезпечення відкритості та прозорості діяльності виборчих комісій. Суб'єкти, які мають право присутності, отримують можливість здійснювати адміністративний або публічний контроль діяльності виборчих комісій — важливу складову процесу публічного спостереження за перебігом виборів, який, своєю чергою, є інструментом забезпечення принципу чесних виборів, за висловом Венеційської комісії, одною з важливих процедурних гаран-

тій<sup>229</sup> дотримання основних принципів виборчого права та засад виборчого процесу (див. коментар до статті 58 цього Кодексу).

Однак можливість бути присутніми на засіданні комісії чи, тим більше, при проведенні голосування виборців не може надаватися всім охочим. З одного боку, спостереження за діяльністю виборчої комісії має бути компетентним, здійснюватися з розумінням змісту і форм діяльності комісії. З іншого боку, надмірна кількість присутніх, які не є членами виборчої комісії, створювала б перешкоди нормальній роботі виборчої комісії, а в день голосування — заважала б належній реалізації виборчих прав громадян. Саме тому коментоване положення регулює механізм забезпечення принципу відкритості виборчих комісій, чітко встановлюючи, яким саме суб'єктам і в який спосіб дозволено перебувати на засіданнях виборчої комісії, зокрема при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування, а також на виборчій дільниці в день виборів (у день повторного голосування) в приміщенні, де проводиться голосування.

Коментоване положення регулює право присутності на засіданнях окружних, територіальних, дільничних виборчих комісій. До осіб, яким за статусом належить право присутності на засіданні виборчої комісії, належать:

*Члени Центральної виборчої комісії.* Центральна виборча комісія очолює систему виборчих комісій на загальнодержавних виборах, спрямовує та контролює їх діяльність (статті 18, 19 Закону «Про Центральну виборчу комісію»); Центральна виборча комісія є комісією вищого рівня щодо всіх виборчих комісій з усіх місцевих виборів, здійснює контроль та забезпечує однакове застосування виборчого законодавства на всій території України під час підготовки і проведення місцевих виборів. Центральна виборча комісія може своїм рішенням скликати засідання будь-якої виборчої комісії. Присутність члена Центральної виборчої комісії на засіданні комісії — форма здійснення контрольних повноважень Комісії.

*Працівники Секретаріату Центральної виборчої комісії.* Наголосимо, що в цьому контексті недоречно згадка про Службу розпорядника Державного реєстру виборців, яка з липня 2020 року, відповідно до частини четвертої статті 33 Закону «Про Центральну виборчу комісію», є структурним підрозділом Секретаріату Центральної виборчої комісії. У зв'язку з тим, що кількість членів Центральної виборчої комісії знач-

<sup>229</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи і Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)023rev2-cor), пункт II.2.2. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

но менша від кількості окружних виборчих комісій, у деяких випадках Центральна виборча комісія може доручити відповідальним працівникам Секретаріату Комісії виконати деякі завдання з участю в засіданнях окружних виборчих комісій. Так, наприклад, виборчі бюлетені загальнодержавних виборів окружна виборча комісія отримує на своєму засіданні від представника Центральної виборчої комісії, уповноваженого рішенням Комісії; таким представником може бути член Центральної виборчої комісії або працівник Секретаріату.

*Посадові особи відповідного територіального та регіонального представництва Центральної виборчої комісії.* Зазначені представництва можуть утворюватися Центральною виборчою комісією відповідно до статті 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію» (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Обсяг їхніх повноважень Законом не визначений; він має визначатися положенням, яке затверджує Центральна виборча комісія. Одна з функцій, яка може бути покладена на такі представництва, полягає у фінансовому та матеріально-технічному забезпеченні діяльності окружних і дільничних виборчих комісій; це може викликати потребу присутності окремих посадових осіб таких представництв на засіданні окружної виборчої комісії. Однак, оскільки ані представництва, ані їх посадові особи не можуть бути наділені виборчо-процесуальною правосуб'єктністю, надання їм права присутності на засіданні виборчої комісії без запрошення чи дозволу сумнівне. Зазначимо, що на час написання цього коментаря регіональні та територіальні представництва Центральної виборчої комісії не були створені. Їхній статус, функції та обсяг повноважень доцільно визначити законом.

*Члени виборчих комісій вищого рівня на відповідних виборах.* Такими комісіями (окрім Центральної виборчої комісії) є для дільничних виборчих комісій окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів, територіальні виборчі комісії місцевих виборів (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Окружні виборчі комісії спрямовують діяльність дільничних виборчих комісій, своїм рішенням можуть скликати їх засідання (див. коментарі до статей 87, 144 цього Кодексу); аналогічні повноваження мають територіальні виборчі комісії, які здійснюють контроль за додержанням та однаковим застосуванням законодавства про місцеві вибори (див. коментар до статті 206 цього Кодексу). У відповідних ситуаціях присутність їх членів на засіданнях дільничних виборчих комісій цілком обґрунтована.

Зазначені вище категорії осіб, які мають право бути присутніми на засіданнях виборчих комісій без дозволу чи запрошення, є суб'єктами здійснення адміністративного контролю за діяльністю виборчих комі-

сій, оскільки представляють органи адміністрування виборів вищого ієрархічного рівня.

*Кандидати, зареєстровані для участі у відповідних виборах.* Кандидати, які балотуються на відповідних виборах, є суб'єктами виборчого процесу, які реалізують своє пасивне виборче право, а отже мають законний інтерес бути переконаними, що вибори відбуваються відповідно до закону, а їхні права на участь у виборчому процесі не порушуються. Цим обґрунтоване їхнє право бути присутніми як на засіданнях виборчих комісій, так і на виборчих дільницях у приміщеннях, де відбувається голосування виборців.

*Довірені особи кандидатів.* Довірені особи кандидатів не мають статусу суб'єкта виборчого процесу (див. коментар до статті 22 цього Кодексу), однак є повноважними представниками кандидата у виборчому процесі, зокрема в правовідносинах з органами адміністрування виборів та судами (див. коментарі до статей 111, 166, 238 цього Кодексу).

*Уповноважені особи партій (місцевих організацій партій)* — суб'єктом відповідного виборчого процесу. Політичні партії чи їхні місцеві організації, які висунули кандидатів, мають статус суб'єкта виборчого процесу (див. коментар до статті 22 цього Кодексу), однак як колективні суб'єкти можуть реалізувати свою виборчо-процесуальну дієздатність лише через представництво — уповноважених осіб (див. коментарі до статей 165, 236 цього Кодексу). Статус і повноваження уповноважених осіб партії (організації партії) аналогічний до статусу і повноважень довірених осіб кандидата.

*Офіційні спостерігачі від кандидатів, партій (організацій партій).* Офіційні спостерігачі зазначеної категорії (так звані «партійні спостерігачі») є самостійними суб'єктами виборчого процесу (див. коментар до статті 22 цього Кодексу), функція яких полягає у спостереженні (публічному контролі) за перебігом виборчого процесу (див. коментар до статті 58 цього Кодексу). Однак номінація спостерігачів цієї категорії кандидатами чи партіями (організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу (див. коментарі до статей 112, 167, 239 цього Кодексу) має наслідком їхню певну зацікавленість інтересами суб'єкта номінування. З цим пов'язане кількісне обмеження щодо одночасної присутності представників одного кандидата (одної партії чи організації партії) на засіданні комісії чи при проведенні голосування виборців (не більше ніж одна особа від одного кандидата, однієї партії чи організації партії).

Водночас звернемо увагу, що формулювання цього обмеження допускає різні тлумачення щодо того, яких суб'єктів права присутності воно стосується — лише офіційних спостерігачів чи також і зазначених



попередньо кандидатів, їх довірених осіб чи уповноважених осіб партій (організацій партій).

Порівняння з законами «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», які втратили чинність після проведеної кодифікації виборчого законодавства, засвідчує, що цими законами встановлювалися окремі обмеження на присутність кандидата і його довіреної особи, уповноваженої особи партії (не більше ніж одна особа від кандидата чи партії) та на присутність офіційних спостерігачів — не більше ніж одна особа від кандидата чи партії. Таким чином, разом від одного кандидата чи одної партії на засіданні виборчої комісії могли бути присутніми не більше ніж дві особи.

Стосовно обмеження, зазначеного в коментованому положенні, можливе тлумачення, яке розглядає його адресованим лише офіційним спостерігачам. У такому разі кількість довірених осіб кандидата чи уповноважених осіб партії (організації партії), які можуть бути одночасно присутніми на засіданні комісії чи при проведенні голосування виборців, не обмежується. Інше можливе тлумачення передбачає поширення зазначеного обмеження на всіх представників кандидата чи партії, і так унеможлиблює присутність спостерігача від відповідного суб'єкта, якщо на засіданні чи в приміщенні для голосування присутня довірена (уповноважена) особа. Цю неоднозначність тлумачення повинен усунути законодавець.

*Офіційні спостерігачі від громадських організацій.* Право номінувати офіційних спостерігачів мають громадські організації, які отримали дозвіл мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах (див. коментар до статті 60 цього Кодексу). Спостереження за перебігом виборчого процесу з боку офіційних спостерігачів від громадських організацій («громадських», або «непартійних» спостерігачів) розглядається як один із найбільш вагомих і важливих вимірів демократичного розвитку, особлива форма захисту прав людини<sup>230</sup>. З огляду на роль громадських спостерігачів у виборчому процесі їх природним є їхнє право бути присутніми як на засіданнях виборчих комісій, так і в приміщенні для голосування; цілком обґрунтованим слід визнати і вста-

<sup>230</sup> Declaration of Global Principles for non-partisan election observation and monitoring by citizen organizations and Code of Conduct for non-partisan citizen election observers and monitors (CDL-AD(2012)018). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)018-e). Укр. переклад див.: Декларація загальних принципів непартійного спостереження за виборами громадськими організаціями та Кодекс поведінки непартійних громадських спостерігачів (CDL-AD(2012)018). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Лорос, 2016. Ч. 1. С. 388, 389.

новлене кількісне обмеження одночасної присутності (не більше ніж дві особи від однієї громадської організації).

Право присутності зазначених вище осіб — кандидатів, їх довірених осіб, уповноважених осіб партій (організацій партій), офіційних спостерігачів — є засобом здійснення публічного (а не адміністративного) контролю за діяльністю виборчих комісій.

*Офіційні спостерігачі від іноземних держав і міжнародних організацій.* Це особлива категорія офіційних спостерігачів, які не є суб'єктами виборчого процесу (див. коментарі до статей 22, 59 цього Кодексу), а отже, які не втручаються в його перебіг. Їхня присутність на засіданнях комісії є складовою здійснення їхньої місії спостереження; кількість міжнародних спостерігачів, як і осіб, які їх супроводжують, при цьому не обмежується.

*Представники засобів масової інформації.* Присутність журналістів та інших представників засобів масової інформації на засіданні виборчої комісії — засіб забезпечення інформаційної відкритості виборчих комісій і публічності роботи органів адміністрування виборів; це сприяє оперативному інформуванню громадськості про питання, які вирішують виборчі комісії. Кількісне обмеження присутності представників одного засобу масової інформації визначене потребами телеорганізацій (журналіст і оператор).

Цей перелік осіб, які мають право бути присутніми на будь-якому засіданні виборчої комісії та в приміщенні, де проводиться голосування виборців, без дозволу чи запрошення комісії, *вичерпний*; ніхто інший такого права не має.

Особи, які мають право бути присутніми за своїм статусом (крім представників засобів масової інформації), засвідчують свій статус, який надає їм це право, відповідним посвідченням. Таке посвідчення дійсне за умови пред'явлення документа, який посвідчує особу (як правило, паспорта). Форми посвідчень кандидата, довіреної особи кандидата, уповноваженої особи партії (місцевої організації партії), офіційного спостерігача затверджуються Центральною виборчою комісією під час кожних виборів. Представники засобів масової інформації допускаються на засідання комісії та в приміщення для голосування на підставі їхнього документа, що засвідчує професійну належність (редакційне посвідчення, документ, виданий професійним об'єднанням журналістів, прес-карта).

Суб'єкти права бути присутнім без дозволу чи запрошення на засіданнях Центральної виборчої комісії визначені Законом «Про Центральну виборчу комісію». Відповідно до частини другої статті 4 зазначеного Закону таке право під час відповідного виборчого процесу мають:

- кандидати на пост Президента України, їх уповноважені представники в Центральній виборчій комісії (див. коментар до статті 110 цього Кодексу);
- кандидати в народні депутати України;
- представники політичних партій — суб'єктів виборчого процесу в Центральній виборчій комісії (див. коментар до статті 165 цього Кодексу);
- офіційні спостерігачі від громадських організацій в загальнодержавному окрузі (не більше ніж дві особи від однієї громадської організації);
- офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій;
- представники засобів масової інформації (не більше ніж дві особи від одного засобу масової інформації). Таким чином, суб'єкти виборчого процесу місцевих виборів (їх представники) такого права не мають.

*Підстава* для допущення зазначених вище осіб на засідання Центральної виборчої комісії є відповідне посвідчення разом із документом, який посвідчує особу. Представники засобів масової інформації для отримання права бути присутніми, повинні пройти акредитацію при Центральній виборчій комісії, після чого їм видається картка акредитації затвердженого зразка. Картка акредитації надає право входити до приміщення Комісії, бути присутнім на засіданнях Комісії, прес-конференціях, брифінгах та інших заходах, які відбуваються в Комісії<sup>231</sup>.

11. Абзац другий частини восьмої коментованої статті визначає суб'єктів права бути присутніми на засіданнях дільничної виборчої комісії та при проведенні голосування виборців на виборчій дільниці у випадку одночасного проведення кількох видів (чи, точніше, типів) виборів (щодо можливості одночасного проведення різних типів виборів див. коментар до статті 3 цього Кодексу). Така ситуація стосується лише дільничних виборчих комісій, оскільки дільничні виборчі комісії в межах своїх повноважень залучені до організації підготовки і проведення всіх виборів, які проводяться одночасно.

Коментоване положення цілком послідовно визначає, що всі суб'єкти відповідних виборчих процесів та їх представники, які мають право бути присутніми за статусом, можуть рівною мірою скористати-

<sup>231</sup> Див.: Положення про порядок акредитації журналістів, працівників засобів масової інформації при Центральній виборчій комісії, затверджене постановою Центральної виборчої комісії від 31 грудня 2018 року № 275, пункт 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0275359-18>.

ся цим правом при одночасному проведенні різних типів виборів. Тим самим забезпечується рівність усіх уповноважених суб'єктів у користуванні цим правом.

Вкажемо на дещо недоречне формулювання коментованого положення, яке дозволяє присутність на засіданні виборчих комісій *партій (організацій партій)* поряд з їх уповноваженими особами. Згадку в цьому контексті партії та їхніх організацій (тобто колективних суб'єктів виборчого процесу, які діють лише через представництво) слід визнати прикрою помилкою законодавця.

12. Абзац третій частини восьмої коментованої статті надає обмежене право присутності на засіданні виборчої комісії при розгляді заяви чи скарги особам, зацікавленим у розгляді відповідного звернення — суб'єктові звернення з заявою чи скаргою, суб'єктові оскарження, заінтересованим особам (див. коментарі до статей 65, 67 цього Кодексу) або їх представникам. Зазначені суб'єкти обов'язково повідомляються про час і місце проведення такого засідання (див. коментар до статті 70 цього Кодексу). Відповідні суб'єкти мають право викласти свою позицію щодо предмету заяви чи скарги на засіданні комісії. Однак це не надає їм права брати участь в обговоренні інших питань порядку денного, бути присутніми на інших засіданнях комісії чи в приміщенні для голосування.

Абзац четвертий частини восьмої коментованої статті прирівнює до суб'єктів права бути присутніми на засіданні комісії також осіб, які супроводжують таких суб'єктів права, які внаслідок інвалідності, віку чи розладу здоров'я потребують такого супроводження. Це положення забезпечує можливість особам з вадами фізичного стану чи здоров'я користуватися правом присутності на засіданні виборчої комісії.

13. Частина дев'ята коментованої статті уповноважує виборчу комісію запросити на своє засідання або надати дозвіл бути присутніми на своєму засіданні особам, які не мають такого права за своїм статусом чи не є сторонами розгляду заяви або скарги (див. коментар вище). Як запрошення, так і дозвіл на присутність для таких «інших» осіб може бути наданий лише рішенням комісії як колегіального органу, а не одноосібно головою комісії чи іншим членом комісії, і стосується лише конкретного засідання. Виборча комісія вищого рівня не уповноважена запрошувати будь-кого чи надавати дозвіл будь-якій особі бути присутньою на засіданні комісії нижчого рівня.

Запрошення таких осіб на засідання комісії чи надання дозволу бути присутніми на засіданні комісії належить до дискреційних повно-

важень виборчої комісії. Як правило, таке запрошення чи дозвіл надається особам, які можуть бути корисними при розгляді комісією певних питань. Відповідно до пункту 8.7 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій<sup>232</sup>, особи, запрошені на засідання, як правило, беруть у ньому участь лише під час розгляду питань, з яких вони запрошені. Лише за рішенням виборчої комісії такі особи можуть бути присутніми і під час розгляду інших питань.

Оскільки проведення голосування виборців не є засіданням виборчої комісії, дільнична виборча комісія не може запросити чи надати дозвіл бути присутніми при проведенні голосування виборців у приміщенні для голосування будь-яким особам. Отже, при проведенні голосування можуть бути присутніми лише суб'єкти права присутності за статусом.

На практиці під час проведення різних виборів неодноразово виникали конфлікти з приводу намагань окремих народних депутатів України бути присутніми при проведенні голосування виборців у приміщенні для голосування та на засіданні виборчої комісії при підрахунку голосів лише на підставі власного статусу народного депутата України. Такі намагання базуються на приписі частини третьої статті 17 Закону «Про статус народного депутата України», відповідно до якої «народний депутат діючого скликання при пред'явленні посвідчення народного депутата України користується правом безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також правом безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності».

Конституційний Суд України надав офіційне тлумачення частині третій статті 17 зазначеного Закону, вказавши, що, оцінюючи повноваження народного депутата щодо доступу, необхідно враховувати, що на окремі об'єкти законом встановлено спеціальний режим доступу, що може вимагати пред'явлення чи оформлення інших документів, ніж посвідчення народного депутата України<sup>233</sup>.

<sup>232</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>.

<sup>233</sup> Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України), пункт 3 мотивувальної частини, пункт 1.2 резолютивної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03>.

Оцінюючи застосовність рішення Конституційного Суду України до проблеми доступу народного депутата України до засідань виборчих комісій та до приміщення, де відбувається голосування виборців, слід взяти до уваги, що право доступу народного депутата України на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, пов'язане з повноваженням народного депутата брати участь у здійсненні парламентського контролю за дотриманням Конституції та законів, забезпеченням прав і свобод громадян України. Однак такий парламентський контроль не поширюється на проведення виборів в Україні; публічний контроль законності перебігу виборчого процесу, дотримання виборчих прав громадян здійснюється через інститут спостереження за виборами суб'єктами, уповноваженими виборчим законодавством. Народний депутат України може набути статусу, який надає право бути присутнім на засіданні виборчої комісії, наприклад, статусу офіційного спостерігача, довіреної особи кандидата, уповноваженої особи політичної партії (місцевої організації партії) та отримати доступ до засідань виборчих комісій та приміщення для голосування.

Таким чином, практику доступу народних депутатів України до засідань виборчих комісій та приміщення для голосування лише на підставі статусу депутата слід визнати такою, що не відповідає виборчому законодавству.

14. Виборчий процес характеризується гострою політичною конкуренцією, в умовах якої можуть вступати у суперечність інтереси різних суб'єктів. Для протидії можливим конфліктам на засіданнях виборчих комісій, спровокованих такою суперечністю, та забезпечення нормальної роботи органів адміністрування виборів частина десята коментованої статті надає повноваження позбавлення права бути присутніми на своєму засіданні осіб, які загострюють такі конфлікти і протиправно перешкоджають проведенню засідання комісії у встановленому порядку.

Проте зазначене повноваження несе загрозу зловживань з боку виборчої комісії, яка може використати його для усунення з засідання політично небажаних спостерігачів. Для протидії таким зловживанням слід мати на увазі, що, відповідно до коментованого положення, рішення про позбавлення права присутності на засіданні:

- повинно стосуватися конкретної особи, яка протиправно перешкождала проведенню засідання комісії;
- має бути мотивованим, тобто зазначати, у яких конкретних діях виявилось протиправне перешкоджання проведенню засідання комісії; зокрема, якщо присутня особа, не порушую-

- чи вимог законодавства, перешкоджає порушенню закону комісією, це не може бути підставою для позбавлення права бути присутнім;
- повинно бути прийняте кваліфікованою більшістю голосів членів комісії (не менше ніж двома третинами від кількісного складу комісії на день проведення засідання);
  - не може перешкоджати заміні особи, позбавленої права бути присутньою, іншим представником того ж суб'єкта (кандидата, партії чи її місцевої організації, громадської організації) — спостерігачем, довіреною чи уповноваженою особою на тому ж засіданні;
  - має одноразовий характер (стосується лише того засідання, на якому було прийнято рішення) і не позбавляє права бути присутнім на засіданнях виборчих комісій взагалі, зокрема, не забороняє присутності такої особи на подальших засіданнях цієї комісії.

Повноваження виборчої комісії позбавляти права присутності на засіданні комісії, передбачене коментованим положенням, не поширюється на категорію осіб, які уповноважені здійснювати адміністративний контроль за діяльністю виборчої комісії (див. коментар вище). Зокрема, не може бути прийняте рішення про позбавлення права присутності на засіданні виборчої комісії члена Центральної виборчої комісії, працівника Секретаріату Центральної виборчої комісії, члена іншої виборчої комісії вищого рівня, а також посадових осіб відповідного територіального та регіонального представництва Центральної виборчої комісії. Зауважимо, що, з огляду на невизначений статус представництва Центральної виборчої комісії та обсяг їхніх повноважень, таке обмеження щодо посадових осіб представництв виглядає дещо передчасним.

Коментоване положення стосується лише випадків позбавлення права бути присутнім на засіданні комісії та не надає повноваження виборчій комісії приймати рішення про позбавлення права присутності осіб, які мають таке право за статусом, на виборчій дільниці в день виборів чи в день повторного голосування в приміщенні, де проводиться голосування виборців. Оскільки рішення виборчої комісії приймаються виключно на її засіданнях, а проведення голосування виборців не є засіданням комісії і не може бути перерваним для проведення засідання, дільнична виборча комісія не має можливості позбавити права бути присутніми зазначених осіб при проведенні голосування.

Проте, відповідно до абзацу другого частини восьмої коментованої статті, у разі серйозного порушення правопорядку при проведенні голосування виборців з боку будь-якої особи голова дільничної комі-

сії, заступник голови чи секретар комісії можуть викликати працівників поліції з метою відновлення правопорядку. Таке рішення є одноособним і приймається та виконується на розсуд відповідної посадової особи виборчої комісії.

Слід відзначити колізію коментованого припису з положеннями цього Кодексу, які регулюють подібні правовідносини під час виборів народних депутатів і місцевих виборів (див. коментарі до статей 173, 248 цього Кодексу), відповідно до яких секретар дільничної виборчої комісії взагалі не має повноваження запрошувати працівника поліції в приміщення для голосування, а голова комісії чи заступник голови можуть запросити працівника поліції в разі вчинення певною особою правопорушень, за які законом встановлена відповідальність. Однак до повноважень голови комісії чи його заступника не належить надавати кваліфікацію вчиненим правопорушенням; очевидно, законодавець мав на увазі суб'єктивну оцінку вчинених дій відповідною посадовою особою виборчої комісії.

Спеціальна норма виглядає більш відповідною з погляду запобігання зловживанням з боку керівних посадових осіб дільничної виборчої комісії, спрямованих на усунення з приміщення небажаних спостерігачів. Однак подібні колізії небажані, оскільки дають змогу по-різному тлумачити відповідні положення. Зокрема, якщо за традицією надавати перевагу спеціальній нормі перед загальною<sup>234</sup> (що, без сумніву, застосовується під час виборів Президента України, стосовно яких відповідна спеціальна норма не передбачена), важко обґрунтувати різні підходи до регулювання ідентичних правовідносин. Законодавцеві необхідно усунути зазначену колізію.

15. Працівники правоохоронних органів, насамперед працівники поліції, в день голосування та протягом часу, коли проводиться підрахунок голосів виборців, здійснюють насамперед превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень, захист приміщень виборчої комісії від можливих протиправних посягань. Охорона правопорядку — не дискреційне, а імперативне (обов'язкове до виконання) повноваження правоохоронних органів, тому слід визнати невдалим формулювання «можуть здійснювати охорону правопорядку».

<sup>234</sup> Однак пункт 6.7 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173, повторює для всіх виборів положення, викладене в коментованій статті, тобто надає перевагу загальній нормі перед спеціальною.



Зазначене формулювання слід розуміти так, що абзац другий частини восьмої коментованої статті забороняє постійну присутність працівників правоохоронних органів (поліції) в приміщенні для голосування; вони уповноважені здійснювати охорону правопорядку лише поза межами цього приміщення. Однак працівники поліції можуть на короткий час зайти в приміщення для голосування на виклик керівних посадових осіб дільничної виборчої комісії для того, щоб припинити порушення порядку, негайно вивести порушника з приміщення для голосування і поза цим приміщенням вжити щодо нього відповідних заходів.

16. У день голосування і протягом часу підрахунку голосів виборців та встановлення підсумків голосування особливої уваги вимагає як безпека, так і можливість публічного контролю приміщень окружних та (в разі наявності) територіальних виборчих комісій, у яких встановлено елементи автоматизованої інформаційно-аналітичної системи «Вибори». Публічний контроль таких приміщень обмежений доступом до них виключно членів відповідної окружної чи територіальної виборчої комісії. Проте члени виборчої комісії не володіють належними професійними знаннями, навичками, необхідними для забезпечення кіберзахисту від протиправного та несанкціонованого втручання в роботу системи, кібербезпеку системи та каналів зв'язку, через які пересилається інформація в межах системи. Для виконання цих функцій виборча комісія може залучати відповідних спеціалістів (див. коментар до статті 33 цього Кодексу).

Абзац третьої частини десятої коментованої статті передбачає право таких спеціалістів, а також співробітників органів, які займаються питаннями кіберзахисту та кібербезпеки, бути присутніми у відповідних приміщеннях виборчої комісії. Повноваження визначити перелік таких осіб, а також органів, співробітники яких мають право бути присутніми в зазначених приміщеннях, коментоване положення надає Центральній виборчій комісії. Зазначене положення повторене в пункті 6.6 зазначеного вище Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів.

Здійснюючи це повноваження, Центральна виборча комісія під час проведення проміжних виборів народних депутатів України у 2021 році<sup>235</sup> прийняла постанову від 19 лютого 2021 року № 69,

<sup>235</sup> Специфічність цієї ситуації полягає в тому, що, відповідно до підпункту 2 пункту 2 Розділу XXXII «Прикінцеві та перехідні положення» Виборчого кодексу, прове-

якою, зокрема, передбачено утворення спільних з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України, Службою безпеки України, Департаментом кіберполіції Національної поліції України робочих груп з гарантування безпеки функціонування та перевірки стану захищеності програмно-технічного комплексу інформаційно-аналітичної системи «Вибори народних депутатів України» Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори»<sup>236</sup>. І хоча ця постанова прямо не встановлює право членів таких робочих груп бути присутніми у відповідних приміщеннях виборчої комісії, в яких встановлено елементи автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, воно впливає із завдань таких робочих груп та їх членів.

17. Частина одинадцята коментованої статті повертається до питань формування порядку денного засідання виборчої комісії, визначаючи двох суб'єктів ініціювання обов'язкового розгляду певного питання. Такими суб'єктами є, по-перше, не менше ніж три члени цієї виборчої комісії, вимога яких має бути викладена в письмовому вигляді, а також виборча комісія вищого рівня, яка своїм рішенням зобов'язує відповідну виборчу комісію розглянути питання, що належить до її повноважень.

Таким рішенням комісії вищого рівня виборча комісія може бути також зобов'язана виконати певні дії, передбачені виборчим законодавством. Наприклад, Центральна виборча комісія своєю постановою зобов'язала Овруцьку міську виборчу комісію невідкладно вчинити дії щодо встановлення результатів виборів Овруцького міського голови<sup>237</sup>.

Коментоване положення встановлює строк для виконання вимоги членів виборчої комісії чи рішення виборчої комісії вищого рівня щодо

---

дення проміжних виборів народних депутатів України регулюється спеціальними положеннями Закону «Про вибори народних депутатів України» 2011 року з наступними змінами (т. зв. ультраактивна дія відповідних положень зазначеного Закону). Однак положення Виборчого кодексу, який набрав чинності, застосовуються під час цих виборів у частині організації роботи виборчих комісій, зокрема, щодо забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту, які не є спеціальними для проміжних виборів депутатів, а мають загальний характер.

<sup>236</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 19 лютого 2021 року № 69 «Про заходи щодо забезпечення безпеки функціонування інформаційно-аналітичної системи «Вибори народних депутатів України» Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори» під час проведення проміжних виборів народних депутатів України 28 березня 2021 року в одномандатних виборчих округах № 50 та № 87». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0069359-21>.

<sup>237</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 30 листопада 2020 року № 532 «Про окремі питання діяльності Овруцької міської територіальної виборчої комісії Коростенського району Житомирської області». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0532359-20>

розгляду певного питання. Такий строк у загальному випадку становить три дні, що потрібно для підготовки відповідного питання до розгляду. Однак питання, яке стосується підготовки проведення виборів, повинно бути розглянуте і вирішене до проведення виборів, тобто до дня голосування; тому вимагається, щоб такий розгляд відбувся не пізніше дня виборів (хоча більш послідовною була б вимога розглянути не пізніш як напередодні дня виборів; див. коментар до статті 69 цього Кодексу щодо строків розгляду скарг). У день голосування виборча комісія повинна розглянути питання з ініціативи зазначених суб'єктів невідкладно, крім дільничної виборчої комісії, яка проводить голосування виборців. Оскільки дільнична виборча комісія не має права робити перерву в голосуванні, а проведення голосування не засідання дільничної виборчої комісії, така комісія повинна розглянути питання, ініційовані зазначеними суб'єктами під час проведення голосування, як і інші заяви та скарги, що надійшли до неї під час голосування, невідкладно після закінчення голосування, тобто на початку свого підсумкового засідання (див. коментарі до статей 120, 175, 250 цього Кодексу).

Пункт 8.2 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів розширює коментоване положення обов'язком виборчої комісії розглянути на своєму засіданні у встановлений строк питання, що належать до її повноважень, зокрема за рішенням суду. Обов'язковість виконання рішень суду встановлена статтею 129<sup>1</sup> Конституції.

Судова практика засвідчує численні випадки зобов'язання рішенням суду розглянути певні питання і прийняти рішення на виконання судового рішення. Наприклад, рішенням Одеського окружного адміністративного суду, залишеним без змін постановою П'ятого апеляційного адміністративного суду, Кароліно-Бугазька сільська виборча комісія була зобов'язана розглянути питання про внесення змін до виборчих бюлетенів з виборів депутатів Кароліно-Бугазької сільської ради та Кароліно-Бугазького сільського голови щодо внесення до них відомостей про кандидатів, реєстрація яких була відновлена судовим рішенням<sup>238</sup>.

18. Частина дванадцята коментованої статті визначає загальний порядок розгляду та критерій прийняття рішення виборчою комісією.

Абзац перший коментованого положення передбачає обов'язковість *розгляду та обговорення* рішень виборчої комісії на засіданні ви-

<sup>238</sup> Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 19 жовтня 2020 року у справі № 420/10803/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92258981>.

борчої комісії перед їх прийняттям. Процедура розгляду та обговорення питання деталізована розділом 8 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій.

Зокрема, пункт 8.4 зазначеного Порядку встановлює, що розгляд питання на засіданні виборчої комісії, як правило, має такі етапи: доповідь члена комісії, співповіді (в разі потреби); запитання членів комісії доповідачеві, співдоповідачам, відповіді на них; виступи членів комісії та інших осіб, з обговоренням питання, що розглядається, та запропонованого проекту рішення; внесення пропозицій членами комісії до проекту рішення, їх обговорення; оголошення головуючим на засіданні про припинення обговорення питання; заключне слово доповідача, співдоповідачів (на їхнє бажання); голосування. Пункт 8.5 зазначеного Порядку встановлює регламент виступів: для доповіді — до 10 хвилин, для співповідей та виступів в обговоренні — до 5 хвилин, для інших виступів — до 3 хвилин. Зазначений регламент не жорсткий; за згодою більшості присутніх членів комісії голова засідання може продовжити час виступу. Доповіді та виступи повинні стосуватися суті питання, що обговорюється, і не повинні використовуватися для політичних заяв. Відповідно до пункту 8.6 зазначеного Порядку, головуючий може позбавляти слова осіб, які зловживають правом на виступ.

Абзац перший частини дванадцятої коментованої статті встановлює загальний критерій прийняття рішення виборчою комісією. Рішення приймається шляхом відкритого голосування (як правило, підніманням руки) членів комісії і вважається прийнятим, якщо на його підтримку подано більшість голосів від кількісного складу комісії. При цьому слід мати на увазі, що протягом часу діяльності комісії її кількісний склад може зменшуватися порівняно із затвердженим при її утворенні (формуванні нового складу); при прийнятті рішення більшість обчислюється, виходячи з кількісного складу комісії на день проведення засідання.

Однак загальний критерій прийняття рішення виборчою комісією застосовується не завжди. Відповідно до абзацу третього частини дванадцятої коментованої статті, на засіданні виборчої комісії (крім Центральної виборчої комісії) в день голосування, протягом засідання з підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, у дні встановлення підсумків голосування в межах виборчого округу, якщо на засіданні присутні менше ніж дві третини складу комісії на цей день, рішення комісії приймається не менш ніж двома третинами голосів від кількості членів комісії, присутніх на засіданні. Неважко підрахувати, що в цьому випадку рішення приймається кількістю голосів, меншою від половини кількісного складу комісії. Таке послаблення критерію при-

йняття рішення має за мету протидію можливому саботажу засідань комісії та перешкоджанню прийняття ними рішень у зазначені дні.

Інший випадок відхилення від загального критерію прийняття рішення виборчою комісією стосуються ситуації позбавлення прав присутності на засіданні комісії особи, яка протиправно перешкоджає роботі комісії; у цьому випадку рішення приймається не менш як двома третинами голосів від кількісного складу комісії (див. коментар до цієї статті вище).

Абзац другий частини дванадцятої коментованої статті встановлює, що рішення виборчої комісії набирає чинності з моменту його прийняття. Такий порядок набрання чинності характерний для розпорядчих актів, до яких належать рішення окружних, територіальних і дільничних виборчих комісій. Закон «Про Центральну виборчу комісію» подібної норми не містить, оскільки Центральна виборча комісія може приймати не лише розпорядчі, але й нормативно-правові акти.

19. Части́н тринадця́та коментованої статті визначає порядок висловлення членом комісії своєї незгоди з прийнятим рішенням.

Член комісії, який брав участь у засіданні комісії і залишився в меншості при прийнятті рішення виборчою комісією, однак переконаний у його хибності, має можливість письмово викласти свою позицію з обґрунтуванням помилковості прийнятого рішення у вигляді окремої думки до відповідного рішення. Такий письмовий документ має бути оформлений і підписаний членом комісії протягом двох днів з дня, коли відбулося засідання. Окрема думка додається до протоколу засідання і є його складовою частиною. У разі оскарження рішення комісії аргументи, викладені в окремій думці, доданій до протоколу засідання комісії, беруться до уваги суб'єктом розгляду скарги (комісією вищого рівня або судом).

У разі незгоди з діями дільничної комісії при підрахунку голосів виборців, встановленими дільничною комісією результатами підрахунку, зафіксованими в протоколі про підрахунок голосів виборців, з діями окружної чи територіальної комісії щодо встановлення підсумків голосування в межах виборчого округу, встановленими підсумками голосування, зафіксованими в протоколі цієї комісії про підсумки голосування чи встановленими результатами виборів член комісії підписує підсумковий протокол із позначкою «З окремою думкою» (див. коментарі до статей 121, 126, 127, 176, 181, 182, 251, 255, 256, 268 цього Кодексу). Окрема думка члена виборчої комісії в такому випадку додається до відповідного підсумкового протоколу, а не до протоколу засідання комісії.

Відповідно до частини дев'ятої статті 20<sup>1</sup> Регламенту Центральної виборчої комісії, затвердженої постановою Центральної виборчої комісії від 26 квітня 2005 року № 72, окрема думка члена Комісії, який брав участь у засіданні Комісії за допомогою технічних засобів і не погоджується з прийнятим Центральною виборчою комісією рішенням, засвідчена особистим кваліфікованим електронним підписом, може надсилатися на адресу цієї комісії засобами електронної пошти та додається до протоколу засідання.

20. Виборчі комісії — органи адміністрування виборів, наділені відповідними владними повноваженнями в межах власних компетенцій. Обов'язковість виконання рішень виборчої комісії, прийнятих у межах її повноважень, є характерною ознакою суб'єкта владних повноважень (див. коментар до статті 32 цього Кодексу).

Щодо суб'єктів, яким адресована вимога обов'язковості виконання рішень виборчих комісій, іноді виникають спори, засновані на тлумаченні відповідних норм Закону «Про Центральну виборчу комісію», зокрема положення пункту 5 статті 17 зазначеного Закону, відповідно до якого Центральна виборча комісія приймає обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій та комісій з референдумів роз'яснення і рекомендації з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми. Водночас частина перша статті 13 цього ж Закону визначає, що рішення Комісії, прийняте в межах її повноважень, обов'язкове до виконання всіма суб'єктами відповідного виборчого процесу чи процесу референдуму, в тому числі відповідними виборчими комісіями та комісіями з референдумів нижчого рівня, а також органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами України.

Аналізуючи співвідношення цих норм Закону, Верховний Суд дійшов висновку, що повноваження Центральної виборчої комісії приймати рішення про роз'яснення положень виборчого законодавства є законодавчо визначеними повноваженнями Комісії; такі рішення приймаються у формі нормативно-правових актів, що не підлягають реєстрації в Міністерстві юстиції України, але є обов'язковими до застосування всіма суб'єктами, визначеними статтею 13 Закону<sup>239</sup>.

Інші виборчі комісії не уповноважені приймати нормативно-правові акти; їхні рішення мають організаційно-розпорядчий характер.

<sup>239</sup> Постанова Верховного Суду від 4 березня 2019 року у справі № 855/57/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80235030>.

За аналогією з актами Центральної виборчої комісії такі рішення, прийняті в межах повноважень відповідної виборчої комісії, є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами відповідного виборчого процесу, в тому числі виборчими комісіями нижчого рівня, а також місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян (зокрема політичними партіями та їхніми місцевими організаціями, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами України.

21. Виборчі комісії зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (див. коментар до статті 32 цього Кодексу). І хоча статус виборчих комісій як суб'єктів владних повноважень передбачає обов'язковість виконання їхніх рішень, прийнятих у межах повноважень, такі рішення на практиці можуть виявитися протиправними. У зв'язку з цим частина п'ятнадцята коментованої статті передбачає, що рішення виборчої комісії, яке суперечить законодавству або прийнято з перевищенням її повноважень, може бути скасоване виборчою комісією вищого рівня або судом.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу, до суду, а також розгляд та вирішення справ судом здійснюються в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України (див. коментар до статті 64 Виборчого кодексу).

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу, до відповідної виборчої комісії, а також розгляд скарг та прийняття рішення виборчою комісією здійснюються в порядку, визначеному цим Кодексом (див. коментарі до статей 65–72 цього Кодексу).

Внаслідок можливого перетину сфер компетенції органів адміністрування виборів і судової влади стосовно розгляду виборчих спорів законодавство забезпечує перевагу судової юрисдикції над адміністративною. За підсумком розгляду спору суд може зобов'язати виборчу комісію прийняти рішення відповідного змісту чи вчинити відповідні дії, однак не уповноважений сам приймати рішення з питань, віднесених до компетенції виборчих комісій. Отже, у разі скасування судом рішення виборчої комісії, зокрема з питання визнання голосування на виборчій дільниці недійсним, встановлення підсумків голосування та результатів виборів, рішення з цього питання приймає виборча комісія, рішення якої було скасовано, або відповідна виборча комісія вищого рівня на підставі рішення суду. При цьому, якщо рішення не було скасовано з формальних підстав, виборча комісія не може прийняти

рішення, яке по суті повторює скасоване. Виборча комісія вищого рівня за результатом розгляду скарги з власної ініціативи може скасувати рішення виборчої комісії нижчого рівня та прийняти рішення по суті питання (див. коментарі до статей 64, 72, 205 цього Кодексу).

Центральна виборча комісія, відповідно до частини третьої статті 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію», у разі необхідності з метою забезпечення дотримання законного перебігу виборчого процесу, захисту та поновлення порушених виборчих прав уповноважена з власної ініціативи розглянути питання діяльності виборчих комісій нижчого рівня та за результатами розгляду, скасовуючи протиправне рішення, прийняти власне рішення по суті питання або зобов'язати виборчу комісію нижчого рівня повторно розглянути питання, вчинити відповідні дії чи утриматися від вчинення певних дій чи в інший спосіб поновити порушені виборчі права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу, відновити законний перебіг виборчого процесу.

Зазначене повноваження широко використовується Центральною виборчою комісією. Зокрема, Центральна виборча комісія прийняла низку постанов про скасування рішень територіальних виборчих комісій під час місцевих виборів 2020 року.

Наприклад, Центральна виборча комісія скасувала постанову Конотопської міської виборчої комісії про утворення меж територіальних виборчих округів на виборах депутатів Конотопської міської ради 25 жовтня 2020 року, оскільки таке рішення було прийнято з порушенням встановлених вимог, і зобов'язала Конотопську міську виборчу комісію Конотопського району у визначений термін утворити територіальні виборчі округи з виборів депутатів Конотопської міської ради та Конотопського міського голови відповідно до вимог Виборчого кодексу України<sup>240</sup>.

Іншим своїм рішенням Центральна виборча комісія скасувала постанову Бориспільської міської виборчої комісії «Про призначення повторних виборів Бориспільського міського голови», якою не були дотримані вимоги щодо призначення повторних виборів на останню неділю шістдесятиденного строку з дня прийняття рішення про їх призначення, і зобов'язала Бориспільську міську виборчу комісію невідкладно призначити такі вибори з дотриманням вимог Виборчого кодексу<sup>241</sup>.

<sup>240</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 11 вересня 2020 року № 255 «Про скасування рішення Конотопської міської територіальної виборчої комісії Конотопського району Сумської області». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0255359-20>.

<sup>241</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 20 листопада 2020 року № 500 «Про скасування постанови Бориспільської міської територіальної виборчої комісії Бориспіль-



У деяких випадках Центральна виборча комісія, скасовуючи рішення територіальної виборчої комісії, брала на себе виконання відповідних повноважень. Зокрема, Центральна виборча комісія скасувала постанову Пришибської сільської виборчої комісії Кременчуцького району Полтавської області про неможливість проведення повторного підрахунку голосів виборців і встановлення результатів виборів Пришибського сільського голови і взяла на себе повноваження встановити результати цих виборів<sup>242</sup>.

Коментована стаття не передбачає повноваження виборчої комісії скасувати власне рішення. Однак якщо комісія дійде висновку про помилковість прийнятого раніше рішення (наприклад, у зв'язку з уточненням обставин, які стали підставою його прийняття), вона повинна мати повноваження змінити чи скасувати помилкове рішення. Таке розуміння узгоджується з правовою позицією Конституційного Суду України, висловленою щодо права органу місцевого самоврядування змінити чи скасувати прийнятий ним правовий акт, зокрема, з мотивів невідповідності Конституції чи закону. Стосовно розпорядчого акта, як зауважив Конституційний Суд України, така можливість не може бути реалізована, якщо такий акт виконаний, тобто відповідно до приписів такого рішення вже виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів<sup>243</sup>. Зазначене тлумачення Конституційного Суду України практично без змін переноситься на рішення будь-якого адміністративного органу, зокрема виборчої комісії. Наголосимо, що в останньому випадку комісія не може скасувати власне рішення, однак його можуть скасувати комісія вищого рівня або суд.

22. Частина шістнадцята коментованої статті деталізує спосіб ухвалення звернень та інших документів, які надійшли до виборчої комісії. Такими зверненнями, відповідно до статті 3 Закону «Про звернення громадян», можуть бути заяви та скарги (див. коментар до статті 67 цього Кодексу); іншими документами можуть бути листи, акти

---

ського району Київської області від 10.11.2020 р. № 166». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0500359-20>.

<sup>242</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 29 грудня 2020 року № 584 «Про забезпечення встановлення результатів голосування з виборів Пришибського сільського голови Кременчуцького району Полтавської області 25 жовтня 2020 року в єдиному одномандатному виборчому окрузі». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0584359-20>.

<sup>243</sup> Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.

про порушення виборчого законодавства (див. коментар до статті 60), інші письмові документи, які додаються до звернень суб'єктів виборчого процесу.

Виборчі комісії (крім Центральної виборчої комісії) не мають своїх допоміжних органів, які б забезпечували організаційну підтримку їхньої роботи; такі повноваження покладаються на членів виборчої комісії. Коментоване положення визначає, що всі документи, які надходять до виборчої комісії, приймають члени цієї комісії, яким це доручено рішенням комісії.

Повноваження визначити порядок прийняття та реєстрації документів у виборчій комісії коментоване положення надає Центральній виборчій комісії. Таке повноваження реалізоване Порядком організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, затверджений постановою Центральної виборчої комісії № 173 від 10 серпня 2020 року<sup>244</sup>.

Пункт 13.2 зазначеного Порядку визначає, що документи та звернення, які надходять до виборчої комісії, мають право приймати голова комісії, заступник голови комісії, секретар комісії або інші члени комісії, уповноважені на це її рішенням. Отже, Порядок надає таке право керівним посадовим особам комісії — голові комісії, заступникові голови та секретареві комісії — без уповноваження комісії, на підставі їхнього статусу. Стосовно інших членів комісії, то, як правило, таке повноваження комісія своїм рішенням відносить до обов'язків тих членів, які чергують на цей час у приміщенні виборчої комісії.

Заяви, скарги та інші документи можуть подаватися до відповідної комісії особисто або через уповноважену особу (якщо її повноваження підтвержені відповідно до законодавства України), шляхом надсилання поштою або у формі електронного документа з урахуванням особливостей, передбачених цим Кодексом, та вимог Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронні довірчі послуги» (пункт 13.3 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій).

Усі документальні звернення до комісії обов'язково реєструються в порядку, встановленому Центральною виборчою комісією. Реєстрації підлягають всі заяви, скарги та інші документи, що надходять до ви-

<sup>244</sup> Див.: Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>.

борчої комісії, у тому числі факсимільним зв'язком або електронною поштою. Відповідно до пункту 13.8 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, не реєструються у виборчій комісії тільки анонімні, вітальні листи, запрошення, що надходять на адресу комісії. Особа, яка подає документи, звернення до виборчої комісії, пише опис, у якому вказує своє прізвище, ім'я, по батькові, короткий опис поданих документів із зазначенням кількості аркушів, дати та часу їх подання; такий опис зберігається разом із поданими документами. Тим самим гарантується збереження документів, які надійшли до виборчої комісії. Зразок журналу реєстрації документів, заяв і скарг у виборчій комісії, в якому повинні реєструватись у день їх надходження звернення та інші документи, встановлений додатком п'ятим до постанови Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173, якою затверджено зазначений Порядок.

В окремому журналі дільнична виборча комісія реєструє заяви виборців про бажання голосувати за місцем перебування (див. коментарі до статей 119, 174, 249 цього Кодексу); форму такого журналу встановлено додатком другим до постанови Центральної виборчої комісії № 134 від 8 липня 2020 року<sup>245</sup>.

Коментованим положенням не передбачено реєстрацію усних звернень, хоча відповідно до статті 5 Закону України «Про звернення громадян» звернення може бути не лише письмовим, але й усним. Цю прогалину заповнює Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, пунктом 13.16 якого передбачено проведення особистого прийому громадян головою комісії, заступником голови комісії, секретарем комісії та іншими членами комісії згідно з графіком прийому громадян, установленим виборчою комісією. Відповідно до пункту 13.18 зазначеного Порядку, якщо порушене питання вирішити безпосередньо під час особистого прийому неможливо, воно розглядається в порядку, передбаченому для розгляду письмових звернень. При цьому обов'язкова реєстрація осіб, які звернулися до виборчої комісії для особистого прийому в журналі обліку особистого прийому громадян у виборчій комісії (пункт 13.17 Порядку, додаток четвертий до постанови Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173).

Абзац другий частини шістнадцятої коментованої статті встановлює, що заяву, подану до виборчої комісії, у загальному випадку ко-

<sup>245</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 08.07.2020 р. № 134 «Про Порядок перевірки факту тимчасової нездатності виборця пересуватися самостійно для організації його голосування на місцевих виборах за місцем перебування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0134359-20>.

місія розглядає протягом п'яти днів. Цей припис доповнює положення, яке встановлює строк розгляду скарг — не пізніш як на третій день з дня її надходження (див. коментар до статті 69 цього Кодексу), водночас підкреслюючи відмінність між юридичними значеннями заяви і скарги.

Однак встановлений строк розгляду заяви виборчою комісією застосовується не завжди; як зазначено в коментованому положенні, у деяких конкретних випадках встановлено спеціальні строки. Наприклад, заява виборця щодо неправильностей, виявлених у списку виборців, розглядається дільничною виборчою комісією звичайної виборчої дільниці протягом одного дня, а спеціальної виборчої дільниці — невідкладно (див. коментарі до статей 42, 43 цього Кодексу). Заява про реєстрацію довіреної особи кандидата, уповноваженої особи партії розглядається не пізніш як на третій день з дня її надходження (див. коментарі до статей 111, 165, 166, 236, 238 цього Кодексу), а заява виборця щодо забезпечення йому можливості проголосувати за місцем перебування, незалежно від часу надходження, розглядається дільничною виборчою комісією на її вечірньому засіданні напередодні дня голосування при виготовленні витягу зі списку виборців (див. коментарі до статей 119, 174, 249 цього Кодексу).

У зв'язку з різноманітністю строків розгляду заяв виборчою комісією пункт 13.14 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій встановлює, що строки та порядок розгляду документів, звернень, що надійшли до виборчої комісії під час виборчого процесу, визначаються Виборчим кодексом, іншими законами України та відповідними актами Центральної виборчої комісії, і їх необхідно брати до уваги в кожному конкретному випадку.

Той же пункт 13.14 зазначеного Порядку встановлює інший строк розгляду документів, звернень, які надійшли до територіальної виборчої комісії (яка є постійно діючою комісією) *поза межами виборчого процесу*: вони розглядаються у строки, встановлені законодавством України для розгляду відповідних документів, звернень. Якщо законодавством відповідні строки не встановлені, документи, звернення мають бути розглянуті не більше ніж упродовж 30 днів з дня надходження. Такий загальний строк узгоджується зі статтею 20 Закону «Про звернення громадян».

Однак у деяких випадках встановлюється спеціальний строк розгляду звернень, поданих поза межами виборчого процесу. Такий спеціальний строк, зокрема, встановлено для розгляду подань кандидатур при формуванні нового складу територіальних виборчих комісій (див. коментар до статті 203 цього Кодексу).

23. Частина сімнадцята коментованої статті не має стосунку до організації роботи виборчих комісій. Всупереч диспозиції цієї частини, у якій говориться про виготовлення *протоколів* дільничних комісій, вона по суті має на увазі порядок виготовлення *бланків протоколів* дільничних виборчих комісій, оскільки протоколи про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці складаються дільничними виборчими комісіями в процесі підрахунку голосів (див. коментарі до статей 121, 176, 251 цього Кодексу); таке розуміння підтверджується змістом положень Порядку виготовлення, передачі та вимогами до протоколів територіальних і дільничних виборчих комісій, затвердженого для цілей місцевих виборів постановою Центральної виборчої комісії № 342 від 4 жовтня 2020 року<sup>246</sup>. Аналогічні порядки стосовно загальнодержавних виборів, що застосовувалися раніше, втратили чинність; на час написання цього коментаря нових документів з цього приводу Центральна виборча комісія не прийняла.

24. Частина вісімнадцята коментованої статті визначає особливості важливої процедури, яку здійснюють дільничні чи окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів перед транспортуванням підсумкових протоколів (дільнична виборча комісія — про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці; окружна виборча комісія — про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу), відповідно, до окружної чи Центральної виборчої комісії (див. коментарі до статей 121, 125, 176, 180 цього Кодексу).

Відповідно до коментованого положення, для запакування примірників підсумкових протоколів у зазначених випадках застосовуються пакети зі спеціальною системою захисту. Виготовлення таких пакетів замовляє Центральна виборча комісія, яка забезпечує ними окружні та дільничні виборчі комісії. Зазначені пакети мають наскрізну нумерацію (номери пакетів не можуть повторюватися в межах одного загальнодержавного виборчого округу); номери пакетів проставляє підприємство-виготовлювач. Їх специфічною особливістю є те, що їх неможливо відкрити після запечатування без необоротного пошкодження самого пакета та відтиску печатки відповідної комісії на ньому. Цілісність і неушкодженість запечатаного пакета з підсумковими протоколами перевіряє комісія, яка приймає виборчу документацію (див. коментарі до статей 124, 179 цього Кодексу). Тим самим гарантується,

<sup>246</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 4 жовтня 2020 року № 342 «Про Порядок виготовлення, передачі та вимоги до протоколів територіальних і дільничних виборчих комісій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0342359-20>.

що в процесі транспортування протокол не зазнав змін і не був підмінений іншим документом.

25. Частина дев'ятнадцята коментованої статті визначає порядок передання виборчої документації, печаток і штампів, які є в розпорядженні виборчої комісії як органу адміністрування виборів, новому складові виборчої комісії в разі нового формування її складу. Виборчою документацією в цьому випадку вважається книга протоколів засідань виборчої комісії, оригінали постанов, прийнятих виборчою комісією, журнали вхідної та вихідної документації разом з примірниками відповідних документів, інші книги реєстрації, передбачені діловодством виборчої комісії, та інші документи.

Зміна складу комісії відбувається у випадку дострокового припинення повноважень усього складу виборчої комісії (див. коментарі до статей 89, 146, 208 цього Кодексу), а для постійно діючих територіальних виборчих комісій — також у зв'язку з закінченням строку повноважень і формуванням нового складу цих комісій перед черговими місцевими виборами (див. коментар до статті 203 цього Кодексу).

Відповідно до пункту 1.20 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, відповідальність за організацію роботи та ведення діловодства виборчої комісії покладається на голову відповідної виборчої комісії, за його відсутності — на заступника голови комісії, а за відсутності обох зазначених посадових осіб — на секретаря комісії. Саме на цих посадових осіб попереднього складу комісії, який припинив повноваження, покладається відповідальність за передання документації, печаток і штампів.

Таке наступництво в повноваженнях традиційне, однак у конкретних умовах воно викликає сумніви. Насамперед слід звернути увагу, що йдеться про осіб, повноваження яких припинені, тобто про осіб, які *були*, але на час передання документації, печаток і штампів вже *не є* головою, заступником голови чи секретарем виборчої комісії. У зв'язку з цим виникає питання про можливість відповідальності приватних осіб, якими вони стали, за вчинення певних дій.

Крім того, у цих умовах особливо невизначеним є поняття «відсутність» стосовно голови комісії чи заступника голови, повноваження яких уже припинено; оскільки про вакантність посади у цьому випадку не йдеться, більш адекватно було б говорити про відмову від виконання відповідною особою цих дій. Зазначені питання потребують більш детальної регламентації.

### **Стаття 37. Документування діяльності виборчої комісії**

1. Документування діяльності виборчих комісій здійснюється у порядку, встановленому цим Кодексом та порядком ведення діловодства виборчих комісій, що затверджується Центральною виборчою комісією.

2. На засіданні виборчої комісії протокол засідання веде секретар комісії. За відсутності секретаря комісії чи у разі невиконання ним своїх повноважень на засіданні комісія обирає зі свого складу секретаря засідання, який виконує обов'язки секретаря комісії на відповідному засіданні та при оформленні документів засідання. Протокол засідання комісії підписується головуючим на засіданні та секретарем комісії (секретарем засідання). Протокол засідання комісії надається для ознайомлення членам комісії на їхню вимогу не пізніше наступного засідання комісії, при цьому член комісії має право його підписати. Протокол засідання комісії може бути наданий для ознайомлення суб'єкту виборчого процесу на його вимогу не пізніше наступного засідання комісії.

3. Рішення виборчої комісії з розглянутого питання письмово оформляється у формі постанови, яка повинна містити:

- 1) найменування комісії;
- 2) найменування постанови;
- 3) дату, час та місце її прийняття і порядковий номер;
- 4) мотивувальну частину з посиланням на обставини, що зумовили розгляд питання на засіданні комісії;
- 5) посилання на конкретні положення нормативно-правових актів або постанову виборчої комісії вищого рівня чи судові рішення, якими керувалася комісія при прийнятті постанови;
- 6) резолютивну частину.

Постанова підписується головуючим на засіданні та секретарем комісії (секретарем засідання).

4. Постанова, прийнята виборчою комісією, не пізніше 11 години наступного дня після її прийняття, а прийнята напередодні дня голосування, у день голосування та під час підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування, — не пізніш як через чотири години після завершення засідання виборчої комісії вивішується для загального ознайомлення на стенді офіційних матеріалів комісії, облаштованому у приміщенні комісії у місці, вільно доступному для відвідувачів.

У такі самі строки постанова, прийнята окружною виборчою комісією, надсилається через автоматизовану інформаційно-аналітичну систему до Центральної виборчої комісії, яка оприлюднює її на своєму офіційному веб-сайті невідкладно після надходження.

Копія постанови, прийнятої виборчою комісією, засвідчена головою виборчої комісії чи його заступником і секретарем виборчої комісії та скріплена печаткою виборчої комісії, видається суб'єкту виборчого процесу, якого вона стосується, на його вимогу не пізніше ніж через чотири години після її прийняття, а копія постанови, прийнятої напередодні дня голосування та в день голосування, — невідкладно.

5. З питань поточної діяльності виборча комісія може приймати протокольні рішення, зміст яких заноситься до протоколу виборчої комісії та не оформлюється окремим документом.

*6. Виборча комісія складає акти та протоколи. Акт комісії засвідчує певний факт або певну подію, виявлену і визнану комісією. Протокол комісії встановлює підсумки певних дій, виконаних комісією.*

*Акти і протоколи виборчої комісії складаються у випадках, передбачених цим Кодексом, за формами, затвердженими Центральною виборчою комісією, та у кількості примірників, встановлених цим Кодексом. Акт або протокол комісії підписується всіма присутніми на засіданні членами виборчої комісії, підписи яких скріплюються печаткою виборчої комісії. Перший примірник акта чи протоколу мають право підписати присутні на засіданні кандидати, їх довірені особи, уповноважені представники партій (місцевих організацій партій), кандидатів, уповноважені особи партій, офіційні спостерігачі.*

1. Коментована стаття присвячена засадам документування діяльності виборчих комісій, зокрема статусові та вимогам до трьох основних видів документів, які створює виборча комісія в процесі своєї діяльності — постановам, протоколам і актам. Крім цих документів, для документування діяльності та діловодства виборчих комісій використовуються різні облікові форми (наприклад, журнал обліку особистого прийому громадян у виборчій комісії, журнал реєстрації документів, заяв і скарг у виборчій комісії), а також відповідні справи, оформлені згідно із затвердженою номенклатурою справ.

Відповідно до частини першої коментованої статті, порядок документування діяльності виборчої комісії з застосуванням зазначених видів документів встановлюється не лише коментованою статтею, але й низкою інших статей цього Кодексу, а також Порядком організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, затвердженим постановою Центральної виборчої комісії<sup>247</sup>. Зазначеною постановою встановлено єдиний порядок роботи виборчих комісій з документами, створеними або одержаними комісією — рішеннями, протоколами, актами, заявами (клопотаннями), скаргами, пропозиціями (зауваженнями), запитами, з моменту їх створення або одержання до завершення виконання або відправлення адресату чи передання на зберігання до відповідної архівної установи. Документування діяльності виборчої комісії ведеться державною мовою.

Поняття документування стосовно Центральної виборчої комісії нормативно визначене Інструкцією з діловодства Центральної виборчої комісії, затвердженої постановою Центральної виборчої комісії

<sup>247</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>.



№ 70 від 13 лютого 1998 року<sup>248</sup>. Відповідно до пункту 1.2 цієї Інструкції, документування діяльності Центральної виборчої комісії — це готування у встановленому цією Інструкцією порядку документів на паперових носіях та в електронному вигляді, що фіксують діяльність Комісії в межах повноважень, передбачених чинним законодавством України. Таке визначення безпосередньо узагальнюється на документування діяльності будь-якої виборчої комісії; зокрема, пункт 1.17 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій стверджує, що кожна виборча комісія здійснює документування своєї діяльності, що полягає в готуванні відповідно до встановленого порядку документів на паперових та електронних носіях, що фіксують прийняття рішень та здійснення іншої діяльності комісії в межах повноважень, передбачених Виборчим кодексом та законами України.

Відповідальність за організацію роботи та ведення діловодства виборчої комісії з дотриманням вимог цього Кодексу та Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій покладається на голову відповідної виборчої комісії. Організацію ведення діловодства виборчої комісії забезпечує секретар виборчої комісії.

Після закінчення виборчого процесу виборча документація передається на зберігання до архівних установ у порядку, визначеному Законом України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (див. коментар до статті 73 цього Кодексу).

2. Один із основних видів документів виборчої комісії — протокол засідання виборчої комісії, яким засвідчуються дії комісії, вчинені під час засідання. Частина друга коментованої статті встановлює обов'язкове повноваження секретаря комісії вести протокол засідання комісії; у зв'язку з цим на секретаря комісії не може бути покладене повноваження вести засідання комісії за відсутності голови комісії та заступника голови (див. коментар до статті 36 цього Кодексу). У разі відсутності секретаря комісії на її засіданні комісія шляхом голосування визначає зі свого складу секретаря засідання — члена комісії, якому доручається вести протокол цього засідання та оформити документи (постанови, акти, інші протоколи, прийняті або складені на засіданні).

Винятком із правила, встановленого частиною другою коментованої статті, є підсумкове засідання дільничної виборчої комісії, на якому секретар комісії вносить відомості, встановлені комісією в процесі

<sup>248</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 13 лютого 1998 року № 70 «Про затвердження Інструкції з діловодства Центральної виборчої комісії» (в редакції 2014 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0070359-98>.

підрахунку голосів виборців, до іншого документа — протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці. У зв'язку з цим на час проведення цього засідання дільнична виборча комісія своїм рішенням доручає ведення протоколу засідання заступникові голови комісії або іншому членові комісії (див. коментарі до статей 120, 175, 250 цього Кодексу).

Вимоги до форми протоколу засідання комісії визначені розділом 12 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій<sup>249</sup>. Пункт 12.2 зазначеного Порядку визначає обов'язкові реквізити цього документа та відомості, які мають бути в ньому відображені. До реквізитів протоколу належать: назва документа (протокол) із зазначенням його номера (за черговістю засідань комісії), назва виду діяльності виборчої комісії (засідання), назва виборчої комісії, час, дата і місце проведення засідання. Якщо засідання триває декілька днів (як, наприклад, підсумкове засідання окружної чи територіальної виборчої комісії; див. коментарі до статей 124, 170, 254 цього Кодексу), вказується часовий інтервал засідання із зазначенням дня початку і дня закінчення засідання.

У протоколі засідання комісії обов'язково зазначаються відомості, які засвідчують повноважність засідання, — загальну кількість членів виборчої комісії на час початку засідання, кількість і список присутніх на засіданні членів виборчої комісії. Доцільно також включити перелік відсутніх членів комісії із зазначенням інформації про їх повідомлення про засідання та причин відсутності (якщо такі причини відомі).

Крім того, у протоколі зазначається список осіб, які присутні на засіданні на підставі свого статусу (без дозволу чи запрошення комісії), а також осіб, запрошених на засідання рішенням комісії. Якщо така кількість перевищує 15 осіб, список оформляється окремо і додається до протоколу за підписом секретаря комісії.

Протокол повинен містити порядок денний з формулюванням питань, які розглядаються комісією. Бажано також, щоб у протоколі були відображені пропозиції, які вносилися при обговоренні проекту порядку денного, і результати голосування та прийняті рішення щодо взяття проекту за основу, щодо кожної пропозиції до порядку денного та щодо прийняття порядку денного в цілому.

Основна частина протоколу засідання комісії повинна відображати черговість і зміст розгляду питань порядку денного та прийняті

<sup>249</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>.

щодо них рішення. Текст протоколу засідання стосовно кожного розглянутого питання повинен складатися з трьох частин, що починаються словами «Слухали», «Виступили», «Вирішили» («Постановили»); стосовно останнього зазначаються результати голосування щодо прийняття рішення (кількість голосів членів за таке рішення, кількість голосів проти, кількість членів комісії, які утрималися при голосуванні).

Відповідно до пункту 12.3 Порядку, у протоколі засідання виборчої комісії повинні бути відображені зміст та номер постанови, протоколу чи акта (див. коментар нижче), які були, відповідно, прийняті або складені на засіданні виборчої комісії.

Протокол засідання виборчої комісії оформляє секретар комісії (секретар засідання), підписує головуєчий на засіданні та секретар комісії (секретар засідання). При цьому обов'язково зазначаються фактична посада в комісії, ініціали та прізвище особи, яка підписала документ.

Протокол засідання виборчої комісії — публічний документ. Кожен член виборчої комісії має право ознайомитися з протоколом засідання не пізніше наступного засідання комісії і підписати його; у разі, якщо член комісії вважає, що протокол у якійсь позиції недостовірно відображає перебіг засідання, він може при підписанні протоколу вказати своє зауваження.

Відповідно до частини другої коментованої статті, з протоколом засідання може ознайомитися також суб'єкт виборчого процесу. Проте відмінність у формулюванні в цьому випадку (диспозитивна форма «може бути наданий» замість імперативної «надається») свідчить, що обов'язку надання протоколу для ознайомлення суб'єктові виборчого процесу немає. Вважаємо таку відмінність у формулюваннях недоречною з огляду на принцип відкритості і прозорості діяльності виборчих комісій та існування законного інтересу суб'єкта виборчого процесу знати, які питання і яким чином розглядалися на засіданнях виборчої комісії. Зазначимо, що представник організації партії в територіальній виборчій комісії має *право* (а не можливість на розсуд секретаря комісії) ознайомлення з протоколами засідання відповідної комісії та іншою її документацією (див. коментар до статті 236 цього Кодексу). У зв'язку з цим доцільно було б визнати право кандидатів і партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу та їх повноважених представників — довірених і уповноважених осіб на ознайомлення з протоколами засідань виборчої комісії, обмеживши таке право для виборців як суб'єктів відповідного виборчого процесу лише випадками, коли на засіданні комісії розглядалося питання, що безпосередньо впливає на права, свободи та законні інтереси такого виборця.

В обох зазначених вище випадках фраза «не пізніше наступного засідання комісії» не означає обмеження в часі права чи можливості ознайомлення з протоколом відповідного засідання, а зобов'язує секретаря комісії не затягувати надання такого протоколу на вимогу члена комісії чи суб'єкта виборчого процесу. Ніяких обмежень можливості ознайомлення з протоколами попередніх засідань коментоване положення не містить.

3. Частина третя коментованої статті встановлює вимоги до форми і структури *постанови* комісії — письмового документа, яким оформляється рішення виборчої комісії з розглянутих питань порядку денного засідання комісії.

Структура постанови визначена коментованим положенням. Перша, *формальна частина* постанови містить її реквізити:

- найменування виборчої комісії — повну назву комісії із зазначенням виборчого округу чи адміністративно-територіальної одиниці, а для дільничних виборчих комісій — також номера виборчої дільниці); найменування має бути повним, без скорочень і повинно відповідати постанові про утворення (формування складу) такої виборчої комісії;
- найменування (назву) постанови, яке має бути лаконічним та узагальнено відображати її основний зміст;
- дату, час і місце прийняття постанови відповідно до засідання комісії, на якому постанова прийнята;
- порядковий номер постанови; відповідно до пункту 10.4 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, усі прийняті виборчою комісією постанови повинні мати наскрізну послідовну нумерацію в межах одного календарного року (для тимчасових виборчих комісій це означає — протягом часу здійснення повноважень виборчої комісії).

Наскрізна послідовна нумерація постанов перешкоджає фальсифікації часу прийняття (і самого факту прийняття) відповідної постанови.

*Мотивувальна частина* постанови повинна містити виклад обставин, які зумовили розгляд комісією відповідного питання, встановлені комісією факти, їх правовий аналіз, висновки комісії (оцінку зазначених фактів і обставин), а також посилання на нормативно-правові акти (конкретні положення Виборчого кодексу, інших законів, підзаконних нормативних актів), постанови виборчих комісій вищого рівня або судові рішення, які стали підставою для висновків комісії та прийнятого рішення, а також підтвердили повноваження виборчої комісії розглядати відповідне питання та прийняти щодо нього рішення.

*Резолютивна частина* постанови складається з пронумерованих пунктів (підпунктів) і містить конкретний виклад прийнятого рішення у вигляді висновку, зобов'язальних приписів (завдань), адресованих відповідним суб'єктам, та заходів, спрямованих на реалізацію повноважень комісії з питання, що розглядається. Резолютивна частина постанови може містити вказівки на необхідність доведення змісту постанови до суб'єктів, на яких поширюється її дія, виконавців, осіб, на яких покладається контроль за виконанням документа, а також строки його виконання та додатки. Резолютивна частина постанови, як правило, фіксується також у протоколі засідання комісії під заголовком «Вирішили» («Постановили») (див. коментар вище).

Оформлення постанови з викладом рішення, прийнятого комісією, виконує секретар комісії або, за відсутності секретаря комісії на відповідному засіданні, — секретар засідання комісії. Після її оформлення постанову комісії підписують головуєчий на засіданні та секретар комісії (секретар засідання) із зазначенням фактичної посади в комісії, ініціалів і прізвища особи, яка підписала документ.

4. На виконання вимоги публічності та відкритості виборчого процесу, зокрема діяльності органів адміністрування виборів (див. коментар до статті 23 цього Кодексу) має бути забезпечений вільний доступ усіх зацікавлених суб'єктів до рішень виборчої комісії. Тому постанова виборчої комісії є відкритим документом, зміст якого має бути доведений до відома тих, кого вона стосується, та широкої громадськості. Оприлюднення постанов виборчих комісій, видання належно оформленої копії постанови суб'єктові виборчого процесу, якого вона стосується, на його вимогу — обов'язок (імперативне повноваження) відповідної виборчої комісії. Частина четверта коментованої статті передбачає чіткі вимоги до строків і способу оприлюднення постанови, прийнятої виборчою комісією, та строків і способу доведення змісту постанови до відома суб'єктів, яких стосується рішення, прийняте комісією.

Відповідно до абзацу першого частини четвертої коментованої статті, не пізніше одинадцятої години наступного дня після прийняття постанова має бути вивішена для загального ознайомлення на спеціальному стенді офіційних матеріалів виборчої комісії; очевидно, тут ідеться не про оригінал (перший примірник) постанови, а про її копію. Коментоване положення встановлює також спеціальний строк для вчинення такої дії в дні, коли оперативність інформації особливо важлива, — напередодні дня голосування, у день голосування, протягом часу підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці та встанов-

лення підсумків голосування в межах виборчого округу окружною чи територіальною виборчою комісією — чотири години після закінчення засідання комісії. Зазначений строк визнаний законодавцем достатнім для того, щоб виготовити і підписати постанови, якими оформлені рішення, прийняті на засіданні комісії.

Стенд офіційних матеріалів виборчої комісії обладнується в приміщенні виборчої комісії в місці, вільно доступному для виборців та інших відвідувачів. Такий стенд використовується також для інформування всіх зацікавлених про рішення виборчих комісій вищого рівня та для розміщення оголошень та іншої інформації.

Абзац другий частини четвертої коментованої статті встановлює ще один канал оприлюднення постанов, прийнятих окружними виборчими комісіями загальнодержавних виборів. Оскільки окружні виборчі комісії забезпечені постійним доступом до автоматизованої інформаційно-аналітичної системи «Вибори», така комісія зобов'язана у строки, зазначені в абзаці першому цієї частини, надіслати кожен прийнятую нею постанову в електронному вигляді до Центральної виборчої комісії засобами автоматизованої інформаційно-аналітичної системи. Своєю чергою, Центральна виборча комісія зобов'язана невідкладно після отримання оприлюднити цю постанову на своєму офіційному веб-сайті. Таке оприлюднення відбувається в межах веб-відображення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи для відповідних загальнодержавних виборів.

Слід зазначити, що територіальні виборчі комісії місцевих виборів оприлюднюють свої рішення (постанови) на своїх офіційних веб-сайтах (якщо вони створені) або на офіційних веб-сайтах відповідних місцевих рад<sup>250</sup>; крім того, передбачається, що після утворення регіональних і територіальних представництв Центральної виборчої комісії окружні та територіальні виборчі комісії будуть надавати всі свої рішення для оприлюднення на офіційних веб-сайтах цих представництв (див. коментар до статті 23 цього Кодексу).

Абзац третій частини четвертої коментованої статті закріплює право суб'єкта виборчого процесу, якого стосується відповідне рішення виборчої комісії, у більш обмежені строки отримати копію постанови

<sup>250</sup> Наприклад, Київська міська виборча комісія має власну веб-сторінку на офіційному веб-сайті Київської міської ради; URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/kyivska-miska-terytorialna-vyborcha-komisiya>; Львівська обласна виборча комісія має власну веб-сторінку на офіційному сайті Львівської обласної ради; URL: <https://lvivoblrada.gov.ua/lvivska-oblasna-terytorialna-vyborcha-komisiya>; Лубенська районна виборча комісія має власну веб-сторінку на офіційному веб-сайті Лубенської районної ради Полтавської області; URL: <http://lubny-rada.org.ua/lubenska-raionna-vyborcha-komisiia>.

на свою вимогу. Така копія, засвідчена підписами голови комісії (заступником голови) та секретарем комісії і скріплена печаткою комісії, повинна бути видана зазначеному суб'єктові не пізніше ніж через чотири години після її прийняття; якщо рішення комісії було прийнято напередодні чи в день голосування, така копія видається невідкладно. Це означає, що така копія виготовляється відразу після закінчення засідання комісії та видається відразу після її виготовлення. Отримання такої копії, засвідченої належним чином органом, який прийняв цей акт, необхідне для можливого його оскарження, якщо суб'єкт виборчого процесу вважає, що таке рішення порушує його виборчі права та законні інтереси у виборчому процесі.

Необхідно наголосити, що від імені суб'єкта виборчого процесу — кандидата чи політичної партії (місцевої організації партії) висловити вимогу й отримати копію постанови може представник відповідного суб'єкта — довірена особа кандидата, уповноважена особа партії (організації партії).

5. Частина п'ята коментованої статті передбачає окремий вид рішення, прийнятого виборчою комісією з питань поточної діяльності, — протокольне рішення. Таке рішення приймається не за підсумком розгляду питання порядку денного, а в ході роботи комісії. Протокольне рішення не оформляється окремим документом; його зміст відображається в протоколі засідання виборчої комісії. За потреби факт прийняття такого рішення та його зміст може бути засвідчений витягом із протоколу засідання.

Виборчий кодекс та Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій визначають низку випадків, коли приймається протокольне рішення комісії. Наприклад, відповідно до пунктів 74, 7.5 зазначеного Порядку, протокольними рішеннями комісії береться за основу та затверджується порядок денний засідання, приймаються або відхиляються пропозиції щодо змін і доповнень до порядку денного. Відповідно до пункту 12.1 Порядку, протокольним рішенням доручається вести протокол підсумкового засідання дільничної виборчої комісії заступникові голови комісії або іншому членові комісії. Запрошення на засідання комісії певної особи, яка не має права присутності за статусом (див. коментар до статті 36 цього Кодексу), а також надання дозволу на присутність на засіданні такої особи теж відбувається шляхом прийняття протокольного рішення (пункт 7.2 Порядку).

На підсумковому засіданні дільничної виборчої комісії при виконанні дій, спрямованих на підрахунок голосів виборців, неодноразово можуть виникати ситуації, коли сумнівне питання вирішується шля-

хом голосування, наприклад, при виникненні сумнівів щодо достовірності контрольного листа, виявленого у виборчій скриньці, щодо дійсності виборчого бюлетеня чи його змісту, при встановленні причин кількісних невідповідностей, виявлених при опрацюванні виборчих документів (див. коментарі до статей 120, 175, 250 цього Кодексу). У всіх таких випадках дільнична виборча комісія приймає протокольні рішення, зміст яких має бути відображений у протоколі засідання комісії.

6. Частина шоста коментованої статті визначає два види документів виборчої комісії, які не пов'язані з прийняттям нею рішень.

*Протокол* виборчої комісії — це документ, у якому фіксуються певні дії виборчої комісії та їх наслідки.

Типовим прикладом протоколу виборчої комісії є протокол засідання комісії, у якому фіксується перебіг засідання комісії, обговорення питань та прийняття рішень виборчою комісією (див. коментар до цієї статті вище).

Іншими відомими прикладами протоколів виборчої комісії є:

- протокол дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці (див. коментарі до статей 121, 176, 251 цього Кодексу);
- протокол окружної (територіальної) виборчої комісії про повторний підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці (див. коментарі до статей 124, 179, 254 цього Кодексу);
- протокол окружної (територіальної) виборчої комісії про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу (див. коментарі до статей 125, 180, 255 цього Кодексу);
- протокол Центральної виборчої комісії про результати голосування в день виборів Президента України, протокол Центральної виборчої комісії про результати повторного голосування з виборів Президента України (див. коментарі до статей 127, 128 цього Кодексу);
- протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України (див. коментар до статті 182 цього Кодексу);
- протоколи територіальних виборчих комісій про результати відповідних місцевих виборів (див. коментарі до статей 256, 268 цього Кодексу).

Цими протоколами фіксуються дії зі встановлення відповідних підсумків (результатів) відповідних виборів, вчинені зазначеними виборчими комісіями.



Менш відомі протоколи про приймання або передання виборчих бюлетенів, що складаються окружними (територіальними) виборчими комісіями (див. коментарі до статей 115, 170, 242), якими фіксуються відповідні дії та кількість отриманих (переданих) виборчих бюлетенів.

Важливо наголосити, що складання протоколу проводиться без прийняття рішення щодо його змісту; тому протокол не є документальною формою рішення виборчої комісії і не може бути скасованим; у разі встановлення протиправного вчинення дій виборчої комісії, зафіксованих у протоколі, він може бути визнаний недійсним, а встановлені відповідними діями факти (кількісні результати) недостовірними (хибними). Стосовно протоколів виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях, про встановлення підсумків голосування та про результати відповідних виборів припис про їх складання без прийняття рішень відповідними виборчими комісіями закріплений у пункті 9.5 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій.

Форми протоколів кожного виду затверджує Центральна виборча комісія.

Коментоване положення передбачає, що протокол, складений комісією, підписують усі члени комісії, присутні на засіданні; їхні підписи скріплюються печаткою комісії. Перший примірник протоколу, складеного комісією, мають право також підписати особи, присутні на засіданні виборчої комісії за статусом (крім представників засобів масової інформації). Зазначені положення особливо важливі для підсумкових протоколів, яким встановлюються результати підрахунку голосів, підсумки голосування чи результати виборів. Відповідно до пункту 11.4 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, копія протоколу, складеного виборчою комісією, надається суб'єктові виборчого процесу на його вимогу. У цьому випадку під суб'єктом виборчого процесу слід розуміти кандидата (або його довірену особу), партію (місцеву організацію партії), представлену уповноваженою особою, офіційного спостерігача.

Однак слід наголосити, що зазначені положення не поширюються на протоколи засідань виборчих комісій, порядок підписання яких та ознайомлення з якими окремо встановлений коментованою статтею (див. коментар вище).

*7. Акт виборчої комісії* — документ, яким виборча комісія засвідчує певний об'єктивний факт (подію), виявлений і засвідчений нею.

Наприклад, актом дільничної виборчої комісії засвідчується факт внесення змін до виборчих бюлетенів без рішення або невідповід-

но до рішення Центральної виборчої комісії чи територіальної виборчої комісії відповідних місцевих виборів (див. коментарі до статей 114, 169, 242 цього Кодексу); невідповідність кількості фактично отриманих дільничною виборчою комісією виборчих бюлетенів до кількості, зазначеної у витягу з протоколу окружної виборчої комісії (див. коментарі до статей 115, 170, 242 цього Кодексу); про погашення виборчого бюлетеня, зіпсованого (неправильно заповненого) виборцем (див. коментарі до статей 118, 173, 248 цього Кодексу). Декілька різноманітних ситуацій, у яких дільнична виборча комісія повинна скласти акти, можуть виникнути в процесі підрахунку голосів виборців (див. коментарі до статей 120, 175, 250 цього Кодексу).

Форми актів для кожного випадку, передбаченого цим Кодексом, затверджує Центральна виборча комісія.

Особливістю документального оформлення акта є те, що він його завжди підписують усі члени комісії, присутні на засіданні комісії. Перші примірники актів мають також право підписати особи, присутні на засіданні комісії за статусом (крім представників засобів масової інформації).

Відповідно до пункту 11.4 Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, копія акта, складеного виборчою комісією, надається суб'єктові виборчого процесу відповідних виборів на його вимогу.

### **Стаття 38. Статус членів виборчих комісій**

*1. Член виборчої комісії на першому засіданні виборчої комісії, в якому він бере участь, в обов'язковому порядку ознайомлюється зі змістом частин третьої — шостої цієї статті, після чого складає таку присягу члена комісії:*

*«Я, (прізвище, ім'я та по батькові), беручи на себе повноваження члена виборчої комісії та усвідомлюючи свою високу відповідальність перед Українським народом, присягаю додержуватися Конституції та законів України, чесно і сумлінно виконувати свої обов'язки, виходячи з принципів верховенства права, законності, об'єктивності та неупередженості, забезпечувати реалізацію і захист виборчих прав громадян України».*

*Особа, яка склала присягу, ставить свій підпис під текстом присяги. Цей документ є невід'ємною частиною документації відповідної виборчої комісії. Члену виборчої комісії після складення ним присяги видається посвідчення за підписом голови комісії вищого рівня за формою, затвердженою Центральною виборчою комісією.*

*Відмова від складення присяги означає відмову особи бути членом комісії.*

*2. Виборець може входити до складу лише однієї виборчої комісії, що здійснює підготовку та проведення відповідних виборів або інших виборів, що проводяться одночасно з ними.*

3. Член виборчої комісії має право:

1) брати участь у підготовці питань, що вносяться на розгляд виборчої комісії;

2) виступати на засіданнях виборчої комісії, ставити іншим учасникам засідання запитання щодо порядку денного, вносити пропозиції з питань, віднесених до повноважень комісії;

3) за дорученням відповідної виборчої комісії перевіряти діяльність виборчих комісій нижчого рівня;

4) безперешкодно відвідувати всі приміщення виборчої комісії, ознайомлюватися з усіма документами виборчої комісії, членом якої він є, та виборчих комісій нижчого рівня на відповідній території;

5) на відшкодування шкоди, заподіяної його життю, здоров'ю чи майну у зв'язку з виконанням обов'язків члена виборчої комісії, в порядку та розмірі, встановлених законодавством.

4. Член виборчої комісії зобов'язаний:

1) додержуватися Конституції України, цього Кодексу та законів України з питань підготовки і проведення виборів;

2) брати участь у засіданнях виборчої комісії;

3) виконувати рішення виборчої комісії та обов'язки, покладені на нього згідно з їх розподілом у комісії.

5. Член виборчої комісії має інші права та обов'язки відповідно до цього Кодексу та законів України.

На час безпосереднього виконання обов'язків члена виборчої комісії (участь у засіданнях комісії, інших заходах на виконання цього Закону чи рішень комісії) на кожного члена виборчої комісії поширюються гарантії і компенсації, передбачені законодавством для працівників на час виконання ними державних або громадських обов'язків у робочий час. Члени виборчої комісії звільняються від виконання службових обов'язків за місцем постійної роботи на час, необхідний для здійснення обов'язків члена комісії, на підставі письмового повідомлення голови, заступника голови чи секретаря відповідної виборчої комісії про скликання засідання комісії або рішення виборчої комісії про залучення члена комісії до участі в інших заходах, передбачених цим Кодексом. Такі повідомлення або рішення повинні містити зазначення дати, часу та запланованої тривалості засідання виборчої комісії чи іншого заходу.

6. Члену виборчої комісії забороняється агітувати за чи проти кандидатів на відповідних виборах, а також публічно оцінювати діяльність кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу.

7. На членів виборчих комісій (крім членів Центральної виборчої комісії) не поширюється дія законодавства з питань запобігання корупції.

8. Члену виборчої комісії, який має порушення здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком), відповідною виборчою комісією забезпечується розумне пристосування у відповідності до індивідуальних потреб для безперешкодної участі у роботі виборчої комісії.

1. Коментована стаття визначає правовий статус членів виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії, статус членів якої визначений Законом «Про Центральну виборчу комісію»). Як відомо, правовий статус суб'єкта визначається обсягом його прав та обов'язків (повноважень) та умовами набуття і втрати цього статусу.

Специфічною рисою статусу члена виборчої комісії є те, що член комісії не має особистої спеціальної виборчо-процесуальної правосуб'єктності: член комісії вступає у виборчі правовідносини не індивідуально, а лише через колегіальний орган, до складу якого він входить. З огляду на це член виборчої комісії не може вважатися самостійним суб'єктом виборчого процесу. В окремих випадках член виборчої комісії, окрім участі в роботі виборчої комісії, може представляти виборчу комісію в її правовідносинах з іншими суб'єктами.

Оскільки виборчі комісії є суб'єктами владних повноважень (див. коментар до статті 33 цього Кодексу), такий же статус мають члени виборчих комісій<sup>251</sup>.

З іншого боку, член виборчої комісії має також статус виборця (див. коментар до статті 34 цього Кодексу); перебуваючи у складі виборчої комісії, він реалізує одне з похідних виборчих прав виборця — право бути членом виборчої комісії (див. коментар до статті 9 цього Кодексу) — і може діяти в певних правовідносинах як виборець, зокрема в питаннях оскарження дострокового припинення своїх повноважень у виборчій комісії як порушення його відповідного права. Водночас набуття виборцем статусу члена виборчої комісії обмежує інші його похідні права щодо участі у виборчому процесі, у тому числі право участі в передвиборній агітації (див. коментар до статті 57 цього Кодексу), право на спостереження (див. коментар до статті 58 цього Кодексу).

Хоча статус голови комісії, заступника голови, секретаря комісії має певні особливості, оскільки вони наділені додатковими повноваженнями організаційно-розпорядчого характеру (див. коментарі до статей 36, 37 цього Кодексу), у своїй основі статус усіх членів виборчої комісії, яка є колегіальним органом, однаковий. Саме цей спільний статус членів виборчих комісій визначений коментованою статтею.

<sup>251</sup> На такий статус голів, заступників голів, секретарів та інших членів виборчих комісій звертає увагу пункт 4 Постанови Пленуму Вишого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року №15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015760-13>.

Статус члена виборчої комісії набувається на певний час. Для членів окружних виборчих комісій загальнодержавних виборів і дільничних виборчих комісій, які утворюються під час виборчого процесу на певний період (див. коментарі до статей 87, 88, 144, 145, 207 цього Кодексу), спеціальний статус члена відповідної виборчої комісії набувається на цей період, якщо повноваження члена комісії не були припинені достроково (див. коментарі до статей 89, 146, 208 цього Кодексу); для членів територіальних виборчих комісій такий період (якщо не настало дострокове припинення повноважень) обмежений часом формування нового складу комісії перед черговими місцевими виборами (див. коментар до статті 203 цього Кодексу). На зазначений період кожен член виборчої комісії як державного органу є її посадовою (службовою, у термінології Кримінального кодексу) особою, хоча й не набуває статусу державного службовця.

2. Частина перша коментованої статті зобов'язує новопризначеного члена виборчої комісії публічно, на першому засіданні комісії, в якому він бере участь, скласти присягу. Перед складенням присяги, зміст і значення якої повинні бути усвідомленими членом комісії, він має ознайомитися з положеннями коментованої статті, які визначають його права (тобто повноваження, які він може здійснювати з власної ініціативи) та обов'язки (імперативні повноваження, обов'язкові до виконання), умовами і гарантіями виконання своїх повноважень та деякими обмеженнями своїх прав як виборця, які впливають із набуття ним статусу члена комісії.

Присяга члена виборчої комісії має важливе суспільно-правове значення. Суспільний аспект значення присяги полягає в тому, що член комісії публічно зобов'язується (дає обіцянку) діяти відповідно до тексту присяги: чесно і сумлінно додержуватися Конституції та законів, принципів верховенства права, законності, об'єктивності та неупередженості, забезпечувати виборчі права громадян. Публічне складення присяги є моральним актом взяття на себе відповідальності за свої дії та рішення як члена комісії.

Правовий аспект складання присяги полягає насамперед у тому, що саме з цього моменту член комісії набуває своїх повноважень. Такий висновок випливає, зокрема, з того, що виборча комісія (її новоформований склад) як ціле набуває повноважень з моменту складення присяги (набуття повноважень) належною кількістю членів комісії (див. коментарі до статей 87, 88, 144, 145, 207 цього Кодексу). Оцінюючи цю ситуацію, Верховний Суд вказав, що правосуб'єктність члена виборчої комісії виникає з моменту складення особою присяги члена

комісії<sup>252</sup>. Відсутність нормативного закріплення такого припису в коментованій статті слід визнати законодавчою прогалиною.

Інший правовий аспект присяги члена комісії полягає в тому, що порушення присяги, яке, зокрема, виявляється як систематичне невиконання покладених на члена комісії обов'язків, служить підставою для його конституційно-правової відповідальності у вигляді дострокового припинення повноважень (див. коментарі до статей 89, 146, 208 цього Кодексу).

У цьому сенсі слід відзначити деяку непослідовність законодавця, який у коментованій статті кваліфікує відмову особи скласти присягу члена комісії як *відмову особи бути членом виборчої комісії*, тоді як в інших положеннях — як *підставу для дострокового припинення повноважень* члена комісії (див. коментарі до статей 89, 146, 208 цього Кодексу). Саме останнє розуміння застосоване Центральною виборчою комісією в Роз'ясненні щодо порядку дострокового припинення повноважень усього складу та окремих членів виборчих комісій з місцевих виборів<sup>253</sup>, хоч і в компромісній формі: пункт 6.1 Роз'яснення встановлює, що повноваження такого члена комісії припиняються *без прийняття рішення виборчої комісії* з моменту відмови особи поставити свій підпис під текстом присяги на засіданні виборчої комісії або неприбуття такої особи на перші два засідання виборчої комісії після її включення до складу цієї комісії, про які така особа була повідомлена. Які правові наслідки для чинності рішення про включення цієї особи до складу комісії, зазначене Роз'яснення не встановлює.

Положення коментованої статті слід визнати більш послідовним. Лише з набуттям статусу з моменту складення присяги може наставати також юридична відповідальність за протиправні дії — як конституційно-правова у вигляді дострокового припинення повноважень, так і кримінальна чи адміністративна, передбачена для члена комісії як спеціального суб'єкта вчинення правопорушення. Зокрема, Верховний Суд залишив без задоволення касаційну скаргу прокурора, який просив скасувати судові рішення щодо восьми виправданих осіб, які були обвинувачені в кримінальному правопорушенні, передбаченому частиною четвертою статті 158 Кримінального кодексу України (див. коментар до статті 19 Виборчого кодексу) стосовно підписання прото-

<sup>252</sup> Постанова Верховного Суду від 28 червня 2019 року у справі № 855/156/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82707235>.

<sup>253</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 6 жовтня 2020 року № 351 «Про Роз'яснення щодо порядку дострокового припинення повноважень усього складу та окремих членів виборчих комісій з місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0351359-20>.

колу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці до його заповнення не на засіданні виборчої комісії; спеціальним суб'єктом указанного злочину є член виборчої комісії. Як було встановлено при судовому розгляді справи, обвинувачені особи не склали присяги члена виборчої комісії, а отже, вони не набули відповідного статусу спеціального суб'єкта злочину<sup>254</sup>.

Для порівняння зазначимо, що, відповідно до статті 8 Закону «Про Центральну виборчу комісію», член Комісії складає присягу *перед вступом на посаду*. Відмова члена Центральної виборчої комісії скласти присягу тягне за собою скасування Верховною Радою України рішення про його призначення (а не припинення його повноважень, яких він не набув, чи звільнення з посади, на яку він не вступив). Саме таке розв'язання цієї проблеми щодо інших виборчих комісій — прийняття рішення про скасування попереднього рішення щодо включення до складу виборчої комісії особи, яка відмовилася скласти присягу, — було б найбільш послідовним.

Після складення присяги член комісії підписує її текст. Такий письмовий документ є невіддільною складовою документації виборчої комісії, оскільки він підтверджує набуття повноважень відповідним членом комісії. Лише після цього такій особі видається посвідчення члена відповідної комісії за підписом голови виборчої комісії вищого рівня, яка приймала рішення про включення особи до складу виборчої комісії. Форми посвідчень голови, заступника голови, секретаря, члена виборчої комісії затверджує для кожних виборів Центральна виборча комісія. На час написання цього коментаря чинними є постанови Центральної виборчої комісії щодо форм посвідчень для виборів народних депутатів України 2019 року та для місцевих виборів 2020 року<sup>255</sup>.

Проте коментована стаття не визначає строків надання такого посвідчення. Посвідчення члена виборчої комісії — важливий документ, який засвідчує його правосуб'єктність. Важливо наголосити, однак,

<sup>254</sup> Постанова Верховного Суду від 28 травня 2020 року у справі № 699/213/16-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89649279>.

<sup>255</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 7 червня 2019 року № 963 «Про форми посвідчень суб'єктів та інших учасників виборчого процесу з виборів народних депутатів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0963359-19>; Постанова Центральної виборчої комісії від 24 липня 2020 року № 142 «Про форми посвідчень суб'єктів та інших учасників виборчого процесу з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0142359-20>.

що член виборчої комісії набуває повноважень саме з моменту складення присяги, а не з моменту отримання відповідного посвідчення.

3. Частина друга коментованої статті повторює положення, яке забороняє одночасне членство виборця у двох і більшій кількості виборчих комісій чи комісій референдуму (див. коментар до статті 34 цього Кодексу), що повинно б мати наслідком об'єднання цих обмежень у рамках єдиного припису.

Зазначене обмеження права бути членом комісії упереджує конфлікт обов'язків, який міг би виникнути при одночасній участі особи в роботі двох органів адміністрування виборів, що може призводити до невиконання чи неналежного виконання обов'язків члена тої чи іншої виборчої комісії. Таке обмеження стосується всіх видів виборчих комісій, у тому числі територіальних виборчих комісій, які є постійно діючими органами, оскільки територіальна виборча комісія може бути задіяною до організації позачергових, проміжних місцевих виборів, а також уповноважена приймати важливі рішення в міжвиборчий період (наприклад, стосовно відкликання депутата чи заповнення вакантного мандата).

4. Частина третя коментованої статті визначає права (повноваження, здійсненню яких ніхто не може перешкоджати), спільні для всіх членів виборчої комісії. Перелік зазначених прав не вичерпний.

Більшість зазначених прав членів виборчих комісій обумовлені належністю відповідних осіб до складу колегіального органу адміністрування виборів та за своєю суттю є повноваженнями члена комісії як посадової особи. Зокрема, член комісії уповноважений брати участь у підготовці питань, що вносяться на розгляд виборчої комісії, виступати на засіданні, ставити запитання доповідачам і вносити пропозиції щодо вирішення питань, віднесених до повноважень комісії (див. коментар до статті 36 цього Кодексу). Право безперешкодно відвідувати всі приміщення й ознайомлюватися з усіма документами виборчої комісії, членом якої він є, забезпечує рівність статусу всіх членів комісії та внутрішню відкритість її діяльності, особливо важливу у зв'язку зі способом формування складу комісії за поданнями конкурентних суб'єктів виборчого процесу (див. коментарі до статей 84, 85, 140, 141, 203, 204 цього Кодексу).

Способом забезпечення контрольних повноважень виборчої комісії — повноваження члена комісії ознайомлюватися з усіма документами виборчих комісій нижчого рівня, за дорученням виборчої комісії, до складу якої він входить, проводити перевірку діяльності комісій нижчого рівня.



Право на відшкодування шкоди, заподіяної життю, здоров'ю чи майну члена комісії у зв'язку з виконанням його повноважень, в порядку та розмірі, встановлених законодавством, має забезпечити гарантії вільного здійснення повноважень члена комісії та його незалежності. Такий порядок встановлений постановою Кабінету Міністрів України № 662 від 17 травня 2002 року стосовно виборів народних депутатів України та місцевих виборів<sup>256</sup>; дія цієї постанови поширена на вибори Президента України постановою Кабінету Міністрів України № 1177 від 8 вересня 2004 року<sup>257</sup>.

5. Частина четверта коментованої статті встановлює обов'язки членів виборчих комісій. Такий перелік не вичерпний. Зазначені обов'язки типові для посадової особи державного органу. Вони повторюють або уточнюють зобов'язання, що містяться в присязі члена комісії (див. коментар вище).

Наприклад, додержання Конституції України, цього Кодексу та законів України з питань підготовки і проведення виборів є вираженням принципу законності як однієї з базових складових принципу верховенства права. Принцип законності щодо органів влади та їх посадових осіб викладено в частині другій статті 19 Конституції України як зобов'язання суб'єктів владних повноважень «діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»; його поширення на виборчі комісії підтверджено цим Кодексом (див. коментар до статті 32 цього Кодексу). Зазначений обов'язок членів комісії забезпечує дотримання принципу законності виборчою комісією в цілому.

Виконувати рішення виборчої комісії та обов'язки, покладені на нього згідно з їх розподілом у комісії, також є важливим обов'язком члена виборчої комісії, спрямованим на забезпечення ефективного функціонування виборчих комісій. Рішення виборчої комісії, прийня-

<sup>256</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 року № 662 «Про Порядок відшкодування шкоди, заподіяної життю, здоров'ю чи майну члена окружної, територіальної, дільничної виборчої комісії, що здійснює підготовку та проведення виборів народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих рад, сільських, селищних, міських голів у зв'язку з виконанням обов'язків члена виборчої комісії» (у редакції 2019 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/662-2002-п>.

<sup>257</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2004 року № 1177 «Про порядок відшкодування шкоди, заподіяної життю, здоров'ю чи майну члена окружної, дільничної виборчої комісії, що здійснює підготовку та проведення виборів Президента України, у зв'язку з виконанням обов'язків члена виборчої комісії» (в редакції 2009 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1177-2004-п>.

те в межах її повноважень, обов'язкове для всіх, кого воно стосується, і члени виборчої комісії не можуть у цьому бути винятком. Це стосується і рішень щодо розподілу обов'язків між членами виборчої комісії, зокрема, на день голосування.

Обов'язок брати участь у засіданнях виборчої комісії спрямований на забезпечення дієздатності виборчої комісії, оскільки засідання є основною формою роботи виборчої комісії, на ньому вирішуються основні питання організації підготовки та проведення виборів. Засідання виборчої комісії повноважне за умови присутності на ньому більше ніж половини її складу (див. коментар до статті 36 цього Кодексу); ухилення від участі в засіданні несе загрозу зриву засідання, що спричиняє недієздатність виборчої комісії, невиконання покладених на комісію повноважень щодо організації підготовки і проведення виборів. Відповідно до практики Центральної виборчої комісії, умисне ухилення члена комісії від участі в роботі комісії без поважних причин кваліфікується як грубе порушення вимог законодавства<sup>258</sup>. Частина п'ята статті 157 Кримінального кодексу визнає кримінальним правопорушенням ухилення члена виборчої комісії від виконання своїх обов'язків у роботі комісії без поважних причин, якщо це призвело до істотних негативних наслідків для проведення виборів — неможливості роботи виборчої комісії в день голосування, при проведенні підрахунку голосів на виборчій дільниці, встановлення підсумків голосування чи результатів виборів (див. коментар до статті 19 цього Кодексу).

6. Частина п'ята коментованої статті містить два різні за змістом положення.

Абзац перший частини п'ятої наголошує, що переліки прав та обов'язків члена виборчої комісії, наведені в коментованій статті, не вичерпні; як Виборчий кодекс, так і інші закони встановлюють інші повноваження членів виборчих комісій та обмеження, які їх стосуються.

Абзац другий коментованої статті встановлює гарантії діяльності членів виборчої комісії, які здебільшого працюють у складі комісії на громадських засадах (без звільнення з посади за основним місцем роботи), конкретизуючи загальне положення, встановлене частиною першою статті 119 Кодексу законів про працю, відповідно до якого, на час виконання державних або громадських обов'язків, якщо за чинним законодавством України ці обов'язки можуть виконуватися в ро-

<sup>258</sup> Див., наприклад: Постанова Центральної виборчої комісії від 1 лютого 2010 року № 195 «Про грубе порушення законодавства України про вибори членами окружної виборчої комісії». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0195359-10>.

бочий час, працівникам гарантується збереження місця роботи (посади) і середнього заробітку. Гарантії трудових та соціальних прав містять також відповідні положення цього Кодексу (див. коментар до його статей 92, 149, 212).

Для забезпечення можливостей участі в засіданнях виборчої комісії, чергування в приміщенні виборчої комісії, виконання інших функцій за дорученням виборчої комісії член виборчої комісії отримує звільнення від виробничих чи службових обов'язків за місцем постійної роботи на весь час, який потрібний для належного здійснення повноважень члена комісії. Таке звільнення надається йому за місцем постійної роботи на підставі отриманого письмового повідомлення за підписом голови комісії, заступника голови чи секретаря комісії про скликання засідання комісії на певний час або про участь відповідної особи в інших заходах на виконання повноважень члена комісії із зазначенням тривалості заходу (по суті проміжку часу, на який працівника — члена комісії необхідно увільнити від виконання службових обов'язків). Відмова від звільнення члена виборчої комісії від виконання виробничих чи службових обов'язків за основним місцем роботи на час виконання ним повноважень члена виборчої комісії, зазначений у письмовому повідомленні, є адміністративним правопорушенням, передбаченим частиною першою статті 212<sup>19</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення.

Хоча коментованою статтею не передбачено заборони звільняти члена виборчої комісії з роботи або переводити його на нижчу посаду з підстав, пов'язаних із виконанням його обов'язків у виборчій комісії (наприклад, визнавши прогулом його відсутність на робочому місці у зв'язку з участю в засіданні виборчої комісії), такі дії також кваліфікуються як адміністративне правопорушення відповідно до частини другої статті 212<sup>19</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення, а отже є протиправними.

Член виборчої комісії, який виконує свої повноваження у виборчій комісії на платній основі (див. коментарі до статей 92, 149, 212 цього Кодексу), з метою звільнення від виробничих чи службових обов'язків надає за основним місцем роботи копію відповідної постанови виборчої комісії та заяву; на підставі цих документів видається наказ про звільнення від виконання обов'язків за місцем праці на період здійснення повноважень члена виборчої комісії.

Відповідно до диспозиції частини п'ятої коментованої статті, звільнення від виробничих чи службових обов'язків члена виборчої комісії проводиться лише за основним місцем роботи. Якщо член виборчої комісії працює ще й за сумісництвом, проблема звільнення від

обов'язків у такому разі повинна вирішуватися за взаємною згодою працівника і роботодавця, наприклад, шляхом узгодження графіку роботи чи наданням йому відпустки без збереження заробітної плати за згодою сторін. При цьому слід мати на увазі, що, відповідно до статті 26 Закону «Про відпустки», тривалість такої відпустки не може перевищувати 15 календарних днів на рік.

Для осіб, які виконують обов'язки члена комісії на платній основі (за цивільно-правовими договорами), весь період роботи у виборчій комісії зараховується до стажу, що дає право:

- на щорічну відпустку відповідно до статті 9 Закону «Про відпустки»;
- на пенсію за віком відповідно до статті 24 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;
- на оплату тимчасової непрацездатності відповідно до статті 21 Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Однак цей період не зараховується до стажу, що надає право на відпустку за роботу зі шкідливими умовами та за особливий характер праці, навіть якщо за основним місцем роботи такий стаж нараховується.

7. Вимога неупередженості (безсторонності) виборчих комісій, відповідно до цього Кодексу, — складова принципу рівного виборчого права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу). Ця вимога безпосередньо стосується і членів комісії; зобов'язання дотримуватися неупередженості міститься в присязі члена виборчої комісії (див. коментар вище) і стосується насамперед конкурентних суб'єктів виборчого процесу. Таким чином, заборона членові виборчої комісії агітувати за чи проти кандидатів на відповідних виборах або публічно оцінювати діяльність кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу обумовлена принципами виборчого права, засадами виборчого процесу та необхідністю забезпечити неупередженість та об'єктивність виборчої комісії при здійсненні її повноважень. Із тих же підстав така заборона стосується також членів Центральної виборчої комісії відповідно до частини п'ятої статті 29 Закону «Про Центральну виборчу комісію».

Участь у проведенні агітаційних дій члена виборчої комісії як посадової особи, якій така участь заборонена законом, є адміністративним правопорушенням, передбаченим статтею 212<sup>10</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення.

Участь у передвиборній агітації забороняється членам виборчих комісій під час виконання обов'язків членів виборчих комісій на весь

строк здійснення повноважень (див. коментар до статті 57 цього Кодексу). Проте таке положення потребує уточнення щодо безсторонності членів Центральної виборчої комісії та територіальних виборчих комісій як постійно діючих комісій, у міжвиборчий період. Вимога політичної неупередженості має бути дотримана протягом усього періоду повноважень членів таких комісій, а не лише під час відповідних виборів.

8. Відносини, що виникають з питань запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Законом «Про запобігання корупції» та іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами. Відповідно до підпункту «ж» пункту першого частини першої статті 3 Закону «Про запобігання корупції», суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону є, зокрема, члени Центральної виборчої комісії.

Члени інших виборчих комісій до таких суб'єктів зазначеним Законом не віднесені. Це означає, що на членів виборчих комісій не поширюються, зокрема, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, щодо спільної роботи близьких осіб, вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Члени виборчих комісій не є суб'єктами подання до Національного агентства з питань запобігання корупції декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо них не проводиться моніторинг способу життя тощо. Крім того, на них не поширюється адміністративна відповідальність, встановлена статтями глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» Кодексу про адміністративні правопорушення.

Відповідно до статті 7 Закону «Про Центральну виборчу комісію», стосовно осіб, які претендують на зайняття посади члена Комісії, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом «Про запобігання корупції». Такі особи до призначення на відповідну посаду подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. До осіб, які претендують на включення до складу інших виборчих комісій, такі заходи не застосовуються.

Проте на членів виборчих комісій поширюється встановлена Кримінальним кодексом відповідальність за корупційні кримінальні правопорушення. Наприклад, стаття 160 Кримінального кодексу передбачає кримінальне покарання члена виборчої комісії за прийняття або надання пропозиції, обіцянки неправомірної вигоди чи прийняття або надання такої вигоди (тобто *підкуп* за участю члена виборчої комісії).

Серед інших корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією (див. примітку до статті 45 Кримінального кодексу), актуальних з погляду діяльності членів виборчих комісій, слід звернути увагу на такі.

Стаття 364 Кримінального кодексу стосується зловживання владою або службовим становищем, тобто умисного, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб.

Стаття 369<sup>2</sup> Кримінального кодексу визначає зловживання впливом як пропозицію, обіцянку або надання неправомірної вигоди особі, яка пропонує чи обіцяє (погоджується) за таку вигоду або за надання такої вигоди третій особі вплинути на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Такі кваліфікації можуть супроводжувати діяння, визначені статтею 160 Кримінального кодексу.

До кримінальних корупційних правопорушень (правопорушень, пов'язаних з корупцією) також належать нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків з бюджету без встановлення бюджетних призначень або з їх перевищенням (стаття 210 Кримінального кодексу), а також викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (стаття 357 Кримінального кодексу).

Слід мати на увазі, що особи, які були притягнуті до відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення, не мають права бути членами виборчих комісій, якщо їх судимість не погашена або не знята (див. коментар до статті 34 Виборчого кодексу).

9. Частина восьма коментованої статті передбачає створення умов для участі в роботі виборчих комісій як їх членів осіб, які мають порушення здоров'я у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я чи віком) шляхом забезпечення розумного пристосування відповідно до індивідуальних потреб.

Стаття 2 Конвенції про права осіб з інвалідністю визначає, що «розумне пристосування» означає внесення, коли це потрібно в конкретному випадку, необхідних і підходящих модифікацій і корек-

тив, що не становлять непропорційного чи невинновданого тягара, для цілей забезпечення реалізації або здійснення особами з інвалідністю нарівні з іншими всіх прав людини й основоположних свобод»<sup>259</sup>. Такі пристосування повинні мати індивідуальний характер, тобто стосуватися конкретної людини з інвалідністю в конкретному місці і з конкретною метою.

Оцінюючи коментоване положення з урахуванням вимог Конвенції про права осіб з інвалідністю, насамперед слід зазначити, що право бути членом виборчої комісії, на відміну від права голосу (див. коментар до статті 62 цього Кодексу), не належить до фундаментальних прав і свобод. Крім того, до основних завдань виборчих комісій, а отже і їх членів, належить забезпечення реалізації виборчих прав громадян України (див. коментар до статті 32 цього Кодексу). Виборчі права реалізуються у сфері публічних правовідносин, пов'язаних із здійсненням суверенітету народу. З огляду на це важливим є дотримання пропорційності індивідуального права бути членом виборчої комісії та забезпечення основоположних виборчих прав широких мас громадян-виборців в аспекті належного виконання особами з обмеженими можливостями повноважень та обов'язків членів виборчих комісій. Вирішення цієї проблеми слід шукати на основі статті 23 Конституції, відповідно до якої кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей.

Неналежне виконання обов'язків члена виборчої комісії особою з обмеженими можливостями ставить під загрозу реалізацію виборчих прав громадян. З цього погляду навряд чи можливі й доцільні розумні пристосування, які не становлять непропорційного чи невинновданого тягара, для забезпечення роботи у складі виборчої комісії осіб з тимчасовим розладом здоров'я, осіб з істотними вадами зору чи слуху, а також осіб дуже похилого віку нарівні з іншими членами комісії. Найбільш адекватним є поширення цієї вимоги на категорію маломобільних груп населення, точніше, людей, які відчувають труднощі при самостійному пересуванні.

Обов'язок забезпечення розумного пристосування відповідно до індивідуальних потреб для безперешкодної участі в роботі виборчої комісії осіб з обмеженими можливостями покладається на відповідну виборчу комісію (щодо вимог до приміщень для голосування та інших приміщень виборчих комісій, зокрема щодо їх облаштування з урахуванням потреб маломобільних груп населення див. коментар до статті 62 цього Кодексу).

<sup>259</sup> Конвенція про права осіб з інвалідністю. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71).

## Розділ VI. СПИСКИ ВИБОРЦІВ

Коментований розділ присвячений *спискам виборців* — важливому видові виборчих документів, завданням яких є практичне забезпечення реалізації одного з основних виборчих прав громадян — права голосу.

Для того, щоб громадянин-виборець зміг взяти участь у голосуванні, йому недостатньо формально відповідати вимогам виборчих цензів, чого вимагає принцип загального виборчого права (див. коментар до статті 7 цього Кодексу). Виборець повинен мати відповідні умови для голосування, зокрема належно обладнане приміщення для голосування, яке гарантує таємність голосування (див. коментар до статті 16 цього Кодексу); голосування має бути організоване так, щоб кожен виборець міг проголосувати лише один раз на відповідних виборах (вимога одноразового голосування; див. коментар до статті 12 цього Кодексу). Організаційною гарантією здійснення виборцем права голосу з дотриманням зазначених вимог та підставою (точніше, умовою) для отримання виборцем виборчого бюлетеня є включення виборця до списку виборців на відповідній виборчій дільниці. Отже, складання повних і достовірних списків виборців — обов'язок держави, який кореспондує з правом голосу громадян (див. коментар до статті 7 цього Кодексу).

Сукупність правових норм, що регулюють складання списків виборців та забезпечення його повноти, точності та достовірності, складають інститут списків виборців, який входить до складу більшого правового інституту — реєстрації (обліку) виборців. Основний нормативний акт цього інституту — Закон «Про Державний реєстр виборців», який не був охоплений кодифікацією виборчого законодавства, однак належить до системи виборчого законодавства (див. коментар до статті 2 цього Кодексу). Чіткого розмежування предмету регулювання зазначеного Закону та коментованого Кодексу не відбулося (і не могло відбутися), тому питання, що стосуються списку виборців, частково регулюються також Законом «Про Державний реєстр виборців».

Слід відрізнити Державний реєстр виборців від списків виборців. *Реєстр виборців* — це банк (база) даних, що містить достатній для індивідуальної ідентифікації набір персональних даних усіх виборців держави (див. коментар до статті 7 цього Кодексу). Державний реєстр виборців, який функціонує в Україні, є таким єдиним загальнодержав-



ним реєстром; відповідно до статті 1 Закону «Про Державний реєстр виборців», Державний реєстр виборців (далі — Реєстр) — автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, опрацювання даних, які містять передбачені Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України (тобто громадян — виборців за статусом).

З іншого боку, *списки виборців* — це паперові документи, що належать до виборчої документації, які містять мінімальні персональні дані лише тих виборців, які мають право голосу на відповідних виборах та віднесені до конкретної виборчої дільниці.

Списки виборців на виборчих дільницях складаються, як правило, на основі відомостей Державного реєстру виборців; у цьому полягає, відповідно до статті 2 Закону «Про Державний Реєстр виборців», одне з основних завдань Реєстру.

Тісний предметний зв'язок коментованого Розділу VI «Списки виборців» та Закону «Про Державний реєстр виборців» породжує їх взаємний змістовний зв'язок, який виявляється в тому, що деякі процедури, пов'язані зі складанням списків виборців та з підставами віднесення конкретного виборця до списку виборців на тій чи іншій дільниці, врегульовані не коментованим Розділом, а положеннями Закону «Про Державний реєстр виборців» (або, в окремих випадках, обома законодавчими актами, що слід визнати недоліком законодавства). Це стосується, зокрема, підстав визначення та процедур зміни виборчої адреси виборця, тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, уточнення списків виборців. Крім того, зазначений Закон містить спеціальні статті 27 та 28, присвячені складанню попередніх та уточнених списків виборців. Такий розподіл нормативного матеріалу між цими двома законодавчими актами має також наслідком використання в коментованому Розділі деяких термінів, визначення яких містяться в Законі «Про Державний реєстр виборців». Тому обов'язковим є широке використання положень зазначеного Закону при коментуванні статей Розділу VI «Списки виборців».

Оскільки відомості Державного реєстру виборців у більшості випадків лежать в основі складання списків виборців на виборчих дільницях, тут доцільно навести основні характеристики відомостей Реєстру та органів, які забезпечують функціонування цієї автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи.

База даних Державного реєстру виборців містить набір відомостей про кожного виборця (персональні дані), необхідні для виконання завдань Реєстру, забезпечення його повноти, достовірності та

актуальності. Останнє означає необхідність періодичного або ініціативного поновлення чи уточнення відомостей, що містяться в базі даних Реєстру (внесення чи знищення записів, зміну чи уточнення персональних даних виборців) у строки та в порядку, що встановлені зазначеним Законом. Відповідно до статей 5–9 Закону «Про Державний реєстр виборців», відомості про виборця поділяються на три категорії — ідентифікаційні персональні дані виборця (сукупність персональних даних, які однозначно визначають особу виборця), персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця, та службові персональні дані, які використовуються для потреб функціонування Реєстру.

*Ідентифікаційні персональні дані*, відповідно до статті 6 Закону, містять прізвище, власні імена, по батькові виборця (тобто його ім'я як фізичної особи в сенсі статті 28 Цивільного кодексу), дату і місце народження, а також унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі, передбачений статтею 10 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»; однак слід мати на увазі, що унікальний номер на цей час наданий лише особам, які оформили паспорт громадянина України у вигляді ID-картки з безконтактним електронним носієм.

*Персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця*, відповідно до статті 7 Закону, містять виборчу адресу виборця (див. коментар до статті 39 цього Кодексу), номер виборчої дільниці, до якої віднесено виборця, а також, за наявності відповідних підстав, відомості про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно. Підставою для внесення останніх відомостей є встановлення факту постійного порушення здоров'я у зв'язку з інвалідністю або похилим віком, у зв'язку з чим особа не здатна самостійно пересуватися; наслідком фіксації такого факту у відомостях Реєстру є обов'язок дільничної виборчої комісії без додаткового звернення виборця забезпечити йому можливість голосування за місцем перебування (див. коментарі до статей 119, 174, 249 цього Кодексу).

Відомості перших двох груп персональних даних перебувають під публічним контролем (див. статті 21, 24 Закону). Необхідність такого контролю пов'язана з принципом чесних виборів, вимоги якого виключають маніпуляції щодо переліку осіб, які мають право голосу і можливість проголосувати. Як зазначають експерти ОБСЄ/БДІПЛ, необхідно, щоб система реєстрації виборців була прозорою і відкритою для перевірки виборцями, політичними конкурентами та спостерігачами за виборами. Прозорий процес реєстрації виборців од-

ночасно виступає як засіб захисту від спроб маніпулювання процесом. Хоча й існують важливі міркування приватності, яким може надаватися різна вага в різних країнах, повинен бути наданий доступ до списків виборців для проведення їх перевірки<sup>260</sup>.

Проте відомості третьої групи (службові) мають конфіденційний характер і публічному контролю не підлягають.

Відомості перших двох груп — основа для складання списків виборців, що є предметом регулювання коментованого розділу Виборчого кодексу. Відомості третьої групи використовуються для недопущення кратного включення виборців до списків виборців, включення осіб, які не мають права голосу, померлих осіб.

Списки виборців використовуються при голосуванні виборців на виборчих дільницях. Як відомо, виборчі дільниці поділяються на три типи — звичайні, спеціальні та закордонні (див. коментар до статті 28 цього Кодексу). У зв'язку з цим коментований Розділ VI «Списки виборців» природно ділиться на дві частини. До першої належать статті 39–44, які регулюють (разом із відповідними положеннями Закону «Про Державний реєстр виборців») складання попередніх списків виборців, їх публічний контроль та уточнення, виготовлення уточнених списків виборців для *звичайних* виборчих дільниць — процедури, у яких основну роль відіграють органи ведення Реєстру. Друга частина містить статті 45 та 46, які встановлюють особливості процедур складання й уточнення списків виборців, відповідно, для *спеціальних* та *закордонних* виборчих дільниць.

### **Стаття 39. Складання попередніх списків виборців для звичайних виборчих дільниць**

1. Для підготовки та проведення голосування на виборах орган ведення Державного реєстру виборців для кожної звичайної виборчої дільниці, утвореної на території, на яку поширюються його повноваження, складає на основі відомостей Державного реєстру виборців попередні списки виборців.

2. До попереднього списку виборців на виборчій дільниці включаються громадяни України, яким виповнилося або на день голосування на виборах виповниться 18 років і які мають право голосу на відповідних виборах та відносяться до цієї виборчої дільниці згідно з відомостями Державного реєстру виборців. Виборець може бути включений до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці.

<sup>260</sup> Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States / Н. Balian e. a. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2003. P. 58, 62. Див. також: Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей. Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ, 2013. С. 7, 39.

3. У разі включення виборця, якому тимчасово змінено місце голосування, до попереднього списку виборців у графі «Примітки» навпроти його прізвища робиться відмітка про це.

4. Попередні списки виборців складаються за формою, встановленою Центральною виборчою комісією з дотриманням вимог частин п'ятої і шостої цієї статті.

5. Попередній список виборців має наскрізну нумерацію виборців та наскрізну нумерацію аркушів. Відомості про виборців у списку виборців на звичайній виборчій дільниці зазначаються так, щоб виборці з однаковою виборчою адресою були розміщені поруч.

6. У попередньому списку виборців зазначаються такі відомості про виборця:

- 1) прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності);
- 2) дата народження;
- 3) виборча адреса (без зазначення поштового індексу і країни проживання чи перебування);
- 4) відмітка про постійну нездатність пересуватися самостійно (за наявності підстав) — у графі «Примітки».

7. Попередній список виборців для звичайної виборчої дільниці виготовляється на паперовому носії в одному примірнику, кожний аркуш якого засвідчується підписом керівника органу ведення Державного реєстру виборців і скріплюється печаткою цього органу.

8. У разі одночасного проведення загальнодержавних виборів з місцевими виборами особливості порядку складання та уточнення списків виборців визначаються Центральною виборчою комісією.

1. Коментована стаття присвячена складанню попередніх списків виборців на звичайних виборчих дільницях. Оскільки звичайні виборчі дільниці використовуються на всіх типах виборів, то коментована стаття визначає процедури, спільні для виборів Президента України, народних депутатів України та місцевих виборів.

Слід зазначити, що низка положень коментованої статті дослівно повторюють положення частин першої — шостої статті 27 Закону «Про Державний реєстр виборців». Таке дублювання приписів у двох законодавчих актах, взагалі кажучи, зайве і несе загрозу виникнення законодавчих колізій при внесенні змін до одного з цих актів. Це явище слід визнати недоліком проведеної кодифікації виборчого законодавства, яка залишила Закон «Про Державний реєстр виборців» поза обсягом кодифікованого нормативного матеріалу.

2. Попередній список виборців на виборчій дільниці — виборчий документ, призначений для цілей публічного контролю повноти і точності відомостей про виборців, які віднесені до відповідної виборчої дільниці і в день голосування матимуть можливість проголосувати в

приміщенні для голосування на цій виборчій дільниці. Однак він є попередньою версією списку виборців і не призначений для використання у день голосування.

Частина перша коментованої статті визначає суб'єкта складання попередніх списків виборців для кожної звичайної виборчої дільниці. Оскільки попередні списки виборців для звичайних дільниць складаються на підставі відомостей Державного реєстру виборців, таким суб'єктом є орган ведення Державного реєстру виборців, повноваження якого поширюються на відповідну територію.

Законодавчим актом, який визначає правові та організаційні засади створення і ведення єдиного Державного реєстру виборців в Україні, є Закон «Про Державний реєстр виборців», який є складовою законодавства про вибори в розумінні статті 2 Виборчого кодексу України. Органи ведення Реєстру функціонують та забезпечують ведення Реєстру в порядку, встановленому Законом «Про Державний реєстр виборців» та актами Центральної виборчої комісії; вони мають доступ у повному обсязі — в режимі читання і запису — до бази даних Реєстру щодо виборців, віднесених до території, на яку поширюються повноваження відповідного органу ведення Реєстру.

Попередні списки виборців на звичайних виборчих дільницях повинні бути максимально точними і відповідними до реального стану. Тому ці списки органи ведення Реєстру складають за підсумком позачергової процедури поновлення бази персональних даних Реєстру, яке проводиться у порядку та на підставі відомостей, поданих органами, закладами, установами, визначеними статтею 22 Закону «Про Державний реєстр виборців», у строк, встановлений частиною другою статті 27 зазначеного Закону, — за десять днів до дня передання попередніх списків виборців на звичайних виборчих дільницях дільничним виборчим комісіям. З урахуванням строку передання списків виборців дільничним виборчим комісіям (див. коментар до статті 41 цього Кодексу) відомості, передбачені статтею 22 Закону «Про Державний реєстр виборців», мають бути надані відповідним органам ведення Реєстру за 21 день до дня голосування.

3. Органи ведення Реєстру та питання території, на яку поширюються їхні повноваження, потребують більш детального розгляду.

Повноваження органу ведення Реєстру, відповідно до частини п'ятої статті 14 Закону «Про Державний реєстр виборців», мають здійснювати територіальні представництва Центральної виборчої комісії, утворені відповідно до Закону «Про Центральну виборчу комісію». Однак такі представництва на час написання цього коментаря не утворені;

більше того, абзацом восьмим пункту 3 Прикінцевих положень Закону «Про Державний бюджет України на 2021 рік»<sup>261</sup> дія статті 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію», якою передбачено утворення територіальних і регіональних представництв Центральної виборчої комісії, на 2021 рік зупинена. Водночас пункт 1 Розділу XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення» Виборчого кодексу встановлює, що положення, які передбачають здійснення повноважень органів адміністрування та органів ведення Державного реєстру виборців регіональними та територіальними представництвами Центральної виборчої комісії, набирають чинності з дня, наступного за днем прийняття Центральною виборчою комісією рішення про початок роботи її регіональних і територіальних представництв. Таким чином, частина п'ята статті 14 Закону «Про Державний реєстр виборців» на цей час *не набрала чинності*.

Відповідь на питання, на кого покладені повноваження органів ведення Реєстру до набрання чинності наведеними вище положеннями, повинен надати підпункт 3 пункту 4 Розділу XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення» Виборчого кодексу, який по суті продовжив дію частини п'ятої статті 14 Закону «Про Державний реєстр виборців» у редакції, яка діяла до внесення зазначених вище змін Виборчим кодексом<sup>262</sup>. Отже, відповідно до цих положень, на час до утворення територіальних представництв Центральної виборчої комісії органами ведення Реєстру є:

- 1) у районі, районі в місті Києві, місті Севастополі — відповідний структурний підрозділ апарату районної, районної в місті державної адміністрації;
- 2) у місті обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення без районного поділу — відповідний виконавчий орган міської ради;
- 3) у районі в місті обласного значення з районним поділом — відповідний виконавчий орган районної в місті ради або відповідний структурний підрозділ створеного в районі виконавчого органу міської ради.

Повноваження так визначених органів ведення Реєстру мають поширюватися на територію відповідного району, міста, району в місті.

Однак після реформи адміністративно-територіального устрою України, проведеної у 2020 році, визначення території, на яку мають

<sup>261</sup> Закон України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» від 15 грудня 2020 року № 1082-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 16. Ст.144.

<sup>262</sup> Див.: Закон України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V (в редакції від 1 січня 2017 року). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16/ed20170101>.

поширюватися повноваження органів ведення Реєстру стикається з певними труднощами. Насамперед слід ставитися критично до поняття «місто обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення», оскільки після набрання чинності Постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів»<sup>263</sup> кожне місто (точніше, міська громада) входить до складу певного району (винятками є міста Київ і Севастополь, які відповідно до статті 133 Конституції мають спеціальний статус).

Зазначену законодавчу проблему певною мірою (на підзаконному рівні) вирішує постанова Центральної виборчої комісії від 26 січня 2021 року<sup>264</sup>, відповідно до пунктів 1, 2 якої записи про виборців, виборчі адреси яких належать до територій новоутворених міських територіальних громад, віднесені до відання органів ведення Державного реєстру виборців, утворених відповідними міськими або районними в містах радами (в міських громадах, де утворені районні в місті ради), а записи про виборців, чії виборчі адреси належали до території, на яку поширювалися повноваження органу ведення Державного реєстру виборців, утвореного колишньою районною державною адміністрацією, — до віддання органу ведення Державного реєстру виборців, утвореного районною державною адміністрацією нового району, за винятком міських громад.

Ці не надто чіткі положення в поєднанні з відповідними перехідними положеннями Виборчого кодексу певним чином визначають територію, на яку поширюються повноваження нових органів ведення Реєстру. Виглядає, що їх слід тлумачити так.

У міських громадах, у яких міста раніше мали міста статус обласного значення і не мають районного поділу, міська рада утворює орган ведення Реєстру, повноваження якого поширюється на територію міської громади.

У міських громадах, до складу яких входить місто з районним поділом (а отже, мало статус міста обласного значення), органи ведення Реєстру утворює міська рада або відповідні районні в місті ради (якщо такі ради утворені), і їхні повноваження поширюються на територію відповідного району в місті разом з відповідними населеними пунктами, що входять до складу міської громади.

<sup>263</sup> Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.

<sup>264</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 26 січня 2021 року № 24 «Про заходи щодо забезпечення виконання вимог Закону України «Про Державний реєстр виборців» у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України, утворенням та реорганізацією районних державних адміністрацій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0024359-21>.

Нарешті, у районах повноваження органів ведення Реєстру, утворених новими районними державними адміністраціями, поширюються на всі сільські, селищні, міські територіальні громади, які входять до складу району, за винятком території міських громад, центри яких раніше мали статус міст обласного значення).

Таке тлумачення (хоча безпосередньо не зафіксоване жодним нормативним актом) узгоджується з практикою визначення території повноважень новоутворених органів ведення Реєстру, як це відображено на офіційному сайті Державного реєстру виборців<sup>265</sup>. На цій основі можна визначити, який саме орган ведення Реєстру уповноважений складати попередній список виборців для відповідної звичайної виборчої дільниці.

Органи ведення Реєстру діють на підставі Типового положення про орган (відділ) ведення Державного реєстру виборців, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії № 58 від 26 лютого 2016 року<sup>266</sup> (в редакції 2020 року). Відповідно до пункту 8 Типового положення, відділ ведення Реєстру очолює керівник, який (серед іншого) забезпечує виконання на відповідній території Закону України «Про Державний реєстр виборців», законодавства України про вибори та референдуми з питань, що стосуються діяльності відділу ведення Реєстру. Оскільки орган ведення Державного реєстру функціонує в структурі районної державної адміністрації або виконавчого комітету міської (районної в місті) ради, керівника цього органу призначає, відповідно, голова районної державної адміністрації або виконавчий комітет міської (районної в місті) ради.

Орган (відділ) ведення Реєстру має власну печатку; примірні зразки та опис печаток відділів ведення Реєстру, які перебувають у складі різних державних адміністрацій чи виконкомів, затверджені постановою Центральної виборчої комісії № 577 від 27 грудня 2007 року<sup>267</sup> (в редакції 2020 року).

<sup>265</sup> Див. карти-схеми територій, на які поширюються повноваження всіх органів (відділів) ведення Державного реєстру виборців. URL: [https://www.drv.gov.ua/ords/portal/cm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_organ\\_ved&prejim=3&pmn\\_id=105](https://www.drv.gov.ua/ords/portal/cm_core.cm_index?option=ext_organ_ved&prejim=3&pmn_id=105).

<sup>266</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 26 лютого 2016 року № 58 «Питання діяльності органу (відділу) ведення Державного реєстру виборців та регіонального органу (відділу) адміністрування Державного реєстру виборців», Додаток 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0058359-16>.

<sup>267</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 27 грудня 2007 року № 577 «Про примірні зразки та опис печаток, вивіски відділів ведення Державного реєстру виборців». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0577359-07>.



4. Частина друга коментованої статті містить два приписи.

Перше речення частини другої коментованої статті визначає критерії, на підставі яких виборці включаються до попереднього списку виборців на відповідній виборчій дільниці.

Формулювання «громадяни України, яким виповнилося або на день голосування виповниться 18 років» не повною мірою відображає цензи права голосу, встановлені статтею 70 Конституції. Критерій «мають право голосу на відповідних виборах» виконує у зв'язку з цим подвійну функцію. Для загальнодержавних виборів він нагадує, що права голосу не мають громадяни, визнані судом недієздатними; для місцевих виборів він також підкреслює ценз належності виборця до відповідної територіальної громади (див. коментар до статті 7 цього Кодексу).

Критерій віднесення виборця до відповідної виборчої дільниці згідно з відомостями Державного реєстру виборців відповідає призначенню звичайної виборчої дільниці (див. коментар до статті 29 цього Кодексу). Оскільки коментований Кодекс ототожнює місце проживання виборця з його виборчою адресою (див. коментар до статті 7 цього Кодексу), зазначений критерій заснований, як правило, на виборчій адресі виборця (виняток становить випадок тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси).

Виборча адреса виборця як підстава віднесення виборця до відповідної виборчої дільниці визначена статтею 8 Закону «Про Державний реєстр виборців»; ця ж стаття визначає виборчу адресу виборця в різних конкретних випадках.

За загальним правилом, виборчою адресою виборця є адреса, за якою зареєстровано його місце проживання відповідно до Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Однак із цього загального правила є винятки.

По-перше, за зверненням виборця орган ведення Реєстру може визначити іншу виборчу адресу виборця, ніж за зареєстрованим місцем проживання.

По-друге, виборча адреса виборця, який не має зареєстрованого місця проживання, визначається органом ведення Реєстру за зверненням виборця або за погодженням із центром обліку бездомних осіб чи відповідною соціальною службою<sup>268</sup>.

По-третє, виборчою адресою військовослужбовця строкової служби є адреса дислокації військової частини (формування).

<sup>268</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 11 червня 2020 року № 103 «Про Порядок визначення виборчої адреси виборця, який не має зареєстрованого місця проживання». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0103359-20>.

По-четверте, виборчою адресою виборця, який відбуває покарання у вигляді арешту, позбавлення або обмеження волі, є адреса установи виконання покарань.

По-п'яте, виборчою адресою виборця, який проживає чи перебуває за межами України, є його поштова адреса в країні проживання (перебування).

Однак навіть для виборців, які мають зареєстроване місце проживання, виборча адреса, як це передбачено частиною третьою статті 8 Закону «Про Державний реєстр виборців», не обов'язково відповідає адресі зареєстрованого місця проживання: виборець має право звернутися до органу ведення Реєстру щодо зміни своєї виборчої адреси на власний розсуд без будь-якого обґрунтування. Хоча документом, який підтверджує фактичне проживання за певною адресою чи в певному населеному пункті (територіальній громаді), може бути довідка внутрішньо переміщеної особи, договір оренди житла, довідка з місця роботи чи місця навчання виборця, довідка з місця навчання його неповнолітніх дітей, разом з тим законодавець не передбачив для виборця обов'язку додавати до заяви будь-який документ, який може підтвердити фактичне проживання за обраною ним адресою (стаття 20 Закону «Про Державний реєстр виборців»). Відповідно до нормативних приписів<sup>269</sup>, у такому випадку орган ведення Реєстру *може* (однак не зобов'язаний) провести перевірку вказаних у заяві виборця відомостей щодо зміни (вибору) виборчої адреси. Однак реалізувати дискреційне повноваження органу ведення Реєстру щодо перевірки достовірності відомостей, вказаних у заяві виборця, та на цій підставі відмовити в зміні виборчої адреси виборця практично неможливо за наявного поточного правового регулювання.

Невиправдано ліберальний підхід до зміни виборчої адреси виборця (лише на основі заяви) відкриває широкі можливості для зловживань у цій сфері шляхом масової практики зміни виборчих адрес для значної кількості матеріально мотивованих виборців, особливо на місцевих виборах у невеликих за кількістю виборців територіальних громадах. Такі зловживання порушують основні принципи виборчого права, зокрема принцип загального виборчого права та принцип чес-

<sup>269</sup> Див.: Порядок розгляду звернення виборця щодо зміни виборчої адреси відповідно до частини третьої статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців», пункт 3.3. Затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 18 травня 2020 року № 88; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0088359-20>; див. також: Порядок визначення виборчої адреси виборця, який не має зареєстрованого місця проживання, пункт 3.4. Затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 11 червня 2020 року № 103; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0103359-20>.

них виборів (див. коментарі до статей 7, 19 цього Кодексу), а також право громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування, визначене частиною першою статті 140 Конституції та статтею 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Абзац другий частини третьої статті 27 Закону «Про Державний реєстр виборців» містить додаткове застереження, не відтворене в коментованій статті, відповідно до якого до списку виборців не включаються особи, записи стосовно яких містяться в базі даних Реєстру, але які відповідно до персональних даних Реєстру не мають права голосу (зокрема, визнані судом недієздатними, вийшли з громадянства України), померли або вибули (також тимчасово на день голосування) зі своєї виборчої адреси, зазначеної у відомостях Реєстру, і при цьому не змінили тимчасово місця голосування, не зареєструвалися за новим місцем проживання та не звернулися щодо зміни виборчої адреси. Відомості, які служать підставою для невключення таких виборців до списку виборців на будь-якій виборчій дільниці, належать до службових відомостей Реєстру і не підлягають публічному контролю. Однак якщо будь-якому виборцеві стало відомо про такі факти з інших джерел, незалежних від Державного реєстру виборців, він може звернутися з цього приводу до органу ведення Реєстру в порядку, встановленому статтею 20<sup>1</sup> Закону «Про Державний реєстр виборців», або в порядку уточнення попередніх списків виборців (див. коментар до статті 42 цього Кодексу).

5. Інший припис, встановлений частиною другою коментованої статті, встановлює важливе обмеження: виборець може бути включений до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці.

Цей припис, з одного боку, є виявом принципу рівного виборчого права в його формальному аспекті та принципу одноразового голосування, відповідно до яких виборець може використати свій голос тільки на одній виборчій дільниці, де він включений до списку виборців. У випадку одночасного проведення різних виборів виборець може реалізувати своє право голосу тільки на одній виборчій дільниці, спільній для всіх виборів, які проводяться одночасно (див. коментар до статті 12 цього Кодексу).

У цьому аспекті вимога одноразового включення виборця до списків виборців на відповідних виборах виходить за межі предмета коментованої статті і набуває загального значення як вимога до будь-яких списків виборців (попередніх чи уточнених) для будь-яких виборчих дільниць, яка має бути врахована при складанні й уточненні списків виборців (див. коментарі до статей 43, 45, 46 цього Кодексу).

З іншого боку, слід взяти до уваги, що механізму правомірного включення виборця до списків виборців на двох і більше виборчих дільницях не існує й існувати не може. Тому виявлення такого факту беззаперечно свідчить про наявне правопорушення (неправильність у списку виборців; див. коментар до статті 42 цього Кодексу). Нормативні приписи, недотримання яких сигналізує про наявність порушення вимог законодавства, прийнято називати нормами-запобіжниками. Отже, коментований припис — приклад норми-запобіжника.

Кратне включення виборця до списків виборців на різних виборчих дільницях може бути наслідком неналежного виконання дій органом ведення Реєстру при зміні виборчої адреси виборця, тимчасовій зміні місця голосування виборця без зміни виборчої адреси (див. коментар нижче), при зміні місця голосування осіб, включених до складу окружних чи дільничних виборчих комісій або виключених з їх складу (див. коментар до статті 43 цього Кодексу), а також при включенні виборця до списку виборців на спеціальній або закордонній виборчій дільниці чи його виключенні з такого списку (див. коментарі до статей 45, 46 цього Кодексу) та в деяких інших випадках.

6. Частина третя коментованої статті визначає винятковий випадок включення до попереднього списку виборців на певній звичайній виборчій дільниці особи, чия виборча адреса не належить до цієї виборчої дільниці. Така можливість передбачена механізмом тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни виборчої адреси, встановленим частиною третьою статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців», відповідно до якої за зверненням виборця, у тому числі такого, стосовно якого в Реєстрі наявна службова відмітка про вибуття з відповідної території, орган ведення Реєстру може тимчасово (на період відповідного виборчого процесу) змінити виборцеві місце голосування (звичайну виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси. Таке звернення (заява) виборця подається до органу ведення Реєстру не раніше дня початку виборчого процесу, однак не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування на відповідних виборах, тобто не пізніше останнього понеділка напередодні дня голосування.

Центральна виборча комісія своєю постановою затвердила Порядок зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси<sup>270</sup>. Зазначений Порядок встановлює спосіб звернення виборця до

<sup>270</sup> Порядок зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси. Затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 2 грудня 2019 року № 1969. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1969359-19>.

відповідного органу ведення Реєстру, а також порядок розгляду такого звернення органом ведення Реєстру та прийняття відповідного рішення.

Цей механізм застосовується лише під час загальнодержавних виборів; його застосування під час місцевих виборів не має сенсу у зв'язку з обмеженою територією, у межах якої проводяться конкретні місцеві вибори (див. коментар до статті 3 цього Кодексу).

Відповідно до частини третьої коментованої статті, у разі включення до списку виборців на відповідній дільниці виборця, якому тимчасово змінено місце голосування, у попередньому списку виборців у графі «Примітки» навпроти його прізвища робиться відмітка про це.

Форма відмітки на час написання цього коментаря не встановлена. До набрання чинності Виборчим кодексом зміст такої відмітки визначався статтею 31 Закону «Про вибори Президента України» (в редакції 2014 року) та статтею 39 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2012 року: при включенні виборця, якому тимчасово змінено місце голосування, до попереднього списку виборців у графі «Примітки» навпроти його прізвища зазначаються номер посвідчення, що підтверджує тимчасову зміну місця голосування, дату його видачі та найменування органу ведення Реєстру, який його видав. Однак зазначені закони в цій частині втратили чинність з 2020 року, а посвідчення про тимчасову зміну місця голосування виборця не передбачене ані Виборчим кодексом, ані Законом «Про Державний реєстр виборців». Цю законодавчу прогалину повинен заповнити законодавець або, принаймні на рівні підзаконного акта, Центральна виборча комісія.

7. Частина четверта коментованої статті зобов'язує Центральну виборчу комісію встановити форму, за якою складають попередні списки виборців. Така форма має бути єдиною для всіх виборів і повинна забезпечувати дотримання вимог до попереднього списку виборців, встановлених іншими положеннями коментованої статті (див. коментар нижче). На виконання цього припису форма попередніх списків виборців встановлена Додатком 1 до постанови Центральної виборчої комісії № 124 від 25 червня 2020 року<sup>271</sup>. У ній у вигляді відповідних граф визначено місце для внесення необхідних відомостей про виборця.

Форми списків виборців, крім змістовного наповнення, мають бути зручними у використанні. Зокрема, з огляду на чинник пере-

<sup>271</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 124 «Про форми списків виборців на виборчих дільницях та інших виборчих документів для підготовки та проведення голосування на виборах», Додаток 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0124359-20>.

вантаженості змісту відомостей, які за цим Кодексом повинні бути відображені в графі «Примітки», вбачається, що зазначена графа у відповідних формах, затверджених Центральною виборчою комісією, має бути більшою, достатньою для відображення необхідних відомостей.

Особливістю форми попереднього списку виборців є відсутність графи для підпису виборця за отримання виборчого бюлетені; таким чином, попередні списки виборців не можуть бути використані для проведення голосування виборців у день виборів чи день повторного голосування.

Пункт 2 зазначеної постанови № 124 встановлює, що всі списки виборців (зокрема попередні) друкуються на аркушах формату А3 з обох боків. Отже, кожен аркуш списку виборців має дві сторінки.

Відповідно до частини сьомої коментованої статті, попередній список виборців для звичайної виборчої дільниці виготовляється на паперовому носії в одному примірнику, який передається відповідній дільничній виборчій комісії (див. коментар до статті 41 цього Кодексу). Однак орган ведення Реєстру, який виготовив список виборців, очевидно, зберігає копію цього списку в електронному вигляді.

Кожен аркуш попереднього списку виборців засвідчується підписом керівника органу ведення Реєстру, який склав список, і скріплюється печаткою цього органу. Відповідно до затвердженої форми попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці зазначені підпис та відтиск печатки проставляються на другій (зворотній) сторінці кожного аркуша.

8. Частина п'ята коментованої статті встановлює вимоги, спрямовані на певний захист попередніх списків виборців від несанкціонованого внесення до нього виборців.

Вимога наскрізної нумерації аркушів списків виборців, яка передбачає позначення аркушів послідовними натуральними числами («1», «2», «3» і т. д.), не допускає існування аркушів попереднього списку виборців з номерами типу «1/1», «2а», «3<sup>2</sup>» тощо; тим самим ця вимога захищає від доповнення отриманого від органу ведення Реєстру списку виборців додатковими (а значить, підробленими) аркушами, що містили б осіб, які не мають законних підстав голосувати на цій виборчій дільниці. Такий захист важливий з огляду на необхідність посилення гарантій дотримання принципу чесних виборів, зокрема для забезпечення умов щодо реалізації виборчих прав громадян, дотримання основних засад виборчого права, належного здійснення виборчих процедур і механізмів (див. коментар до статті 19 цього Кодексу).

Вимога наскрізної нумерації виборців, окрім захисту від протиправного «доповнення» попереднього списку виборців новими позиціями, також полегшує облік виборців на виборчій дільниці, необхідний для належної підготовки проведення виборів. Наприклад, кількість виборчих бюлетенів, які необхідно виготовити для конкретної виборчої дільниці, визначається залежно від кількості виборців, які включені до списку виборців на цій дільниці (див. коментарі до статей 113, 168, 240 цього Кодексу).

Важливе значення має також вимога розміщення поруч у попередньому списку виборців відомостей про всіх виборців з однаковою виборчою адресою. Таке розміщення відомостей про виборців у списку виборців на звичайній виборчій дільниці не лише дозволяє членам дільничної виборчої комісії без труднощів знайти відповідного виборця у списку, який може включати понад 2 тисячі виборців (див. коментар до статті 28 цього Кодексу), але й, що більш важливо при ознайомленні виборців зі списком, спрощує виборцеві перевірку відомостей як про себе особисто, так і про інших виборців, зокрема про тих, які мають тотожну виборчу адресу.

9. Частина шоста коментованої статті визначає зміст та обсяг відомостей про виборця, які зазначаються у відповідних графах попереднього списку виборців. Ці відомості відповідають за змістом персональним даним виборця, що містяться в базі даних Державного реєстру виборців, однак значно вужчі за обсягом.

Відомості, передбачені пунктами 1 та 2 коментованого положення, — ім'я виборця (у сенсі статті 28 Цивільного кодексу) та дата народження, яка, крім того, засвідчує досягнення віку 18 років, — належать до ідентифікаційних персональних даних; однак вони не містять відомостей про місце народження та унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі, віднесених до ідентифікаційних персональних даних статтею 6 Закону «Про Державний реєстр виборців».

Виборча адреса, відповідно до пункту 3 частини шостої коментованої статті, зазначається в попередньому списку виборців у неповному вигляді (порівняно з переліком відомостей, зазначених у частині восьмій статті 8 Закону «Про Державний реєстр виборців»), без надлишкової інформації щодо країни проживання (для звичайних виборчих дільниць це Україна) та поштового індексу, оскільки відомості списку виборців не використовуються для поштового листування з виборцем.

Відомості виборчої адреси виборця зазначаються в графі «Виборча адреса» відповідно до даних щодо виборчої адреси виборця, які міс-

тяться в базі даних Державного реєстру виборців. Ані Виборчий кодекс, ані будь-який підзаконний акт Центральної виборчої комісії не робить у цьому відношенні винятку для виборця, якому тимчасово змінено місце голосування без зміни виборчої адреси (див. коментар вище). Таким чином, обґрунтуванням включення до попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці виборця з «чужою» (віднесеною до іншої звичайної виборчої дільниці) виборчою адресою може бути лише відмітка про тимчасову зміну місця голосування, проведена в графі «Примітки».

Пункт 4 частини шостої коментованої статті визначає спосіб фіксування в попередньому списку виборців факту *постійної* нездатності виборця пересуватися: така відмітка ставиться в графі «Примітки». Форма такої відмітки була встановлена свого часу пунктом 9 Порядку складання попередніх списків виборців для звичайних виборчих дільниць для підготовки та проведення голосування з виборів народних депутатів України, затвердженим постановою Центральної виборчої комісії № 38 від 29 лютого 2012 року<sup>272</sup>: вона мала вигляд аббревіатури «НСП». Зазначена постанова втратила чинність у 2020 році; нова форма відмітки про нездатність виборця самостійно пересуватися на час написання цього коментаря затверджена ще не була.

Пункт 3 постанови Центральної виборчої комісії № 124 від 25 червня 2020 року<sup>273</sup> визначив, що у випадку, коли виборець, якому змінено місце голосування, постійно не здатний самостійно пересуватися, у списку виборців замість виборчої адреси зазначається адреса, за якою він перебуватиме в день голосування. Така вимога природна, оскільки саме за цією адресою виборцеві має бути надана можливість проголосувати за місцем перебування (див. коментарі до статей 119, 174, 249 цього Кодексу). У цьому випадку в графі «Примітки» розміщені дві позначки — «НСП», яка означає постійну нездатність виборця пересуватися самостійно, та позначка, яка вказує на тимчасову зміну місця голосування такого виборця без зміни виборчої адреси.

Встановлений частиною шостою коментованої статті перелік відомостей про виборця, які зазначаються в попередньому списку вибор-

<sup>272</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 29 лютого 2012 року № 38 «Про Порядок складання попередніх списків виборців для звичайних виборчих дільниць для підготовки та проведення голосування з виборів народних депутатів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0038359-12>.

<sup>273</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 124 «Про форми списків виборців на виборчих дільницях та інших виборчих документів для підготовки та проведення голосування на виборах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0124359-20>.



ців, вичерпний і не може бути розширений актами Центральної виборчої комісії. Усі відповідні персональні дані виборця є малочутливими, а отже, не перешкоджають здійсненню публічного контролю за повнотою, точністю і достовірністю попередніх списків виборців.

10. Виборчий кодекс за певних обставин допускає можливість одночасного проведення загальнодержавних виборів з позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими, однак не з черговими місцевими виборами (див. коментар до статті 3 цього Кодексу). Оскільки голосування на всіх виборах, які проводяться одночасно, організовується на тих же виборчих дільницях тими ж дільничними виборчими комісіями, а коло виборців, які мають право голосу на місцевих виборах, вужче від кола виборців, які мають право голосу на загальнодержавних виборах (див. коментар до статті 7 цього Кодексу), таке одночасне проведення різних типів виборів створює проблему для складання списків виборців.

Частина восьма коментованої статті уповноважує Центральну виборчу комісію визначити в такому випадку особливості всіх процедур складання та уточнення списків виборців, у тому числі складання попередніх списків виборців.

На виконання цього припису Центральна виборча комісія прийняла постанову № 125 від 25 червня 2020 року «Про особливості порядку складання та уточнення списків виборців у разі одночасного проведення загальнодержавних виборів з місцевими виборами». Абзацом четвертим пункту 1 зазначеної постанови встановлено, що орган ведення Реєстру в такій ситуації складає два окремі попередні списки виборців — для підготовки та проведення голосування на загальнодержавних і місцевих виборах з урахуванням особливостей володіння кожним виборцем правом голосу на таких виборах.

#### **Стаття 40. Повідомлення виборців про включення до попередніх списків виборців на звичайних виборчих дільницях**

1. Орган ведення Державного реєстру виборців виготовляє для кожного виборця іменне запрошення, яким повідомляє про включення його до попереднього списку виборців на відповідній звичайній виборчій дільниці, назву усіх виборів, на яких йому пропонується голосувати, адресу дільничної виборчої комісії, її номер телефону і розпорядок роботи, а також про час і місце голосування.

2. Виборцям, стосовно яких у списку виборців є відмітка про постійну нездатність пересуватися самостійно, одночасно повідомляється, що їм буде надана можливість проголосувати за місцем перебування.

3. *Форма іменного запрошення затверджується Центральною виборчою комісією.*

1. Коментована стаття, як це випливає з її назви, стосується лише звичайних виборчих дільниць, на яких під час будь-яких виборів голосує абсолютна більшість виборців.

Виборець, включений до списку виборців на звичайній виборчій дільниці, для повноцінної можливості реалізувати своє право голосу повинен бути поінформованим від імені держави про те, що його право голосу на відповідних виборах визнано і забезпечено шляхом його включення до списку виборців на відповідній виборчій дільниці. Для цих цілей служить письмове іменне запрошення, адресоване кожному такому виборцеві.

Частина перша коментованої статті визначає, що повноваження виготовити такі іменні запрошення для кожного виборця, включеного до списків виборців на звичайних виборчих дільницях, належить відповідному органу ведення Державного реєстру виборців. Такі іменні запрошення зазначений орган виготовляє для кожної звичайної виборчої дільниці в межах території, на яку поширюються його повноваження (див. коментар до статті 39 цього Кодексу).

Іменне запрошення повинно містити інформацію, необхідну для того, щоб виборець міг повноцінно, без жодних перешкод реалізувати своє право голосу, а також, за бажанням, перевірити правильність включення себе чи інших осіб до списку виборців. Така інформація містить: номер звичайної виборчої дільниці, на якій виборець включений до списку виборців і зможе проголосувати; адресу приміщення дільничної виборчої комісії та контактний номер телефону комісії, розпорядок роботи комісії (час присутності керівних посадових осіб чи чергових членів комісії), а також адресу місця голосування (приміщення для голосування на виборчій дільниці).

Стосовно адреси дільничної комісії чи місця голосування фактично йдеться про назву населеного пункту, вулицю (проспект, провулок і т. д.), номер будинку. Разом з тим для зручності виборця йому може надаватися додаткова інформація. Зокрема, форми іменних запрошень, затверджені постановою Центральної виборчої комісії № 123 від 25 червня 2020 року<sup>274</sup>, передбачають можливість додатково зазначити, що приміщення для голосування розташоване в конкретному визначених школі, будинку культури тощо.

<sup>274</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 123 «Про форми іменних запрошень». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0123359-20>.

В іменному запрошенні повинна бути вказана також інформація про номери засобів телефонного зв'язку дільничної виборчої комісії. Забезпечення виборчих комісій засобами зв'язку є складовим елементом сприяння місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в реалізації повноважень виборчих комісій. Відповідно до вимог щодо переліку та норм забезпечення виборчих комісій, зокрема засобами зв'язку, які містяться в постанові Центральної виборчої комісії № 164 від 8 серпня 2020 року<sup>275</sup>, кожна дільнична виборча комісія має бути забезпечена не менш як однією підключеною телефонною лінією з окремим телефонним номером та телефонним апаратом (див. коментар до статті 61 цього Кодексу).

Для того щоб у разі потреби особисто звернутися до дільничної виборчої комісії, виборець має знати розпорядок роботи комісії. Тому коментоване положення вимагає наявності відповідної інформації в іменному запрошенні виборця. Розпорядок роботи дільничної виборчої комісії визначається певними годинами роботи (чергування членів комісії).

Якщо одночасно відбуваються кілька виборів, то іменним запрошенням виборець інформується, для участі в яких саме виборах йому будуть видані виборчі бюлетені для голосування (тобто на яких виборах він має право голосу).

Час голосування на всіх типах виборів фактично уніфікований — у неділю, з 8 до 20 години (див. коментарі до статей 117, 173, 248 цього Кодексу). Більш доречним було б помістити положення щодо часу голосування в Книзі I Виборчого кодексу.

Іменне запрошенням інформує виборця про включення його до попереднього списку виборців на виборчій дільниці. Отримання такого повідомлення є своєрідною гарантією правильності персональних даних виборця у списку виборців. Однак це не перешкоджає ознайомленню виборця зі списками виборців на цій чи на будь-якій іншій виборчій дільниці (див. коментар до статті 42 цього Кодексу).

---

<sup>275</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 8 серпня 2020 року № 164 «Про вимоги до приміщень виборчих комісій та приміщень для голосування, нормативи облаштування приміщень дільничних виборчих комісій і приміщень для голосування, перелік та норми забезпечення виборчих комісій транспортними засобами, засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, іншими матеріальними цінностями, види послуг і робіт, закупівля яких може здійснюватися окремими та територіальними виборчими комісіями за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідного місцевого бюджету для організації підготовки і проведення відповідних виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0164359-20>.

2. Зазначення адреси приміщення для голосування в іменному запрошенні орієнтоване на загальну категорію виборців. Однак цей Кодекс передбачає альтернативний спосіб голосування — голосування виборця за місцем перебування, можливість скористатися яким надається виборцям, нездатним самостійно пересуватися. Відомості про *постійну* нездатність виборця пересуватися самостійно містяться в Державному реєстрі виборців і належать до персональних даних, які визначають місце та умови голосування виборця (стаття 7 Закону «Про Державний реєстр виборців»); відповідні відмітки ставляться в попередньому списку виборців див. коментар до статті 39 цього Кодексу). Іменне повідомлення такому виборцеві повинно містити інформацію про можливість проголосувати за місцем перебування, а також про можливість відмовитися від такого голосування шляхом подання заяви до дільничної виборчої комісії про бажання проголосувати в приміщенні для голосування. Презюмується, що дільнична виборча комісія надасть можливість такому виборцеві проголосувати за його виборчою адресою, на яку надсилається іменне запрошення; однак у рідкісних випадках місцем голосування може бути стаціонарний заклад охорони здоров'я (лікарня, диспансер), якщо виборця не включено до списків виборців відповідної спеціальної виборчої дільниці, утвореної в такому закладі (див. коментар до статті 45 цього Кодексу).

3. Іменні запрошення повинні мати стандартну форму, яка передбачає відображення всіх необхідних відомостей, передбачених коментованою статтею. Частина третя коментованої статті зобов'язує Центральну виборчу комісію затвердити форму іменного запрошення.

На виконання коментованого припису Центральна виборча комісія прийняла постанову № 123 від 25 червня 2020 року<sup>276</sup>. При цьому Комісія взяла до уваги існування певних відмінностей при проведенні голосування в день виборів і в день повторного голосування, а також врахувала необхідність повідомлення виборця, постійно нездатного самостійно пересуватися (і лише такого виборця), що йому буде надана можливість проголосувати за місцем перебування, якщо виборець не відмовиться від такої можливості. Тому зазначеною постановою затверджено чотири форми іменного запрошення — дві для загальної категорії виборців (щодо голосування в день виборів та в день повторного голосування) та дві аналогічні для виборців, стосовно яких у списку виборців є відмітка про нездатність самостійно пересуватися.

<sup>276</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 123 «Про форми іменних запрошень». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0123359-20>

На практиці органи ведення Реєстру виготовляють *бланки* іменних запрошень за формами, визначеними Центральною виборчою комісією. Заповнює бланки на ім'я конкретних виборців відповідна дільнична виборча комісія.

### **Стаття 41. Передача попередніх списків виборців та іменних запрошень виборчим комісіям звичайних виборчих дільниць**

*1. Не пізніше як за одинадцять днів до дня голосування орган ведення Державного реєстру виборців у приміщенні, в якому він розташований, передає попередній список виборців на паперовому носії та виготовлені іменні запрошення відповідній дільничній виборчій комісії.*

*2. Від імені дільничної виборчої комісії попередній список виборців отримують не менше трьох членів цієї комісії, одним із яких повинен бути голова комісії, а в разі неможливості — заступник голови або секретар комісії.*

*3. Про передачу попереднього списку виборців складається акт за формою, встановленою Центральною виборчою комісією, у двох примірниках. Один примірник акта зберігається в органі ведення Державного реєстру виборців, другий — у дільничній виборчій комісії.*

1. Попередні списки виборців для звичайних виборчих дільниць та іменні запрошення для виборців, включених до цих списків, виготовляють органи ведення Державного реєстру виборців (див. коментарі до статей 39, 40 цього Кодексу). Коментована стаття встановлює порядок передавання цих документів дільничним виборчим комісіям звичайних виборчих дільниць.

Частина перша коментованої статті визначає строки і місце передавання попередніх списків виборців та бланків іменних запрошень від органу ведення Державного реєстру виборців дільничним виборчим комісіям. Передавання списків виборців відбувається лише в приміщенні відповідного органу ведення Реєстру. Це означає, що порушенням закону було б передавати попередні списки виборців та бланки іменних запрошень у будь-яких інших місцях, зокрема, в приміщеннях дільничних виборчих комісій. Така вимога пов'язана з необхідністю забезпечення належного контролю за збереженням списку виборців, який виготовляється в єдиному примірнику (див. коментар до статті 39 цього Кодексу), при його транспортуванні від приміщення органу ведення Реєстру до приміщення дільничної виборчої комісії. Відповідальність за збереження цього виборчого документа покладається на дільничну виборчу комісію.

Передавання списків виборців дільничним виборчим комісіям повинно бути завершене за 11 днів до дня голосування, тобто не пізніше передостаннього вівторка перед днем голосування. Це достатньо пізній строк, який обмежує період часу, протягом якого виборці можуть ознайомитися зі списками виборців на виборчих дільницях (див. коментар до статті 42 цього Кодексу).

2. Частина друга коментованої статті визначає, що від імені дільничної виборчої комісії попередній список виборців отримують не менше ніж три члени комісії, один із яких — голова комісії або (у разі неможливості участі голови комісії) заступник голови комісії. Такий порядок отримання чи передавання виборчої документації членами дільничних виборчих комісій традиційний; він застосовується також при отриманні дільничними виборчими комісіями уточнених списків виборців (див. коментар до статті 43 цього Кодексу), при отриманні виборчих бюлетенів (див. коментарі до статей 115, 170, 242 цього Кодексу), при транспортуванні підсумкових протоколів та іншої виборчої документації до окружної чи територіальної виборчої комісії (див. коментарі до статей 123, 178, 253 цього Кодексу).

Участь у відповідних діях не менше ніж трьох членів дільничної комісії відповідає вимозі публічності та відкритості виборчого процесу (див. коментар до статті 21 цього Кодексу). Оскільки члени дільничної виборчої комісії включені до її складу за поданнями різних кандидатів та/або політичних партій (по одній кандидатурі від одного суб'єкта подання; див. коментарі до статей 85, 141, 204 цього Кодексу), тим самим у процесах передання та транспортування забезпечується представництво не менше ніж трьох різних конкурентних суб'єктів подання кандидатур. З іншого боку, така кількість членів дільничної виборчої комісії дає змогу транспортувати документацію одним автомобілем (з урахуванням супроводу працівником Національної поліції).

3. Важлива роль попереднього списку виборців на виборчій дільниці як виборчого документа обумовлює необхідність документальної фіксації вчинення дій щодо передання його від органу Державного реєстру виборців до дільничної виборчої комісії. Відповідно до частини третьої коментованої статті, такі дії фіксуються відповідним *актом*, який складається у двох примірниках відповідно до двох сторін вчинення відповідних дій — органу ведення Реєстру, який передав попередній список виборців, та дільничної виборчої комісії, яка отримала цей список. Кожна сторона отримує свій примірник акта, який збері-

гається в документації відповідного органу і служить підтвердженням належного і своєчасного виконання цих дій.

Коментоване положення зобов'язує Центральну виборчу комісію затвердити форму такого акта. На виконання цього припису Центральна виборча комісія Додатком № 15 до постанови № 124 від 25 червня 2020 року<sup>277</sup>, якою визначено форми списків виборців, встановила також форму акта про передання попереднього списку виборців.

Відповідно до встановленої форми, в акті обов'язково зазначаються такі реквізити: назва виборів і дата проведення виборів; дата та місце складання акта; найменування органу ведення Державного реєстру виборців, який передав попередній список виборців; номер звичайної виборчої дільниці, дільнична виборча комісія якої отримала попередній список виборців. В акті також зазначаються цифрами та прописом *кількість аркушів* попереднього списку виборців та *кількість виборців*, включених до попереднього списку виборців на відповідній дільниці.

Акт скріплюється підписами представників обох сторін із зазначенням імені та прізвища керівника органу ведення Державного реєстру виборців та імені і прізвищ не менше ніж трьох уповноважених членів дільничної виборчої комісії звичайної виборчої дільниці; підписи засвідчуються відтисками печаток обох органів.

### **Стаття 42. Порядок ознайомлення виборців із попереднім списком виборців на звичайній виборчій дільниці та усунення неправильностей у списку виборців**

1. Дільнична виборча комісія звичайної виборчої дільниці наступного дня після отримання попереднього списку виборців надає його для загального ознайомлення у приміщенні дільничної виборчої комісії.

2. Дільнична виборча комісія звичайної виборчої дільниці надсилає або доставляє в інший спосіб кожному виборцю іменне запрошення, отримане від органу ведення Державного реєстру виборців.

Таке іменне запрошення надсилається або доставляється не пізніше як за дев'ять днів до дня голосування.

3. Виборець має право ознайомитися з попереднім списком виборців у приміщенні дільничної виборчої комісії та перевірити правильність внесених до нього відомостей.

<sup>277</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 124 «Про форми списків виборців на виборчих дільницях та інших виборчих документів для підготовки та проведення голосування на виборах». Додаток 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0124359-20>.

Виборець може звернутися до дільничної виборчої комісії або безпосередньо до органу ведення Державного реєстру виборців із заявою про уточнення попереднього списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб, а також щодо наявності або відсутності відміток про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно.

4. Виборець особисто подає заяву до дільничної виборчої комісії або безпосередньо до органу ведення Державного реєстру виборців щодо обставин, передбачених частиною третьою цієї статті. У разі якщо виборець з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) не може особисто подати заяву, дільнична виборча комісія за зверненням такого виборця зобов'язана забезпечити прийняття заяви у такого виборця в інший спосіб. Така заява до органу ведення Державного реєстру виборців може бути подана також за допомогою електронних сервісів у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією.

До заяви додаються документи (копії документів), які підтверджують зазначені в ній відомості.

5. Заява, зазначена у частині третій цієї статті, може бути подана не пізніше як за п'ять днів до дня голосування і розглядається виборчою комісією протягом одного дня. Заява, подана після зазначеного строку, залишається без розгляду.

6. За результатом розгляду заяви дільнична виборча комісія приймає рішення про передачу такої заяви до органу ведення Державного реєстру виборців. Рішення виборчої комісії невідкладно разом із заявою виборця та доданими до неї документами (копіями документів) направляється до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців і не пізніше наступного дня після дня його прийняття видається особі, яка подала заяву, а також надсилається особі, якої воно стосується (якщо така особа не є особою, яка подала заяву).

7. Орган ведення Державного реєстру виборців забезпечує розгляд заяв виборців у порядку, встановленому Законом України «Про Державний реєстр виборців». Про результати розгляду звернення повідомляється особа, яка його подала, а також особа, якої воно стосується (якщо звернення виборця стосується іншої особи).

8. Адміністративний позов про уточнення списку виборців може бути подано до суду в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

9. Рішення суду про внесення змін до списку виборців не пізніше як за п'ять днів до дня голосування подається виборцем до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців або до відповідної дільничної виборчої комісії для негайного направлення до такого органу, а пізніше цього строку — до дільничної виборчої комісії.

1. Коментована стаття визначає порядок загального ознайомлення з попередніми списками виборців та спосіб дій щодо оскарження виявлених у списку виборців неправильностей. Як і попередні статті цього Розділу, коментована стаття стосується лише звичайних виборчих дільниць. Аналогічні процедури для спеціальних та закордонних виборчих дільниць врегульовані окремо (див. коментарі до статей 45, 46 цього Кодексу).



Загальне ознайомлення з попередніми списками виборців разом із наступним оскарженням виявлених неправильностей — це основна форма публічного контролю якості (повноти, точності та достовірності) списків виборців і, опосередковано, відомостей Державного реєстру виборців, на підставі яких складені попередні списки виборців. Саме для цілей такого публічного контролю призначені попередні списки виборців.

Загальне ознайомлення зі списками виборців — попередній етап до уточнення списків виборців, при якому враховуються результати публічного контролю (див. коментар до статті 43 цього Кодексу).

2. Частина перша коментованої статті встановлює обов'язок дільничної виборчої комісії звичайної виборчої дільниці надати попередній список виборців для загального ознайомлення вже наступного дня після його отримання від органу ведення Державного реєстру виборців. З урахуванням строків отримання попереднього списку виборців (див. коментар до статті 41 цього Кодексу) попередній список виборців має бути доступним для загального ознайомлення не пізніше ніж за десять днів до дня голосування (не пізніше передостанньої середи перед днем голосування). Цей строк має бути дотриманим з огляду на обмежений час оскарження неправильностей у попередніх списках виборців (див. коментар нижче); порушення цього строку означає обмеження обсягу права виборців на ознайомлення з попередніми списками виборців.

Попередній список виборців на звичайній виборчій дільниці існує в єдиному примірнику (див. коментар до статті 39 цього Кодексу) і не підлягає копіюванню. У зв'язку з цим дільнична виборча комісія надає попередній список виборців для ознайомлення в робочому приміщенні комісії; таке ознайомлення проводиться під контролем члена комісії. Можливості для ознайомлення зі списком виборців мають надаватися кожного дня протягом встановленого строку без огляду на святкові, вихідні та неробочі дні. Час, наданий для можливостей ознайомлення виборців протягом дня, повинен бути достатнім для того, щоб усі охочі могли скористатися цим правом. Тому дільнична виборча комісія повинна організувати чергування членів комісії в її приміщенні протягом необхідного часу.

3. Частина друга коментованої статті покладає на дільничну виборчу комісію звичайної виборчої дільниці обов'язок забезпечити отримання кожним виборцем, включеним до попереднього списку виборців на відповідній виборчій дільниці, іменного запрошення. Таким

повноваженням дільнична виборча комісія наділена під час виборів будь-якого типу — загальнодержавних чи місцевих (див. коментарі до статей 88, 145, 207 цього Кодексу). Однак слід припустити, що для виборців, які включені до списку виборців на відповідній дільниці через механізм тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси (за винятком виборців, які постійно нездатні самотійно пересуватися), таке іменне запрошення не доставляється через те, що виборець не має виборчої адреси в межах відповідної виборчої дільниці.

Оскільки від органу ведення Реєстру комісія отримує *бланки* іменних запрошень, члени дільничної виборчої комісії повинні заповнити ці бланки відповідними відомостями для кожного виборця (з урахуванням наявності чи відсутності відмітки про нездатність самотійно пересуватися).

Коментоване положення формально надає розсуд дільничній виборчій комісії щодо обрання способу, яким іменні запрошення будуть доставлені виборцям. Обрати спосіб доставлення запрошень у межах власної дискреції має дільнична виборча комісія шляхом прийняття відповідного рішення. Водночас слід мати на увазі, що реалізувати доставлення іменних запрошень до виборців шляхом розсилання (поштою чи через послуги іншого суб'єкта) дільнична виборча комісія за власним рішенням не може, бо, не маючи статусу юридичної особи, не має повноваження укладати від свого імені угоди на надання таких послуг. Тому найбільш реально доставляти іменні запрошення виборцям шляхом обходу території виборчої дільниці і рознесення запрошень членами дільничної виборчої комісії.

Останній спосіб дає змогу також забезпечити дотримання строків, встановлених абзацом другим частини другої коментованої статті. Беручи до уваги короткі часові межі, відведені для загального ознайомлення з попередніми списками виборців, важливо, щоб кожен виборець отримав іменне запрошення не пізніше як за дев'ять днів до дня голосування, тобто не пізніше передостаннього четверга перед днем голосування. Саме таке тлумачення зазначеного припису впливає з розуміння того, що надсилання (наприклад, поштою) не гарантує отримання виборцем іменного запрошення в розумні строки до дня голосування.

4. Абзац перший частини третьої коментованої статті встановлює право кожного виборця ознайомлюватися з попередніми списками виборців на виборчих дільницях, а отже брати участь у здійсненні публічного контролю повноти, точності та достовірності списків виборців. Метою ознайомлення виборця з попереднім списком виборців є пере-

вірка правильності внесених до списку відомостей на засадах публічності та відкритості виборчого процесу (див. коментар до статті 23 цього Кодексу). Термін «виборець», вжитий у диспозиції коментованого положення, дає підстави стверджувати, що таке право має кожен *виборець за статусом* (див. коментар до статті 7 цього Кодексу), а не лише громадянин, який має право голосу на конкретних виборах (зокрема місцевих). Тому, надаючи можливість громадянину ознайомитися зі списком виборців, член дільничної виборчої комісії повинен впевнитися, що цей громадянин має право голосу відповідно до статті 70 Конституції, зокрема досяг віку 18 років. При цьому слід мати на увазі, що статус виборця мають кандидати, зареєстровані для участі в будь-яких виборах, їх довірені особи (див. коментарі до статей 111, 166, 238 цього Кодексу), уповноважені особи політичних партій чи їхніх місцевих організацій (див. коментарі до статей 165, 236 цього Кодексу), «внутрішні» офіційні спостерігачі (див. коментар до статті 58 цього Кодексу); отже, зазначені особи мають право на ознайомлення зі списками виборців, встановлене коментованим положенням.

Таке право ознайомлення з попередніми списками виборців є особистим правом. Отже, воно не може бути реалізоване від імені суб'єкта цього права іншою особою за дорученням.

Попередній список виборців на звичайній виборчій дільниці існує в єдиному примірнику; тому виборець може ознайомитися з цим списком лише в приміщенні дільничної виборчої комісії. При цьому коментоване положення не надає права виборцеві копіювати список виборців будь-яким способом (зокрема фотографуванням), однак не забороняє виборцеві при виявленні певних неправильностей власноруч зробити для себе виписки зі списку виборців.

У разі виявлення неправильностей у попередньому списку виборців виборець має право звернутися з заявою до відповідної дільничної виборчої комісії або безпосередньо до органу ведення Державного реєстру виборців.

Абзац другий частини третьої коментованої статті надає виборцеві за статусом право на звернення щодо уточнення попереднього списку виборців (усунення неправильностей у списку), яке тісно пов'язане з правом ознайомлення з попереднім списком виборців і належить тому ж суб'єктові.

Це право реалізується у формі подання заяви з зазначенням суті виявлених неправильностей стосовно себе чи інших виборців. Зміст виявлених неправильностей може бути будь-яким; коментоване положення вказує на питання включення чи виключення певної особи зі списку виборців чи наявності або відсутності відмітки про постій-

ну нездатність виборця самостійно пересуватися лише як на приклади тих неправильностей, які можуть бути підставою для звернення. Іншими неправильностями можуть бути помилки в написанні прізвища, імені чи по батькові, хибна дата народження або неточності в зазначенні адреси виборця. Таким чином, звернення із заявою має за мету уточнення відомостей списку виборців.

Така заява подається до дільничної виборчої комісії або до органу ведення Державного реєстру виборців, який виготовив попередній список виборців. Наявність двох варіантів органу, що якого подається заява, має своє обґрунтування. З одного боку, дільнична виборча комісія не розглядає такої заяви по суті, а передає її до органу ведення Реєстру (див. коментар нижче), чим і обумовлена можливість звернення виборця до органу ведення Реєстру безпосередньо (тобто без посередництва дільничної виборчої комісії). З іншого боку, дільнична виборча комісія здебільшого значно доступніша для виборця, ніж орган ведення Реєстру, який знаходиться в районному центрі, а отже звернутися до дільничної виборчої комісії істотно легше. Таким чином виборець має вибір, до якого органу подавати свою заяву.

5. Як і право на ознайомлення з попереднім списком виборців, право на звернення з заявою щодо уточнення списку виборців є особистим правом. З цієї підстави частина четверта коментованої статті вимагає, щоб така заява до дільничної виборчої комісії чи до органу ведення Реєстру була подана ся виборцем *особисто*.

Проте коментоване положення зобов'язує дільничну виборчу комісію забезпечити прийняття (за зверненням виборця) заяви *в інший спосіб* у виборця, який у зв'язку з порушенням здоров'я (інвалідність, тимчасовий розлад здоров'я, вік) не може особисто прибути до приміщення дільничної виборчої комісії. Одним із можливих способів прийняття заяви у виборця є відвідання членом дільничної виборчої комісії місця проживання виборця (будинку, квартири). Зазначимо, що і в цьому випадку заява по суті подається особисто виборцем. Таке звернення виборця повинно бути обґрунтованим. Якщо похилий вік або постійна нездатність особи самостійно пересуватися не потребує підтвердження (відповідні відомості відображені в списку виборців), то факт тимчасового розладу здоров'я має бути підтверджений документально (наприклад, медична довідка про наявність тимчасового захворювання, що потребує дотримання постільного режиму).

Законодавчою новелою є встановлена коментованим положенням можливість подання заяви до органу ведення Реєстру за допомогою

електронних сервісів у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією (див. коментар до статті 18 цього Кодексу).

Постановою Центральної виборчої комісії № 201 від 25 серпня 2020 року<sup>278</sup> затверджено Порядок подання виборцем заяви про уточнення попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці з використанням мережі «Інтернет». Цей Порядок визначає процедуру подання виборцем заяви про уточнення попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці з використанням мережі. Відповідно до пункту 5 цього Порядку, заяву в електронній формі виборець подає до органу ведення Державного реєстру виборців за підписом, прирівняним до власноручного підпису згідно із Законом «Про електронні довірчі послуги», з використанням мережі «Інтернет» через ті ж електронні сервіси, розміщені на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії, за допомогою яких передбачено надсилання заяв щодо включення виборця до Реєстру, щодо зміни персональних даних виборця чи щодо неправильностей у Реєстрі стосовно іншої особи (статті 19–21<sup>1</sup> Закону «Про Державний реєстр виборців»). Відомості щодо особи виборця, який звертається із заявою, під час заповнення ним електронної форми перевіряються засобами автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» стосовно їх повноти та відповідності до ідентифікаційних даних виборця, що містяться у кваліфікованому сертифікаті відкритого ключа, на якому базується кваліфікований електронний підпис; тим самим встановлюється наявність в особи статусу виборця, а отже права на звернення з такою заявою.

Прийняття заяви органом ведення Реєстру засвідчується відповідним повідомленням, яке надсилається на вказану виборцем адресу електронної пошти. На цю ж адресу, а також на адресу особи, якої вона стосується (якщо заява виборця стосується іншої особи), висилається повідомлення про результати розгляду заяви.

Абзац другий частини четвертої вимагає подання разом із заявою виборця щодо неправильностей у списку виборців документів (їх копій), які є в розпорядженні виборця і які підтверджують зазначені в заяві відомості. Проте в разі звернення щодо неправильностей у персональних даних інших осіб виборець може не мати доступу до таких документів. Якщо йому відомо, у чийому розпорядженні є документи,

<sup>278</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 25 серпня 2020 року № 201 «Про Порядок подання виборцем заяви про уточнення попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці з використанням мережі «Інтернет». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0201359-20>.

які підтверджують зазначені в заяві відомості, це повинно бути вказано в заяві.

При поданні заяви в електронній формі копії документів подаються у сканованому вигляді у форматах JPEG (\*.jpg) або PDF (\*.pdf).

#### 6. Частина п'ята коментованої статті містить два приписи.

Перший припис визначає строк, протягом якого виборець може подати заяву щодо уточнення попереднього списку виборців, — не пізніше як за п'ять днів до дня голосування, тобто не пізніше останнього понеділка перед днем голосування. Оскільки у виборчому процесі строки обчислюються в календарних днях (див. коментар до статті 4 цього Кодексу), строк, встановлений коментованим положенням, закінчується о 24 годині останнього дня цього строку. Для забезпечення у повному обсязі права виборців звернутися з заявою про уточнення попередніх списків виборців дільничні виборчі комісії звичайних виборчих дільниць та органи ведення Державного реєстру виборців повинні в цей день забезпечити чергування своїх членів (працівників) до завершення встановленого строку (див. коментар до статті 24 цього Кодексу).

Встановлений строк звернення з заявою по суті визначає часові межі ознайомлення виборців з попередніми списками виборців; з огляду на час надання попередніх списків для загального ознайомлення, встановлений частиною першою коментованої статті, загалом для ознайомлення виборців з попередніми списками виборців законодавець відвів усього п'ять днів.

Водночас продовжити строк ознайомлення зі списками виборців не вбачається можливим через необхідність органам ведення Реєстру уточнити відомості про виборців, виготовити та передати дільничним виборчим комісіям уточнені списки виборців (див. коментар до статті 43 цього Кодексу).

7. Другий припис, що міститься в частині п'ятій коментованої статті, стосується розгляду дільничною виборчою комісією заяви щодо уточнення попереднього списку виборців у випадку, якщо виборець звернувся до виборчої комісії. Дільнична виборча комісія повинна розглянути отриману заяву протягом одного дня, тобто не пізніше наступного календарного дня після її отримання.

Заяву щодо уточнення списку виборців, подана після закінчення встановленого строку (тобто після останнього понеділка перед днем голосування), дільнична виборча комісія залишає без розгляду. Слід підкреслити, що суб'єкт залишення заяви без розгляду — власне комі-

сія, а не голова комісії чи інший її член. Тому про залишення заяви без розгляду має бути прийнята постанова комісії, а не лист голови чи іншого члена дільничної виборчої комісії.

8. Розгляд дільничною виборчою комісією заяви щодо уточнення списку виборців, поданої до комісії з дотриманням встановленого строку, має формальний характер, оскільки дільнична виборча комісія не уповноважена вирішувати питання формування списку виборців. Єдине рішення, яке може прийняти комісія у підсумку розгляду заяви, — передати заяву до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців.

Рішення виборчої комісії (у формі постанови) разом із заявою виборця та доданими до неї супровідними документами (копіями документів) передається до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців. Передання цих документів має відбуватися невідкладно, за можливості — того ж дня, з огляду на стислі строки уточнення списків виборців органом ведення Реєстру.

Коментоване положення передбачає, що виборцеві, який подав заяву, та особі, якої воно стосується (якщо така особа не є заявником), копія постанови надсилається не пізніше наступного дня після дня прийняття рішення дільничною виборчою комісією. Слід відзначити, що такий строк не узгоджується із загальним порядком, відповідно до якого копія постанови, прийнятої виборчою комісією, засвідчена головою виборчої комісії чи його заступником і секретарем виборчої комісії та скріплена печаткою виборчої комісії, видається суб'єктові виборчого процесу, якого вона стосується, на його вимогу не пізніше ніж через чотири години після її прийняття (див. коментар до статті 37 цього Кодексу).

9. Частина сьома, визначаючи спосіб дій органу ведення Державного реєстру виборців щодо розгляду заяв виборців стосовно уточнення списку виборців, має бланкетний характер, відсилаючи до Закону «Про Державний реєстр виборців», яким встановлено порядок розгляду звернень виборців щодо відомостей Реєстру. Такий порядок стосується всіх заяв виборців щодо уточнення списку виборців, як поданих безпосередньо до органу ведення Реєстру, так і переданих дільничними виборчими комісіями.

Частина третя статті 28 зазначеного Закону уточнює зазначений припис, встановлюючи, що орган ведення Реєстру, який отримав звернення виборців щодо уточнення списку виборців, вживає заходів, передбачених статтями 19, 20, та 20<sup>1</sup> цього Закону.

Порядок дій щодо розгляду заяви, якою оскаржується невключення виборця до списку виборців, визначений статтею 19 зазначеного Закону; заява, яка стосується неточностей персональних даних виборця в списку виборців розглядається в порядку, встановленому статтею 20 Закону. У разі, якщо заява виборця стосується інших осіб, вона розглядається у порядку, встановленому статтею 20<sup>1</sup> Закону.

Про результати розгляду заяви орган ведення Реєстру зобов'язаний повідомити особу, яка її подала, а також особу, якої заява стосувалася (якщо звернення виборця стосується іншої особи). Такий обов'язок покладається на відповідний орган ведення Реєстру не лише коментованою статтею, але й частиною третьою статті 28 Закону «Про Державний реєстр виборців». Повідомлення дільничної виборчої комісії про результат розгляду кожної заяви не передбачається; результати розгляду відображаються в уточненому списку виборців (див. коментар до статті 43 цього Кодексу), який отримує відповідна виборча комісія.

10. Поряд з адміністративним шляхом розгляду заяв виборців щодо неправильностей у попередньому списку виборців органом ведення Державного реєстру виборців можливий також судовий шлях. Оскільки здійснення судочинства регулюється окремим процесуальним законом (стосовно виборчих спорів, до яких належать і спори щодо уточнення списку виборців, — Кодексом адміністративного судочинства), частина восьма коментованої статті, яка передбачає можливість такого шляху, відсилає щодо визначення порядку звернення до зазначеного процесуального Кодексу. Особливості судового провадження у справах щодо уточнення списку виборців встановлені статтею 274 Кодексу адміністративного судочинства.

Насамперед слід звернути увагу на певні відмінності у визначенні суб'єкта ініціювання таких справ. На відміну від коментованої статті щодо суб'єкта права на подання заяви про уточнення списку виборців, право звернутися з адміністративним позовом про уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб, стаття 274 Кодексу адміністративного судочинства надає *кожному, хто має право голосу на відповідних виборах*. Відмінність цього визначення істотна під час місцевих виборів, на яких не кожен виборець за статусом має право голосу (див. коментар до статті 7 цього Кодексу).

Відповідно до статті 274 Кодексу адміністративного судочинства, справи щодо уточнення списків виборців розглядає місцевий загальний суд «за місцезнаходженням відповідної комісії». Очевидно, тут



ідеться про дільничну виборчу комісію виборчої дільниці, для якої складено попередній список виборців, щодо уточнення якого виник спір. Позовна заява щодо уточнення списку виборців подається до суду без сплати судового збору.

Стаття 274 Кодексу адміністративного судочинства встановлює спеціальні строки щодо звернення до суду щодо уточнення списку виборців та розгляду відповідних справ. Позовна заява може бути подана не пізніш як за два дні до дня голосування, тобто не пізніше останнього четверга перед голосуванням. Суд вирішує адміністративні справи щодо уточнення списку виборців у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування, а якщо позовна заява надійшла за два дні до дня голосування, — невідкладно. При розгляді такої справ суд обов'язково звертається до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення спірних відомостей про виборця. Орган ведення Реєстру повинен надати відповідь на такий запит невідкладно.

Відповідно до статей 274 та 371 Кодексу адміністративного судочинства, рішення суду щодо уточнення списку виборців виконуються негайно. Оскарження рішення суду щодо внесення змін у списки виборців в апеляційному порядку не перешкоджає його виконанню. Однак якщо апеляційна інстанція скасує рішення суду першої інстанції, здійснюється поворот виконання, і виконанню підлягає судове рішення, прийняте в апеляційній інстанції.

11. Частина дев'ята визначає спосіб і строки виконання рішення суду щодо внесення змін до списку виборців.

Обов'язок подати судові рішення до виконання покладається на виборця, який ініціював спір. Таке рішення подається виборцем до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців або до відповідної дільничної виборчої комісії, яка зобов'язана невідкладно передати таке рішення без розгляду до відповідного органу ведення Реєстру, не пізніш як за п'ять днів до дня голосування (не пізніше останнього понеділка перед днем голосування), тобто у строк, коли орган ведення Реєстру може врахувати зазначене судові рішення при виготовленні уточнених списків виборців (див. коментар до статті 43 цього Кодексу).

Після закінчення встановленого строку судові рішення може бути подане до відповідної виборчої комісії, яка зобов'язана його виконати шляхом внесення змін до уточненого списку виборців. Проте судові рішення може бути виконане лише до дня голосування (тобто до останньої суботи перед днем голосування включно), оскільки у день

голосування жодні зміни до списку виборців не вносяться (див. коментар до статті 44 цього Кодексу). Це не порушує прав виборця, зокрема принципу законних очікувань, оскільки строк подання судового рішення до виборчої комісії відомий виборцю заздалегідь.

### **Стаття 43. Уточнення попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці**

1. Орган ведення Державного реєстру виборців на підставі відомостей, поданих відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців», рішень відповідних виборчих комісій щодо утворення дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць (у частині включення членів дільничних виборчих комісій до списків виборців на відповідній спеціальній виборчій дільниці), за наслідками розгляду заяв виборців, повідомлень дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць про включення виборців до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці, на підставі заяв членів окружних та дільничних виборчих комісій, поданих відповідно до частини другої цієї статті, а також рішень судів, отриманих не пізніше як за п'ять днів до дня голосування, виготовляє уточнений список виборців.

2. Члени окружних та дільничних виборчих комісій не пізніше як за п'ять днів до дня голосування на загальнодержавних виборах подають до органу ведення Державного реєстру виборців за місцезнаходженням відповідної виборчої дільниці або за своєю виборчою адресою заяву про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси. Члени окружних виборчих комісій включаються до списку виборців на виборчій дільниці, найбільш наближеній до місцезнаходження відповідної окружної виборчої комісії. Члени дільничних виборчих комісій включаються до списку виборців на виборчій дільниці, де вони включені до складу виборчої комісії.

3. Орган ведення Державного реєстру виборців, який отримав від дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці, яка самостійно склала список виборців, відомості про включених до нього виборців, вносить до бази даних Державного реєстру виборців відповідні відмітки стосовно виборців, які не будуть голосувати за своїми виборчими адресами у зв'язку з їх включенням до списків виборців на інших виборчих дільницях.

4. Уточнені списки виборців для звичайних виборчих дільниць виготовляються органами ведення Державного реєстру виборців на паперовому носії в одному примірнику за формою, встановленою Центральною виборчою комісією, з дотриманням вимог, установлених статтею 39 цього Кодексу, та містять графу для підпису виборця за отримання виборчого бюлетеня.

5. Уточнені списки виборців передаються відповідним виборчим комісіям не пізніше як за два дні до дня голосування у порядку, встановленому цим Кодексом для передачі попередніх списків виборців на звичайних виборчих дільницях.

1. Коментована стаття встановлює порядок виготовлення уточнених списків виборців для звичайних виборчих дільниць органами ведення Державного реєстру виборців шляхом уточнення відомостей

про виборців та передання уточнених списків виборців дільничним виборчим комісіям

Частина перша коментованої статті визначає підстави для уточнення списків виборців на звичайних виборчих дільницях як відомості, отримані органом ведення Реєстру з відповідних джерел. Джерелами таких відомостей визначено:

- 1) подання органів, закладів, установ відповідно до Закону «Про Державний реєстр виборців»;
- 2) рішення відповідних виборчих комісій щодо утворення дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць (у частині включення членів дільничних виборчих комісій до списків виборців на відповідній спеціальній виборчій дільниці);
- 3) наслідки розгляду заяв виборців;
- 4) повідомлення дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць про включення виборців до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці;
- 5) судові рішення щодо уточнення списків виборців, отримані не пізніше як за п'ять днів до дня голосування;
- 6) заяви членів окружних та дільничних виборчих комісій звичайних виборчих дільниць.

Деякі із зазначених джерел відомостей конкретизовані Законом «Про Державний реєстр виборців», інші — коментованою статтею та іншими статтями цього Розділу.

2. Подання органів, установ, організацій здійснюються у порядку періодичного поновлення персональних даних Реєстру, як це визначено Законом «Про Державний реєстр виборців». Таке періодичне поновлення відомостей Реєстру проводиться щомісячно; однак, відповідно до частини першої статті 28 зазначеного Закону, під час виборчого процесу відповідні відомості, передбачені статтею 22 Закону, подаються до кожного органу ведення Реєстру за десять днів до дня голосування. Такі відомості стосуються періоду з дати останнього подання відомостей у порядку поновлення до дня, що передує дню їх подання. Таким чином, для підготовки відомостей відповідними органами, закладами, установами фактично береться до уваги проміжок часу менший, ніж один місяць; як правило, це 2–3-тижневий період. Тому обсяг цих відомостей відносно невеликий.

Істотна проблема цього шляху отримання відомостей для уточнення списку виборців полягає в тому, що орган ведення Реєстру використовує ці відомості без перевірки і без повідомлення про зміни, які вносяться на його підставі, виборців, яких вони стосуються. Тому ви-

никає реальна можливість, що виборець, який ознайомився з попереднім списком виборців і не знайшов у ньому неправильностей щодо себе, не знайде себе в уточненому списку виборців.

3. Стосовно заяв виборців, підсумки розгляду яких враховуються органами ведення Реєстру при уточненні списків виборців, необхідно розрізняти два види звернень: заяви виборців про уточнення попереднього списку виборців (див. коментар до статті 42 цього Кодексу) та заяви виборців про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси (див. коментар до статті 39 цього Кодексу). Хоча обидва види заяв подаються в ті ж строки (не пізніше останнього понеділка перед днем голосування), однак між ними існують істотні змістовні відмінності та різні наслідки.

По-перше, заява щодо уточнення попереднього списку виборців може стосуватися як самого заявника, так і сторонніх виборців. Натомість заява про зміну місця голосування стосується лише заявника.

По-друге, заява про уточнення списку виборця незалежно від її змісту (включення виборця, виключення виборця, уточнення інформації про виборця, зокрема щодо неможливості пересуватися самостійно) стосується лише тої виборчої дільниці, на якій виборця (заявника чи іншу особу) включено до попереднього списку виборців. Проте заява про зміну місця голосування, щодо якої прийнято позитивне рішення після складання попередніх списків виборців, спричиняє зміни як у списку виборців на дільниці, до якої віднесено виборця за його виборчою адресою (виключення виборця зі списку виборців), так і в списку виборців на іншій виборчій дільниці, де виборець буде голосувати (включення до списку виборців із відповідною відміткою; див. коментар до статті 39 цього Кодексу).

4. Члени дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць, призначених для голосування виборців з обмеженими можливостями пересуватися внаслідок режиму відповідних закладів чи установ чи фізичних умов перебування (див. коментар до статті 30 цього Кодексу), у день голосування не повинні відриватися від виконання своїх повноважень щодо забезпечення голосування виборців. За відсутності інституту дострокового голосування члени таких дільничних виборчих комісій не матимуть змоги проголосувати на звичайній виборчій дільниці за своєю виборчою адресою. З метою запобігання порушенню права голосу таких виборців передбачено включення членів дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць до списків виборців для голосування на відповідних спеціальних виборчих

дільницях (див. коментар до статті 45 цього Кодексу), а отже їм надається можливість голосувати на тій спеціальній дільниці, на якій вони є членами дільничної виборчої комісії.

Разом з тим треба взяти до уваги, що на місцевих виборах член дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці в стаціонарних закладах охорони здоров'я може бути включеним до списків виборців на зазначеній дільниці лише в тому разі, якщо він належить до відповідної територіальної громади.

Щоб забезпечити вимогу одноразового включення до списків виборців (див. коментар до статті 39), цих виборців необхідно виключити зі списків виборців на звичайних виборчих дільницях, до яких вони віднесені відповідно до своєї виборчої адреси. Таке виключення здійснює орган ведення Реєстру при уточненні списків виборців на звичайних виборчих дільницях на підставі рішень окружних (територіальних) виборчих комісій щодо утворення дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць чи зміни їх складу.

5. Повідомлення дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць про включення виборців до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці належить до підстав для уточнення попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці. Списки виборців на спеціальних виборчих дільницях, як правило, складають дільничні виборчі комісії на підставі фактів перебування таких виборців у стаціонарному закладі охорони здоров'я, на судні (кораблі), що перебуває в плаванні під Державним Прапором України, у військовій частині, дислокованій далеко від населених пунктів або в польових умовах (див. коментар до статті 45 цього Кодексу).

Щоб уникнути кратного включення таких виборців до списків виборців на різних (звичайній та спеціальній) виборчих дільницях, частина четверта статті 28 Закону «Про Державний реєстр виборців» зобов'язує дільничні виборчі комісії спеціальних виборчих дільниць, які самостійно складають списки виборців, невідкладно передавати відомості про виборців, включених до цього списку (у тому числі в порядку уточнення), а також про виборців, виключених із цього списку, до органу ведення Реєстру за своїм місцем знаходження. Такі відомості можуть передаватися безпосередньо або через відповідну окружну (територіальну) виборчу комісію. Орган ведення Реєстру вживає заходів у порядку уточнення списків виборців на звичайних виборчих дільницях для виключення зі списку виборців осіб, включених до списків на спеціальних виборчих дільницях, і навпаки, для поновлення в списку виборців на відповідних звичайних виборчих дільницях осіб, які ви-

ключені зі списків виборців на спеціальних виборчих дільницях. Такий підхід законодавця відповідає необхідності дотримання конституційного принципу рівного виборчого права, складовою якого, зокрема, є можливість використання виборцем права голосу лише на одній виборчій дільниці (див. коментар до статті 12 цього Кодексу).

Крім того, відповідно до частини третьої коментованої статті та частини п'ятої статті 28 Закону «Про Державний реєстр виборців», орган ведення Державного реєстру виборців, який отримав від дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці, що самостійно склала список виборців, відомості про включених до нього виборців, вносить до бази даних Державного реєстру виборців відповідні відмітки стосовно виборців, які не голосуватимуть за своїми виборчими адресами внаслідок їх включення до списків виборців на інших виборчих дільницях. Ця інформація певний час зберігається в базі даних Реєстру в групі службових персональних даних виборця.

6. Відповідно до статей 129 та 129<sup>1</sup> Конституції, судові рішення обов'язкові до виконання. Частина перша коментованої статті визначає, що виконання судового рішення щодо уточнення списків виборців забезпечує відповідний орган ведення Реєстру, враховуючи його при виготовленні уточненого списку виборців, за умови, що судове рішення отримане ним своєчасно, не пізніше останнього понеділка перед днем голосування. Слід зазначити, проте, що з огляду на строки звернення до суду щодо уточнення списків виборців (див. коментар до статті 42 цього Кодексу) та строки передання уточнених списків виборців дільничним виборчим комісіям (див. коментар нижче), законодавець міг би зменшити строк отримання органом ведення Реєстру судового рішення, яке має бути враховане при виготовленні уточнених списків виборців.

Коментована стаття не надає чіткої відповіді, що робити з виконанням судових рішень щодо уточнення списку виборців, які не могли бути подані до органу ведення Реєстру у визначений строк (останнього понеділка перед днем голосування), однак прийняті до дня голосування. З огляду на конституційний принцип обов'язковості судових рішень виконанням підлягають також і судові рішення щодо списків виборців, ухвалені менше ніж за п'ять днів до дня голосування. Механізмом їх виконання може бути внесення змін до уточненого списку виборців (див. коментар до статті 44 цього Кодексу).

7. На відміну від членів дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць, які включаються до списку виборців на «своїх»

дільницях на підставі рішень про їх призначення до складу виборчих комісій, для членів окружних виборчих комісій та дільничних виборчих комісій звичайних виборчих дільниць на загальнодержавних виборах передбачене застосування механізму тимчасової зміни місця їх голосування без зміни виборчої адреси у порядку, передбаченому частиною третьою статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» (див. коментар до статті 39 цього Кодексу). Необхідність застосування такого механізму обумовлена тим, що право бути членом виборчої комісії не обмежується вимогою проживання на певній території (див. коментарі до статті 34 цього Кодексу). Таким чином, сам факт включення виборця до складу окружної виборчої комісії чи дільничної виборчої комісії звичайної виборчої дільниці автоматично не змінює місця його голосування. У зв'язку з цим частина друга коментованої статті передбачає, що члени окружних виборчих комісій та дільничних виборчих комісій звичайних виборчих дільниць під час загальнодержавних виборів подають до відповідного органу ведення Реєстру (за своєю виборчою адресою або за місцем знаходження комісії) заяву про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси.

Для забезпечення умов користування власним правом голосу члени окружних виборчих комісій включаються до списку виборців на виборчій дільниці, найбільш наближеній до місця знаходження відповідної окружної виборчої комісії. Критерії такої наближеності визначає в кожному конкретному випадку безпосередньо відповідний орган Державного реєстру виборців, проте очевидно, що йдеться про фізичну відстань від приміщення окружної виборчої комісії до приміщення для голосування на виборчій дільниці. Члени дільничних виборчих комісій включаються до списку виборців на виборчій дільниці, де вони включені до складу виборчої комісії.

Проте для подання заяви про тимчасову зміну місця голосування встановлено граничний строк, який уможливує врахування такої заяви органом ведення Реєстру при уточненні списків виборців, — не пізніше як за п'ять днів до дня голосування (тобто не пізніше останнього понеділка перед днем голосування). Відтак можливість реалізації права голосу без перешкод для виконання своїх повноважень у виборчій комісії для особи, включеної на заміну до складу окружної чи дільничної виборчої комісії менше ніж за п'ять днів до дня голосування, ускладнена; ця проблема потребує додаткового законодавчого врегулювання.

8. Відповідно до частини четвертої коментованої статті, уточнені списки виборців для звичайних виборчих дільниць, як і попередні

списки виборці, виготовляються на паперовому носії в єдиному примірнику. Форма уточнених списків виборців повинна бути такою ж, як і для попередніх списків виборців (див. коментар до статті 39 цього Кодексу), з істотним доповненням, спричиненим тим, що уточнені списки виборців використовуються при проведенні голосування виборців: додатковою графою для підпису виборця за отримання виборчого бюлетеня. Така форма уточнених списків виборців встановлена Додатком 2 до постанови Центральної виборчої комісії № 124 від 25 червня 2020 року<sup>279</sup>.

9. Частина п'ята коментованої статті встановлює строк передання уточнених списків виборців, виготовлених органами ведення Реєстру, дільничним виборчим комісіям звичайних виборчих дільниць. Таке передання відбувається не пізніше як за два дні до дня голосування (тобто не пізніше останнього четверга до дня голосування) у тому ж порядку, який встановлено для передання попередніх списків виборців (див. коментар до статті 41 цього Кодексу): передання відбувається в приміщенні органу ведення Реєстру; від імені дільничної виборчої комісії уточнений список виборців отримують не менше ніж три члени комісії, один з яких — голова або заступник голови; факт передання списку виборців засвідчується актом за формою, встановленою Центральною виборчою комісією<sup>280</sup>, який складається у двох примірниках.

Такий же строк передання уточнених списків виборців дільничним виборчим комісіям встановлений частиною сьомою статті 28 Закону «Про Державний реєстр виборців». Встановлення ідентичних приписів двома різними законодавчими актами слід кваліфікувати як істотний недолік законодавчої техніки.

Уточнений список виборців — важливий виборчий документ, на підставі якого в день голосування члени дільничної комісії видають виборцям виборчі бюлетені. Його збереження покладається на дільничну виборчу комісію. Тому після отримання уточненого списку виборців і його доставлення до дільничної виборчої комісії список ви-

<sup>279</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 124 «Про форми списків виборців на виборчих дільницях та інших виборчих документів для підготовки та проведення голосування на виборах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0124359-20>.

<sup>280</sup> Додаток 16 до постанови Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 124 «Про форми списків виборців на виборчих дільницях та інших виборчих документів для підготовки та проведення голосування на виборах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0124359-20>.



борців має зберігатися в сейфі (металевій шафі) в робочому приміщенні дільничної виборчої комісії.

Як впливає з установленого строку передання уточнених списків виборців дільничним виборчим комісіям, орган ведення Реєстру має обмежений час — не більше ніж три дні — на опрацювання інформації, необхідної для уточнення списків виборців, та виготовлення уточнених списків виборців для всіх звичайних виборчих дільниць на територію, на яку поширюються його повноваження.

При визначенні членів дільничної виборчої комісії, які уповноважуються на отримання уточненого списку виборців від органу ведення Реєстру, слід мати на увазі, що приблизно в той же час (починаючи з останнього четверга до дня виборів) відбувається передання виборчих бюлетенів дільничним виборчим комісіям, яке відбувається в приміщенні відповідної окружної (під час загальнодержавних виборів) або територіальної (під час місцевих виборів) виборчої комісії. Ці два процеси повинні бути узгоджені як за складом членів комісії, які отримують такі документи, так і за часом, коли вони відбуваються.

#### **Стаття 44. Внесення змін до уточненого списку виборців дільничною виборчою комісією на звичайній виборчій дільниці**

1. *Зміни до уточненого списку виборців вносить голова або заступник голови та секретар дільничної виборчої комісії на підставі рішення суду, повідомлень органу ведення Державного реєстру виборців щодо усунення кратного включення виборця до списку виборців на цій виборчій дільниці. Такі зміни можуть бути внесені до 18 години останньої суботи перед днем голосування.*

2. *При включенні виборця до списку виборців на виборчій дільниці у порядку внесення змін до уточненого списку виборців відомості про нього, передбачені формою списку виборців, вносяться у кінці списку виборців. При цьому у графі «Примітки» зазначаються дата і номер рішення суду.*

3. *Виключення зі списку виборців осіб, які неправомірно включені до нього, здійснюється шляхом викреслення, що засвідчується записом «Виключено» та підписами голови або заступника голови і секретаря дільничної виборчої комісії у графі «Примітки». При цьому в зазначеній графі поруч із прізвищем виборця зазначаються дата і номер рішення суду або повідомлення органу ведення Державного реєстру виборців.*

4. *Дільнична виборча комісія при внесенні змін до уточненого списку виборців на підставі рішення суду невідкладно повідомляє відповідний орган ведення Державного реєстру виборців про включення виборця до списку виборців або виключення зі списку виборців.*

5. *У разі виявлення кратного включення виборця до уточнених списків виборців у зв'язку з надходженням повідомлення дільничної виборчої комісії про включен-*

ня виборця до списку виборців на іншій виборчій дільниці орган ведення Державного реєстру виборців, який отримав таке повідомлення, невідкладно повідомляє про це відповідну дільничну виборчу комісію, яка зобов'язана виключити такого виборця зі списку виборців на цій дільниці.

6. У день, що передує дню голосування, після внесення змін до уточненого списку виборців на підставі рішень судів, повідомлень органу ведення Державного реєстру виборців список виборців закривається шляхом закреслення незаповнених граф списку виборців для внесення прізвищ виборців таким чином, щоб унеможливити внесення до списку додаткових виборців, підписується головою або заступником голови і секретарем дільничної виборчої комісії та скріплюється печаткою дільничної виборчої комісії.

7. У день голосування зміни до уточненого списку виборців не вносяться.

8. Голова або заступник голови чи секретар дільничної виборчої комісії в день голосування виправляють неточності та технічні описки в уточненому списку виборців — неправильне написання прізвища, власного імені (усіх власних імен), по батькові (за наявності), дати народження, номера будинку, квартири місця проживання — у разі, якщо, незважаючи на такі технічні описки, є зрозумілим, що до списку виборців включено саме того виборця, який прибув на виборчу дільницю для голосування. Таке виправлення засвідчується підписом голови або заступника голови чи секретаря дільничної виборчої комісії у графі «Примітки».

9. Передбачені формою уточненого списку виборців відомості про виборців, включених чи виключених із нього, а також про виборців, стосовно яких до уточненого списку виборців були внесені зміни або виправлено у цьому списку неточності та технічні описки, передаються дільничною виборчою комісією відповідному органу ведення Державного реєстру виборців.

1. Процедури уточнення списків виборців, а також фактор часу (виготовлення списків за три дні до дня голосування) не можуть гарантувати їх абсолютної точності. Потреба деяких змін у списках виборців може виникнути в останні дні перед днем голосування, коли уточнені списки виборців уже виготовлені та передані дільничним виборчим комісіям. Коментована стаття встановлює підстави, порядок і строки внесення змін до уточнених списків виборців.

Частина перша визначає лише дві підстави, з яких до уточнених списків виборців на звичайних виборчих дільницях можуть бути внесені зміни:

- 1) судові рішення, надані дільничній виборчій комісії;
- 2) повідомлення органу Державного реєстру виборців.

За змістом зміни до уточненого списку виборців можуть полягати у:

- 1) включенні виборця до уточненого списку виборців;
- 2) виключенні виборця з уточненого списку виборців;

3) виправленні неточностей у персональних даних виборця, включеного до списку виборців.

Разом з тим коментований Кодекс не передбачає можливості виборцеві ознайомитися з уточненими списками виборців звичайної виборчої дільниці та, як наслідок, можливості оскаржити відомості, які виборець вважає неправильними. Враховуючи, що в основі відмінностей уточнених списків виборців від попередніх лежать відомості, надані органами, закладами, установами у порядку позачергового поновлення бази даних Державного реєстру виборців (див. коментар до статті 43 цього Кодексу), з якими виборець не був ознайомлений, фактично до дня голосування, коли виборець отримуватиме виборчий бюлетень, йому невідомо, в якому вигляді існує список виборців після уточнення, зокрема, чи включений він до уточненого списку виборців, навіть якщо він ознайомлювався з попереднім списком виборців і не виявив неправильностей. На практиці це призводить до ситуацій, коли деякі виборці в день голосування несподівано для себе виявляють, що їх немає в списку виборців на виборчій дільниці, хоча вони отримали іменне запрошення (див. коментарі до статей 40, 42 цього Кодексу), а отже протиправно позбавлені права голосу.

Таку ситуацію не можна вважати задовільною. Проблема полягає в процедурі уточнення списків виборців без повідомлення про це виборців, яких стосується уточнення. Це не відповідає статті 32 Конституції, частина третя якої закріплює право кожного громадянина знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не становлять державну чи іншу захищену законом таємницю. Зміст уточнених списків виборців публічний і жодної таємниці не містить; законодавець повинен вирішити цю проблему, гарантуючи дотримання конституційних прав громадян.

Частина перша коментованої статті визначає також суб'єкта, який вносить зміни до уточненого списку виборців. Таким суб'єктом є дві особи, які виконують ці дії спільно: голова (або заступник голови) та секретар дільничної виборчої комісії. З огляду на порядок формування складу дільничної виборчої комісії з представників різних суб'єктів подання (див. коментарі до статей 85, 141, 204 цього Кодексу) визначена коментованим положенням процедура внесення змін до уточненого списку виборців на звичайній виборчій дільниці покликана посилити гарантії законності. Однак при цьому залишається без відповіді питання, яким чином вносити зміни до уточненого списку виборців за обставин, коли посада секретаря дільничної виборчої комісії вакантна або секретар комісії відсутній, зокрема з поважних причин.

Частина перша коментованої статті встановлює строк, протягом якого можуть бути внесені зміни до уточнених списків виборців. Такі

дії можуть бути вчинені не пізніше 18 години останнього дня (суботи) перед днем голосування. Цей строк слід мати на увазі виборцям, які отримали судові рішення щодо внесення змін до списку виборців після закінчення строку подання такого рішення до органу ведення Реєстру: зазначене судові рішення має бути подане до відповідної дільничної виборчої комісії до закінчення строку, встановленого коментованим положенням. Зі змісту цього припису випливає, що судові рішення, подане після зазначеного строку, не буде взяте до уваги.

2. Частина друга коментованої статті визначає процедуру внесення зміни до уточненого списку виборців, яка полягає у *включенні* додаткового виборця до списку виборців на відповідній дільниці. Включення виборця до списку виборців може відбутися лише на виконання судового рішення

Відомості про виборця, який включається до уточненого списку виборців, передбачені формою списку виборців, вносяться *в кінці списку виборців* (на останньому аркуші в додатковому рядку). Такому виборцеві присвоюється наступний черговий номер у списку виборців. Отже, це єдиний випадок, коли окремі виборці, додатково включені до списку виборців, розміщені в списку виборців не поруч з іншими виборцями з такою ж виборчою адресою (див. коментар до статті 39 цього Кодексу).

При включенні такого виборця до списку в графі «Примітки» у відповідному рядку зазначаються дата прийняття судового рішення; крім того, коментоване положення вимагає зазначити *номер* відповідного судового рішення. Однак судові *рішення* не мають свого номера; номери присвоюються судовим справам (такий номер однаковий у всіх інстанціях судового розгляду) або судовим провадженням (такий номер присвоюється окремо в кожній інстанції). Найбільш адекватним у цьому випадку слід вважати зазначення в графі «Примітки» разом із датою прийняття судового рішення номера відповідної справи; за цими відомостями судові рішення можна знайти в Єдиному державному реєстрі судових рішень і переконатися в обґрунтованості та достовірності виконаних дій з включення виборця до списку виборців.

У разі некоректного зазначення стосовно виборця його прізвища, імені, по батькові, дати народження, адреси місця проживання чи відмітки про постійну нездатність самостійно пересуватися такі відомості також підлягають відповідним змінам (виправленням) з метою забезпечення достовірності відображеної в уточненому списку виборців інформації.

3. *Виключення зі списку виборців* осіб, які безпідставно або неправдоно включені до нього, може відбуватися з обох зазначених вище підстав — судового рішення чи повідомлення органу ведення Реєстру. Частина третя коментованої статті визначає процедуру виконання відповідних дій у цьому випадку.

Виключення виконується шляхом викреслення відповідного рядка списку виборців (усіх відомостей у цьому рядку). Така дія засвідчується записом «Виключено» та підписами голови (заступника голови) і секретаря дільничної виборчої комісії, які виконали ці дії, у графі «Примітки» у рядку відповідного виборця. У тій же графі зазначаються дата судового рішення і номер судової справи (а не номер рішення суду, не передбачений законодавством; див. коментар вище), якщо виключення проведено на виконання рішення суду, або дата і номер повідомлення (листа) органу ведення Державного реєстру виборців.

Звернемо увагу на відмінність у засвідченні внесення змін до уточненого списку виборців щодо включення і щодо виключення особи зі списку. У другому випадку виконані дії з виключення засвідчуються підписами посадових осіб, які виконали ці дії; у першому випадку такі підписи не передбачаються. Відмінність цих двох ситуацій полягає в тому, що у випадку протиправного виключення зі списку відповідний громадянин позбавляється права голосу; підписи дають змогу встановити осіб, які вчинили такі діяння.

4. Зміни до уточненого списку виборців вносяться на виконання судових рішень, які не були подані своєчасно (не пізніше як за п'ять днів до дня голосування; див. коментар до статті 42 цього Кодексу) до органу ведення Реєстру. У зв'язку з цим частина четверта коментованої статті передбачає, що після виконання рішення суду щодо включення виборця до списку виборців чи виключення особи зі списку виборців дільнична виборча комісія невідкладно повідомляє відповідний орган ведення Державного реєстру виборців про виконані дії та про судові рішення (дату його прийняття, номер справи), на підставі якого такі дії були виконані. Це необхідно для того, щоб Державний реєстр виборців мав актуальну інформацію щодо змісту персональних даних виборців та підстав їх включення чи невключення до списків виборців і міг врахувати ці відомості в базі даних Державного реєстру виборців.

5. Повідомлення Державного реєстру виборців, передбачені коментованою статтею, надсилаються після передання уточнених списків виборців органом ведення Державного реєстру виборців у разі виявлення включення виборця до уточнених списків виборців більш ніж

на одній виборчій дільниці (кратне включення виборця до списків виборців). Найбільш імовірними обставинами, які викликають подібні ситуації, є включення виборця до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці у стаціонарному лікувальному закладі менше ніж за п'ять днів до дня голосування (див. коментар до статті 45 цього Кодексу). Ситуація подвійного включення є порушенням принципів рівного виборчого права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу) та одноразового голосування, відповідно до яких виборець на відповідних виборах може використати своє право голосу лише один раз і лише на одній виборчій дільниці.

З метою виправлення такої ситуації орган ведення Державного реєстру виборців на підставі оцінки щодо реального місця перебування такого виборця невідкладно повідомляє про це відповідну дільничну виборчу комісію виборчої дільниці, зі списку виборців на якій зазначеного виборця необхідно виключити. Відповідно до частини п'ятої коментованої статті, дільнична виборча комісія, яка отримала таке повідомлення, зобов'язана виключити вказаного в ньому виборця зі списку виборців на цій дільниці.

6. Відповідно до коментованої статті, зміни до уточненого списку виборців можуть бути внесені до 18 години останньої суботи перед днем голосування. Частина шоста визначає процедуру закриття списку виборців, яка унеможливує подальше включення виборців до цього списку.

В останню суботу перед днем голосування, після внесення змін до уточненого списку виборців на підставі рішень судів, повідомлень органу ведення Державного реєстру виборців список виборців закривається. Закриття списку виборців відбувається шляхом закреслення незаповнених граф списку виборців для внесення прізвищ виборців (та інших граф у незаповнених рядках); таким чином, внесення відомостей у закреслені рядки неможливе.

Після закриття уточнений список виборців підписують на останньому аркуші в місцях, передбачених формою уточненого списку виборців на звичайній виборчій дільниці<sup>281</sup>, дві посадові особи — голова (або заступник голови) та секретар дільничної виборчої комісії, підписи яких скріплюються печаткою дільничної виборчої комісії. Після

---

<sup>281</sup> Див.: Додаток 2 до постанови Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 124 «Про форми списків виборців на виборчих дільницях та інших виборчих документів для підготовки та проведення голосування на виборах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0124359-20>.

цього уточнений список виборців готовий для використання в день голосування.

Формально дії голови (заступника голови) і секретаря дільничної виборчої комісії щодо закриття списку виборців на виборчій дільниці мають бути вчинені не раніше 18 години та не пізніше 24 години останньої суботи перед днем голосування. Проте оскарження до виборчої комісії вищого рівня чи до суду бездіяльності посадових осіб (членів) дільничної виборчої комісії в останній день перед днем голосування можливе лише до 22 години (див. коментарі до статей 64, 66 цього Кодексу). Якщо на 22 годину список виборців на звичайній виборчій дільниці не закрито, це не можна кваліфікувати як бездіяльність відповідних посадових осіб, оскільки строк вчинення відповідних дій на такий час не закінчився (щодо поняття бездіяльності див. коментар до статті 63 цього Кодексу); після 22 години оскарження дій чи бездіяльності цих посадових осіб неможливе.

Для уникнення такої суперечливої у правовому сенсі ситуації вбачається необхідність встановлення законодавчого строку щодо вчинення дій двома посадовими особами дільничної виборчої комісії стосовно закриття уточненого списку виборців, скажімо, до 20 години останньої суботи напередодні дня голосування. Це важливо для посилення гарантій реалізації права звернення зі скаргою до виборчої комісії вищого рівня чи з позовною заявою до суду.

7. Частина сьома коментованої статті забороняє внесення змін до уточненого списку виборців у день голосування (тобто після закриття списку виборців на виборчій дільниці).

Свого часу вітчизняне виборче законодавство дозволяло внесення виборців до списку виборців за рішенням суду; така практика зазнала серйозної критики з боку європейських експертів, зокрема Венеційської комісії. Пояснювальна доповідь до Кодексу належної практики у виборчих справах кваліфікувала таку практику як «вражаючий прояв лібералізму»<sup>282</sup>. Такий механізм служив джерелом численних зловживань і маніпуляцій, що призводило до порушень прав багатьох виборців, кандидатів і партій.

За чинним виборчим законодавством, за будь-яких обставин у день голосування зміни до уточненого списку виборців не вносяться, навіть якщо до дільничної виборчої комісії в день голосування буде по-

<sup>282</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), параграф 7.iv Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

дано рішення суду щодо внесення змін до уточненого списку виборців. Така заборона ґрунтується на принципі законних очікувань, відповідно до якого виборець, знаючи про законодавчо встановлений строк внесення змін до списку виборців, повинен усвідомлювати наслідки порушення цього строку. При цьому право виборця не порушується: оскільки судові рішення щодо уточнення списків виборців можуть бути прийняті не пізніше останнього четверга перед днем голосування і підлягають негайному виконанню (див. коментар до статті 42 цього Кодексу), у виборця, на користь якого прийнято рішення суду, є всі можливості своєчасно, до дня голосування, надати його до дільничної виборчої комісії.

8. Частина восьма коментованої статті встановлює виняток із зазначеного вище припису. В день голосування можливі ситуації, коли в уточненому списку виборців виявлені дрібні неточності та технічні описки (неправильне написання прізвища, власного імені, по батькові, дати народження, виборчої адреси — номери будинку чи квартири). Іноді такі неточності є наслідками описок (наприклад, зазначення року народження 1870) або походять із можливостей різного написання тотожних по суті імен чи прізвищ (наприклад, «Олександр» чи «Александр»; «Прокопів» чи «Прокопов») або назв вулиць (наприклад, «Жовтнева» чи «Октябрська»). Важливим моментом, який дає змогу уточнити відомості списку виборців такої природи, є те, що, попри такі технічні розходження, має бути зрозуміло, що до списку виборців включено саме того виборця, який прибув на виборчу дільницю для голосування. Очевидно, що це можливо за наявності одної-двох таких помилок чи описок.

У такій ситуації частина восьма коментованої статті надає повноваження одній з керівних посадових осіб виборчої комісії — голові, заступникові голови чи секретареві дільничної виборчої комісії — в день голосування виправляти виявлені неточності та технічні описки в уточненому списку виборців. Виправлення засвідчується підписом керівної посадової особи, яка його внесла, у графі «Примітки».

Слід, проте, мати на увазі, що коментоване положення не встановлює чітких критеріїв для визначення неточностей та технічних описок в уточненому списку виборців, які дають підставу для висновку, що до списку виборців включено саме того виборця, який прибув на виборчу дільницю для голосування. Такий висновок значною мірою ґрунтується на суб'єктивній оцінці відповідної посадової особи. Зазначена дискреція містить ознаки порушення принципу правової визначеності — складової принципу верховенства права.



9. Зміни в уточненому списку виборців, внесені дільничною виборчою комісією після отримання уточненого списку виборців від органу ведення Державного реєстру виборців на виконання судових рішень чи в порядку виправлення дрібних неточностей чи технічних описок, дільнична виборча комісія виконує самостійно. Однак такі зміни стосуються персональних даних відповідних виборців, які повинні бути відображені в базі даних Державного реєстру виборців.

У зв'язку з цим відповідні відомості про виборців, включених до списку чи виключених з нього дільничною виборчою комісією, а також про виборців, стосовно яких до уточненого списку виборців були внесені зміни або виправлено в цьому списку неточності та технічні описки, обов'язково передаються дільничною виборчою комісією відповідному органу ведення Державного реєстру виборців. Така вимога, встановлена частиною дев'ятою коментованої статті та частиною восьмою статті 28 Закону «Про Державний реєстр виборців», покликана усунути виявлені помилки та неточності, щоб забезпечити належну повноту, точність та актуальність відомостей Державного реєстру виборців.

Порядок опрацювання органом ведення Реєстру відомостей, повідомлених дільничними виборчими комісіями внаслідок внесення змін до уточненого списку виборців, встановлений статтею 23 Закону «Про Державний реєстр виборців».

Зі змісту коментованого припису випливає, що такі відомості передаються дільничною виборчою комісією після дня голосування. У зв'язку з цим доцільно було б встановити строк виконання цього повноваження.

Зауважимо, що в частині повідомлень про зміни в уточненому списку виборців, внесені на виконання судових рішень, коментоване положення по суті повторює припис частини четвертої цієї ж статті (див. коментар вище).

### **Стаття 45. Складання та уточнення списків виборців на спеціальних виборчих дільницях**

*1. Для спеціальних виборчих дільниць, утворених в установах виконання покарань, попередні та уточнені списки виборців складаються органами ведення Державного реєстру виборців, які передаються в порядку та строки, встановлені цим Кодексом для передачі списків виборців на звичайних виборчих дільницях.*

*2. На спеціальних виборчих дільницях, утворених у стаціонарних закладах охорони здоров'я, на судах, які перебувають у день виборів у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України, у слідчих ізоляторах та інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пе-*

ресування, списки виборців складаються не пізніше як за сім днів до дня голосування відповідними дільничними виборчими комісіями за формою, встановленою Центральною виборчою комісією, на підставі відомостей, поданих керівниками відповідних закладів, установ, полярної станції України, капітанами суден, де утворені такі виборчі дільниці.

3. Відомості, зазначені у частині другій цієї статті, подаються в одному примірнику за підписом керівника відповідного закладу, установи, полярної станції України, капітана судна і засвідчуються відповідною печаткою. Керівник відповідного закладу, установи, полярної станції України, капітан судна забезпечує подання та достовірність зазначених відомостей дільничній виборчій комісії не пізніше як за дев'ять днів до дня голосування.

4. Подання вноситься за формою, встановленою Центральною виборчою комісією, та повинно містити стосовно кожного виборця відомості про:

- 1) прізвище, власне ім'я (усі власні імена), по батькові (за наявності);
- 2) дату народження (число, місяць, рік);
- 3) виборчу адресу (без зазначення поштового індексу країни проживання чи перебування);
- 4) відмітка про постійну нездатність пересуватися самостійно (за наявності підстав) — у графі «Примітки».

Виборці, які повинні залишити стаціонарний заклад охорони здоров'я до дня голосування, до таких відомостей та до списку виборців на відповідній спеціальній виборчій дільниці не включаються.

5. До списку виборців, який складається на спеціальній виборчій дільниці для проведення голосування на місцевих виборах, включаються виборці, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах.

Дільнична виборча комісія спеціальної виборчої дільниці вносить виборця до списку виборців із зазначенням у графі «Примітки» його права на отримання виборчого бюлетеня на кожних відповідних місцевих виборах.

6. Після складення списку виборців на спеціальній виборчій дільниці дільнична виборча комісія невідкладно передає відомості про включених до нього виборців органу ведення Державного реєстру виборців за своїм місцезнаходженням.

Зміст списку виборців на виборчій дільниці, утвореній на судні, що перебуває у плаванні під Державним Прапором України, чи на полярній станції України, передається за допомогою технічних засобів зв'язку відповідній окружній виборчій комісії, яка негайно передає їх органу ведення Державного реєстру виборців за своїм місцезнаходженням.

7. У разі якщо виборець прибув до стаціонарного закладу охорони здоров'я менш як за десять днів до дня голосування, але більш як за два дні до дня голосування, відповідна дільнична виборча комісія уточнює список виборців, включаючи виборця до списку виборців на підставі відомостей, поданих невідкладно керівником відповідного закладу, підпис якого засвідчується печаткою відповідного закладу.

8. Виборець, який прибув до стаціонарного закладу охорони здоров'я в тому населеному пункті, в якому він проживає, може звернутися до виборчої комісії звичайної виборчої дільниці, на якій він включений до списку виборців, щодо можливості проголосувати за місцем свого перебування в порядку та строки, встановлені

ні цим Кодексом. У такому разі до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці він не включається.

9. У разі утворення спеціальної виборчої дільниці у винятковому випадку список виборців складається дільничною виборчою комісією не пізніше як за сім днів до дня голосування на підставі відомостей, поданих керівником відповідного закладу, установи, капітаном судна, командиром військової частини (формування). Зазначені відомості подаються не пізніше як за вісім днів до дня голосування в одному примірнику за підписом керівника закладу, установи, капітана судна, командира військової частини (формування) і засвідчуються відповідною печаткою. Після складення списку виборців на такій виборчій дільниці дільнична виборча комісія невідкладно передає відомості про виборців, включених до цього списку, органу ведення Державного реєстру виборців за своїм місцезнаходженням.

10. Виборець має право особисто звернутися із заявою до дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці або безпосередньо до суду щодо уточнення списку виборців.

11. Заява, зазначена у частині десятій цієї статті, може бути подана до відповідної дільничної виборчої комісії не пізніше як за два дні до дня голосування. Така заява розглядається виборчою комісією невідкладно. За результатом розгляду заяви дільнична виборча комісія зобов'язана прийняти рішення про внесення змін до списку виборців або мотивоване рішення про відмову у задоволенні заяви. Копія рішення видається виборцю у день його прийняття. Заява, подана до виборчої комісії після зазначеного строку, залишається без розгляду.

12. Адміністративний позов про уточнення списку виборців може бути поданий до суду у порядку і строки, встановлені Кодексом адміністративного судочинства України.

13. При внесенні змін до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці дільнична виборча комісія спеціальної виборчої дільниці невідкладно передає відомості про виборців, включених до списку виборців або виключених зі списку, відповідному органу ведення Державного реєстру виборців.

14. У разі отримання таких відомостей менш як за п'ять днів до дня голосування та виявлення кратного включення виборця до списку виборців на іншій виборчій дільниці орган ведення Державного реєстру виборців невідкладно повідомляє про це відповідну дільничну виборчу комісію.

15. Члени дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці, які мають право голосу на відповідних виборах, включаються до списку виборців на цій виборчій дільниці на підставі рішення відповідної виборчої комісії щодо утворення дільничної виборчої комісії цієї спеціальної виборчої дільниці.

16. У день, що передує дню голосування, після внесення змін відповідно до цієї статті список виборців на спеціальній виборчій дільниці закривається шляхом закреслення незаповнених граф списку виборців для внесення прізвищ виборців таким чином, щоб унеможливити внесення до списку додаткових виборців, підписується головою або заступником голови і секретарем дільничної виборчої комісії та скріплюється печаткою дільничної виборчої комісії.

17. У день голосування зміни до уточненого списку виборців не вносяться.

18. Голова або заступник голови чи секретар дільничної виборчої комісії у день голосування виправляють неточності та технічні описки в уточненому списку виборців — неправильне написання прізвища, власного імені (усіх власних імен), по батькові (за наявності), дати народження, номера будинку, квартири місця проживання — у разі, якщо, незважаючи на такі технічні описки, є зрозумілим, що до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці включено саме того виборця, який прибув для голосування. Таке виправлення засвідчується підписом голови або заступника голови чи секретаря дільничної виборчої комісії у графі «Примітки».

1. Коментована стаття визначає порядок складання й уточнення списків виборців на спеціальних виборчих дільницях. При цьому слід мати на увазі принципову відмінність між двома категоріями спеціальних виборчих дільниць.

Відповідно до статті 8 Закону «Про Державний реєстр виборців», для виборців, які відбувають покарання у вигляді арешту, позбавлення або обмеження волі, виборчою адресою, зафіксованою в персональних даних таких виборців у базі даних Державного реєстру виборців, є адреса відповідної установи виконання покарань. У зв'язку з цим як частина перша коментованої статті, так і частина шоста статті 28 Закону «Про Державний реєстр виборців» визначають суб'єктом складання й уточнення списків виборців для таких спеціальних виборчих дільниць відповідний орган ведення Державного реєстру виборців та поширюють на його дії порядок складання та передання дільничним виборчим комісіям списків виборців, визначений для звичайних виборчих дільниць (див. коментарі до статей 39, 41, 43 цього Кодексу). Форми списків виборців на таких спеціальних виборчих дільницях затверджені додатками № 4 (попередні списки виборців) та № 5 (уточнені списки виборців) до постанови Центральної виборчої комісії № 124 від 25 червня 2020 року<sup>283</sup>, а форми актів передання попередніх та уточнених списків виборців від органу ведення Державного реєстру виборців до дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці, утвореної в установі виконання покарань, встановлені відповідно додатками 17 та 18 до зазначеної постанови. Додатком 20 до цієї ж постанови Центральної виборчої комісії встановлена форма акта про передання списку виборців до такої дільничної виборчої комісії в разі проведення повторного голосування; по суті єдина особливість списків для повторного голосування порівняно зі списками для голосування в день виборів — їхня назва і дата проведення голосування.

<sup>283</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 124 «Про форми списків виборців на виборчих дільницях та інших виборчих документів для підготовки та проведення голосування на виборах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0124359-20>.

Як і на звичайних виборчих дільницях, попередні списки виборців на спеціальних виборчих дільницях в установах виконання покарань не містять, а уточнені списки виборців містять графу «Підпис виборця».

Особливістю процедури складання й уточнення списків виборців на спеціальних виборчих дільницях, утворених в установах виконання покарань, є те, що надання таких списків виборців для загального ознайомлення та ініціювання спорів (як адміністративних, так і судових) стосовно змісту персональних даних виборців, включених до цих списків, коментованою статтею не передбачено.

2. Відповідно до частини другої коментованої статті, на всіх інших спеціальних виборчих дільницях — у стаціонарних закладах охорони здоров'я, на судах (кораблях), які перебувають у день виборів у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, у слідчих ізоляторах, а також у військових частинах, дислокованих на значній відстані від населених пунктів, у яких утворюються звичайні виборчі дільниці, на лінії розмежування в зоні операції Об'єднаних сил у Донецькій та Луганській областях чи в інших умовах бойового чергування — списки виборців складають відповідні дільничні виборчі комісії.

Оскільки база даних Державного реєстру виборців не містить відомостей щодо перебування виборців у зазначених закладах, установах та інших місцях, які обмежують можливості виборців пересуватися, джерелом відомостей про виборців при складанні списків виборців на таких спеціальних дільницях є подання керівників відповідних закладів, установ, полярної станції України, капітанів суден, командирів військових частин, де утворені такі виборчі дільниці.

Коментована стаття не передбачає двоетапного складання списків виборців (попередні та уточнені) на спеціальних виборчих дільницях. Список виборців на такій дільниці складається за формою, встановленою Додатком 3 до постанови Центральної виборчої комісії № 124 від 25 червня 2020 року, а в разі призначення повторного голосування — за формою, встановленою Додатком 9 до зазначеної постанови. Звернемо увагу, що форма такого списку відразу передбачає графу для підпису виборця за отримання виборчого бюлетеня.

Частина друга коментованої статті встановлює відносно пізній строк складання списків виборців дільничною виборчою комісією спеціальної виборчої дільниці — не пізніш ніж за сім днів до дня голосування, тобто передостанньої суботи перед днем голосування.

3. Частина третя коментованої статті встановлює вимоги щодо оформлення, змісту подання відповідної керівної особи і строку його внесення.

Відомості про виборців, які перебувають на час проведення виборів у відповідному закладі, установі, на полярній станції України, на судні (кораблі), у військовій частині, подаються в письмовому вигляді на паперовому носії в одному примірнику за підписом відповідної керівної особи і засвідчуються відповідною печаткою.

Від зазначеного подання залежить зміст списку виборців, а отже можливість реалізації виборцем свого права голосу в день голосування; тому коментоване положення покладає на відповідну керівну особу обов'язок не лише своєчасно зробити подання, але й забезпечити достовірність відомостей про виборця, передбачених формою подання.

З урахуванням строку складання і виготовлення списків виборців на спеціальній виборчій дільниці (див. коментар вище) таке подання повинно бути внесене до дільничної виборчої комісії не пізніше як за дев'ять днів до дня голосування (не пізніше передостаннього четверга перед днем голосування). Такий строк внесення подання по суті означає, що дільнична виборча комісія повинна скласти та виготовити список виборців протягом двох днів.

4. Частина четверта коментованої статті встановлює вимоги до подання керівних посадових осіб з відомостями виборців, доручаючи Центральній виборчій комісії встановити його форму. Така форма встановлена Додатком 14 до згаданої вище постанови Центральної виборчої комісії № 124 від 25 червня 2020 року.

Зазначена форма подання враховує вимоги коментованого положення щодо зазначення змісту відомостей про виборців, які повинні бути відображені у відповідних графах подання:

- 1) прізвище, власне ім'я (усі власні імена), по батькові (за наявності);
- 2) дата народження (число, місяць, рік);
- 3) виборча адреса (без зазначення поштового індексу країни проживання чи перебування);
- 4) відмітка про постійну нездатність пересуватися самостійно (за наявності підстав) — у графі «Примітки».

Обсяг цих відомостей такий же, як і у випадку списків виборців на звичайних виборчих дільницях (див. коментар до статті 39 цього Кодексу).

При внесенні подання і при складанні списків виборців потрібно враховувати, що виборці, які повинні залишити стаціонарний заклад

охорони здоров'я до дня голосування, до таких відомостей та до списку виборців на відповідній спеціальній виборчій дільниці не включаються. Зазначена вимога абзацу другого частини четвертої коментованої статті впливає з необхідності забезпечити можливість голосування таких виборців на звичайних виборчих дільницях за їхніми виборчими адресами за умови дотримання вимоги одноразового включення виборця до списків виборців (див. коментар до статті 39 цього Кодексу).

Передбачене коментованим положенням зазначення постійної нездатності окремих виборців самостійно пересуватися означає, що такому виборцеві має бути надана можливість проголосувати не в приміщенні для голосування на спеціальній виборчій дільниці, а за місцем його перебування у відповідному закладі чи установі. Така ж можливість проголосувати за місцем перебування на цій дільниці надається виборцеві, який за станом здоров'я *тимчасово* нездатний самостійно пересуватися (див. коментарі до статей 119, 174, 249 цього Кодексу). Особливо актуальна така можливість у стаціонарних закладах охорони здоров'я для виборців, які змушені дотримуватися постільного режиму.

5. Частина п'ята коментованої статті встановлює особливості складання списків виборців під час місцевих виборів на спеціальних виборчих дільницях у стаціонарних закладах охорони здоров'я — єдиному виді спеціальних виборчих дільниць, які використовуються під час місцевих виборів (див. коментар до статті 30 цього Кодексу). Оскільки не всі виборці за статусом мають право голосу на місцевих виборах, а ті, що мають право голосу, можуть його реалізувати лише в межах відповідної громади чи адміністративно-територіальної одиниці (див. коментар до статті 7 цього Кодексу), до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці повинні включатися лише ті виборці, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах.

У деяких випадках виборець може реалізувати своє право голосу не на всіх місцевих виборах, які проводяться за місцем знаходження відповідного стаціонарного закладу охорони здоров'я. Наприклад, виборець, який лежить у стаціонарній обласній лікарні, яка знаходиться в обласному центрі, зможе голосувати лише на виборах депутатів обласної ради, якщо він належить до територіальної громади іншого району тієї ж області, але не матиме права голосу і не може отримати виборчий бюлетень для голосування на виборах міського голови, депутатів міської та районної рад. У такому випадку виборець включається до списку виборців під час чергових місцевих виборів; однак для уникнення його протиправного голосування на виборах, на яких він не має права голо-

су, абзац другий частини п'ятої коментованої статті передбачає зазначення в графі «Примітки» напроти прізвища такого виборця, на яких саме місцевих виборах він має право отримати виборчий бюлетень, а на яких — ні.

6. Складання списків виборців на спеціальних виборчих дільницях без використання відомостей Державного реєстру виборців містить потенційну загрозу порушення конституційного принципу рівного виборчого права, зокрема запобігання випадкам одночасного включення виборців до списків на звичайній та спеціальній виборчих дільницях. З метою уникнення таких протиправних ситуацій частина шоста коментованої статті передбачає певні запобіжники.

По-перше, після складення списку виборців на спеціальній виборчій дільниці дільнична виборча комісія невідкладно передає відомості про включених до нього виборців органу ведення Державного реєстру виборців за своїм місцем знаходження.

По-друге, зміст списку виборців із загальнодержавних виборів на виборчій дільниці, утвореній на судні (кораблі), що перебуває в плаванні під Державним Прапором України, чи на полярній станції України, передається за допомогою технічних засобів зв'язку відповідній окружній виборчій комісії, яка негайно передає ці відомості органу ведення Державного реєстру виборців за своїм місцем знаходження.

Подібні повідомлення — підстава для виключення виборця зі списків на звичайній виборчій дільниці в порядку процедури уточнення списків виборців звичайних виборчих дільниць (див. коментар до статті 43 цього Кодексу).

7. Законодавець не передбачив складання для спеціальної виборчої дільниці окремо попереднього та уточненого списків виборців (за винятком дільниць, утворених в установах виконання покарань, де списки виборців складають відповідні органи ведення Державного реєстру виборців). Проте це не означає, що список виборців, складений дільничною виборчою комісією спеціальної виборчої дільниці, не потребує уточнення. Зокрема, специфіка стаціонарних закладів охорони здоров'я не виключає появи в ньому нових пацієнтів-виборців після складення списків виборців; у деяких випадках окремі виборці можуть непередбачувано покинути такий заклад останнього тижня перед днем голосування. Відтак необхідна актуалізація складених списків виборців.

Для вирішення цієї проблеми частина сьома коментованої статті встановлює порядок уточнення списків виборців, складених на спе-



ціальній виборчій дільниці в стаціонарному закладі охорони здоров'я. Виборець включається до списку виборців на такій виборчій дільниці у порядку уточнення, якщо він прибув до стаціонарного закладу охорони здоров'я пізніше ніж за десять днів до дня голосування (тобто після внесення керівником закладу до дільничної виборчої комісії подання, на основі якого склався список виборців), однак не пізніше ніж за два дні до дня голосування (тобто не пізніше останнього четверга перед днем голосування). Для цього керівник закладу повинен невідкладно надати до дільничної виборчої комісії відомості про такого виборця, передбачені формою подання (див. коментар вище), у письмовій формі за своїм підписом, засвідченим печаткою закладу. На підставі такого додаткового подання комісія включає зазначеного виборця до списку виборців, додаючи його персональні дані в кінці списку. Виходячи з установлених строків, можна дійти висновку, що невідкладність у цій ситуації означає внесення додаткового подання керівником стаціонарного закладу охорони здоров'я до дільничної виборчої комісії в день госпіталізації пацієнта.

Встановлений крайній строк включення виборця до списку виборців на такій спеціальній виборчій дільниці обумовлений необхідністю передати відомості про такого виборця до органу ведення Реєстру з тим, щоб останній встиг повідомити дільничну виборчу комісію звичайної виборчої дільниці за виборчою адресою такого виборця про необхідність його виключення зі списку виборців з метою уникнення кратного включення (див. коментар до статті 44 цього Кодексу).

8. Частина восьма коментованої статті регулює окремий випадок, коли виборець госпіталізується до стаціонарного закладу охорони здоров'я в тому ж населеному пункті (як правило, місті), в якому він проживає (має виборчу адресу). Такий виборець може звернутися до дільничної виборчої комісії звичайної виборчої дільниці, до якої віднесена його виборча адреса і де він включений до списку виборців, з заявою про бажання проголосувати за місцем його перебування (див. коментарі до статей 119, 174, 249 цього Кодексу).

Якщо виборець скористався цією можливістю, до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці він не включається. Натомість дільнична виборча комісія звичайної виборчої дільниці, де такий виборець включений до списку виборців, зобов'язана забезпечити його голосування за місцем перебування виборця — в стаціонарному закладі охорони здоров'я.

Цей механізм дає змогу забезпечити голосування виборцям, які поступають до стаціонарного закладу охорони здоров'я після завер-

шення строку включення виборців до списку на спеціальній виборчій дільниці — в останню п'ятницю перед днем голосування, якщо такий виборець встигає своєчасно (до 20 години п'ятниці) звернутися до дільничної виборчої комісії звичайної виборчої дільниці.

9. Тимчасова спеціальна виборча дільниця може бути утворена у винятковому випадку не пізніше як за десять днів до дня голосування (див. коментар до статті 30 цього Кодексу). Частина дев'ята коментованої статті визначає порядок і строки складання списку виборців на такій дільниці.

У цьому випадку особливістю є лише дещо скорочений (порівняно із загальним випадком спеціальної виборчої дільниці) строк внесення подання керівної посадової особи щодо відомостей про виборців, які перебувають у закладі, установі, на судні (кораблі), у військовій частині: таке подання вноситься не пізніш як за вісім днів до дня голосування (не пізніше передостанньої п'ятниці до дня голосування). Складання списків виборців дільнична виборча комісія повинна завершити, як і в загальному випадку, за сім днів (не пізніше передостанньої суботи) до дня голосування, тобто протягом одного дня.

Для забезпечення одноразового включення виборців до списків виборців невідкладно після складення списку виборців на такій виборчій дільниці дільнична виборча комісія передає відомості про виборців, включених до цього списку, до органу ведення Державного реєстру виборців за своїм місцем знаходження.

10. Коментована стаття не передбачає (хоча й не забороняє) загального ознайомлення зі списками виборців на спеціальних виборчих дільницях, принаймні тоді, коли таке ознайомлення загалом можливе, зокрема на дільницях, утворених у стаціонарних закладах охорони здоров'я. Цю законодавчу прогалину доцільно заповнити. Проте, застосовуючи аналогію права, слід вважати дозволеним ознайомлення будь-якого виборця зі списком виборців на спеціальній виборчій дільниці, крім, можливо, виборчих дільниць, утворених у місцях дислокації військових частин (формувань), а також виборчих дільниць, утворених на судах (кораблях), що перебувають у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, позбавлених фізичних можливостей загального доступу.

Однак у всякому разі виборець може скористатися своїм правом, закріпленим у частині третій статті 32 Конституції, і ознайомитися принаймні з відомостями про себе, зазначеними у списку виборців, складеному дільничною виборчою комісією.

Лише такими можливостями може бути обґрунтоване право виборця, закріплене в частині десятій коментованої статті, особисто звернутися із заявою до дільничної виборчої комісії чи з позовом до суду стосовно уточнення списку виборців. Важливо, що коментований припис не містить обмеження предмета уточнення відомостями лише щодо виборця — суб'єкта звернення.

Таким чином, як і в випадку звичайних виборчих дільниць (див. коментар до статті 42 цього Кодексу), для виборця існує два шляхи звернення щодо уточнення списку виборців на спеціальній виборчій дільниці — адміністративний та судовий. Вибір шляху звернення робить сам виборець на власний розсуд.

11. Частина одинадцята коментованої статті встановлює строки та порядок реалізації адміністративного шляху звернення щодо уточнення списку виборців на спеціальній виборчій дільниці.

Виборець може подати заяву щодо уточнення списку виборців до відповідної дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої комісії не пізніше як за два дні до дня голосування (останнього четверга перед днем голосування). На відміну від дільничної виборчої комісії звичайної виборчої дільниці, дільнична комісія спеціальної виборчої дільниці — суб'єкт складання списку виборців, а отже уповноважена розглядати заяви виборців щодо уточнення списку виборців.

У зв'язку з край обмеженими строками (див. коментар вище) дільнична виборча комісія зобов'язана розглянути таку заяву невідкладно. Зміст вимоги невідкладності розгляду (обов'язково в день надходження заяви чи може бути розглянута наступного дня) має встановити у відповідних роз'ясненнях Центральна виборча комісія.

За результатом розгляду заяви дільнична виборча комісія зобов'язана прийняти рішення про внесення зміни до списку виборців або, якщо клопотання виборця безпідставне та не ґрунтується на положеннях закону, мотивоване рішення про відмову в задоволенні заяви. Рішення комісії оформляється у вигляді постанови; копія постанови видається виборцеві в день її прийняття (див. коментар до статті 37 цього Кодексу). Заява виборця, подана до виборчої комісії після встановленого строку (менше ніж за два дні до дня голосування), не розглядається комісією по суті, а залишається без розгляду, про що також ухвалюється постанова комісії.

12. Частина дванадцята коментованої статті, покликана визначити порядок звернення до суду щодо уточнення списку виборців, має бланкетний характер. Порядок і строки звернення до суду в таких

справах визначені статтею 274 Кодексу адміністративного судочинства і не містять відмінностей, пов'язаних з типом виборчої дільниці — звичайна чи спеціальна (див. коментар до статті 42 Виборчого кодексу). Адміністративні справи щодо уточнення списку виборців підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам за місцем знаходження дільничної виборчої комісії (абзац третій пункту 2 частини першої статті 20, частина друга статті 274 Кодексу адміністративного судочинства). Рішення суду в таких справах, прийняті у першій інстанції, підлягають негайному виконанню (частина п'ята статті 274 Кодексу адміністративного судочинства), хоча й можуть бути оскаржені в апеляційному порядку.

13. Частина тринадцята коментованої статті зобов'язує дільничну виборчу комісію спеціальної виборчої дільниці невідкладно передавати відомості про виборців, включених до списку виборців або виключених зі списку виборців на цій виборчій дільниці у порядку уточнення, до органу ведення Державного реєстру виборців за місцем знаходження дільниці. Як і первинне передання відомостей невідкладно після складання списків виборців (див. коментар вище), передбачене коментованим положенням передання спрямоване на уникнення кратного включення виборця до списків виборців на різних виборчих дільницях та, отже, порушення принципу рівного виборчого права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу).

У разі отримання таких відомостей за п'ять днів до дня голосування чи раніше (тобто не пізніше останнього понеділка перед днем виборців) орган ведення Реєстру використовує отримані відомості при уточненні списків виборців на звичайних виборчих дільницях (див. коментар до статті 43 цього Кодексу).

14. Якщо відомості про включення виборця до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці отримані органом ведення Реєстру менш як за п'ять днів до дня голосування (після останнього понеділка до дня голосування), відповідно до частини чотирнадцятої коментованої статті, орган ведення Реєстру застосовує механізм невідкладного повідомлення дільничних виборчих комісій про кратні включення виборців до списків виборців на різних виборчих дільницях, чим зобов'язує дільничну виборчу комісію звичайної виборчої дільниці, до якої віднесено виборця за його виборчою адресою, виключити такого виборця зі списку виборців на цій звичайній виборчій дільниці.

Складніша ситуація виникає у випадку отримання органом ведення Реєстру після останнього понеділка до дня голосування повідом-

лення про виключення виборця зі списку виборців на спеціальній виборчій дільниці. Оскільки такий виборець попередньо був включений до списку виборців на спеціальній дільниці і відповідні відомості були надіслані органу ведення Реєстру, такого виборця не було включено до уточнених списків виборців на звичайній виборчій дільниці за його виборчою адресою. Однак коментованим Кодексом не передбачено можливості включення (відновлення) виборця у списку виборців на звичайній виборчій дільниці за повідомленням органу ведення Реєстру (див. коментар до статті 44 цього Кодексу). Отже, єдиним реальним шляхом відновлення виборця, який вибув в останні дні перед днем голосування зі стаціонарного закладу охорони здоров'я, у списку виборців за його виборчою адресою залишається звернення такого виборця до суду (див. коментар до статті 42 цього Кодексу), що не завжди практично здійсненне. Законодавцеві слід звернути увагу на необхідність вирішення цієї проблеми з метою спрощення порядку відновлення виборця в списку виборців за його виборчою адресою в описаній ситуації.

15. Частина п'ятнадцята коментованої статті спрямована на вирішення проблеми голосування членів дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць, які не повинні в день голосування відириватися від виконання своїх повноважень у складі виборчої комісії. Для забезпечення їхнього права голосу члени дільничної виборчої комісії включаються до списку виборців на цій виборчій дільниці. Підставою для такого включення є рішення відповідної окружної чи територіальної виборчої комісії щодо утворення дільничної виборчої комісії цієї спеціальної виборчої дільниці або включення особи до складу цієї комісії.

На тій же підставі члени цих виборчих комісій виключаються відповідними органами ведення Реєстру з попередніх або уточнених списків виборців на звичайних виборчих дільницях за виборчими адресами відповідних осіб (див. коментар до статті 43 цього Кодексу).

Не врегульованою залишається ситуація щодо відновлення в списку виборців відповідної звичайної виборчої дільниці виборця, повноваження якого як члена дільничної виборчої комісії достроково припинені, що може перешкодити реалізації права голосу такого виборця. Через брак адміністративного механізму включення (відновлення) такого виборця до списку виборців на звичайній виборчій дільниці за його виборчою адресою єдиним реальним шляхом для цього залишається звернення такого виборця з позовом до суду (див. коментар до статті 42 цього Кодексу).

16. Частина шістнадцята коментованої статті визначає порядок закриття списку виборців на спеціальній виборчій дільниці, що унеможливує подальше внесення до списку виборців додаткових осіб. Такий порядок цілком ідентичний з порядком закриття списку виборців на звичайній виборчій дільниці (див. коментар до статті 44 цього Кодексу). Єдина відмінність коментованого положення — те, що кінцевий строк внесення змін до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці нормативно не встановлений, на відміну від кінцевого строку внесення змін до уточненого списку виборців на звичайній виборчій дільниці. Відтак, вбачається, що таким кінцевим строком є завершення доби останньої суботи перед днем голосування, оскільки, відповідно до частини сімнадцятої коментованої статті, в день голосування зміни до уточненого списку виборців не вносяться.

17. Частина вісімнадцята коментованої статті визначає порядок виправлення неточностей та технічних описок у списку виборців на спеціальній виборчій дільниці (у тексті цієї частини помилково зазначено «уточнений список виборців», який для спеціальних виборчих дільниць не виготовляється). Цей порядок повністю повторює той, який застосовується на звичайних виборчих дільницях (див. коментар до статті 44 цього Кодексу), чим, очевидно, пояснюється зазначена помилка.

#### **Стаття 46. Порядок складання та уточнення списків виборців на закордонних виборчих дільницях**

1. Орган ведення Державного реєстру виборців у Міністерстві закордонних справ України складає попередні списки виборців для кожної закордонної виборчої дільниці відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців». Форма попереднього списку виборців встановлюється Центральною виборчою комісією.

2. До попереднього списку виборців на закордонній виборчій дільниці включаються громадяни України, яким виповнилося або на день голосування виповниться 18 років, які мають право голосу на виборах та виборча адреса яких знаходиться за межами України.

Відомості про виборців у списку виборців на закордонній виборчій дільниці зазначаються в порядку, зручному для проведення голосування.

3. Попередній список виборців для закордонної виборчої дільниці передається відповідній дільничній виборчій комісії в електронному вигляді не пізніше як за одинадцять днів до дня голосування.

4. Дільнична виборча комісія закордонної виборчої дільниці наступного дня після отримання попереднього списку виборців надає його для загального ознайомлення у приміщенні дільничної виборчої комісії на паперовому носії.

5. Виборець особисто може подати заяву про виправлення неправильностей у попередньому списку виборців на закордонній виборчій дільниці, до якої додаються необхідні документи (копії документів), до відповідної дільничної виборчої комісії не менш як за п'ять днів до дня голосування (за київським часом), що розглядається виборчою комісією протягом одного дня. Заява, подана після зазначеного строку, залишається без розгляду.

6. Заява виборця, зазначена в частині п'ятій цієї статті, невідкладно передається через відповідну закордонну дипломатичну установу України органу ведення Державного реєстру виборців у Міністерстві закордонних справ України.

Закордонна дипломатична установа України копію такої заяви також передає органу ведення Державного реєстру виборців у Міністерстві закордонних справ України за допомогою технічних засобів зв'язку.

7. З урахуванням відомостей, поданих відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців», за наслідками розгляду заяв виборців орган ведення Державного реєстру виборців у Міністерстві закордонних справ України виготовляє уточнений список виборців.

Уточнені списки виборців передаються відповідним виборчим комісіям закордонних виборчих дільниць не пізніше як за два дні до дня голосування на паперовому носії та в електронному вигляді.

8. У день, що передує дню голосування, після внесення змін відповідно до цієї статті список виборців на закордонній виборчій дільниці закривається шляхом закреслення незаповнених граф списку виборців для внесення прізвищ виборців таким чином, щоб унеможливити внесення до списку додаткових виборців, підписується головою або заступником голови і секретарем дільничної виборчої комісії та скріплюється печаткою дільничної виборчої комісії.

9. У день голосування зміни до уточненого списку виборців на закордонній виборчій дільниці не вносяться.

10. Голова або заступник голови чи секретар дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці в день голосування виправляють неточності та технічні описки в уточненому списку виборців — неправильне написання прізвища, власного імені (усіх власних імен), по батькові (за наявності), дати народження, номера будинку, квартири місця проживання — у разі, якщо, незважаючи на такі технічні описки, є зрозумілим, що до списку виборців включено саме того виборця, який прибув на виборчу дільницю для голосування. Таке виправлення засвідчується підписом голови або заступника голови чи секретаря дільничної виборчої комісії у графі «Примітки».

1. Коментована стаття визначає особливості складання й уточнення списків виборців, спричинені специфікою закордонних виборчих дільниць (див. коментар до статті 31 цього Кодексу). Як і щодо звичайних виборчих дільниць, на закордонних виборчих дільницях коментована стаття передбачає двоетапне складання списків виборців як виборчих документів — попередніх та уточнених.

Суб'єктом складання й уточнення списків виборців на закордонних виборчих дільницях визначено орган ведення Державного реєстру

виборців у Міністерстві закордонних справ України. Відповідно до частини дванадцятої статті 14 Закону «Про Державний реєстр виборців», функції органу ведення Реєстру стосовно виборців, які проживають або перебувають за межами України, виконує відповідний структурний підрозділ Міністерства закордонних справ України.

Частина перша коментованої статті, визначаючи єдиного суб'єкта складання попередніх списків виборців для всіх закордонних виборчих дільниць, стосовно порядку складання списків виборців відсилає до статті 27 Закону «Про Державний реєстр виборців». Цей порядок такий же, як і для звичайних виборчих дільниць.

Форма попереднього списку виборців на закордонній виборчій дільниці встановлена Додатком 6 до постанови Центральної виборчої комісії № 124 від 25 червня 2020 року<sup>284</sup>. Зазначена форма не передбачає граfi «Підпис виборця»; таким чином, попередні списки виборців не можуть бути використані для проведення голосування виборців.

У разі проведення повторного голосування на виборах списки виборців складаються за формою, передбаченою Додатком 11 до зазначеної постанови Центральної виборчої комісії. Оскільки на закордонних виборчих дільницях під час місцевих виборів голосування не проводиться, а на виборах народних депутатів України в умовах виборчої системи, визначеної коментованим Кодексом (див. коментар до статті 133 цього Кодексу), повторне голосування не передбачається, списки виборців для повторного голосування закордонних виборчих дільниць можуть складатися лише під час виборів Президента України (див. коментар до статті 128 цього Кодексу).

2. Відповідно до частини другої коментованої статті, до попереднього списку виборців на виборчій дільниці включаються громадяни України — виборці за статусом (мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції) та які віднесені до цієї виборчої дільниці на підставі їхньої виборчої адреси відповідно до відомостей Державного реєстру виборців. При цьому слід мати на увазі, що закордонна виборча дільниця охоплює громадян України, які проживають (перебувають) на території однієї чи декількох іноземних держав в межах одного або декількох консульських округів (див. коментар до статті 31 цього Кодексу).

Абзац другий частини другої коментованої статті, який повторює частину п'яту статті 27 Закону «Про Державний реєстр виборців», за-

<sup>284</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 124 «Про форми списків виборців на виборчих дільницях та інших виборчих документів для підготовки та проведення голосування на виборах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0124359-20>.



лишає розсуд для суб'єкта складання попереднього (як і уточненого) списку виборців щодо порядку зазначення відомостей про виборців у списку виборців. Порядок, зручний для голосування, може бути пов'язаний з виборчими адресами виборців (як на звичайних виборчих дільницях); виборці також можуть розташовуватися в списку за прізвищами в алфавітному порядку.

3. Частина третя коментованої статті встановлює спеціальний порядок передання попереднього списку виборців до дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці. Враховуючи значну територіальну віддаленість місць знаходження дільничних виборчих комісій закордонних дільниць, попередні списки виборців передаються не на паперових носіях, а лише в електронній формі через систему зв'язку Міністерства закордонних справ України з відповідною закордонною дипломатичною установою України. Тому акт передання попереднього списку виборців не складається.

Коментоване положення встановлює також строк передання попередніх списків виборців дільничним комісіям закордонних виборчих дільниць — не пізніш як за одинадцять днів до дня голосування, тобто не пізніше передостаннього вівторка перед днем голосування.

4. Частина четверта коментованої статті передбачає загальне ознайомлення з попереднім списком виборців на закордонній виборчій комісії.

Для забезпечення можливості загального ознайомлення дільнична виборча комісія закордонної виборчої дільниці за допомогою технічних засобів, наданих відповідною дипломатичною установою України, роздруковує переданий в електронному вигляді попередній список виборців. Наступного дня після отримання попереднього списку виборців такий список на паперовому носії повинен бути наданий для загального ознайомлення в приміщенні дільничної виборчої комісії.

Загальне ознайомлення означає право будь-якого громадянина України, який має статус виборця, ознайомитися зі змістом попереднього списку виборців у приміщенні дільничної виборчої комісії (див. коментар до статті 42 цього Кодексу). У зв'язку з особливим характером закордонної виборчої дільниці слід наголосити, що іноземці та особи без громадянства права на ознайомлення з попереднім списком виборців не мають, за винятком офіційних спостерігачів від іноземних держав чи міжнародних організацій, акредитованих Центральною виборчою комісією (див. коментар до статті 59 цього Кодексу).

5. Частина п'ята встановлює порядок оскарження неправильностей у попередньому списку виборців на закордонній дільниці, виявлених виборцем у процесі загального ознайомлення. Цей порядок передбачає особисте подання виборцем заяви до дільничної виборчої комісії разом з необхідними документами чи їх копіями. Зауважимо, що подання такої заяви іншою особою за дорученням, в тому числі засвідченим нотаріально, або з допомогою електронних сервісів із засвідченням електронним цифровим підписом, коментованим положенням не передбачене. Враховуючи значну територію закордонних виборчих дільниць, вимога особистого звернення виборця до комісії істотно ускладнює практичну реалізацію цієї можливості.

Заява, подана до дільничної виборчої комісії, розглядається комісією протягом одного дня (тобто протягом 24 годин з моменту отримання). Якщо заява подана належним суб'єктом, комісія може прийняти єдине рішення — невідкладно передати заяву до органу ведення Державного реєстру виборців у Міністерстві закордонних справ України.

Формально частина п'ята коментованої статті передбачає можливість звернення до дільничної виборчої комісії лише щодо *неправильностей* у списку виборців, тобто невідповідності відомостей списку до актуального стану відомостей про виборця. До неправильностей можна також віднести невключення до попереднього списку виборців осіб, які включені до бази даних Державного реєстру виборців за відповідною виборчою адресою. Однак брак у попередньому списку виборців на закордонній виборчій дільниці відомостей про осіб, які не включені до Реєстру або включені за іншою виборчою адресою, зокрема на території України, не можна вважати неправильністю.

Відповідно до частини третьої статті 19 Закону «Про Державний реєстр виборців», виборець, який перебуває за межами України, однак не включений до Державного реєстру виборців, може звернутися щодо свого включення до Реєстру з відповідною заявою за формою, зазначеною в частині другій цієї статті. До заяви про включення до Реєстру додається копія документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України (див. коментар до статті 8 цього Кодексу). Така заява подається виборцем особисто до закордонної дипломатичної установи України за місцем свого проживання чи перебування або може бути надіслана разом з копією документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, до органу ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України в електронній формі за підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону «Про електронні довірчі послуги». У разі особистого подання заяви керівник закор-

донної дипломатичної установи України невідкладно передає її до органу ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України.

Виборець, який проживає чи перебуває за межами України, однак має свою виборчу адресу на території України, може скористатися механізмом тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, визначеним частиною третьою статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців». Відповідно до пункту 2.5 Порядку зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії № 1969 від 2 грудня 2019 року, такий виборець може звернутися до органу ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України, особисто подавши заяву в паперовій формі до відповідної закордонної дипломатичної установи України. Під час подання заяви в паперовій формі до закордонної дипломатичної установи України виборець пред'являє документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України (див. коментар до статті 8 цього Закону).

Керівник закордонної дипломатичної установи України невідкладно передає за допомогою технічних засобів зв'язку копію заяви органу ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України з обов'язковим подальшим пересиланням до нього цієї заяви в оригіналі.

Заява виборця щодо неправильностей у попередньому списку виборців, щодо включення виборця до Державного реєстру виборців, щодо тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси може бути подана до дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці або до відповідної дипломатичної установи України не пізніше як за п'ять днів до дня голосування, тобто не пізніше останнього понеділка перед днем голосування. Закінчення цього строку (24 година відповідного дня) визначається за київським часом незалежно від годинного поясу, в якому знаходиться виборча дільниця. Така вимога обумовлена графіком роботи органу ведення Державного реєстру виборців у Міністерстві закордонних справ України.

Заява щодо неправильностей у списку виборців чи стосовно тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, подана з порушенням встановленого строку (після останнього понеділка перед днем голосування), залишається без розгляду; дільнична виборча комісія приймає з цього приводу постанову. Закон «Про Державний реєстр виборців» не передбачає залишення без розгляду заяви про включення виборця до Реєстру; однак така заява, подана під час виборчого процесу пізніше останнього понеділка перед днем голосування, не буде врахована при уточненні списку виборців на відповідній закордонній виборчій дільниці.

6. Як і щодо звичайних виборчих дільниць, дільнична виборча комісія не уповноважена вирішувати питання уточнення списку виборців на закордонній виборчій дільниці. Відповідно до частини шостої коментованої статті, заява виборця щодо виправлення неправильностей у списку виборців, своєчасно подана до дільничної виборчої комісії, невідкладно передається через відповідну закордонну дипломатичну установу України, при якій утворена виборча дільниця, до органу ведення Державного реєстру виборців у Міністерстві закордонних справ України. Така заява пересилається каналами дипломатичної пошти. Однак з метою економії часу в останній тиждень перед днем голосування абзац другий частини шостої зобов'язує закордонну дипломатичну установу України невідкладно передати копію такої заяви до органу ведення Державного реєстру виборців у Міністерстві закордонних справ України за допомогою технічних засобів зв'язку. Наприклад, сканована копія заяви виборця може бути передана засобами електронної пошти.

7. Абзац перший частини сьомої коментованої статті визначає суб'єкта проведення уточнення списків виборців на закордонних виборчих дільницях — орган ведення Державного реєстру виборців у Міністерстві закордонних справ. Підставами для проведення уточнення коментоване положення визначає:

1) відомості, подані у порядку позачергового поновлення персональних даних Реєстру, що проводиться відповідно до частини п'ятнадцятої статті 22 Закону «Про Державний реєстр виборців»; до таких відомостей насамперед належать дані, передбачені частинами дев'ятою та десятою статті 22 зазначеного Закону;

2) наслідки розгляду заяв виборців щодо неправильностей, виявлених у попередніх списках виборців, переданих дільничними виборчими комісіями закордонних виборчих дільниць, а також заяв про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси та щодо включення виборця до Державного реєстру виборців, переданих закордонними дипломатичними установами України.

Зауважимо, що, на відміну від підстав уточнення списків виборців на звичайних виборчих дільницях, заяви від членів дільничних виборчих комісій щодо зміни місця голосування в цьому випадку не передбачені: презюмується, що членами дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці є виборці, чиї виборчі адреси віднесені до цієї дільниці.

З урахуванням результатів уточнення списків виборців орган ведення Державного реєстру виборців у Міністерстві закордонних справ України виготовляє уточнений список виборців.

Відповідно до частини шостої статті 28 Закону «Про Державний реєстр виборців», уточнений список виборців для закордонної виборчої дільниці виготовляє орган ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України на паперовому носії в одному примірнику за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. Уточнений список виборців використовується для організації голосування виборців у день голосування, а отже містить графу для підпису виборця за отримання виборчого бюлетеня. Форма уточненого списку виборців на закордонній виборчій дільниці встановлена Додатком 7 до постанови Центральної виборчої комісії № 124 від 25 червня 2020 року<sup>285</sup>. Орган ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України зберігає також електронні копії уточнених списків виборців для кожної закордонної виборчої дільниці.

Абзац другий частини сьомої коментованої статті, який відтворює приписи частини сьомої статті 28 Закону «Про Державний реєстр виборців», встановлює строк передання уточнених списків виборців дільничним виборчим комісіям закордонних виборчих дільниць — не пізніш як за два дні до дня голосування, тобто не пізніше останнього четверга перед днем голосування. Списки передаються в єдиному примірнику на паперових носіях засобами дипломатичної пошти; однак з огляду на вкрай обмежений час до дня голосування передбачено також передання уточнених списків виборців в електронному вигляді.

З огляду на особливості транспортного сполучення з різними державами світу, де утворені закордонні виборчі дільниці України, вбачається за доцільне законодавчо передбачити передання до дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць лише в електронному вигляді не тільки попередніх, але й уточнених списків виборців, належно засвідчених електронним цифровим підписом керівника органу ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України.

8. Хоча внесення змін до уточненого списку виборців на закордонній виборчій дільниці коментована стаття не передбачає, частина восьма коментованої статті визначає традиційний порядок закриття уточненого списку виборців на закордонній виборчій дільниці, що унеможливує подальше внесення до списку виборців додаткових осіб. Такий порядок цілком ідентичний з порядком закриття списку виборців на звичайній чи спеціальній виборчій дільниці (див. коментарі до

<sup>285</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 року № 124 «Про форми списків виборців на виборчих дільницях та інших виборчих документів для підготовки та проведення голосування на виборах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0124359-20>.

статей 44, 45 цього Кодексу). Як і щодо спеціальної виборчої дільниці, чіткий термін закриття уточненого списку виборців для закордонної виборчої дільниці нормативно не встановлений; можна вважати, що закриття списку виборців повинно відбутися до 24 години останньої суботи перед днем голосування, оскільки, відповідно до частини дев'ятої коментованої статті, на внесення змін до уточненого списку виборців у день голосування на закордонних дільницях, як і на звичайних та спеціальних (див. коментарі до статей 44, 45 цього Кодексу), встановлена заборона.

9. Частина десята коментованої статті визначає порядок виправлення неточностей та технічних описок в уточненому списку виборців на закордонній виборчій дільниці. Цей порядок повністю ідентичний з порядком, в якому вносяться виправлення до списку виборців у день голосування на звичайних і спеціальних виборчих дільницях (див. коментарі до статей 44, 45 цього Кодексу).

## Розділ VII. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРІВ

Принцип вільних виборів встановлює вимоги вільного формування волі та вільного волевиявлення виборців (див. коментар до статті 14 цього Кодексу). Відповідно до статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, вільні вибори повинні проводитися «в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу»<sup>286</sup>.

Свобода формування волі виборця потребує вільного пошуку, поширення та отримання інформації. Лише поінформований виборець, який отримав достатню і достовірну інформацію, здатний здійснити обдумане, свідоме і вільне волевиявлення при голосуванні.

Таким чином, формування волі виборця відбувається під впливом зовнішніх джерел інформації. Забезпечення належної достовірності, повноти та об'єктивності інформації, яку отримує виборець, — важливе завдання, яке реалізується під час виборчого процесу. Тому інформаційне забезпечення виборів є одним із найважливіших інститутів виборчого права. Від того, як нормативно врегульована і наскільки ефективно виконується функція інформування під час виборчого процесу, залежать не тільки результати голосування, але й визнання легітимності результатів виборів.

Серед вирішальних факторів, які визначають демократичний характер виборів, Венеційська комісія підкреслює свободу вираження поглядів та преси<sup>287</sup>. Європейський суд з прав людини неодноразово зазначав, що свобода вираження поглядів є одною з необхідних передумов для забезпечення «вільного вираження думки народу у виборі законодавчого органу»<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1952 рік). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535).

<sup>287</sup> Див.: Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD(2002)023rev2-cor), пункт II.1.a. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

<sup>288</sup> European Court for Human Rights. Case of *Bowman v. United Kingdom*. Judgment of 19 February 1998. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134>.

Правовий інститут інформаційного забезпечення виборів як сукупність норм, що регулюють відповідні правовідносини, визначають сутність інформаційного забезпечення виборів, його види, форми, межі та механізм реалізації, без сумніву, є складовою виборчого права. Однак через специфіку предмета регулювання цей інститут містить також інші норми — як із більш широкої сфери конституційного права, так і суміжної сфери інформаційного права.

Основою інформаційного забезпечення виборів є діяльність засобів масової інформації, інформаційних агентств та їх творчих працівників (журналістів), зокрема, з поширення повідомлень про перебіг виборчого процесу. При цьому зазначені суб'єкти виконують свою постійну функцію — вироблення і поширення інформаційного продукту. Значна частина норм щодо інформаційного забезпечення виборів стосується визначення особливостей інформаційної діяльності засобів масової інформації та інших суб'єктів інформаційного впливу на суспільство під час виборчого процесу. Однак традиційно у виборчому законодавстві відсутнє системне регулювання поширення повідомлень, які стосуються виборів, у мережі «Інтернет».

Інформація, яка поширюється під час виборів, за її змістовним спрямуванням природно поділяється на декілька видів. До першого належать відомості *загального інформування* — інформація про виборчі права, спосіб їх реалізації та механізми захисту, інформація про те, де знаходиться відповідна виборча дільниця і як виборець може перевірити відомості про себе та інших осіб у списках виборців; як правильно заповнити виборчий бюлетень, щоб він не був недійсним і т. ін. Така інформація за своїм змістом нейтральна, не пов'язана ані з кандидатами, ані з партіями — суб'єктами їх висування. Мета її поширення не пов'язана з формуванням змістовної волі виборців при голосуванні, а спрямована на створення умов для свідомої повноцінної реалізації виборчих прав громадян.

Інші види інформації, яка поширюється під час виборів суб'єктами інформаційної діяльності, стосуються кандидатів, які балотуються на виборах, та партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів їх висування. Сюди належать як повідомлення про діяльність зазначених суб'єктів під час виборів, про їхні індивідуальні характеристики, так і інформація, що спонукає виборців підтримувати своїми голосами певних кандидатів (списки кандидатів). У рамках такої інформаційної діяльності існує проблема розмежування *спеціального інформаційного забезпечення виборів* (поширення інформації про суб'єктів виборчого процесу, яка має об'єктивний і достовірний характер) та *передвиборної агітації*.



Регулювання, встановлене Виборчим кодексом, засноване на розмежуванні інформаційного забезпечення виборів (як загального, так і спеціального), з одного боку, та передвиборної агітації — з іншого. Коментований розділ Книги першої «Загальна частина» регулює основні засади інформаційного забезпечення виборів; загальне інформаційне забезпечення виборів; засади участі засобів масової інформації та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів та особливості поширення інформації про результати опитування громадської думки, пов'язаного з виборами. Спеціальне інформаційне забезпечення виборів регулюється відповідними розділами інших книг Кодексу, які стосуються відповідних типів виборів — Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів.

Проте змістовно Виборчий кодекс не запровадив принципових новел регулювання інформаційних відносин під час виборів. Певні, точкові удосконалення не змінили традиційний «фундамент» і лише в окремих випадках містять спроби відповідати сучасним умовам. За останнє десятиліття практика правозастосування, як на рівні адміністративних органів, так і судова, засвідчила певні недоліки, які на сьогодні потребують нових системних підходів у різних аспектах.

Основні завдання виборчого законодавства в аспекті виборчого інформування — встановлення справедливого балансу інтересів кандидатів (партій), засобів масової інформації, виборців, забезпечення ефективної та сучасної діяльності органів адміністрування виборів з метою надання кожному виборцеві можливості зробити поінформований та усвідомлений вибір. Забезпечення цих завдань у контексті розвитку сучасних технологій, проблем у діяльності засобів масової інформації під час виборів, спорів між кандидатами (партіями) та засобами масової інформації, що виникають у виборчому процесі, порушення виборчого законодавства з боку самих засобів масової інформації вимагають проведення різноманітних експертиз і швидких дій. Для забезпечення оперативного реагування та ефективного балансування інтересів усіх учасників виборчих правовідносин необхідно закріпити на рівні законодавства модель «правила — регулятор — відповідальність».

Проте сьогодні така модель не реалізована. Можна певною мірою говорити про наявність правил; частково — про існування регулятора для телебачення і радіомовлення, однак *de facto* його відсутність для друкованих засобів масової інформації та інформаційних агенцій (див. коментар до статті 49 цього Кодексу) та повну відсутність для інтернет-ресурсів.

Водночас практично відсутня відповідальність за порушення встановлених правил. Серед усіх складів адміністративних правопорушень,

визначених Главою 15-А Кодексу про адміністративні правопорушення, лише статті 212<sup>9</sup> та 212<sup>11</sup> встановлюють відповідальність власників, посадових чи службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, інформаційних агентств за надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації, в продукції інформаційного агентства будь-якому кандидатові, політичній партії, за порушення заборони протягом визначеного часу коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної теле-, радіопроеграми кандидата, політичної партії, давати будь-яку інформацію щодо цього кандидата чи партії чи за ненадання можливості скористатися правом на відповідь.

Відсутність для всіх інших випадків навіть теоретичної можливості застосування санкцій нівелює імперативну природу нормативних приписів, надаючи їм декларативного характеру при правозастосуванні. Своєю чергою, це призводить до системних порушень з боку засобів масової інформації стандартів висвітлення виборчого процесу<sup>289</sup>, порушень при поширенні результатів соціологічних опитувань і загалом до деформації інформаційного поля під час виборчого процесу.

Окремим питанням загального характеру для коментованого Розділу є проблема уніфікації термінології. Наприклад, у частині поширення тієї чи іншої інформації застосовується чотири терміни — оприлюднення, поширення, розміщення, опублікування, відмінність змісту яких не визначена. Загалом, виборче законодавство в частині регулювання інформаційного забезпечення виборів потребує системних і комплексних змін.

### **Стаття 47. Основні засади інформаційного забезпечення виборів**

*1. Виборцям, у тому числі з порушеннями зору та слуху, забезпечується можливість доступу до різнобічної, об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення усвідомленого вільного вибору.*

*3 метою забезпечення доступу до інформації особам з порушенням зору та слуху така інформація може надаватися із використанням доступних форматів у порядку та обсягу, визначених Центральною виборчою комісією.*

<sup>289</sup> Див.: Моніторингові звіти висвітлення виборчих процесів в ЗМІ та соціальних мережах 2019–2020 років Коаліції громадських організацій у складі Комісії з журналістської етики (КЖЕ), ГО «Платформа прав людини», ГО «СтопФейк», ГО «Український інститут медіа та комунікації» та ГО «Жінки в медіа». URL: [http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Parliamentary%20Campaign%202019\\_%20UKR.pdf](http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Parliamentary%20Campaign%202019_%20UKR.pdf); [http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Presidential%20Campaign\\_UKR.pdf](http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Presidential%20Campaign_UKR.pdf).

2. Інформація, що міститься в документах, поданих до відповідної виборчої комісії для реєстрації кандидатів, є відкритою. Окружні та територіальні виборчі комісії в порядку, встановленому цим Кодексом, передають для оприлюднення на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії відомості, зазначені в частині третій цієї статті. Така інформація може бути оприлюднена та надана у порядку, визначеному Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Територіальні виборчі комісії оприлюднюють інформацію щодо зареєстрованих кандидатів у порядку, передбаченому цим Кодексом, на своїх веб-сайтах (за наявності) або на веб-сайтах відповідних рад чи в інший спосіб, визначений цими комісіями, а також у випадках, передбачених цим Кодексом, передають відомості про кандидатів для оприлюднення на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії в обсягах та порядку, встановлених Центральною виборчою комісією. Інформація щодо зареєстрованих кандидатів може оприлюднюватися на офіційних веб-сайтах відповідних регіональних або територіальних представництв Центральної виборчої комісії у разі їх утворення.

3. При проведенні виборів Центральна виборча комісія оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті у вигляді набору даних, організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання, такі відомості про кожного кандидата, зареєстрованого для участі у відповідних виборах: прізвище, власне ім'я (всі власні імена) та по батькові (за наявності), число, місяць, рік і місце народження, громадянство, час проживання на території України (крім кандидатів, зареєстрованих для участі в місцевих виборах), відомості про посаду (заняття), місце роботи, партійність, місце проживання, наявність чи відсутність судимості, суб'єкт висування кожного кандидата, передвиборні програми кандидатів чи суб'єктів їх висування, а при проведенні загальнонаціональних виборів — також автобіографію кандидата, подану до Центральної виборчої комісії.

4. Виборчі комісії, засоби масової інформації та інформаційні агентства, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, об'єднання громадян, інші особи при поширенні інформації про вибори, яка не є передвиборною агітацією відповідно до статті 51 цього Кодексу, зобов'язані дотримуватися об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності інформації, уникати дискримінації та сексизму.

1. Стаття 34 Конституції України закріплює право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Ця конституційна норма відтворює

право, яке закріплене в статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з додатковим до конституційних критерієм для можливих обмежень щодо «необхідності в демократичному суспільстві».

Абзац перший частини першої коментованої статті конкретизує стосовно виборів загальні положення статті 34 Конституції та статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, формулюючи загальну мету інформаційної діяльності під час виборчого процесу. Ця конкретизація здійснена в кількох аспектах. По-перше, вона стосується спеціального кола осіб — виборців, яким гарантується доступ до інформації. По-друге, вона визначає критерії характеру такої інформації, яка має бути різнобічною, об'єктивною та неупередженою. По-третє, за своїм спрямуванням йдеться про інформацію, потрібну виборцям для здійснення усвідомленого та вільного вибору.

За сферою дії зазначений припис охоплює як отримання виборцем за власним бажанням інформації з засобів масової інформації (і відповідно кореспондується з гарантіями їх незалежної діяльності), з офіційних джерел органів адміністрування виборчого процесу, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших будь-яких джерел, так і інші механізми отримання публічної інформації, які повинні забезпечувати доступ виборця за власною ініціативою до інформації через направлення запитів і отримання відповідей на них.

Перший абзац частини першої має імперативний характер, який покладає на суб'єктів владних повноважень як позитивні, так і негативні зобов'язання. Це, зокрема, зобов'язання не втручатись у вільний обіг інформації в період, що передує виборам, не обмежувати і забезпечувати доступ до публічної інформації на підставі запитів, яка є в розпорядженні відповідних розпорядників інформації і необхідна виборцеві для формування його вільного та усвідомленого вибору. Коментоване положення узгоджується як із нормами Закону «Про інформацію», який містить загальні рамки та гарантії<sup>290</sup> для будь-яких, в тому числі виборчих правовідносин, так і з нормами Закону «Про доступ до публічної інформації», який регулює порядок надсилання запитів для отримання публічної інформації і надання відповідей на них.

Хоча коментоване положення і встановлює критерії інформації, якою має бути забезпечений виборець, — різнобічність, об'єктивність

<sup>290</sup> Див., наприклад, частину першу статті 5 Закону «Про інформацію»: «кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів».

і неупередженість, у вітчизняному виборчому та інформаційному законодавстві відсутні нормативні визначення цих понять. Вони лише побіжно згадуються в законах «Про телебачення і радіомовлення» та «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», а також згадуються і частково розкриваються в етичних журналістських кодексах<sup>291</sup>, редакційних статутах<sup>292</sup> тощо.

Різнобічність інформації означає, що зміст інформації формується з урахуванням усіх можливих факторів та всіх поглядів щодо неї.

Об'єктивність інформації означає, що її зміст є достовірним (перевіреним) і формується без означення суб'єктивного ставлення автора (журналіста) до такої інформації.

Неупередженість інформації означає, що її зміст формується без симпатії чи антипатії, будь-яких інтересів, релігійних, національних та інших переконань, а подання інформації не призводить до деформації її суті внаслідок прихильності чи дискримінаційного ставлення до суб'єкта, якого стосується інформація.

2. Окремий наголос частина перша коментованої статті робить на гарантіях доступу до інформації виборців з порушеннями зору та слуху. Відповідно до абзацу другого частини першої, повноваження визначати порядок та обсяг надання інформації з використанням форматів, доступних і зручних для таких виборців, покладається на Центральну виборчу комісію. Зазначимо, що спроба нормативного закріплення цих додаткових можливостей робиться вперше.

Попри диспозитивну конструкцію другого абзацу частини першої коментованої статті, Центральна виборча комісія фактично зобов'язана визначити умови надання інформації для осіб з порушеннями зору та слуху із забезпеченням такого ж обсягу, що й для інших виборців, оскільки, відповідно до принципу загального виборчого права та конституційного принципу рівності (див. коментар до статті 7 цього Кодексу), заборонені будь-які прями чи непрямі привілеї або обмеження виборчих прав громадян, в тому числі й за ознаками інвалідності та стану здоров'я. Більш загально, будь-які форми дискримінації з боку

<sup>291</sup> Див., наприклад: Кодекс етики українського журналіста; URL: <http://www.cje.org.ua/ua/code>. Кодекс укладений Комісією з журналістської етики — корпоративним інститутом громадянського суспільства, що розглядає конфліктні ситуації етичного та професійного характеру, які виникають в журналістському середовищі та між цим середовищем та громадськістю у зв'язку з виконанням журналістами свого професійного обов'язку. Приєднання журналістів до Кодексу етики є добровільним.

<sup>292</sup> Див., наприклад: Редакційний статут Публічного акціонерного товариства «Національна суспільна телерадіокомпанія України». URL: [https://www.nrada.gov.ua/nstu\\_documents/redaktsijnyj-statut-pat-nstu](https://www.nrada.gov.ua/nstu_documents/redaktsijnyj-statut-pat-nstu).

державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, юридичних осіб публічного та приватного права, а також фізичних осіб заборонені статтею 5 згаданого Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Таким чином, надання Центральній виборчій комісії права визначати обсяг інформації, необхідний для здійснення вільного та усвідомленого вибору виборцями з порушеннями зору та слуху, без підкреслення рівності обсягу такої інформації з іншими виборцями може створювати передумови для непрямой дискримінації таких осіб.

На виконання коментованого положення Центральна виборча комісія затвердила Порядок інформаційного забезпечення виборів для осіб з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком)<sup>293</sup>. Пункт 2.1 зазначеного Порядку визначає обсяг інформації, яка повинна надаватися, зокрема, особам з порушенням зору та слуху у порядку загального інформаційного забезпечення, такий же, як і всім іншим виборцям (див. коментар до статті 48 цього Кодексу). Крім того, зазначений порядок визначає також доступні формати надання такої інформації: використання спеціалізованого апаратного та програмного забезпечення для перекладу інформації, відображеної на плакаті, на українську жестову мову, відтворення інформації в аудіоформаті та спеціальному текстовому цифровому форматі, доступному для осіб з порушенням зору.

Зазначена Порядок також передбачає вжиття всіма рівнями виборчих комісій організаційних заходів для забезпечення доступу до інформації виборців з порушеннями зору та слуху. Зокрема, відповідно до пункту 6 Порядку, з метою забезпечення належної поінформованості виборців з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком), у тому числі виборцям з порушеннями зору та слуху, у межах загального та спеціального інформаційного забезпечення загальнодержавних і місцевих виборів окружні, територіальні та дільничні виборчі комісії після їх утворення зобов'язані визначити члена комісії, до обов'язків якого належить сприяння в реалізації виборчих прав людей з інвалідністю.

Іншим прикладом такого забезпечення і руху в цьому напрямі можна вважати нову версію веб-сайту Центральної виборчої комісії, який функціонує, у тому числі, у спеціальній версії для осіб з порушенням зору.

<sup>293</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 15 жовтня 2020 року № 385 «Про Порядок інформаційного забезпечення виборів для осіб з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0385359>–20.

3. Абзац перший частини другої коментованої статті встановлює спеціальні гарантії відкритості інформації про кандидатів, зареєстрованих для участі у відповідних виборах. Ці гарантії стосуються як активного, так і пасивного аспектів доступу до публічної інформації. Перший (активний) визначає обов'язок окружних і територіальних виборчих комісій оприлюднювати визначені коментованою статтею (див. коментар нижче) відомості про кандидатів. Другий (пасивний) забезпечує можливість отримання такої інформації на запит зацікавленого суб'єкта і по суті проголошує відкритість доступу до всіх документів, які подаються при реєстрації, за запитами в порядку, визначеному Законом «Про доступ до публічної інформації».

Як відомо, доступ до публічної інформації може бути обмежений за певних умов. Критерієм обмеження доступу виступає так званий «трискладовий тест», сформульований у частині другій статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації», зокрема, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Відповідно до цього критерію, доступ до інформації обмежується відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

- 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

За відсутності обґрунтування щодо наявної сукупності всіх трьох критеріїв навіть інформація з обмеженим доступом має надаватися на запити. Відмова в наданні інформації без такого обґрунтування за всіма трьома критеріями є неправомірною. Таку правову позицію сформував свого часу Вищий адміністративний суд України<sup>294</sup>.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 вказав, що належність інформації про фізичну особу до конфіденційної визначається в кожному конкретному випад-

<sup>294</sup> Див.: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>.

ку. Перебування особи на посаді, пов'язаній з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів — суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету в суспільстві (пункт 3.3 мотивувальної частини зазначеного рішення<sup>295</sup>).

Слід зазначити, що, попри наведені вище загальні законодавчі приписи і правові позиції, коментоване положення не усунуло проблеми, яка існувала в попередніх виборчих законах і яка призводила до численних спорів між журналістами, іншими запитувачами інформації про кандидатів і розпорядниками такої інформації — виборчими комісіями. Така проблема спричинена невдалими формулюваннями третього речення, оскільки неясно, вираз «така інформація» стосується першого речення коментованого положення, яке передбачає відкритий характер усієї інформації, що міститься в документах, поданих на реєстрацію (зокрема в автобіографії кандидата; див. коментарі до статей 103, 155, 222–224 цього Кодексу), чи відомостей обмеженого змісту, зазначених у другому реченні коментованого положення.

Через зазначене недосконале формулювання системне тлумачення в поєднанні частин другої і третьої коментованої статті дає змогу стверджувати, що перше речення абзацу першого частини другої коментованої статті говорить про відкритість інформації, яка подається при реєстрації, тільки в межах коротких автобіографічних відомостей, а також автобіографій, але тільки в національних компаніях. Саме таку правову позицію, яка значно звужувала можливості доступу громадськості до інформації про кандидатів, протягом тривалого часу займала Центральна виборча комісія та адміністративні суди<sup>296</sup>.

На хибність такого підходу вказав Європейський суд з прав людини у справі *«Центр демократії та верховенства права проти України»*

<sup>295</sup> Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 у справі за конституційним зверненням Жашківської районної ради Черкаської області. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>

<sup>296</sup> Див., наприклад: Ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду від 17 грудня 2012 року у справі № 2а/1770/3734/2012; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/28782248>; Ухвала Вищого адміністративного суду України від 09 грудня 2014 року у справі № 2а-14163/12/2670; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/41983946>; Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 17 серпня 2015 року у справі № 826/3760/15; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/48843787>.



від 26 березня 2020 року<sup>297</sup>. В цій справі спір стосувався відмови громадській організації в доступі до інформації про освіту та трудову діяльність, зазначену в повних автобіографіях лідерів партій, які брали участь у парламентських виборах 2014 року, з посиланням на її конфіденційність і відсутність згоди цих осіб на її надання на запити третіх осіб. Європейський суд з прав людини відзначив, що запит на інформацію стосувався дуже відомих громадських діячів, які подали свої автобіографії під час висування своїх кандидатур на національних парламентських виборах, таким чином неминуче піддавши свою кваліфікацію та документи ретельній перевірці з боку громадськості. Тому, застосувавши принцип пропорційності застосованих заходів до мети, якої прагнули досягти, Суд вказав, що, відмовившись надавати організації-заявнику інформацію про освіту та трудову діяльність головних кандидатів, що містилася в їхніх офіційних автобіографіях, поданих до Центральної виборчої комісії під час висунення їхніх кандидатур до Верховної Ради України, національні органи влади перешкодили їй у реалізації свого права на свободу отримувати і поширювати інформацію так, що порушили саму суть її прав за статтею 10 Конвенції.

Виходячи з положень Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», відповідно до статті 17 якого суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права, слід визнати неможливим також продовження адміністративної практики звуженого тлумачення частин другої та третьої коментованої статті в питанні доступу до інформації про кандидатів.

4. Крім гарантій відкритості інформації про кандидатів і порядку її надання відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації», абзац перший частини другої коментованої статті встановлює порядок передання відомостей про кандидатів від окружних і територіальних комісій для її оприлюднення на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії.

Абзац другий частини другої коментованої статті передбачив також можливість опублікування територіальними виборчими комісіями інформації про зареєстрованих кандидатів на своїх офіційних веб-сайтах (якщо вони створені) або на офіційних веб-сайтах відповідних місцевих рад (див. коментар до статті 37 цього Кодексу) чи в інший спо-

<sup>297</sup> Європейський суд з прав людини. Справа «*Центр демократії та верховенства права проти України*». Рішення від 26 березня 2020 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_f18](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f18).

сіб, визначений цими комісіями; крім того, передбачається, що після утворення регіональних і територіальних представництв Центральної виборчої комісії окружні та територіальні виборчі комісії будуть надавати всі свої рішення для оприлюднення на офіційних веб-сайтах цих представництв (див. коментар до статті 23 цього Кодексу).

Обсяг та порядок передання територіальними виборчими комісіями до Центральної виборчої комісії відомостей про кандидатів, зареєстрованих для участі в місцевих виборах, для оприлюднення на офіційному веб-сайті Комісії, уповноважено визначити Центральну виборчу комісію. Це повноваження реалізоване розділом 4 Порядку інформування Центральної виборчої комісії про перебіг виборчого процесу місцевих виборів, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії № 200 від 25 серпня 2020 року<sup>298</sup>.

5. Частина третя коментованої статті встановлює обов'язок Центральної виборчої комісії оприлюднювати на своєму офіційному веб-сайті, відомості про кожного кандидата, зареєстрованого у відповідних виборах. Такі відомості містять щодо кожного кандидата:

- відомості, які ідентифікують особу кандидата, — прізвище, власне ім'я (всі власні імена) та по батькові (за наявності);
- відомості, які визначають наявність в особі пасивного виборчого права через відповідність до виборчих цензів — число, місяць і рік народження, громадянство, час проживання на території України (крім кандидатів, зареєстрованих для участі в місцевих виборах), наявність чи відсутність судимості;
- відомості, які характеризують суспільне становище кандидата, — посада (заняття), місце роботи, партійність; місце проживання;
- відомості, які характеризують політичну пов'язаність кандидата, — суб'єкт висування кандидата; передвиборна програма кандидата чи суб'єкта його висування.

Разом із зазначеними відомостями при проведенні загальнодержавних виборів Центральна виборча комісія оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті також автобіографію кожного кандидата, подану для реєстрації.

Зазначені відомості оприлюднюються у вигляді набору даних, організованого у форматі, що уможливило його автоматизоване опрацю-

<sup>298</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 25 серпня 2020 року № 200 «Про Порядок інформування Центральної виборчої комісії про перебіг виборчого процесу місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0200359-20>.

вання електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання. Це спрощує доступ до зазначених відомостей, їх аналіз та узагальнення кожним зацікавленим суб'єктом.

Відсутність обов'язку Центральної виборчої комісії оприлюднювати автобіографії кандидатів на місцевих виборах може пояснюватися масовим характером балотування; однак при сучасних технологічних можливостях такий обов'язок не викликав би істотних труднощів, особливо при обмеженні цієї вимоги місцевими виборами відповідного рівня.

Доречним було б також віднесення до відомостей, обов'язкових до оприлюднення, посилання на декларації або самі декларації кандидатів у разі їх подання до виборчих комісій при реєстрації.

6. Частина четверта коментованої статті встановлює обов'язок виборчих комісій, засобів масової інформації та інформаційних агентств, органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, об'єднань громадян та інших осіб при поширенні інформації про вибори, яка не є передвиборною агітацією, дотримуватися об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти й точності інформації, уникати дискримінації та сексизму.

Вимоги об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності поширюваної інформації — фундаментальні засади правового інституту інформаційного забезпечення виборів, які випливають з основних галузевих принципів виборчого права — рівного виборчого права, вільних і чесних виборів (див. коментарі до статей 12, 14, 19 цього Кодексу).

Ці вимоги стосовно інформаційної діяльності, у тому числі діяльності засобів масової інформації, навіть не пов'язаної з виборами, відомі як міжнародні стандарти, закріплені в актах міжнародних організацій, насамперед Ради Європи та ОБСЄ, у рішеннях Європейського суду з прав людини, а також у корпоративних нормах провідних інформаційних організацій та кодексах етики журналістів. Зокрема, такі стандарти вимагають дотримуватися цих вимог стосовно поширення інформації у вигляді повідомлень про події та факти<sup>299</sup>.

Як уже було зазначено, у національному виборчому та інформаційному законодавстві відсутні нормативні визначення об'єктивної

<sup>299</sup> Див., наприклад: Правила висвітлення виборчих кампаній електронними ЗМІ в країнах з режимом перехідної демократії. *Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів*: збірник публікацій Артикалю 19 / за ред. Т. Шевченка, Т. Олексіюк. Київ: Фенікс, 2008. С. 123–156.

та неупередженої інформації (див. коментар до цієї статті вище); законодавство також не надало дефініції збалансованої, повної та точної інформації. Тлумачення цих понять можна знайти в судовій практиці. Зокрема, поняття *достовірної інформації* можна вважати визначеним «від протилежного» завдяки Постанові Пленуму Верховного Суду України № 1 від 27 лютого 2009 року «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи», яка надає дефініцію недостовірної інформації як такої, яка не відповідає дійсності або викладена неправдиво, тобто містить відомості про події та явища, яких не існувало взагалі або які існували, але відомості про них не відповідають дійсності (неповні або перекручені)<sup>300</sup>. Таким чином, поняття повноти і точності інформації доповнюють поняття достовірності певними аспектами; зокрема, вимога повноти забороняє часткове приховування інформації, а вимога точності визначає неприйнятним приблизний виклад відомостей, що може призвести до спотворення змісту поширеної інформації.

Під час виборчого процесу зазначені загальні засади інформаційної діяльності доповнюються вимогою збалансованості інформації, яка є наслідком принципу рівного виборчого права. Збалансованість можна визначити, як рівне ставлення суб'єктів інформаційної діяльності до кандидатів і партій — суб'єктів виборчого процесу, ненадання їм необґрунтованих переваг чи замовчування при висвітленні перебігу виборчого процесу, надання рівних можливостей конкурентним суб'єктам виборчого процесу коментувати події, брати участь в дискусійних програмах тощо. Збалансованість не вимагає точної рівності обсягу поширюваної інформації стосовно всіх кандидатів чи всіх партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу; скоріше ця вимога базується на певних суб'єктивних оцінках і передбачає пропорційність обсягу інформації до суспільної впливовості (політичної ваги) відповідного суб'єкта, інтересу громадськості, що впливає з оцінки шансів таких кандидатів чи партій на перемогу у виборах. Водночас збалансованість вимагає також більш-менш зрівноваженого обсягу поширюваної інформації позитивного та негативного характеру щодо кожного такого суб'єкта.

Певна змістовна близькість вимог-критеріїв за своїм змістом обумовлює питання зменшення їх кількості в майбутньому для спрощен-

<sup>300</sup> Постанова Пленуму Верховного Суду України № 1 від 27 лютого 2009 року «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи», абзац п'ятий пункту 15. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v\\_001700-09](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09).

ня і підвищення ефективності регулювання. Наприклад, у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R(99)15 від 1999 року наголошується на забезпеченні висвітлення виборчих кампаній правдиво, зважено й неупереджено<sup>301</sup>, а в Рекомендації CM/Rec(2007)15 підкреслено зобов'язання засобів масової інформації — телерадіомовників діяти чесно, збалансовано і безсторонньо<sup>302</sup>.

Важливо, що частина четверта коментованої статті вимагає об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності розповсюджуваної інформації не лише від засобів масової інформації та інформаційних агентств, але також від будь-яких суб'єктів, які розповсюджують у будь-який спосіб інформацію про вибори, яка не має агітаційного характеру. За сферою дії цей припис охоплює і діяльність осіб в мережі «Інтернет».

Отже, нормативне регулювання мало б завдяки своєму імперативному характерові забезпечувати для виборця достовірне і якісне інформаційне поле під час виборчих процесів. Проте через вади визначення та правового статусу регуляторів, які б здійснювали моніторинг дотримання цих вимог, а також застарілу, неефективну і фрагментарну відповідальність за їх порушення така мета не досягається. Різноманітні моніторингові дослідження як громадських організацій<sup>303</sup>, так і Національної ради з питань телебачення і радіомовлення фіксують істотні деформації інформаційного поля. Зокрема, виборцеві не надається збалансована інформація про всіх конкурентів на виборах: якщо одних суб'єктів згадують багато і в позитивному контексті, то інших — тільки в негативному, третіх взагалі замовчують; мала кількість аналітичних матеріалів; виборця емоційно налаштовують стосовно тих чи інших кандидатів чи партій. Загалом це негативно впливає на поінформований та усвідомлений вибір.

<sup>301</sup> Рекомендація R(99)15 Комітету Міністрів Ради Європи «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній». *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи*; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 468–471.

<sup>302</sup> Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d).

<sup>303</sup> Див.: Моніторингові звіти висвітлення виборчих процесів у засобах масової інформації та соціальних мережах 2019–2020 років Коаліції громадських організацій у складі Комісії з журналістської етики (КЖЕ), ГО «Платформа прав людини», ГО «СтопФейк», ГО «Український інститут медіа та комунікації» та ГО «Жінки в медіа». URL: <http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Parliamentary%20Campaign%202019%20UKR.pdf>; [http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Presidential%20Campaign\\_UKR.pdf](http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Presidential%20Campaign_UKR.pdf).

7. Важливість положень частини четвертої коментованої статті також полягає в тому, що встановлені нею основні вимоги об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності поширюваної інформації служать критеріями для розмежування інформаційного забезпечення виборів з іншим видом інформаційної діяльності під час виборчого процесу — передвиборною агітацією (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Через брак нормативного визначення понять «інформування», «інформаційне забезпечення» регулятори та правозастосовні органи мають можливість керуватись при аналізі спірного контенту лише цими критеріями-вимогами (об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності інформації). Матеріал, який відповідає всім зазначеним критеріям, належить до інформаційного забезпечення виборів; порушення їх у сукупності (тобто невідповідність хоча б одному критерієві) свідчить про агітаційний характер спірного матеріалу.

Ефективна діяльність регулятора в частині розмежування агітації та інформаційного забезпечення виборів є основною невіддільною складовою в протидії такому явищу, як поширення немаркованої (прихованої) передвиборної агітації в засобах масової інформації, коли агітаційні матеріали подаються аудиторії фактично як інформаційні, включаються до новин та іншим чином використовуються для маніпулятивного впливу на формування ставлення виборця.

Спори щодо прихованої агітації неодноразово були предметом судового розгляду. Верховний Суд у своїй постанові від 25 жовтня 2020 року запропонував характеризувати приховану агітацію такими ознаками:

- а) вона має містити інформацію, що дозволяє прямо чи опосередковано асоціювати проведення певного заходу чи діяльності або розповсюдження матеріалів із відповідною партією чи кандидатом;
- б) дійсною метою заходу є спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію;
- в) така мета приховується певним чином у програмі, передачі, публікації, заході чи іншому матеріалі в такий спосіб, щоб ввести виборців в оману щодо дійсної мети таких програми, передачі, публікації, заходу чи матеріалу<sup>304</sup>.

<sup>304</sup> Постанова Верховного Суду (Велика Палата) від 25 жовтня 2020 року у справі №9901/324/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92415623>.

Проте цих характеристик недостатньо, щоб чітко відрізнити приховану агітацію від матеріалу інформаційного забезпечення виборів (див. коментар до статті 51 цього Кодексу).

У цьому контексті триває дискусія щодо необхідності включення до законодавчих положень такого критерію інформаційного забезпечення виборів, як «суспільна значущість» (суспільний, загальний інтерес) поширюваної інформації, оскільки один з частих проявів маніпуляцій у засобах масової інформації полягає у висвітленні, зокрема, в новинах діяльності кандидатів, яка не має ніяких складових суспільного інтересу (відкриття відремонтованої ділянки дороги, відвідування кандидатом ринку в обласному центрі, відвідування початку жнив і участь у них на комбайні тощо).

Європейський суд з прав людини практично в кожному рішенні щодо статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка гарантує свободу вираження поглядів і поширення інформації, використовує критерій суспільної значущості інформації як один з основних інструментів для балансування конкурентних прав, визначення пропорційності покарання, обґрунтованості втручання в приватне життя тощо<sup>305</sup>.

У вітчизняному законодавстві використовується близьке поняття інформації, що становить суспільний інтерес, або суспільно необхідної інформації (див., наприклад, частину другу статті 13 Закону «Про доступ до публічної інформації»). Визначення цього поняття та невичерпний перелік ознак суспільно необхідної інформації міститься в статті 29 Закону «Про інформацію». Судова практика засвідчила, що цей термін має дуже конкретне змістовне наповнення і є важливою гарантією доступу до публічної інформації<sup>306</sup>.

Важлива практика Європейського суду з прав людини в частині розмежування агітації та інформування (в термінології Суду, що відповідає вітчизняному термінові «інформаційне забезпечення виборів»). Суд зазначив, що законодавчий критерій розмежування, пов'язаний з встановлення наявності чи відсутності агітаційної мети, надто розмитий і залишає органам влади надмірні межі розсуду<sup>307</sup>, тим самим

<sup>305</sup> Див., наприклад: European Court of Human Rights. Case of *Kwiecień v. Poland*. Judgment of 9 January 2007 (Final 20 April 2007). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-78876>.

<sup>306</sup> Див.: Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України № 10 від 29 жовтня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>.

<sup>307</sup> European Court of Human Rights. Case of *Orlovskaya Iskra v. Russia*. Judgment of 21 February 2017 (Final 3 July 2017) para. 128. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-171525>.

вказавши на необхідність більш чіткого критерію розмежування цих двох видів інформаційної діяльності під час виборів. Суд також зазначив, що норми законодавства обмежували без будь-якого переконливого обґрунтування кількість учасників у політичному дискурсі під час виборчого періоду, обмежуючи роль засобів масової інформації під час та у зв'язку з ним до звичайного каналу для політичної реклами кандидатів або політичних партій<sup>308</sup>.

8. Окремим предметом регулювання частини четвертої коментованої статті є заборона поширення висловлювань дискримінаційного та сексистського характеру. Це обмеження має характер, автономний від вимог-критеріїв щодо інформації про вибори в контексті розмежування агітації та інформування.

Нормативно дискримінація визначається як ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі — певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними (пункт 2 частини першої статті 1 Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»). Дискримінація як надання необґрунтованих привілеїв чи обмежень заборонена частиною другою статті 24 Конституції в контексті загальноправового принципу рівності.

Принцип рівності стосовно виборчих прав виражений фундаментальною вимогою рівного виборчого права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу), у тому числі рівних можливостей щодо участі в інформаційному забезпеченні виборів та доступі до засобів масової інформації, і забезпечується низкою положень виборчого законодавства. Коментоване положення стосується дискримінаційних висловлювань з будь-якого приводу (не обмежених виключно виборчими правами), яких слід уникати при здійсненні інформаційної діяльності під час виборів.

Поняття «сексизм» на момент написання цього коментаря визначено тільки у Додатку до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Євро-

<sup>308</sup> European Court of Human Rights. Case of «*OOO Informatsionnoye Agentstvo Tambov-Info v. Russia*». Judgment of 18 May 2021. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210041>.



пи СМ/Rec(2019)1 «Запобігання та боротьба із сексизмом». Відповідно до такого визначення, сексизм — це будь-який акт, жести, візуальна репрезентація, сказані чи написані слова, практика чи поведінка, які базуються на ідеї, що особа чи група осіб є малозначущими через їхню стать, трапляються в публічній або приватній сфері, он-лайн чи оф-лайн, з такими цілями чи наслідками: порушення притаманної гідності чи прав особи чи групи осіб; спричинення фізичної, сексуальної, психологічної чи соціально-економічної шкоди чи страждань особі або групі осіб; створення залякуючого, ворожого, деградуючого, принизливого чи образливого середовища; встановлення перешкод для автономії та повної реалізації прав людини особою чи групою осіб; підтримання та зміцнення гендерних стереотипів. Боротьба з сексизмом розглядається як один із важливих шляхів подолання гендерної нерівності.

Коментоване положення — одна з перших спроб запровадити відповідну концепцію в національне законодавство.

#### **Стаття 48. Загальне інформаційне забезпечення виборів**

*1. Загальне інформаційне забезпечення виборів включає інформування виборців про:*

- 1) виборчі права громадян та способи їх здійснення і захисту;*
- 2) можливість та процедури перевірки включення себе та інших виборців до Державного реєстру виборців та списків виборців на виборчих дільницях;*
- 3) можливість та порядок зміни виборцю місця голосування (виборчої дільниці) без зміни виборчої адреси;*
- 4) адресу місцезнаходження окружної та дільничної виборчих комісій виборчої дільниці, до якої належить виборча адреса виборця;*
- 5) адресу приміщення для голосування, дату та час голосування;*
- 6) підстави та процедури отримання можливості голосувати за місцем перебування;*
- 7) процедуру голосування та спосіб заповнення виборчого бюлетеня;*
- 8) право на оскарження порушень своїх виборчих прав та способи здійснення цього права;*
- 9) відповідальність за порушення законодавства про вибори;*
- 10) інші питання реалізації виборчих прав громадян.*

*2. Центральна виборча комісія не пізніше як на другий день виборчого процесу оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті інформацію, що стосується загального інформаційного забезпечення відповідних виборів та забезпечує її актуальність.*

*3. З метою забезпечення належної поінформованості виборців Центральна виборча комісія, відповідна територіальна виборча комісія забезпечують виготовлення плакатів, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність*

за порушення законодавства про вибори. Форма, розмір, текст та поліграфічне виконання плакатів, а також порядок їх виготовлення та передачі дільничним виборчим комісіям встановлюються Центральною виборчою комісією.

4. Центральна виборча комісія за рахунок коштів державного бюджету може виготовляти та розповсюджувати, у тому числі за допомогою електронних (аудіовізуальних) та друкованих засобів масової інформації, інформаційні матеріали, що належать до загального інформаційного забезпечення виборів.

5. На розповсюдження інформаційних матеріалів, що належать до загального інформаційного забезпечення виборів, поширюється законодавство про соціальну рекламу.

1. Коментована стаття визначає зміст і порядок здійснення загального інформаційного забезпечення виборів.

Частина перша визначає зміст інформації, яка становить суть загального інформаційного забезпечення, шляхом встановлення переліку відповідних відомостей. Зазначені відомості стосуються в основному забезпечення права голосу (перевірка включення себе та інших до списку виборців на виборчій дільниці, зміна місця голосування без зміни виборчої адреси, адресу приміщення для голосування на відповідній виборчій дільниці, підстави та спосіб отримати можливість голосувати за місцем перебування, процедура голосування та спосіб заповнення виборчого бюлетеня), а також обсягу виборчих прав і способи їх захисту, оскарження їх порушень, відповідальність за виборчі правопорушення.

Зауважимо, що в пункті 4 частини першої коментованої статті щодо інформації про адресу місця знаходження виборчих комісій відсутня згадка про територіальні виборчі комісії. Враховуючи кількість та обсяги інформації, які оприлюднює Центральна виборча комісія на своєму офіційному веб-сайті стосовно місцевих виборів (див. коментар до статті 47), а також практику адміністрування останніх місцевих виборів, брак інформації про місце знаходження територіальних виборчих комісій у переліку відомостей, що становлять зміст загального інформаційного забезпечення виборів слід визнати істотною законодавчою прогалиною; цю прогалину на цей час частково компенсує Центральна виборча комісія своїми підзаконними нормативними актами<sup>309</sup>.

Пункт 10 частини першої коментованої статті засвідчує невичерпний характер наведеного переліку відомостей, що становлять зміст загального інформаційного забезпечення виборів. Водночас він надає

<sup>309</sup> Див.: Порядок інформаційного забезпечення виборів для осіб з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком); підпункт 4 пункту 2.1. Затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 15 жовтня 2020 року № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0385359-20>.

Центральній виборчій комісії певну дискрецію у визначенні видів та категорій інформації поза зазначеним переліком, яку Центральна виборча комісія може включати до загального інформаційне забезпечення і оприлюднювати на своєму офіційному веб-сайті. Однак ця дискреція достатньо обмежена: відповідно до пункту 10, такі відомості повинні стосуватися лише питань реалізації виборчих прав громадян.

Перелік, наведений у частині першій коментованої статті, дозволяє надати загальну характеристику відомостей, що становлять зміст загального інформаційного забезпечення: відповідна інформація нейтральна щодо конкурентних суб'єктів виборчого процесу, оскільки ніяк не стосується кандидатів, які балотуються на виборах, та партій (їхніх місцевих організацій) — суб'єктів висування кандидатів.

Зазначимо, що на офіційному сайті Центральної виборчої комісії розміщуються також відомості, які належать до спеціального інформаційного забезпечення виборів (див. коментарі до статей 106, 161, 232 цього Кодексу).

2. Частина друга коментованої статті зобов'язує Центральну виборчу комісію невідкладно після початку виборчого процесу — не пізніше ніж на наступний день після його початку — оприлюднити всі відомості, які стосуються загального інформаційного забезпечення відповідних виборів та визначені на той час, на своєму офіційному веб-сайті.

Окрім відомості, зазначені в переліку, встановленому частиною першою коментованої статті, на час початку виборчого процесу можуть бути невідомими або зазнавати змін. Наприклад, під час загальнодержавних виборів тимчасові спеціальні виборчі дільниці можуть бути утворені окружними виборчими комісіями, а у винятковому випадку — Центральною виборчою комісією значно пізніше, ніж розпочинається виборчий процес (див. коментар до статті 30 цього Кодексу); місце знаходження окружної чи дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування може бути змінено Центральною виборчою комісією під час виборчого процесу (див. коментарі до статей 27, 28 цього Кодексу). У зв'язку з цим коментоване положення зобов'язує Центральну виборчу комісію забезпечувати актуальність (відповідність до реального стану) відомостей загального інформаційного забезпечення, розміщених на її офіційному веб-сайті.

3. Розміщення відомостей загального інформаційного забезпечення виборів на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії — не єдиний спосіб доведення зазначеної інформації до виборців. Частина третя коментованої статті визначає інший механізм забезпечення

належної поінформованості виборців з двох важливих питань, віднесених до загального інформаційного забезпечення, — порядку голосування виборців (що особливо важливе в умовах застосування нових виборчих систем, які передбачають зміну структури виборчого бюлетеня та способу його заповнення) та відповідальності за виборчі правопорушення (з метою забезпечення превентивної функції юридичної відповідальності). Таке інформування виборців повинно відбуватися з допомогою плакатів з відповідною інформацією, які мають бути розміщені в приміщеннях дільничних виборчих комісій, доступних для виборців, а в день голосування — у приміщенні для голосування або безпосередньо перед ним (див. коментарі до статей 116, 171, 246 цього Кодексу). Виготовлення таких плакатів під час загальнодержавних виборів забезпечує Центральна виборча комісія за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення відповідних виборів (див. коментарі до статей 90, 147 цього Кодексу), а під час місцевих виборів — відповідні територіальні виборчі комісії за рахунок бюджетних коштів, що виділені на підготовку і проведення місцевих виборів (див. коментар до статті 209 цього Кодексу). З метою забезпечення однакового застосування (а отже й однакового роз'яснення) виборчого законодавства на всій території України форму, розмір, текст та поліграфічне виконання і порядок виготовлення зазначених плакатів встановлює Центральна виборча комісія; вона також визначає строки їх виготовлення, строки і порядок передання дільничним виборчим комісіям.

На виконання коментованого положення Виборчого кодексу під час місцевих виборів 2020 року Центральна виборча комісія прийняла постанову № 329 від 2 жовтня 2020 року<sup>310</sup>, якою затвердила форму і текст плакатів, що роз'яснюють порядок голосування на місцевих виборах, відповідальність за порушення законодавства про місцеві вибори, а також Порядок виготовлення плакатів, що роз'яснюють порядок голосування на місцевих виборах та відповідальність за порушення законодавства про місцеві вибори, їх передання відповідним дільничним виборчим комісіям. Враховуючи спеціальні потреби окремих категорій виборців, пункт 4 Порядку інформаційного забезпечення виборів для осіб з порушенням здоров'я (у зв'язку з інва-

<sup>310</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 2 жовтня 2020 року № 329 «Про форму, розмір, текст, поліграфічне виконання плакатів, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про місцеві вибори, порядок їх виготовлення і передачі відповідним дільничним виборчим комісіям». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0329359-20>.

лідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком)<sup>311</sup> передбачає виготовлення плакатів, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про вибори з урахуванням потреб таких виборців, зокрема з можливістю застосування доступних форматів, що забезпечують використання спеціалізованого апаратного та програмного забезпечення для перекладу інформації, відображеної на плакаті, на українську жестову мову, відтворення інформації в аудіоформаті та спеціальному текстовому цифровому форматі, доступному для осіб з порушенням зору, а пункт 4<sup>1</sup> зазначеної вище постанови від 2 жовтня 2020 року № 329 затвердив форму і текст плакатів у спрощеному доступному форматі для осіб з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком), зокрема з порушенням зору, для розміщення в електронній формі за посиланням у відображеному матричному двовимірному QR-коді плакатів.

4. Частина четверта коментованої статті передбачає факультативний варіант розповсюдження Центральною виборчою комісією матеріалів загального інформаційного забезпечення за допомогою електронних (аудіовізуальних) та друкованих засобів масової інформації. При цьому Центральна виборча комісія на власний розсуд повинна вирішувати, які саме відомості, що належать до загального інформаційного забезпечення виборів, найбільш ефективно розповсюджувати цим способом.

Реалізація такого способу розповсюдження інформаційних матеріалів можлива в межах відповідного фінансування з державного бюджету. Зазначений спосіб фінансування не обмежує зазначене повноваження Центральної виборчої комісії лише загальнодержавними виборами; витрати на підготовку і проведення місцевих виборів, які здійснює Центральна виборча комісія, також фінансуються за рахунок коштів державного бюджету (див. коментар до статті 209 цього Кодексу).

За певних умов розповсюдження таких матеріалів деякими засобами масової інформації може здійснюватися безоплатно як соціальної реклами.

5. Частина п'ята коментованої статті містить традиційний для виборчого законодавства припис про поширення законодавства про со-

<sup>311</sup> Порядок інформаційного забезпечення виборів для осіб з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком); підпункт 4 пункту 2.1. Затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 15 жовтня 2020 року № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0385359-20>.

ціальну рекламу на розповсюдження інформаційних матеріалів, які належать до загального інформаційного забезпечення виборів.

Відповідно до статті 1 Закону «Про рекламу», соціальна реклама — інформація будь-якого виду, розповсюджена в будь-якій формі, яка спрямована на досягнення суспільно корисних цілей, популяризацію загальнолюдських цінностей і розповсюдження якої не має на меті отримання прибутку.

Вимоги до соціальної реклами, а також особливості її виготовлення та розповсюдження визначено статтею 12 Закону України «Про рекламу». Зокрема, передбачено, що соціальна реклама не повинна містити посилань на конкретний товар та/або його виробника, на рекламодавця (крім випадків, коли рекламодавцем є громадське об'єднання чи благодійна організація), на об'єкти права інтелектуальної власності, що належать виробникові товару або рекламодавцеві соціальної реклами, крім реклами національних фільмів, а також встановлено, що на осіб, які безоплатно виробляють і розповсюджують соціальну рекламу, та на осіб, які передають свої майно і кошти іншим особам для виробництва і розповсюдження соціальної реклами, поширюються пільги, передбачені законодавством України для благодійної діяльності<sup>312</sup>. Засоби масової інформації, які повністю або частково фінансуються з державного або місцевих бюджетів, зобов'язані розміщувати соціальну рекламу державних органів та органів місцевого самоврядування, громадських організацій безкоштовно в обсязі не менш ніж 5 відсотків ефірного часу, друкованої площі, відведених для реклами.

Особливо важливим для поширення відомостей загального інформаційного забезпечення виборів є положення частини шостої статті 13 Закону «Про рекламу», відповідно до якого на соціальну рекламу не поширюються добові квоти на рекламу для телебачення і радіо та інші спеціальні вимоги, якщо вона поширюється безкоштовно. На відміну від агітаційних матеріалів (див. коментар до статті 57 цього Кодексу), соціальну рекламу (а отже й матеріали загального інформаційного забезпечення виборів) можна розміщувати в приміщеннях державних органів та органів місцевого самоврядування, закладах освіти, а також розповсюджувати через радіотрансляційні або інші звукові мережі сповіщення пасажирів у транспортних засобах громадського ко-

<sup>312</sup> Слід зазначити, що Законом України «Про благодійництво та благодійні організації» та Податковим кодексом України для благодійної діяльності не передбачено підстав і порядку надання пільг для таких випадків. Відповідна колізія вирішується на користь останніх законів як спеціальних, а тому в цій частині зазначені приписи Закону «Про рекламу» мають декларативний характер.

ристування, на станціях метрополітену, вокзалах, у портах та аеропортах (статті 17, 18 Закону «Про рекламу»).

### **Стаття 49. Засади участі засобів масової інформації та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів**

1. Під час виборчого процесу засоби масової інформації розміщують інформаційні матеріали на замовлення виборчих комісій або регіональних чи територіальних представництв Центральної виборчої комісії на підставі відповідних договорів.

2. Інформаційні агентства та засоби масової інформації поширюють повідомлення про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані з виборами, базуючись на засадах достовірності, повноти і точності, об'єктивності інформації та її неупередженого подання.

Інформаційні агентства, засоби масової інформації, що поширюють повідомлення про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані з виборами, не можуть допускати замовчування суспільно необхідної інформації, що стосується цих подій, якщо вона була їм відома на момент поширення інформації. Інформаційні агентства, засоби масової інформації зобов'язані поширювати інформацію про вибори відповідно до фактів, не допускаючи перекручування інформації. Засоби масової інформації та інформаційні агентства повинні намагатися отримувати інформацію про події, пов'язані з виборами, з двох і більше джерел, віддаючи перевагу першоджерелам.

Телерадіоорганізації самостійно визначають кількість ефірного часу, присвяченого висвітленню фактів та подій, пов'язаних з виборчим процесом. У зазначених матеріалах телерадіоорганізаціям заборонено виокремлювати у своєму ставленні певних суб'єктів виборчого процесу чи надавати їм привілеї.

Засоби масової інформації мають збалансовано висвітлювати коментарі кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу щодо подій, пов'язаних із виборами.

3. Телерадіоорганізації мають право створювати та поширювати у прямому ефірі передачі за участю кандидатів, представників партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, їх уповноважених, довірених осіб у формі передвиборчих дебатів чи дискусій. Такі передачі повинні бути організовані у цикл передач однакового формату з метою дотримання принципу рівних умов та рівного доступу.

Телерадіоорганізація, яка має намір поширювати зазначені передачі, оприлюднює відповідну пропозицію, в якій зазначаються формат передачі, строк, протягом якого необхідно надати згоду на участь у передачі, та вартість участі у такій передачі.

Формат передачі (циклу передач) включає: порядок визначення учасників передачі за участю представників двох або більше кандидатів чи партій — за згодою учасників, за жеребкуванням тощо; тривалість передачі та обсяг ефірного часу, що надається для виступів кожному з учасників; наявність інших присут-

ніх у студії під час передачі (експерти, журналісти, аудиторія в студії тощо), їх роль та порядок їх обрання чи визначення; регламент та правила поведінки учасників передачі; тема обговорення або порядок її визначення; умови поширення під час передачі іншої інформації (результатів опитування думки громадян, інтерактивного голосування, статистичних відомостей, освітньої та довідкової інформації, концертних виступів тощо); інші умови створення передачі.

Вартість участі у передачі є однаковою для всіх суб'єктів виборчого процесу і визначається відповідно до обсягу ефірного часу, що надається кожному з учасників передачі.

Обсяг ефірного часу, що надається учасникам передачі для участі в дискусії або для відповіді на запитання, повинен визначатися за однаковими правилами.

4. Нагляд за дотриманням вимог цього Кодексу в частині участі засобів масової інформації та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів, а також при проведенні передвиборної агітації, здійснює Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (стосовно електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації) та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в інформаційній та видавничій сферах (стосовно друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств).

При здійсненні такого нагляду можуть використовуватися матеріали моніторингу, надані громадськими організаціями, зареєстрованими у встановленому законом порядку, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним.

У разі виявлення порушень за результатами здійснення такого нагляду Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в інформаційній та видавничій сферах, інформують про це Центральну виборчу комісію або відповідну окружну чи територіальну виборчу комісію, вживають заходів, передбачених законодавством.

1. Коментована стаття присвячена загальним засадам регулювання діяльності засобів масової інформації в рамках інформаційного забезпечення виборів. При цьому предмет регулювання статті виходить за межі загального інформаційного забезпечення і стосується також заasad діяльності засобів масової інформації при здійсненні спеціального інформаційного забезпечення виборів — поширення інформації щодо конкурентних суб'єктів виборчого процесу — кандидатів та суб'єктів їх висування, що проводиться суб'єктами інформаційної діяльності з власної ініціативи. Зміст спеціального інформаційного забезпечення виборів, а також особливості, залежні від типу виборів, регулюються статтями відповідних книг (див. коментарі до статей 106, 161, 232 цього Кодексу). Однак для повноти й уніфікації регулювання інформаційного забезпечення виборів загалом було б доцільно включити відповідні положення зазначених статей інших книг, спільні для всіх типів виборів, у коментований Розділ.



Предмет регулювання, як він визначений у назві статті, охоплює діяльність в інформаційному забезпеченні виборів засобів масової інформації та інформаційних агентств. Правовий статус останніх визначено Законом «Про інформаційні агентства», відповідно до статей 1 та 5 якого інформаційними агентствами є зареєстровані як юридичні особи суб'єкти інформаційної діяльності, що діють з метою надання інформаційних послуг; їх діяльність полягає у збиранні, опрацюванні, творенні, зберіганні, підготовці інформації до поширення, випуску та розповсюдженні інформаційної продукції.

Із визначенням та правовим статусом засобів масової інформації ситуація не така однозначна. Частина друга статті 22 Закону «Про інформацію» передбачає компактне за обсягом і широке за охопленням визначення: засоби масової інформації — засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації. Таке визначення охоплює «традиційні» засоби масової інформації — друковані засоби масової інформації (пресу), телебачення і радіомовлення.

Відповідно до статті 1 Закону «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», під друкованими засобами масової інформації (пресою) розуміються періодичні та такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію. Закон «Про телебачення та радіомовлення» визначає суб'єктом інформаційної діяльності (по суті, засобом масової інформації) телерадіоорганізацію, яка здійснює мовлення — створення (комплектування та/або пакетування) і розповсюдження програм, пакетів програм, передач з використанням технічних засобів телекомунікацій для публічного приймання за допомогою побутових теле- та радіоприймачів.

Однак сьогодні завдяки технологічному розвитку аудіовізуальна інформація може поширюватися не тільки на телебаченні та радіо, а «друкована» — не лише на папері. Визначення термінів «аудіовізуальна інформація», «веб-сайт» закріплені нормативно: аудіовізуальна інформація — будь-які сигнали, що сприймаються зоровими і слуховими рецепторами людини та ідентифікуються як повідомлення про події, факти, явища, процеси, відомості про осіб, а також коментарі (думки) про них, що передаються за допомогою зображень та звуків (стаття 1 Закону «Про телебачення і радіомовлення»); веб-сайт — сукупність даних, електронної (цифрової) інформації, інших об'єктів авторського права і (або) суміжних прав тощо, пов'язаних між собою і структурованих у межах адреси веб-сайту і (або) облікового запису власника цього веб-сайту, доступ до яких відбувається через інтернет-адресу.

Системне тлумачення цих визначень дає змогу стверджувати, що будь-який веб-сайт охоплюється наведеним вище нормативним визначенням засобу масової інформації, закріпленим статтею 22 Закону «Про інформацію».

З одного боку, це дозволяє говорити, що вимоги, які висуваються коментованою статтею до засобів масової інформації, поширюються і на діяльність з висвітлення виборчого процесу в мережі «Інтернет». З іншого — правовий статус онлайн-медіа, акаунтів на платформах спільного доступу до інформації та відео (соціальних мереж) законодавчо не визначено, як і відсутній регулятор цієї сфери інформаційної діяльності. Це робить практично неможливим здійснення державного нагляду за поширенням інформації про вибори в мережі «Інтернет».

З огляду на швидкий розвиток технологій і щорічне зростання впливу «Інтернету» на всі сфери суспільного життя, неодноразові приклади використання соціальних мереж для маніпуляцій і спотворення результатів виборів та референдумів у світі, національне виборче та інформаційне законодавство потребує змін у цьому аспекті. Зокрема, доцільно визначити правовий статус онлайн-видань (засобів масової інформації) та їхніх творчих працівників з урахуванням Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2011)7 «Про нове поняття засобу масової інформації»<sup>313</sup>.

Без вирішення таких проблем визначення кола суб'єктів, які підпадають під визначення засобів масової інформації, та їхнього правового статусу в контексті коментованої статті залишається дискусійним.

2. Частина перша коментованої статті визначає порядок розповсюдження засобами масової інформації матеріалів інформаційного забезпечення виборів на замовлення. Суб'єктами, які замовляють розміщення таких матеріалів, виступають виборчі комісії, насамперед Центральна виборча комісія (див. коментар до статті 48 цього Кодексу), а також окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів і територіальні виборчі комісії місцевих виборів. У разі утворення регіональних і територіальних представництв Центральної виборчої комісії та покладення на них функцій фінансового та матеріально-технічного забезпечення організації підготовки і проведення виборів (див. коментар до статті 33 цього Кодексу) суб'єктами замовлення розміщення інформації

<sup>313</sup> Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media. URL: <https://edoc.coe.int/en/media/8019-recommendation-cmrec20117-on-a-new-notion-of-media.html>.

ційних матеріалів замість окружних виборчих комісій можуть виступати зазначені представництва.

Замовлення на розміщення інформаційних матеріалів реалізується у формі договору між суб'єктом-замовником і засобом масової інформації (в рамках традиційного розуміння — редакцією друкованого засобу масової інформації, телерадіоорганізацією). Деталі щодо істотних умов, форми, строків, чинності, інших особливостей укладання і виконання зазначених договорів визначаються як приписами цього Кодексу (категорії та зміст інформації, яка може бути розміщена; див. коментар до статті 48 цього Кодексу), так і відповідними положеннями Цивільного та Господарського кодексів України. Слід також відзначити більш чіткий характер застосованого в коментованій статті терміна «договір» від іншого, менш визначеного терміна «угода», який практично не застосовується Цивільним кодексом, однак вживається в інших положеннях Виборчого кодексу (див. коментар до статті 56 цього Кодексу).

3. Абзац перший частини другої коментованої статті конкретизує вимогу дотримання п'яти основних засад інформаційного забезпечення виборів — об'єктивності, неупередженості, достовірності, повноти і точності інформації та її подання (див. коментар до статті 47 цього Кодексу) — при поширенні інформації про перебіг виборчого процесу, про події, пов'язані з виборами.

Зміст інформації, про яку йдеться в коментованому положенні, засвідчує, що, по-перше, така інформація поширюється не на замовлення інших суб'єктів, а з власної ініціативи засобів масової інформації, у тому числі у матеріалах (передачах) новин, і, по-друге, така інформація не належить до загального інформаційного забезпечення виборів, оскільки стосується перебігу виборчого процесу і подій, з ним пов'язаних, а отже не може уникнути згадок про конкурентних суб'єктів — кандидатів, які балотуються на виборах, та політичних партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів їх висування.

У зв'язку з цим важливо дотримуватися вимоги збалансованості при висвітленні коментарів конкурентних суб'єктів щодо подій, пов'язаних з виборами, викладена в абзаці четвертому частини другої коментованої статті. Зазначимо водночас, що таке розуміння вимоги збалансованості істотно неповне; ця вимога передбачає дотримання балансу інформації про конкурентних суб'єктів виборчого процесу в усіх повідомленнях та інших матеріалах стосовно виборів (див. коментар до статті 47 цього Кодексу). Водночас незрозуміле обмеження адресата цієї вимоги лише до засобів масової інформації, без згадки про інформаційні агентства.

4. Абзац другий частини другої коментованої статті конкретизує зміст окремих вимог щодо інформації про перебіг виборчого процесу та події, пов'язані з виборами (що належить до спеціального інформаційного забезпечення виборів), поширюваної інформаційними агентствами та засобами масової інформації.

Зокрема, заборона замовчувати суспільно необхідну інформацію (щодо поняття суспільно необхідної інформації див. коментар до статті 47 цього Кодексу) є зобов'язальним приписом і належить до вимоги *повноти* поширюваної інформації. Мета цього припису — створення умов, за яких суб'єкт інформаційної діяльності не може приховувати відому йому суспільно необхідну інформацію, пов'язану з виборами, з будь-яких підстав.

Вимога *точності* інформації має своїм наслідком те, що суб'єкти інформаційної діяльності повинні поширювати інформацію без перекручень, строго дотримуючись фактів.

Важливою є вимога *достовірності* поширюваної інформації, яка має забезпечуватися перевіркою відомостей, отриманих суб'єктом інформаційної діяльності, зокрема, шляхом отримання цих відомостей з різних (не менше ніж двох) незалежних джерел інформації з наданням переваги змісту інформації, отриманій з першоджерел (тобто від суб'єктів, яких стосуються відповідні факти). Слід відзначити, що ця вимога є базовою: повнота і точність інформації про вибори, достовірність якої не підтверджена, не може бути забезпечена повною мірою, а отже не може виправдовувати її поширення суб'єктом інформаційної діяльності.

Вимоги щодо роботи журналістів з джерелами інформації традиційно належать до предмета професійних, етичних стандартів діяльності та, відповідно, сфери саморегулювання<sup>314</sup>. Однак забезпечення вільного формування волі виборців на основі повної, точної та достовірної інформації, що є одною з основних складових принципу вільних виборів (див. коментар до статті 14 цього Кодексу), вимагає закріплення цих вимог на рівні законодавства. Припис коментованої статті стосовно роботи з джерелами інформації доповнює в спеціальних умовах виборчого процесу загальне положення статті 302 Цивільного кодексу України, яке, з одного боку зобов'язує фізичних осіб (зокрема журналістів) перевіряти достовірність інформації перед її поширенням, не передбачаючи обмежень щодо кількості джерел, а з іншого — передба-

<sup>314</sup> Див., зокрема, пункти 6, 12, 13 Кодексу етики українського журналіста. URL <https://www.cje.org.ua/ua/code>.

чає презумпцію достовірності інформації, отриманої з одного офіційного джерела.

Потребує уточнення формулювання щодо зобов'язального для суб'єктів інформаційної діяльності характеру законодавчого припису стосовно заборони замовчувати суспільно необхідну інформацію. Відповідно до практики Європейського суду з прав людини, поширення інформації, яка становить громадський інтерес, сформульовано як «обов'язок» (у контексті ролі преси в демократичному суспільстві), однак за змістом і практикою його застосування виступає більше як гарантія діяльності засобів масової інформації та журналістів. Така гарантія кореспондується з правом суспільства отримувати суспільно необхідну інформацію і зобов'язує засоби масової інформації не приховувати таку інформацію, а державу для обмежень свободи слова ретельно застосовувати відомий трискладовий тест, що міститься в статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>315</sup>.

Насамперед потрібно уточнити нормативне застереження щодо інформації, яка «була відома на момент поширення». «Відома» та «підготована для виходу в ефір або до друку» інформація — це різні юридичні факти; як перевірка достовірності «відомої» інформації, так і технологічний процес її підготовки до випуску може займати певний час. Коментована норма містить правову невизначеність — з якого моменту інформація вважається «відомою», а засіб масової інформації вважатиметься зобов'язаним її невідкладно оприлюднювати, якої необхідно уникнути. Досягнення суспільно важливої мети протидії навмисному і штучному замовчуванню суспільно важливої інформації, яка стосується суб'єктів виборчого процесу, можливе через розвиток практики застосування таких засад висвітлення виборчого процесу, як неупередженість, повнота, достовірність, збалансованість інформації.

5. Абзац третій частини другої коментованої статті адресований виключно телерадіоорганізаціям. Він містить дві різні за природою норми.

Перша, дозвільна, надає телерадіоорганізаціям можливість самостійно визначати, скільки ефірного часу їхнього мовлення буде присвячено фактам і подіям, пов'язаним з виборчим процесом. Однак, оскільки повідомлення про події та факти (у тому числі пов'язані з виборами) включаються до інформаційних теле- чи радіопрограм мовни-

<sup>315</sup> Див.: Європейський суд з прав людини. Справа *«Ляшко проти України»*. Рішення від 10 серпня 2006 року, п. 41. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_275](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_275); Європейський суд з прав людини. Справа *«Українська прес-група» проти України*. Рішення від 29 березня 2005 року, п. 38. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_382](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_382).

ків, реально ефірний час, присвячений таким повідомленням, обмежений загальною тривалістю інформаційних програм. Це не перешкоджає телеканалам інформаційного формату всі 24 години мовлення на добу присвятити т. зв. «виборчому марафону». У всякому разі таке висвітлення, його зміст і форма мають відповідати засадам *достовірності, повноти і точності, об'єктивності інформації, збалансованості та неупередженості, уникати дискримінації та сексизму*.

Друга, заборонна норма, що міститься в абзаці третьому частини другої коментованої статті, конкретизує засади неупередженості та об'єктивності, оскільки забороняє різне ставлення мовника (телерадіоорганізації) до різних конкурентних суб'єктів виборчого процесу (принцип рівності кандидатів і політичних партій) чи надання їм привілеїв (наприклад, регулярне згадування певного суб'єкта в інформаційних програмах протягом тривалого часу при замовчуванні діяльності його реального конкурента).

6. Частина третя коментованої статті регулює створення та поширення телерадіоорганізаціями в прямому ефірі спеціальних передач за участю кандидатів, представників партій (місцевих організацій партій) у формі передвиборних дебатів чи дискусій.

Організація передвиборних теледебатів кандидатів у вигляді єдиної передачі природна і проста в разі участі в балотуванні лише двох кандидатів, як це відбувається перед повторним голосуванням на виборах Президента України (див. коментар до статті 108 цього Кодексу). У всіх інших випадках за наявності значної кількості конкурентних суб'єктів — кандидатів чи партій (їхніх місцевих організацій) — необхідна певна кількість передач, організованих у єдиний цикл з дотриманням єдиного формату передач.

Відповідно до абзацу першого частини третьої коментованої статті, з метою забезпечення принципу рівного виборчого права в аспекті рівних можливостей (див. коментар до статті 12 цього Кодексу) для всіх конкурентних суб'єктів виборчого процесу має бути встановлено рівний доступ (на їхнє бажання) до такого циклу передач та рівні умови участі. Зміст таких умов, а також вимоги до єдиного формату передач конкретизовані в подальших абзацах частини третьої (див. коментар нижче).

Основними учасниками такого циклу передач можуть бути кандидати, зареєстровані для участі у відповідних виборах, або їх довірені особи. Іншим варіантом складу основних учасників можуть бути партії (місцеві організації партій) — суб'єкти відповідного виборчого процесу, представлені їх уповноваженими особами. Зауважимо, що в умо-

вах виборчих систем з відкритими списками кандидатів (див. коментарі до статей 133, 192 цього Кодексу) принцип рівних умов виключає можливість участі в такому циклі передач за участю партій (їхніх місцевих організацій) кандидатів, висунутих відповідними партіями, як їх представників.

Оскільки передачі — теледискусії та теледебати — організовуються з ініціативи телерадіоорганізації з дотриманням вимог рівності основних учасників, а отже збалансованого висвітлення позицій конкурентних суб'єктів виборчого процесу, поширення таких передач, об'єднаних у єдиний цикл, законодавець відніс до спеціального інформаційного забезпечення виборів. Проте слід очікувати, що характер висловлювань представників суб'єктів виборчого процесу, без сумніву, буде далеким від дотримання інших засад інформаційного забезпечення виборів. Щоб такі передачі не набули агітаційного характеру, потрібне не лише забезпечення рівності учасників та збалансованого представлення їхніх позицій, але й строге дотримання всіх зазначених засад, і насамперед об'єктивності та неупередженості з боку ведучих та інших учасників передачі (експертів, журналістів та ін.).

Відповідно до абзацу другого частини третьої коментованої статті, телерадіоорганізація — ініціатор такого циклу передач повинна своєчасно, задовго до дня голосування, однак після завершення реєстрації кандидатів, опублікувати відповідну пропозицію. Така пропозиція повинна містити три позиції — опис пропонованого формату передач, строк, протягом якого відповідний суб'єкт може надати згоду на участь в одній із передач циклу, а також вартість участі в такій передачі. Зазначені умови дають змогу кандидатам чи партіям (місцевим організаціям партій) — суб'єктам виборчого процесу оцінити можливість і доцільність участі в такому циклі передач. Однак відсутність нормативних обмежень щодо строків і порядку оприлюднення пропозиції відносить ці питання до сфери повної дискреції організаторів циклу передач, що надає можливості для маніпуляцій за умови домовленостей телерадіоорганізацій з певними суб'єктами виборчого процесу, внаслідок чого не всі охочі можуть встигнути надати необхідну згоду.

7. Абзаци третій — п'ятий частини третьої коментованої статті встановлюють низку умов щодо організації такого циклу передач.

Мінімальний перелік складових *формату* циклу передач визначений абзацом третім. Сюди належить насамперед кількість основних учасників кожної передачі — два чи більша кількість. Найпростіша організація такої передачі при двох основних учасниках, між якими легко організувати дискусію. Більша кількість учасників вимагає зусиль з

боку ведучого щодо дотримання умов передачі та недопущення порушень рівних можливостей учасників.

Важливим елементом формату циклу передач є порядок визначення складу учасників кожної конкретної передачі. Враження глядачів від дискусії та висловлених аргументів, повнота позицій, викладених учасниками, істотно залежать від того, з ким ведеться дискусія. Тому тут можливі найбільші маніпуляції задля порушення реальної рівності учасників при дотриманні її формальних ознак. Найбільш ефективним є визначення учасників конкретної передачі за загальною згодою всіх учасників; якщо неможливо досягти такої згоди, застосовується жеребкування з можливим розподілом учасників на групи (наприклад, за рівнем рейтингу), всередині яких проводиться жеребкування.

На згоду на участь у відповідних передачах істотно впливає задекларована тематика передач. У разі циклу з кількох передач вони не можуть бути присвячені одній і тій же тематиці, що не лише істотно знизило б інтерес до таких передач, але й поставило б учасників наступних передач у нерівні умови порівняно з учасниками попередніх. З іншого боку, різна тематика передач циклу може породжувати різну зацікавленість учасників у зв'язку з відмінностями в їхніх політичних програмах та акцентами в діяльності. Тому порядок визначення тематики конкретної передачі та її узгодження з учасниками повинна визначитися форматом циклу передач.

До складових формату циклу передач належить встановлення часу виходу в ефір кожної передачі, тривалості передач циклу та обсяг ефірного часу, що надається для виступів учасників. Зазначені параметри повинні бути однаковими для кожної передачі та кожного учасника. Абзац п'ятої частини третьої коментованої статті наголошує на обов'язковості застосування однакових правил для визначення ефірного часу, що надається учасникам для різних форм участі в дискусії.

Формат передачі обов'язково повинен визначати регламент (структуру) передачі — порядок виступів учасників дискусії, можливість і час презентації позицій (програм) учасників, кількість запитань ведучого передачі та час, відведений для відповідей на ці запитання, можливість поставити запитання іншим учасниками дискусії та кількість таких запитань, час для відповідей на такі питання, тривалість заключного слово в дискусії.

Формат також повинен визначати правила поведінки учасників передачі, які, зокрема, забезпечують рівність умов і повагу до всіх учасників, а також дії ведучого передачі, яких він повинен вжити в разі порушення учасником правил поведінки (наприклад, вимкнення мікрофона учасника, надання додаткового часу для висловлення опонентіві).



Дискусійні передачі часто проводяться за участю аудиторії (глядачів) чи запрошених експертів. Можливість участі таких присутніх у студії під час передачі, їх роль, зокрема, можливість проведення опитування присутніх глядачів чи коментування експертами позицій, висловлених учасниками дискусій, повинна бути обумовлена форматом циклу передач. Хоча така участь інших осіб у передачі підвищує інтерес до неї, організація такої участі повинна бути продуманою, щоб не допустити зміни характеру передачі з інформаційного (об'єктивного, неупередженого і збалансованого) на агітаційний.

Для поживлення дискусійної передачі формат циклу передач може передбачати поширення під час передачі іншої інформації — результатів опитування думки громадян, інтерактивного голосування (див. коментар до статті 50 цього Кодексу), статистичної та довідкової інформації, концертних виступів тощо. Умови поширення такої інформації мають бути визначені у форматі циклу передачі й не бути несподіваними для учасників.

Коментоване положення надає також можливість телерадіоорганізації визначати інші, додаткові до наведених вище складові формату циклу передач. Однак будь-які передачі цього типу, оскільки вони належать до сфери інформаційного забезпечення виборів, не повинні містити ознак агітації, зокрема партійної чи виборчої символіки, виборчих гасел, прямих чи завуальованих закликів голосувати «за» або «проти» тощо (див. коментар до статті 51 цього Кодексу).

Абзац четвертий частини третьої коментованої статті передбачає, що участь у циклі дискусійних передач для суб'єктів виборчого процесу платна. Це означає обов'язковість оплати за таку участь за рахунок коштів виборчого фонду відповідного суб'єкта (див. коментарі до статей 96, 152, 213 цього Кодексу). Для дотримання принципу рівних можливостей коментоване положення встановлює однаковий розмір вартості участі у передачі для всіх конкурентних суб'єктів виборчого процесу. Фактичний обсяг вартості розраховується, виходячи з обсягу ефірного часу, що надається у рівному обсязі кожному з учасників передач. Хоча коментована стаття не визначає, на якій підставі обчислюється вартість ефірного часу, можна припустити, що при цьому застосовуються розцінки вартості однієї хвилини (секунди), які публікуються телерадіоорганізаціями не пізніше як на третій день виборчого процесу (див. коментар до статті 55 цього Кодексу).

Зазначимо, що цикли передач теледебатів (теледискусій) — єдина форма інформаційного забезпечення виборів, участь у якій, як виняток, встановлений законом, оплачують суб'єкти виборчого процесу. Однак спеціальний вид теледебатів між кандидатами на пост Президента Укра-

їні у випадку призначення повторного голосування організує і проводить Національна суспільна телерадіокомпанія України за рахунок бюджетних коштів (див. коментар до статті 108 цього Кодексу).

Поряд з циклами передач дебатів і дискусій, порядок проведення яких визначено частиною третьою коментованої статті як складової інформаційного забезпечення виборів, дебати та дискусії можуть бути організовані та проведені на замовлення суб'єктів виборчого процесу як агітаційний захід, в тому числі за допомогою телерадіоорганізацій (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Зазначені вище вимоги не поширюються на такі агітаційні теле(радіо)дебати.

Різні види теледебатів, як інформаційні, так і агітаційні, можуть проводитися паралельно. Однак при цьому має бути забезпечене їх чітке розмежування.

8. Значення частини четвертої коментованої статті виходить за межі інституту інформаційного забезпечення виборів, оскільки вона визначає суб'єктів здійснення державного нагляду (регуляторів) і в загальних рисах механізм такого нагляду за дотриманням вимог Виборчого кодексу щодо участі суб'єктів інформаційної діяльності не лише в інформаційному забезпеченні виборів, але й при проведенні передвиборної агітації (див. коментарі до статей 55–57 цього Кодексу). Для електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації таким регулятором коментоване положення визначає Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення. Нормативному визначенню регулятора для друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств, наведеному в коментованому положенні, відповідає Державний комітет телебачення і радіомовлення України (Держкомтелерадіо): всупереч його назві, пункт 1 Положення про Держкомтелерадіо<sup>316</sup> визначає його як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що бере участь у забезпеченні формування та реалізує державну політику не лише у сфері телебачення і радіомовлення, але й в інформаційній та видавничій сфері.

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення здійснює функції регулятора у сфері телебачення і радіомовлення в цілому (стаття 7 Закону «Про телебачення та радіомовлення»). Відповідно до статті 70 зазначеного Закону та статті 13 Закону «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», Націо-

<sup>316</sup> Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України. Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 року № 341 (в редакції 2020 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-p>.

нальна рада здійснює контроль і нагляд, у тому числі, за дотриманням законодавства про вибори, тобто визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборів (див. також коментар до статті 55 цього Кодексу). Як підсумок здійснення наглядових і контрольних повноважень під час виборчого процесу, на виконання припису частини четвертої статті 16 Закону «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» після проведених виборів Національна рада оприлюднює звіт про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного виборчим законодавством порядку мовлення<sup>317</sup>.

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення у своїй практиці дотримується тлумачення зазначених положень законодавства, відповідно до якого її повноваження під час виборчого процесу обмежуються виключно проведенням моніторингу діяльності телерадіоорганізацій. Офіційно заявлена позиція регулятора полягає в тому, що «законодавство у сфері телебачення і радіомовлення не передбачає повноважень щодо безпосереднього застосування Національною радою санкцій за порушення виборчих законодавчих норм»<sup>318</sup>.

Така позиція базується на положеннях статей 71 та 72 Закону «Про телебачення і радіомовлення», яка уповноважує Національну раду застосовувати санкції (зокрема у вигляді попередження) до телерадіоорганізацій у разі порушення законодавства про телебачення і радіомовлення (чи навіть «вимог цього Закону»), у поєднанні зі статтею 3 зазначеного Закону, яка до переліку нормативних актів, які складають законодавство про телебачення і радіомовлення, не відносить Виборчого кодексу. Однак така інтерпретація не враховує статті 50 зазначеного Закону, відповідно до якої особливості діяльності телерадіоорганізацій під час виборчого процесу регулюються законодавством про вибори, а тим самим виборче законодавство в частині регулювання діяльності телерадіоорганізацій віднесене до складу законодавства про телебачення і радіомовлення. На цій підставі вважаємо, що частина четверта коментованої статті надає регуляторові повноваження не лише щодо здійснення моніторингу за дотриманням виборчого законодавства, але й реакції на виявлені при моніторингу пору-

<sup>317</sup> Щодо зазначених звітів за останні роки див. офіційний веб-сайт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. URL: <https://www.nrada.gov.ua/reports>.

<sup>318</sup> Див.: Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Звіт про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час виборчої кампанії з виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад у 2020 році, с. 4; Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2020 рік, с. 52. URL: <https://www.nrada.gov.ua/reports>.

шення вимог законодавства шляхом оголошення попереджень (як це передбачено частиною сьомою статті 72 Закону «Про телебачення і радіомовлення») телерадіоорганізаціям за порушення встановлених законодавством вимог щодо діяльності телерадіоорганізацій під час виборів. Інакше, як вказав Верховний Суд, право фіксації виборчого правопорушення без права вимоги його усунення перетворює відповідні норми на «*lex imperfecta*»<sup>319</sup>.

Іншим способом реагування регулятора на виявлені порушення під час виборчого процесу є ініціювання притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Стаття 255 Кодексу про адміністративні правопорушення надає повноваження посадовим особам Національної ради та її представникам у регіонах України притягати до адміністративної відповідальності шляхом складення протоколу про адміністративне правопорушення за порушення, передбачені статтями 212<sup>9</sup> (порушення порядку ведення передвиборної агітації, порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів з використанням електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації) та 212<sup>11</sup> (ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу електронним (аудіовізуальним) засобом масової інформації).

Слід зазначити, що Кодекс про адміністративні правопорушення містить системні вади, які роблять його застосування вкрай складним, а санкції, які він передбачає у вигляді штрафів (див. коментар до статті 19 Виборчого кодексу) не є ефективними з погляду мотивації відповідних суб'єктів дотримуватися вимог виборчого законодавства. За оцінкою першого заступника голови Національної ради В. Ковалю, адміністративні штрафи дуже низькі — від 170 до 255 грн., тоді як шкода, яку завдає телерадіоорганізація протиправними діями, набагато більша за відповідальність, що визначається цим штрафом<sup>320</sup>. На низьку ефективність адміністративних штрафів впливає також те, що санкції, передбачені Кодексом про адміністративні правопорушення, застосовуються тільки до індивідів (посадових осіб чи працівників), які вчиняють те чи інше конкретне діяння (журналіст, редактор),

<sup>319</sup> Постанова Верховного Суду від 31 березня 2019 року у справі № 855/95/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80816781>.

<sup>320</sup> Див.: Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 12 лютого 2021 року «Про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час виборчої кампанії з виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад у 2020-му році». URL: <https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/R-2021-00096-D1.pdf>.

а самі суб'єкти господарювання — редакції чи власники засобів масової інформації, телерадіоорганізації, — які реально вчиняють правопорушення, залишаються поза застосуванням санкцій навіть такого символічного характеру.

Під час місцевих виборів 2020 року від імені Національної ради було складено 56 протоколів про адміністративні правопорушення. Станом на лютий 2021 року в Єдиному державному реєстрі судових рішень не було інформації про ухвалені рішення щодо 33 протоколів. У трьох випадках судом було прийнято рішення звільнити від адміністративної відповідальності винуватця порушення у зв'язку з малозначністю вчиненого порушення, в 11 випадках справу було закрито у зв'язку з відсутністю події та складу адмінпорушення, 2 справи були повернуті до Національної ради на дооформлення, і лише в 7 випадках було застосовано штраф<sup>321</sup>.

На практиці в якості форми реагування на перелічені порушення Національна рада обирала також повідомлення телерадіокомпанії про ознаки порушення чинного законодавства та вимогу привести свою діяльність у відповідність до вимог виборчого законодавства, звернення до телеканалу з проханням надати пояснення щодо зафіксованих ознак порушень, а також призначала позапланові перевірки телерадіоорганізацій за порушення виборчого законодавства<sup>322</sup>.

Ще гірша ситуація з повноваженнями та практикою здійснення функцій регулятора в Державного комітету з питань телебачення і радіомовлення. Цей орган виконавчої влади зі спеціальним статусом діє, як уже зазначалося, на підставі підзаконного акта — Положення<sup>323</sup>, яке не містить жодної згадки щодо повноважень здійснювати моніторинг діяльності друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств під час виборів і реагувати на виявлені порушення. Вказівка на таке повноваження Державного комітету в коментованій статті не підкріплена положеннями Законів «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» чи «Про інформаційні агентства».

Відповідно до статті 255 Кодексу про адміністративні правопорушення, посадові особи Державного комітету телебачення і радіомовлення уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 212<sup>9</sup> (порушення порядку ведення

<sup>321</sup> Там же.

<sup>322</sup> Див.: URL: <https://www.nrada.gov.ua/za-porushennya-vyborchogo-zakonodavstva-natsionalna-rada-zagalom-pryznachyla-32-pozaplanovi-perevirky-sklala-48-adminprotokoliv>.

<sup>323</sup> Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України. Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 року № 341 (в редакції 2020 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-p>.

передвиборної агітації порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів з використанням друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств) та статтею 212<sup>11</sup> (ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу друкованим засобом масової інформації чи інформаційним агентством). Проте жодної офіційної публічної статистики щодо реалізації цих повноважень або практики їх розгляду судами в Єдиному державному реєстрі судових рішень немає.

Отже, самої лише вказівки в коментованому положенні про те, який орган здійснює нагляд за телебаченням, а який — за пресою та інформаційними агентствами, як свідчить аналіз практики, недостатньо для кардинального поліпшення ситуації. Законодавцю необхідно вжити належних заходів, щоб коментовані положення перестали бути *«lex imperfecta»*.

9. Абзац другий частини четвертої коментованої статті передбачає, що при здійсненні нагляду уповноваженим органом — регулятором можуть використовуватися матеріали моніторингу, проведеного громадськими організаціями, зареєстрованими у встановленому законом порядку, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним. Моніторинг діяльності засобів масової інформації з боку таких громадських організацій є формою здійснення громадського спостереження за виборами. Результати такого моніторингу мають важливе значення для оцінювання як регулятором, так і суспільством реального стану справ.

Практика проведення такого моніторингу за останні роки була, зокрема, відображена у звітах різних громадських організацій та їх коаліцій<sup>324</sup>.

Перед тим як використовувати будь-яким чином матеріали такого моніторингу, регулятори повинні ознайомитися зі статутом відповідної громадської організації і переконатися, що він містить положення щодо здійснення такої діяльності під час виборчого процесу. У разі неможливості ознайомитися зі статутом громадської організації або за

<sup>324</sup> Див.: Моніторингові звіти висвітлення виборчих процесів в засобах масової інформації та соціальних мережах 2019–2020 років Коаліції громадських організацій у складі Комісії з журналістської етики, ГО «Платформа прав людини», ГО «СтопФейк», ГО «Український інститут медіа та комунікації» та ГО «Жінки в медіа»; URL: <http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Parliamentary%20Campaign%202019%20UKR.pdf>; [http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Presidential%20Campaign\\_UKR.pdf](http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Presidential%20Campaign_UKR.pdf); а також на сайті Комісії з питань журналістської етики; URL: <http://www.cje.org.ua/ua/zvity>.

відсутності таких положень у статуті використовувати матеріали проведеного такою організацією моніторингу при здійсненні нагляду регулятори не мають права.

Абзац третьої частини четвертої коментованої статті містить норми щодо обов'язку регуляторів у випадку виявлення порушень інформувати про це Центральну виборчу комісію або відповідну окружну чи територіальну виборчу комісію, вживають заходів, передбачених законодавством. Таку практику застосовує Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Однак система виборчих комісій уже протягом тривалого часу законодавчо позбавлена повноважень реагувати на порушення або розгляд скарг у сфері агітації та порушень нормативних засад і загальновизнаних стандартів висвітлення виборчого процесу з боку засобів масової інформації (див. коментар до статей 64, 65 цього Кодексу). Тому повноваження, передбачене коментованим положенням, забезпечує лише функцію інформування виборчих комісій без будь-яких можливих правових наслідків або дій з їх боку щодо порушників.

### **Стаття 50. Особливості поширення інформації про результати опитування громадської думки, пов'язаного з виборами**

*1. Підприємства, заклади, установи та організації, що проводять опитування громадської думки, мають право оприлюднювати результати такого опитування, пов'язаного з виборами, з обов'язковим зазначенням часу його проведення, території, яку охоплювало опитування, розміру та способу формування соціологічної вибірки опитаних, методу опитування, точного формулювання питань, можливої статистичної похибки, замовників опитування.*

*2. Інформаційні агентства, засоби масової інформації у разі поширення результатів опитування громадської думки, пов'язаного з виборами, зобов'язані зазначити повну назву організації, що проводила опитування, замовників опитування, а також інші відомості, зазначені у частині першій цієї статті. Дія положення цієї частини поширюється на випадки поширення засобами масової інформації, інформаційними агентствами результатів опитування громадської думки, пов'язаного з виборами, в мережі Інтернет.*

*3. Забороняється оприлюднення чи поширення в інший спосіб результатів опитування громадської думки, пов'язаного з виборами, у тому числі щодо кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, протягом останніх двох днів перед днем голосування.*

4. Забороняється оприлюднення в день голосування результатів опитування виборців щодо їх волевиявлення під час голосування до закінчення голосування.

5. Способи проведення опитувань виборців щодо їх волевиявлення під час голосування повинні забезпечувати збереження таємниці голосування опитаного виборця.

6. У разі оприлюднення телерадіоорганізацією результатів інтерактивного опитування аудиторії, що проводиться під час передачі, пов'язаної з виборами, або за участю кандидатів, представників партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, учасникам передачі забороняється коментувати результати таких опитувань або іншим чином посилалися на них. Протягом всього часу оприлюднення результатів інтерактивного опитування аудиторії повинно супроводжувати текстове повідомлення «Це опитування відображає думку лише цієї аудиторії», яке має демонструватися на екрані (для телепередач) у формі, сприйнятній для глядача, чи бути озвученим (для радіопередач) чітким текстом диктора або ведучого передачі безпосередньо перед і після оприлюднення зазначених результатів.

1. Коментована стаття містить спеціальні норми щодо поширення інформації про результати опитування громадської думки, пов'язаного з виборами, під час відповідного виборчого процесу. Їх необхідність обумовлена тим, що результати таких опитувань використовуються для впливу на голоси виборців і часто як інструмент маніпуляцій.

Масове поширення інформації про те, наприклад, що певний кандидат — явний потенційний переможець виборів, а певна політична партія перебуває на грані проходження виборчого бар'єру, істотно впливає на електоральні вподобання, справляє мобілізаційний чи, навпаки, демобілізаційний вплив на виборця тощо. Таке явище у виборчій соціології прийнято називати «стратегічним голосуванням»<sup>325</sup>: виборець не схильний подавати свій голос за явного аутсайдера виборів, навіть якщо йому політично симпатизує, і намагається проголосувати так, щоб його голос не був втраченим.

Опитування громадської думки, пов'язані з виборами, — різновид соціологічних досліджень і, таким чином, належать до наукових досліджень прикладного характеру. Такі дослідження потребують відповідної кваліфікації, а також дотримання вимог наукової етики, яка забороняє імітацію чи фальсифікацію емпіричних даних, що ле-

<sup>325</sup> Див.: Кокс Г. Ціна голосу. Стратегічна координація у виборчих системах світу / пер. з англ. Одеса: Бахва, 2003.



жать у його основі. Однак гостра політична та соціальна актуальність деяких тем соціологічних досліджень (зокрема пов'язаних з виборами) та великий суспільний інтерес до їх результатів не сприяють дотриманню етичних вимог деякими організаціями, які спеціалізуються на таких дослідженнях. Оскільки забезпечення належної репрезентативності вибірки в проведеному опитуванні громадян достатньо затратне, такі опитування часто проводяться на замовлення з оплатою затрат за рахунок замовника. Ця обставина також не сприяє повсюдній науковій порядності тих, хто проводить такі дослідження і публікує їх результати.

Спеціальне законодавство, яке б регулювало діяльність організацій, що проводять соціологічні дослідження і публікують їх результати, зокрема, визначало б спеціальні вимоги до опитувань громадської думки, не існує. Тим більше не може існувати органу-регулятора в цій сфері, який би здійснював нагляд за їх діяльністю чи контролював допуск до такої діяльності; встановлення такого регулятора означало б по суті цензуру у відповідній сфері наукових досліджень. Однак у деяких сферах суспільних відносин, зокрема під час проведення виборів, така діяльність виходить за межі чисто наукової.

Законодавство не містить нормативного визначення понять «опитування» чи «опитування громадської думки»; у зв'язку з цим до категорії «опитування громадської думки, пов'язане з виборами» при бажанні можна віднести як серйозне соціологічне дослідження, проведене відповідно до вимог соціології як науки, так і вуличне опитування невеликої кількості випадкових (або й не дуже випадкових) респондентів, яке проводить журналіст під відеокамеру, ставлячи прохочим запитання щодо їхніх електоральних уподобань. Отже, певне законодавче регулювання, принаймні у виборчій сфері, потрібне як для чіткішого нормативного визначення основних понять, що сприяло б унеможливленню подібних зловживань, так і для встановлення юридичної відповідальності за порушення правових норм, які визначають порядок проведення опитувань під час виборів і вимоги щодо оприлюднення їх результатів, без чого відповідні норми залишатимуться порожніми деклараціями.

Коментована стаття встановлює певні правові вимоги щодо опублікування результатів (але не щодо проведення) таких соціологічних досліджень, пов'язаних з виборами, під час виборчого процесу, коли електоральна чутливість до подібної інформації особливо висока.

Через те що правові вимоги щодо опитувань, пов'язаних з виборами, стосуються лише поширення (оприлюднення) їх результатів, ці приписи в основному адресовані суб'єктам інформаційної діяльно-

сті — засобом масової інформації та інформаційним агентством, і меншою мірою — суб'єктам, які проводять такі опитування.

2. Частина перша коментованої статті становить виняток у цьому аспекті, оскільки адресована підприємствам, закладам, установам та організаціям, до сфери діяльності яких належить проведення опитувань громадської думки.

Коментоване положення визнає право відповідних суб'єктів оприлюднювати результати проведених ними опитувань громадської думки, пов'язаних з виборами. Таке оприлюднення здійснюється або з допомогою інформаційного агентства, яке організовує захід (брифінг, прес-конференцію тощо), присвячений публічному оголошенню результатів опитування самими дослідниками, або через засоби масової інформації, яким результати опитування надаються для оприлюднення.

Цьому праву суб'єкта проведення опитування кореспондує обов'язок зазначати при такому оприлюдненні: час його проведення, територію, яку охоплювало опитування, розмір і спосіб формування соціологічної вибірки опитаних, метод опитування, точне формулювання питань, можливу статистичну похибку, замовників опитування.

Необхідність опублікування зазначених відомостей разом із результатами опитування очевидна. Час та територія проведення опитування свідчить про ступінь актуальності (відповідності до реальному часу опублікування та територіальної інтерпретації) результатів. Розмір вибірки та спосіб її формування (випадкова чи репрезентативна вибірка), обраний метод опитування, точне формулювання питань, що ставили респондентам, статистична похибка впливають на оцінку достовірності результатів і дають можливість порівняти оприлюднені результати з результатами інших подібних опитувань.

Особливе значення має обов'язок опублікувати відомості про замовника опитування (тобто того, за чий кошти проводилося соціологічне дослідження), який коментованим положенням уперше покладений на суб'єкта проведення дослідження, а не лише на суб'єкта поширення відповідної інформації.

3. Частина друга коментованої статті передбачає, що в разі поширення інформації з результатами опитування громадської думки, що стосується виборів, засіб масової інформації чи інформаційне агентство, окрім відомостей, наведених у частині першій цієї статті, повинно вказати назву організації (підприємства, закладу, установи), що проводила опитування. Очевидно, потреба встановлення такої вимоги пов'язана з тим, що споживач отримує результати опитувань, по-

ширені засобами масової інформації та інформаційними агентствами, з «других рук», а не від їх авторів, і повинен мати інформацію про останніх.

Коментоване положення наголошує на поширенні цієї вимоги на випадки розповсюдження засобами масової інформації, інформаційними агентствами результатів опитування громадської думки, пов'язаного з виборами, в мережі «Інтернет». Зазначимо, що буквальне тлумачення диспозиції частини другої коментованої статті дає змогу припустити, що коли результати опитувань розповсюджуються через мережу «Інтернет» не засобом масової інформації і не інформаційним агентством, а іншим суб'єктом, зазначені вимоги на цього суб'єкта не поширюються. Однак таке формальне тлумачення не відповідає цілям вказаної правової норми («духові закону»). Законодавцю доцільно уточнити коментоване положення, щоб унеможливити таке хибне тлумачення.

У контексті переліку обов'язкових реквізитів при поширенні інформації щодо результатів опитувань, пов'язаних з виборами, слід навести і міжнародні стандарти. Зокрема, такі стандарти відображені в Міжнародному Кодексі ICC/ESOMAR<sup>326</sup> щодо маркетингових і соціологічних досліджень, які застосовуються більш ніж у 130 країнах світу, зокрема в Україні. Кодекс визначає такі вимоги до діяльності дослідників, як чесність, відкритість, об'єктивність, використання виключно наукових методів і дотримання національних законів. Окрему увагу в зазначеному Кодексі приділено питанню прозорості, а для її забезпечення запроваджено Керівний документ (*Guideline*), який визначає ключову інформацію, що має бути доступна для громадськості<sup>327</sup>. У пункті 5.2 Керівного документа прямо зазначено, що обов'язковим для дослідників є оприлюднення назви організації, що проводила опитування, а також замовника, спонсора чи іншої особи, яка оплачувала проведення такого опитування. Ця інформація повинна бути доступною для всіх при публікації як он-лайн, так і іншим способом (у друкованих засобах масової інформації, на телебаченні тощо). ESOMAR робить акцент на тому, що відповідальність за дотримання зазначених вимог лежить саме на дослідниках і соціологічних центрах, які проводять дослідження.

<sup>326</sup> Див.: Текст кодексу ESOMAR (*European Society of Marketing Research Professionals*) різними мовами. URL: <https://www.esomar.org/what-we-do/code-guidelines>.

<sup>327</sup> ESOMAR/WAPOR Guideline on Opinion Polls and Published Surveys. URL: <https://www.esomar.org/uploads/public/knowledge-and-standards/codes-and-guidelines/ESOMAR-WAPOR-Guideline-on-Opinion-Polls-and-Published-Surveys-August-2014.pdf>.

Слід також враховувати практику Європейського суду з прав людини. У недавньому рішенні у справі *«ТОВ «Інформаційне агентство Тамбов-Інформ» проти Росії»*<sup>328</sup> Суд не заперечив, що певне регулювання щодо поширення результатів опитувань громадської думки стосовно виборчих намірів може бути необхідним у демократичному суспільстві для досягнення легітимних цілей. Однак Суд звернув увагу, що вимоги, які стосуються соціологічних опитувань на основі репрезентативних вибірок, не можуть бути застосовані до інтернет-опитувань на основі випадкових відповідей, методологія яких зрозуміла, однак які завідомо не можуть вважатися репрезентативними. Національне законодавство повинно розрізняти такі ситуації.

4. Частина третя коментованої статті встановлює заборону на поширення будь-яким способом результатів опитування, пов'язаного з виборами, протягом двох останніх днів перед днем голосування (у тому числі повторного голосування). Це означає, що останній день, коли дозволене поширення інформації про результати опитувань, пов'язаних з виборами, — четвер останнього тижня перед днем голосування.

Відсутність обмежень способів поширення такої інформації, передбачених коментованим положенням, по суті означає заборону не лише оприлюднювати через засоби масової інформації чи через заходи інформаційних агентств, але й публічно оголошувати на мітингах чи інших публічних агітаційних заходах (дозволенних в останню п'ятницю перед днем голосування; див. коментар до статті 52 цього Кодексу), розповсюджувати у вигляді листівок, плакатів чи інших друкованих матеріалів передвиборної агітації, а також в мережі «Інтернет».

Зазначене обмеження має за мету зменшення впливу на виборця через публікацію результатів опитувань, насамперед рейтингів (рівнів підтримки) конкурентних суб'єктів — кандидатів чи політичних партій (місцевих організацій партій), які завдяки явищу стратегічного голосування можуть істотно вплинути на реальні результати волевиявлення виборців. Однак застосоване формулювання — «протягом останніх двох днів перед днем голосування» — слід визнати невдалим, оскільки воно формально не передбачає заборони поширення результатів опитувань, проведених до дня голосування, у сам день голосування. Більш відповідним до цілей такої норми було б традиційне формулювання «пізніше ніж за два дні до дня голосування».

<sup>328</sup> European Court of Human Rights. Case of *OOO Informatsionnoye agentstvo Tambov-Inform v. Russia*. Judgment of 18 May 2021. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210041>.

5. Частина четверта коментованої статті передбачає часову межу, лише після якої можливе поширення результатів опитування виборців щодо їх реального волевиявлення, — час закінчення голосування (20 година; див. коментарі до статей 117, 173, 248 цього Кодексу). Йдеться про так звані «екзит-поли» (*exit poll*) — опитування виборців на виході з дільниць (тобто після того, як вони проголосували). Зазначена заборона унеможливує публічне спостереження за динамікою ходу голосування стосовно конкретних кандидатів чи політичних партій (їхніх місцевих організацій), а отже, можливість коригувати перебіг голосування. Отже, мета цього положення така ж, як і частини третьої коментованої статті, — не допустити впливу інформації про рейтинг кандидатів чи партій на волевиявлення виборців, які ще не встигли проголосувати. Її мета, як і норм з попередньої коментованої частини, — зменшити вплив на виборців, насамперед тих, хто остаточно в день голосування ще не визначився, за кого подати свій голос.

Практика виборів останнього десятиліття свідчить, що коментоване положення найчастіше порушується повідомленнями в мережі «Інтернет», зокрема на платформах спільного доступу до інформації та відео (соціальних мережах).

6. При проведенні екзит-полів можуть застосовуватися різні способи отримання відомостей про зміст волевиявлення опитуваного виборця. Частина п'ята коментованої статті вимагає, щоб при проведенні будь-яких опитувань виборців щодо їх волевиявлення під час голосування спосіб опитування був таким, щоб забезпечувалася таємниця голосування опитаного виборця. Відповідно, отримання інформації в конкретного виборця про його волевиявлення має відбуватися деперсоніфіковано, без встановлення (ідентифікації) його особи. Зокрема, це виключає пряме запитання до виборця під відеокамеру: «Як Ви проголосували?».

За умисне порушення таємниці голосування, що виразилося в розголошенні змісту волевиявлення виборця, стаття 159 Кримінального кодексу України передбачає кримінальну відповідальність (див. коментар до статті 19 цього Кодексу).

Водночас встановлена коментованим положенням заборона не виключає фіксації та узагальнення відомостей про вік і стать опитуваного, що часто використовується для соціологічних узагальнень.

7. Частина шоста коментованої статті стосується оприлюднення результатів інтерактивних опитувань аудиторії передачі (зокрема учасників передачі в студії), які часто практикують телерадіоорганізації під

час теле- чи радіодебатів або дискусій. Такі передачі під час виборчого процесу можуть організовуватися за участю кандидатів чи їх довірених осіб, уповноважених осіб партій (місцевих організацій партій) як заходи спеціального інформаційного забезпечення виборів (див. коментар до статті 49 цього Кодексу) або як агітаційні передачі (див. коментар до статті 51 цього Кодексу).

Коментоване положення містить два зобов'язання для телерадіоорганізацій при проведенні інтерактивних опитувань аудиторії під час передач такого типу, які мають спільне джерело — нерепрезентативність аудиторії, що виключає сприйняття результатів опитування як позиції виборців взагалі чи певної соціальної групи.

Перший припис встановлює заборону коментувати всім учасникам передачі результати таких опитувань або іншим чином посилатися на них чи використовувати як аргументи у своїх висловлюваннях; ведучий передачі зобов'язаний контролювати дотримання учасниками цієї заборони.

Другий припис вимагає забезпечити нагадування про нерепрезентативність аудиторії, здійснюючи протягом усього часу оприлюднення результатів інтерактивного опитування їх супровід текстовим повідомленням: «Це опитування відображає думку лише цієї аудиторії», яке має демонструватися на екрані (для телепередач) у формі, сприйнятій для глядача, чи бути озвученим (для радіопередач) чітким текстом диктора або ведучого передачі безпосередньо перед і після оприлюднення зазначених результатів.

Зазначені зобов'язання повинні сприяти уникненню надмірного впливу результатів таких інтерактивних опитувань на формування волі виборців у зв'язку з явищем стратегічного голосування.

Моніторингові дослідження під час виборчих процесів 2019 року засвідчили слабку ефективність подібного регулювання, передбаченого чинним на той час виборчим законодавством, значною мірою через брак санкцій за їх порушення<sup>329</sup>. Цей недолік властивий і коментованому Кодексу.

<sup>329</sup> Див.: Моніторингові звіти висвітлення виборчих процесів в засобах масової інформації та соціальних мережах 2019–2020 років Коаліції громадських організацій у складі Комісії з журналістської етики (КЖЕ), ГО «Платформа прав людини», ГО «СтопФейк», ГО «Український інститут медіа та комунікації» та ГО «Жінки в медіа». URL: <http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Parliamentary%20Campaign%202019%20UKR.pdf>; [http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Presidential%20Campaign\\_UKR.pdf](http://www.cje.org.ua/sites/default/files/Monitoring%20Report%20Presidential%20Campaign_UKR.pdf).

## Розділ VIII. ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ

Передвиборна агітація — ключовий етап виборчого процесу, який не тільки безпосередньо впливає на перебіг і результати виборів, але й уможливує належну реалізацію виборчих прав. У демократичному суспільстві передвиборна агітація є інструментом забезпечення дійсно вільних і чесних виборів. Вона, безумовно, впливає й на те, яким чином реалізуються інші принципи виборчого права, оскільки за своїм основним призначенням забезпечує формування волі виборців для реального вільного волевиявлення.

Особливістю регулювання цього етапу виборчого процесу є його вкрай високий рівень диспозитивності. Якщо до окремих інших етапів (наприклад, формування складу виборчих комісій, висування та реєстрації кандидатів, порядку голосування, процедур підрахунку голосів виборців та встановлення результатів виборів тощо) істотна частина регулювання, хоча й передбачає диспозитивні норми, має зобов'язальний, значною мірою імперативний характер, то для передвиборної агітації метод регулювання значно більш диспозитивний, визначаючи в основному тільки загальні межі такої діяльності відповідних суб'єктів.

Нормативне регулювання передвиборної агітації може служити ілюстрацією гарантованої Конституцією України свободи політичної діяльності через застосування принципу «дозволено все, що не заборонено законом» (що виражає зміст частини першої статті 19 Конституції). Реалізація цього принципу обумовлена кількома факторами.

По-перше, це особливість суб'єктів агітації, якими є суб'єкти виборчого процесу (кандидати, політичні партії чи їхні місцеві організації, зрештою, виборці), котрі не мають владних повноважень, а отже користуються відповідною свободою дій. Їх свобода — запорука демократичності виборів і держави загалом.

По-друге, передвиборна агітація найбільш виразно ілюструє важливість та ефективність механізмів забезпечення принципу рівного виборчого права в аспекті рівних можливостей кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу (див. коментар до статті 12 цього Кодексу).

По-третє, міжнародні виборчі стандарти вимагають мінімізації втручання владних інституцій в агітаційний процес, що обумовлено необхідністю забезпечити свободу виборців сформуванню власної дум-

ку (волю)<sup>330</sup> відповідно до принципу вільних виборів (див. коментар до статті 14 цього Кодексу). Недотримання відповідних вимог означає порушення вимоги нейтральності влади, що супроводжується зловживаннями адміністративним ресурсом і має наслідком порушення інших принципів виборчого права.

По-четверте, важливі природа та практичні особливості самої агітаційної діяльності, різноманітність її форм і способів здійснення, які просто унеможливають імперативне законодавче регулювання.

Такий підхід вимагає від держави, з одного боку, лаконічного нормативного регулювання, оскільки багато процесів, дій та активностей у цій сфері перебуває за межами безпосереднього законодавчого впливу (регулюються статутами політичних партій, іншими внутрішньопартійними актами, визначаються передвиборними програмами кандидатів, партій, їхніми комунікаційними стратегіями тощо). З іншого боку, наявне нормативне визначення меж (рамок) здійснення передвиборної агітації має бути достатньо чітким та зрозумілим для однозначного та безпосереднього застосування з огляду на принципи юридичної визначеності та легітимних очікувань. Це істотно підвищує вимоги до якості відповідного нормативного матеріалу та ретельності його викладу. Власне пошук оптимального балансу в законодавчому регулюванні цих питань між забезпеченням свободи діяльності та запобіганням зловживанню правами та перешкоджанню реалізації прав інших (конкурентних) суб'єктів спричиняє інколи надмірне втручання держави в діяльність політичних партій, засобів масової інформації, інформаційних агентств чи інших представників громадянського суспільства.

Основними напрямками втручання держави в регулювання передвиборної агітації є встановлення меж щодо можливих суб'єктів, часу та форм і способів її здійснення. Такі обмеження мають, як правило, досить жорсткий зобов'язальний характер і є загальними для різних типів виборів. На відміну від інших розділів Книги першої Виборчого кодексу України, коментований розділ фактично не передбачає особливостей регулювання в подальших його книгах, присвячених конкретним типам виборів. Це важливий аспект для порівняння регулювання передвиборної агітації та інформаційного забезпечення, щодо якого передбачені певні особливості для кожного типу виборів.

<sup>330</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт I.3.1. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).



Разом з тим, з практичного боку сфера передвиборної агітації знає серйозного обмеження особливостями законодавчого регулювання фінансування виборів, насамперед в аспекті утворення та функціонування виборчих фондів кандидатів і партій (їхніх місцевих організацій). Вимога прозорості фінансування виборчої діяльності має наслідком, що передвиборна агітація повинна здійснюватися за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій чи їх місцевих організацій — суб'єктів виборчого процесу (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Відповідні положення Кодексу, що регулюють фінансові аспекти виборів, досить часто впливають на практичне застосування приписів цього Кодексу щодо передвиборної агітації. Таким чином, особливості регулювання фінансування різних типів виборів значною мірою обумовлюють дієвість положень законодавства, що обмежує передвиборну агітацію.

З огляду на зазначене, у коментарі до цього Розділу подано аналіз основних меж агітаційної діяльності та процедур такого обмеження, що можуть зазнавати додаткового нормативного впливу інших приписів щодо процедур та обмежень, зокрема фінансування передвиборної агітації, визначаючи певні особливості застосування коментованих положень.

### **Стаття 51. Форми і засоби передвиборної агітації**

*1. Передвиборна агітація — це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) — суб'єктів виборчого процесу. Передвиборна агітація може здійснюватися у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.*

*Передвиборна агітація може проводитися у таких формах:*

- 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями;*
- 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій;*
- 3) проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій щодо положень передвиборних програм та політичної діяльності кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу;*
- 4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень;*
- 5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації;*
- 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами;*

7) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач, проведення інших публічних заходів за підтримки кандидата, партії (організації партії) — суб'єкта виборчого процесу, а також оприлюднення інформації про таку підтримку;

8) публічні заклики голосувати за або не голосувати за кандидата, партію (організацію партії) — суб'єкта виборчого процесу або публічні оцінки їхньої діяльності;

9) встановлення агітаційних наметів;

10) в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України.

2. Громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, політичні, ділові та особисті якості кандидатів, вести агітацію за або проти кандидатів, партій (організацій партій).

3. До передвиборної агітації не належать офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій) про дії кандидатів, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України.

4. Передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, якщо інше не передбачено цим Кодексом.

Підтримка кандидатами (кандидатом), партією (організацією партії) — суб'єктом виборчого процесу від свого імені чи від імені висунутого ним кандидата (кандидатів) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів, телепередач, проведення інших публічних заходів, а також проведення зазначених публічних заходів на підтримку кандидата (кандидатів), суб'єкта їх висування може здійснюватися лише у разі повного фінансування таких заходів із коштів виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу.

5. Прихована передвиборна агітація, а також розміщення або поширення матеріалів передвиборної агітації, не позначеної відповідно до вимог цього Кодексу, забороняються. Реклама друкованих видань (газет, журналів, книг), інших товарів та послуг з використанням прізвищ чи зображень (портретів) кандидатів, назв чи символіки політичних партій — суб'єктів виборчого процесу вважається передвиборною агітацією. До передвиборної агітації також належить використання символіки (гімну, прапора, розпізнавального знака, девізу) або логотипів партії — суб'єкта відповідного виборчого процесу, використання передвиборних слоганів, гасел кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів відповідного виборчого процесу, а так само повідомлення про проведення видовищних чи інших публічних заходів на підтримку партії, кандидата або про підтримку зазначених заходів кандидатами, партіями (організаціями партій) — суб'єктами відповідного виборчого процесу, а також привернення уваги до участі у таких заходах партій чи певних осіб як кандидатів.

6. Офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів, які є посадовими особами органів державної влади, органів влади Автономної Респуб-

бліки Крим чи органів місцевого самоврядування, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України та законами України, і підготовлені у порядку, передбаченому Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», не належать до передвиборної агітації. Такі офіційні повідомлення не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів.

У таких повідомленнях забороняється згадка про участь у виборах відповідних осіб чи про наміри щодо їхньої діяльності у разі обрання.

7. Кандидат, партія (організація партії) — суб'єкт виборчого процесу має право на договірній основі за рахунок коштів власного виборчого фонду орендувати будинки і приміщення усіх форм власності для проведення зборів, дебатів, дискусій та інших публічних заходів передвиборної агітації.

8. У разі якщо будинок (приміщення) незалежно від форми власності було надано для проведення публічного заходу чи передвиборної агітації за одного кандидата, партію (організацію партії), власник (володар, користувач) цього будинку (приміщення) не має права відмовити в його наданні на тих самих умовах іншому кандидату, іншій партії (організації партії). Зазначена вимога не стосується приміщень, що перебувають у власності чи постійному користуванні кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу.

Юридичні та фізичні особи — розповсюджувачі зовнішньої реклами, які надають рекламні засоби (носії зовнішньої реклами) для розміщення агітаційних матеріалів (політичної реклами), повинні забезпечити рівний доступ та рівні умови для кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу.

9. Інформаційні агентства надають приміщення для проведення прес-конференцій кандидатам, суб'єктам їх висування на умовах рівного доступу та рівної оплати. Суб'єкт виборчого процесу здійснює оплату за використання приміщення для проведення прес-конференцій, наданого інформаційним агентством, за рахунок коштів свого виборчого фонду. Без укладання договору і попередньої оплати з відповідного виборчого фонду приміщення для проведення прес-конференцій не надається.

10. Кандидати, партії (організації партій) — суб'єкти виборчого процесу сприяють доступу виборців до агітаційних матеріалів без дискримінації, зокрема шляхом виготовлення друкованих та аудіовізуальних матеріалів у доступних форматах, приведення офіційних веб-сайтів у відповідність із стандартами доступності, а також в інший спосіб, не заборонений законодавством.

1. Коментована стаття присвячена визначенню змісту поняття «передвиборна агітація», його сутнісних ознак та основних форм здійснення.

Передвиборна агітація — різновид інформаційної діяльності, оскільки нерозривно пов'язана з поширенням певної інформації. Виборчий кодекс уже традиційно для національного виборчого законо-

давства визначає передвиборну агітацію через її основну ознаку — мету здійснення, суб'єктивну спрямованість на формування бажаного результату голосування виборців. Запропоноване в частині першій коментованої статті визначення передбачає віднесення до передвиборної агітації «будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) — суб'єктив виборчого процесу». Об'єктивно чітке й однозначне встановлення наявності в певних діях мети «спонукання виборців» на практиці часто є доволі складним або ж і зовсім нереальним завданням. Додане в цьому визначенні уточнення, що такі дії спрямовані саме на підтримку кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктив виборчого процесу (тобто здійснюються після реєстрації кандидатів на відповідних виборах), хоч і додає певної чіткості, проте не усуває проблемності та неоднозначності. Системний аналіз принципів виборчого права та положень Виборчого кодексу дають можливість виокремити такі основні критерії віднесення інформаційної діяльності до передвиборної агітації.

По-перше, важливою є об'єктивна спрямованість агітації на формування волі виборців. Адже йдеться про діяльність, яка провадиться з метою підтримки або не підтримки (в разі спонукання голосувати проти) певного кандидата, партії (організації партії). Така інформаційна діяльність за своєю природою не може бути безсторонньою та неупередженою, оскільки для неї важливим є саме акцент на спрямованості такої діяльності — вплив на формування волі виборців зі змістом, бажаним суб'єктові агітаційної діяльності. Щоб діяльність вважалася передвиборною агітацією, вона повинна мати за мету вплинути прямо чи опосередковано, відкрито чи приховано на формування волі виборців на конкретних виборах.

По-друге, інформаційна діяльність, що здійснюється під час виборчого процесу, може стосуватися виборів загалом, окремого етапу виборчого процесу та/або кандидатів, партій (організацій партій), проте не належати до передвиборної агітації. Тут йдеться про інформаційне забезпечення виборів (див. коментар до статті 47 цього Кодексу), але ним не обмежується: неможливо виключити продовження під час виборчого процесу поточної інформаційної діяльності, насамперед у формі новин і коментарів до них, але також і у вигляді розважальних чи інших спеціальних (науково-популярних, культурно-мистецьких та ін.) програм, які за своїм змістом не мають прямого стосунку до виборчої інформаційної діяльності. Якщо формальна розмежованість такої діяльності з виборами повністю відтворена в її змісті, вона дійсно не має стосунку до виборчого процесу, оскільки

не впливає на формування волі виборців, і на таку діяльність не поширюються вимоги та обмеження, встановлені виборчим законодавством. Якщо ж форма чи зміст такої діяльності зачіпає виборчі праводносини і, зокрема, конкурентних суб'єктів виборчого процесу, не враховувати її впливу на формування волі виборців не можна, і тоді її слід відносити або до інформаційного забезпечення виборів, або до передвиборної агітації.

Уся інформаційна діяльність, відмінна від передвиборної агітації, повинна відповідати вимогам об'єктивності, неупередженості, збалансованості стосовно конкурентних суб'єктів виборчого процесу, достовірності, повноти і точності інформації (див. коментарі до статей 47, 49 цього Кодексу). Спеціальна юридична конструкція відповідних нормативних приписів адресує ці вимоги інформаційній діяльності будь-якого типу чи змісту, крім передвиборної агітації. Порушення зазначених вимог (насамперед у частині об'єктивності, неупередженості, збалансованості та достовірності) щодо інформування про кандидатів, партії (організації партій) — суб'єктів виборчого процесу створює передумови для визнання такої інформаційної діяльності як передвиборної агітації.

По-третє, *правомірна* передвиборна агітація здійснюється спеціальним суб'єктом. При цьому слід розмежовувати суб'єкта — організатора передвиборної агітації та суб'єкта, який тільки бере участь в агітаційній діяльності. Організовувати ведення передвиборної агітації, відповідно до положень частини четвертої коментованої статті, можуть лише кандидати, партії (організації партій) — суб'єкти виборчого процесу. Саме ці суб'єкти уповноважені відкривати виборчі фонди та, відповідно, мають право фінансувати й організовувати заходи передвиборної агітації. Водночас виборці мають право брати участь в організованих агітаційних заходах (див. коментар до статті 9 цього Кодексу), але не організовувати та фінансувати їх.

По-четверте, строки здійснення передвиборної агітації чітко визначені приписами коментованого Кодексу — вона може бути розпочата тільки наступного дня після прийняття відповідною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів від партії чи організації партії) і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування. Встановлення часу правомірного здійснення передвиборної агітації означає, що заходи, які проводяться поза межами зазначених строків (зокрема під час виборчого процесу до початку встановленого строку передвиборної агітації), однак мають інші необхідні ознаки передвиборної агітації, слід визнати *протиправною* агітацією, що служить підставою для настання юридичної відповідальності.

Визначення передвиборної агітації має здійснюватися з одночасним застосуванням усіх чотирьох критеріїв. Правомірною може вважатися передвиборна агітація тільки в разі наявності всіх чотирьох зазначених ознак. При цьому змістовно найважливішими для визнання інформаційної діяльності як агітаційної є перші два критерії: необхідною є спрямованість впливу на формування певного змісту волі виборців, а також відсутність ознак (чи хоча б одної ознаки), які характеризують інформаційне забезпечення виборів. Щодо останнього аспекту, його ретельний аналіз суб'єктами правозастосування (зокрема судами) особливо важливий. Адже формально інформаційна діяльність, яка порушує хоча б одну з зазначених вимог (об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти або точності інформації), по суті має за мету цілеспрямоване чи тенденційне подання інформації про кандидатів, партію (організацію партії), тобто фактично агітацією.

Водночас щодо двох інших критеріїв (суб'єкта та строків) віднесення діяльності до передвиборної агітації варіативним. Їх дотримання необхідне для характеристики *правомірної* передвиборної агітації; недотримання одного із зазначених критеріїв або ж обох із них служить підставою для визнання агітації *протиправною* та можливого настання юридичної відповідальності за порушення порядку та/або обмежень щодо ведення передвиборної агітації (статті 212<sup>9</sup>, 212<sup>10</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення; див. коментар до статті 19 цього Кодексу).

Описаний вище підхід відображає послідовне розуміння відповідних явищ і доктринальне тлумачення чинних приписів; водночас доцільна більша чіткість законодавчого регулювання, спрямованого на розмежування правомірної та протиправної агітації.

2. Частина перша коментованої статті також визначає основні форми здійснення передвиборної агітації. Ключовим тут є положення, що передвиборна агітація може проводитися в будь-якій формі та будь-якими засобами, які не суперечать Конституції та законам України. Таким чином, коментована стаття згадує лише певну частину можливих (найбільш поширених) форм агітаційної діяльності. Невичерпність переліку форм і засобів передвиборної агітації яскраво ілюструє диспозитивність регулювання цього етапу виборчого процесу. З огляду на це детальний аналіз кожної з передбачених пунктами 1–9 частини першої коментованої статті форм агітації недоцільний, оскільки в різних конкретних ситуаціях змістовне наповнення відповідних форм може відрізнятися, комбінуватися та/або взаємно перетинатися. Важливим тут є акцент на юридичних особливостях зазначених можливих інших форм передвиборної агітації.

Опираючись на юридичні особливості, запропоновані коментованою статтею форми передвиборної агітації можна згрупувати у два основні великі блоки: *проведення публічних агітаційних заходів* і *розповсюдження агітаційних матеріалів*.

До першого блоку — *проведення публічних заходів* — слід віднести проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями, публічних дебатів, дискусій, семінарів, «круглих столів», прес-конференцій, мітингів, походів, демонстрацій, концертів, вистав, спортивних змагань тощо, а також тренінгів, навчальних курсів, інших подібних форм, фінансованих конкурентними суб'єктами виборчого процесу. Очевидно, вичерпний перелік усіх можливих заходів сформулювати неможливо і практично немає потреби.

Власне, чіткого нормативного (законодавчого) закріплення ознак конкретних форм агітації не існує, і вони навряд чи можуть бути однозначно сформульованими<sup>331</sup>. Спроба доктринального визначення таких форм була зроблена раніше<sup>332</sup>. Тут важливо наголосити, що спільною рисою всіх зазначених заходів є їх публічний характер. Це означає, що вони за своєю природою відкриті для участі (присутності) значної кількості виборців, хоча в окремих випадках участь може обмежуватися організаторами; інформація про їх проведення має бути відкритою та доступною не тільки для організаторів та безпосередніх учасників, але й для широкого кола громадськості; суспільний інтерес до їх проведення високий, тож його мають забезпечувати організатори через вибір коректних форматів участі виборців, належне інформування про проведення, висвітлення самого заходу тощо. Вимога публічності таких заходів спричиняє низку додаткових природних об-

<sup>331</sup> Хоча на практиці в конкретних ситуаціях певні риси тієї чи іншої форми передвиборної агітації можуть мати значення для юридичної характеристики інших (невиборчих) аспектів такої діяльності. Наприклад, особливості податкових правовідносин (умови і підстави оподаткування певних видів діяльності), обмеження щодо ведення певних видів господарської діяльності (обмеження наявними видами економічної діяльності конкретної юридичної особи чи фізичної особи — підприємця), дотримання вимог щодо ліцензування та сертифікації тощо змушують у конкретних практичних ситуаціях вдаватися до комбінованого юридичного оформлення того чи іншого агітаційного заходу. Ці аспекти безпосередньо не стосуються виборчого права, хоч і можуть чинити опосередкований вплив на оцінку законності діяльності певних суб'єктів. Таким чином, юридичні особливості господарської діяльності організаторів відповідних агітаційних заходів можуть впливати на кваліфікацію виду (назви) цих заходів (наприклад, концерт може бути фактично публічним заходом, що передбачає оплатне виконання музичних творів з одночасною орендою сцени, звукопідсилення, освітлення, охоронних послуг тощо).

<sup>332</sup> Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. Ю. Б. Ключковського. Київ: Парламентське вид-во, 2006. С. 354–360.

межень як для організаторів, так і для учасників. Наприклад, положеннями статті 307 Цивільного кодексу України передбачено презумпцію згоди особи на знімання її на фото-, кіно-, теле- чи відеоплівку на заходах публічного характеру. Попри дещо архаїчний характер цієї норми (сьогодні «плівка» дуже рідко застосовується для такої фіксації), вона означає, що участь особи в таких заходах може бути без її згоди не лише зафіксована, але й розголошена.

Зазначені тут риси є загальними для відповідного регулювання будь-яких публічних заходів. Разом з тим є кілька особливостей проведення публічних заходів у межах передвиборної агітації.

По-перше, проведення виборів обумовлює вищий рівень суспільної активності та інтересу не тільки до самого факту проведення публічного заходу, але й щодо його перебігу, результатів, способів фіксації тощо. Відповідно, проведення повністю «закритих» агітаційних заходів, орієнтованих на спеціальну аудиторію, не допускається. Тут слід мати на увазі можливість публічного контролю щодо здійснення передвиборної агітації з дотриманням обмежень, встановлених коментованим Кодексом, завдяки праву офіційних спостерігачів, у тому числі від інших кандидатів чи партій, бути присутніми на таких агітаційних заходах за власним бажанням (див. коментарі до статей 59, 60, 112, 167, 239 цього Кодексу).

По-друге, фінансування агітаційних публічних заходів має відбуватися за рахунок коштів виборчого фонду відповідного кандидата, партії (місцевої організації партії) — суб'єкта виборчого процесу. Пункт 7 частини першої коментованої статті робить спробу деталізації окремих форм передвиборної агітації, що можуть здійснюватися *за підтримки* кандидата, партії (місцевої організації партії) — суб'єкта виборчого процесу. Проте з огляду на приписи абзацу другого частини четвертої коментованої статті можна зробити висновок, що фінансуватися з виборчого фонду мають також і заходи, які проводяться *на підтримку* кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу. При цьому допускається лише повне фінансування таких заходів із коштів виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу.

Окремо слід звернути увагу на організацію та проведення мирних зібрань. Йдеться про мітинги, протести, походи, пікети, демонстрації та інші форми реалізації права на мирні зібрання. Природа мирних зібрань обумовлює певні особливості їх регулювання, організації та проведення. Стаття 39 Конституції, гарантуючи право збиратися мирно, покладає обов'язок завчасно сповіщати про проведення таких заходів органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування; реалізація права на мирні зібрання може бути обмежена судом відповідно



до закону і лише у важливих загальносуспільних інтересах (національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення) або для захисту прав і свобод інших людей.

Конституційний Суд України, надаючи тлумачення відповідним приписам Конституції, зазначив, що «організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто в прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей»<sup>333</sup>. Зауважимо водночас, що обов'язок організаторів сповістити відповідний орган влади про планований захід не означає обов'язку очікування дозволу на його проведення; за відсутності судової заборони мирне зібрання може безперешкодно проводитися.

Зазначений підхід, з одного боку, покладає певні додаткові обов'язки на організаторів такого виду публічних зібрань. Проте з іншого він визначає тільки описані мінімальні обмеження, зберігаючи істотно вищий рівень свободи щодо змісту, спрямованості та організаційних моментів проведення мирних зібрань як агітаційних заходів. Слід наголосити, що спеціальний закон, який мав би конкретизувати конституційні приписи щодо порядку реалізації права на мирні зібрання, досі не прийнятий. Водночас обмеження щодо реалізації цього права не можуть встановлюватися на підзаконному рівні, оскільки це суперечитиме вимогам частини другої статті 39 Конституції.

Доцільно також наголосити, що в разі використання організаторами для проведення мирного зібрання додаткових засобів, насамперед, але не тільки, технічних (звукопідсилення, освітлення, транспортування, охорона тощо), мають застосовуватися обмеження, встановлені коментованим Кодексом для передвиборної агітації загалом (фінансування виключно за рахунок коштів відповідного виборчого фонду).

Зазначені обмеження та вимоги стосуються публічних заходів, які плануються та організуються наперед, а отже щодо них, зокрема, можливе завчасне сповіщення відповідних органів влади. Однак не

<sup>333</sup> Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.

можна не згадати про стихійні масові заходи, не плановані й не організовані заздалегідь; зокрема, поява популярного кандидата в публічному місці може викликати стихійну «зустріч з виборцями» чи «публічний мітинг»; однак не можна вважати подібні заходи такими, що порушують описані вище обмеження чи заборони.

Другий блок — *розповсюдження агітаційних матеріалів* — охоплює всі можливі форми оприлюднення, поширення, розміщення, надсилання чи донесення до відома виборців іншим способом матеріалів передвиборної агітації.

Пунктами 4–9 частини першої коментованої статті передбачено такі форми здійснення передвиборної агітації, як оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень; розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами; оприлюднення інформації про проведення публічних заходів за підтримки кандидата, партії (організації партії) — суб'єкта виборчого процесу; публічні заклики голосувати за або не голосувати за кандидата, партію (місцеву організацію партії) — суб'єкта виборчого процесу або публічні оцінки їхньої діяльності; встановлення агітаційних наметів та інші. Очевидно, що зазначений перелік не закритий і не може бути вичерпно нормативно визначений.

Отже, будь-який спосіб поширення інформації про кандидата, партію (організацію партії) — суб'єкта виборчого процесу за умови дотримання відповідних критеріїв може бути передвиборною агітацією.

3. З організаційно-практичного погляду, поряд з формами передвиборної агітації важливим є поняття «засоби передвиборної агітації». *Засоби передвиборної агітації* — це технічні, організаційні, комунікаційні та інші інструменти формування (створення) та поширення матеріалів передвиборної агітації. Нормативне регулювання використання засобів передвиборної агітації базується на тому ж принципі, що й регулювання всієї агітаційної діяльності, — дозволено все, що не заборонено Конституцією та законами України.

Це поняття та його змістове наповнення не розкривається чітко в приписах коментованого Кодексу, разом з тим має доволі серйозне значення для характеристики агітаційної діяльності. Поняття «форми передвиборної агітації» більш загальне та характеризує інформаційні (комунікаційні) канали донесення інформації про кандидата, партію (організацію партії), які часто можуть бути загальними та не передбачати чіткого юридичного виокремлення. Засоби можуть використо-

уватися комплексно, не обмежуючись належністю до певної форми, охоплювати відразу декілька форм або ж взаємодоповнювати один одного. Здійснення агітації в мережі «Інтернет», використання соціальних мереж, електронних месенджерів, систем інформування та інших сучасних комунікаційних технологій в окремих випадках «розмиає» межу між формою та засобом агітації. Це додатково підтверджує позицію, що нормативне регулювання передвиборної агітації має здійснюватися з гарантуванням диспозитивності та свободи діяльності суб'єктів виборчого процесу.

Разом з тим саме засоби передвиборної агітації визначають організаційний характер агітації, вимагають належного юридичного оформлення (насамперед договірної між замовником і виконавцем), фінансування за рахунок коштів виборчого фонду тощо. Власне кажучи, більшість обмежень, передбачених чинним законодавством, стосується використання засобів передвиборної агітації.

Відповідні обмеження передбачено насамперед коментованим Розділом Виборчого кодексу (статті 51, 53, 57 та низка інших); разом з тим слід застосовувати й обмеження, передбачені також спеціальними законами — «Про захист персональних даних», «Про рекламу», «Про захист суспільної моралі», «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення» та низкою інших, що прямо чи опосередковано впливають на здійснення інформаційної діяльності й визначають вимоги до форм та засобів передвиборної агітації. Вимоги, що передбачені цими законами, повинні застосовуватися з урахуванням особливостей, встановлених Виборчим кодексом. Адже ним встановлено спеціальне регулювання для певних правовідносин тільки на період виборчого процесу та щодо організації і проведення виборів; приписи загального характеру, що містяться в інших законах щодо тієї чи іншої сфері регулювання, можуть не враховувати природи виборів, швидкоплинності виборчого процесу та інших особливостей, і навіть можуть нівелювати регулятивний вплив та/або мету застосування.

Наприклад, поширення та безумовне застосування положень законодавства про рекламу до форм і засобів передвиборної агітації може не тільки спричинити чимало організаційних складнощів, але й нівелювати природу та соціальне значення виборів. Закон «Про рекламу» містить низку обмежень і заборон щодо змісту реклами та способів її поширення, які не можуть бути автоматично і безумовно застосованими до матеріалів передвиборної агітації. Застосування за-

борони, передбаченої пунктом 6 частини першої статті 8 зазначеного Закону, фактично нівелює змістовну суть більшості агітаційних матеріалів, адже унеможливить використання державних символів і назв державних органів, органів місцевого самоврядування. Використання в матеріалах передвиборної агітації певних форм перебільшення, двозначності чи подання неповної інформації (що досить часто трапляється з огляду на прогностичний характер виборчих обіцянок і тез передвиборних програм) фактично порушує вимогу добросовісності реклами та відносить такі агітаційні матеріали до категорії «недобросовісна реклама» (абзац сьомий частини першої статті 1 зазначеного Закону). Більше того, включене до Закону «Про рекламу» (в грудні 2019 року одночасно з прийняттям Виборчого кодексу) поняття «політична реклама» отримало значно ширший зміст<sup>334</sup>; політичною рекламою вважається інформація в будь-якому вигляді, поширена в будь-якій формі, яка має на меті популяризацію діяльності політичної партії (організації партії), привернення уваги до діяльності політичної партії (організації партії) та її позиції щодо питань загальнодержавного (місцевого) значення» (абзац дев'ятий частини першої статті 1 зазначеного Закону). Таким чином, це поняття тепер охоплює не тільки певні форми передвиборної агітації, але й позавиборчу статутну діяльність партій та їхніх організацій. Це створює істотні труднощі для ефективного практичного відмежування статутної діяльності партій та їх організацій від фактичної агітаційної діяльності. Особливо гострими ці питання постають на місцевих виборах, а також стосовно оцінки «рекламної» діяльності політичних партій (їхніх місцевих організацій), які не висували кандидатів та не є суб'єктами відповідного виборчого процесу.

Попри це, окремі приписи Закону України «Про рекламу» можуть і повинні застосовуватися до змісту матеріалів передвиборної агітації. Наприклад, положення пункту 4 частини першої статті 8 цього Закону щодо заборони використовувати засоби і технології, які діють на підсвідомість споживачів реклами, можуть і повинні бути врахованими і щодо політичної реклами, яка є передвиборною агітацією. Аналогічно мають застосовуватися положення пункту 11 частини першої статті 8, що забороняють розповсюджувати рекламу (зокрема анонси кіно- і телефільмів), яка містить елементи жорстокості, насильства, порнографії, цинізму, приниження людської честі та гідності.

<sup>334</sup> До внесення відповідних змін поняття «політична реклама» містилося в спеціальних законах («Про вибори народних депутатів України» та «Про місцеві вибори») і розглядалося як форма передвиборної агітації.

Ці приклади доводять необхідність взаємного узгодження і пов'язаного з цим коригування як відповідних положень Виборчого кодексу, так і приписів інших актів законодавства з метою врахування та коректного відображення природи, особливостей та соціального значення виборів. До внесення відповідних змін застосування приписів інших («невиборчих») законів має здійснюватися з урахуванням принципу пріоритетного регулювання передвиборної агітації Виборчим кодексом як спеціальним актом. Тут також ідеться не тільки про безпосереднє застосування норм Виборчого кодексу, але й про застосування принципів виборчого права, які досить часто дають змогу виправити колізії, заповнити прогалини та скоригувати інші недоліки формального законодавства.

4. Передвиборна агітація з погляду перебігу виборчого процесу та суб'єкта ведення має два основних типи реалізації, які можна назвати організованою агітацією та безпосередньою агітацією. Перший тип — організована передвиборна агітація — основний та може здійснюватися тільки кандидатами, партіями (організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу. Така діяльність строго регульована щодо її юридичного оформлення, строків здійснення, джерел фінансування, звітності та деяких інших організаційних аспектів. Другий тип — це безпосередня агітація, що здійснюється через участь виборців у вже організованих повноважними суб'єктами агітаційних заходах, а також вільне висловлення власних думок виборців у форматі, що не потребує додаткових організаційних дій, використання спеціальних засобів передвиборної агітації та фінансування.

Частина друга коментованої статті гарантує право на здійснення другого типу передвиборної агітації всіма виборцями чи навіть усіма громадянами України, що не зовсім зрозуміло, оскільки поряд з виборцями (публічно дієздатними громадянами; див. коментар до статті 7 цього Кодексу) таке право надається неповнолітнім та недієздатним. Зазначене положення забезпечує право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, політичні, ділові та особисті якості кандидатів, вести агітацію за або проти кандидатів, партій (організацій партій).

З юридичної точки зору тут слід звернути увагу на кілька важливих моментів. По-перше, такий тип агітації можуть здійснювати тільки громадяни України. Коментоване положення не позбавляє цього права виборців, які не мають права голосу на відповідних виборах. Водночас такий тип агітації не може здійснюватися колективними

суб'єктами — об'єднаннями громадян, спілками, трудовими та іншими колективами, юридичними особами. По-друге, суб'єкт такої діяльності обумовлює обмеження форм і засобів здійснення агітації — вони мають бути природно властивими фізичній особі та не можуть мати системного організованого характеру. Громадянин-виборець може висловлювати власну позицію, брати участь в обговоренні, проте не може організовувати таких заходів. По-третє, фінансування агітації такого типу не може здійснюватися за рахунок власних коштів його учасників. Громадяни не мають права витратити власні кошти чи використовувати інші ресурси для такого типу агітації, оскільки фінансування агітації може здійснюватися виключно за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу.

Інший аспект агітації — участь виборців в організованих агітаційних заходах. Така діяльність повинна відбуватися безоплатно. Виборці, які ведуть системну та цілеспрямовану агітаційну діяльність у рамках заходів, організованих кандидатами, партіями (організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу, не можуть робити це на оплатній основі. Оплатність такої діяльності спотворила б зміст передвиборної агітації, комерціалізувавши відповідні активності. Крім того, оплатність агітаційної діяльності створює передумови для можливого організованого підкупу виборців.

Під час виборів Президента України 2019 року виникла гостра дискусія щодо можливості окремих виборців бути виконавцями послуг, які надає певна юридична особа на підставі договору з відповідним суб'єктом виборчого процесу щодо організації та проведення передвиборної агітації, розповсюдження матеріалів передвиборної агітації з оплатою за рахунок коштів відповідного виборчого фонду. Оскільки участь виборців у заходах передвиборної агітації не може бути платною, однак вони при виконанні цих робіт можуть нести витрати, Центральна виборча комісія прийняла була Роз'яснення<sup>335</sup>, у якому передбачила можливість відшкодування витрат фізичних осіб, залучених до безпосереднього здійснення заходів передвиборної агітації в рамках виконання подібного договору певною юридичною особою. Зокрема, абзац шістнадцятий пункту 2 Роз'яснення передбачав, що таким договором на організацію і проведення передвиборної агітації може передбачатися відшкодування витрат фізичних осіб (по суті виборців), залу-

<sup>335</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 22 лютого 2019 року № 376 «Про Роз'яснення щодо реалізації положень частини шостої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України». (постанова втратила чинність у 2020 році). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0376359-19>.

чених безпосередньо до здійснення заходів передвиборної агітації, на телефонні послуги, проїзд (зокрема перевезення багажу), харчування, проживання та інші витрати в разі проведення заходів передвиборної агітації в іншому населеному пункті тощо; очевидно, такі витрати мали бути оплачені з виборчого фонду.

Це досить дискусійне роз'яснення стало предметом судового розгляду. Верховний Суд, оцінюючи спірні положення цього акта, застосував цивілістичний підхід, кваліфікувавши договір щодо організації та проведення передвиборної агітації, розповсюдження матеріалів передвиборної агітації як договір про надання послуг. Відповідно до частини першої статті 904 Цивільного кодексу, за договором про *безоплатне* надання послуг замовник зобов'язаний відшкодувати виконавцеві всі фактичні витрати, необхідні для виконання договору. На цій підставі Верховний Суд визнав, що відшкодування замовником фактично понесених витрат виконавця не робить такий договір оплатним<sup>336</sup>, а отже відшкодування витрат, передбачене роз'ясненням, не може вважатися оплатною формою агітаційної діяльності.

Таке перенесення цивілістичних категорій на виборчі правовідносини далеко не завжди доречне, а в окремих ситуаціях навіть шкідливе, оскільки суперечить публічно-правовому характерові цих відносин. Втрата чинності зазначеною постановою Центральної виборчої комісії у 2020 році не вирішує цієї проблеми, яка, без сумніву, потребує уваги законодавця.

Оцінювання змісту агітаційної діяльності та аналіз оформлення дійсно безоплатного залучення фізичних осіб агітаторів має здійснюватися в кожній ситуації з урахуванням усіх обставин для унеможливлення підкупу виборців чи іншого незаконного впливу на перебіг виборчого процесу. При цьому критично важливо враховувати, що виборці не можуть і не повинні використовувати власні кошти на ведення передвиборної агітації. Відповідно, якщо кандидат, партія (місцева організація партії) планують залучати виборців до агітаційних заходів, вони повинні завчасно подбати про створення умов, коли такі виборці не витратять власних коштів (наприклад, для організації транспортування, надання послуг зв'язку, забезпечення проживання та харчування тощо), а такі витрати фінансуватимуться за рахунок коштів відповідного виборчого фонду.

---

<sup>336</sup> Постанова Верховного Суду від 4 березня 2019 року, справа № 855/57/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80235069>.

5. Частина третя коментованої статті спрямована на унеможливлення використання зловживання владними повноваженнями, тобто застосування адміністративного ресурсу на виборах (див. коментар до статті 12 цього Кодексу) через офіційні повідомлення про функціонування органів влади, поточну діяльність їх посадових осіб і підсумки такої діяльності за певний період. Необхідність таких інформаційних повідомлень впливає з принципу відкритості діяльності влади та її суспільної підзвітності. Водночас таке інформування — приклад форми інформаційної діяльності, яка формально не стосується виборів, однак по суті виявляється суміжною з передвиборною агітацією. Під час виборчого процесу такі повідомлення, які, взагалі кажучи, мають бути спрямовані на донесення до громадськості об'єктивної інформації про результати діяльності суб'єктів владних повноважень, часто мимоволі чи умисно набувають додаткового, агітаційного забарвлення, стимулюючи формування позитивного іміджу влади, а отже впливаючи на формування волі виборців на користь кандидатів, які вже займають відповідні владні посади або висунуті партією, що попередньо формувала склад органів влади (як державної, так і місцевого самоврядування). Оскільки такий вплив порушує принцип рівних можливостей суб'єктів виборчого процесу — кандидатів і партій (місцевих організацій партій), звідси впливає вимога обмеження змісту та форми офіційних повідомлень про діяльність влади під час виборчого процесу, щоб мінімізувати їх агітаційний вплив на формування волі виборців.

Коментоване та інші положення законодавства загалом належним чином визначають нормативні обмеження щодо неприпустимості використання офіційної інформації про діяльність органу влади як інструменту прямої чи прихованої агітації. Проте на практиці зазначені норми результативно працюють далеко не завжди з огляду на щонайменше два аспекти: надто загальне регулювання відповідних правовідносин та брак ефективних механізмів контролю.

Стосовно регулювання офіційних повідомлень як суміжної з передвиборною агітацією інформаційної діяльності зміст частини третьої коментованої статті сутнісно повторюється в приписах частини шостої цієї ж статті. При цьому конструкція та формат відповідного нормативного матеріалу обох частин дещо застарілий та потребує корекції з урахуванням сучасних умов і практичних викликів (див. коментар нижче).

В аспекті ефективності контролю зазначені положення спрямовані насамперед на розвиток превенції та суспільну реакцію (інформування виборців) на випадки порушення таких обмежень. Адже всеохопний контроль за діяльністю кандидатів, які займають посади в органах



публічної влади, неможливий, тим більше в умовах швидкоплинних строків виборчого процесу, а інструменти притягнення до адміністративної відповідальності, як це передбачено статтями 212<sup>9</sup> та 212<sup>10</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення, навряд чи можуть бути ефективним запобіжником. Більш доречним видається зміщення акценту не на адміністративну відповідальність, а на встановлення вимог та обмежень, спрямованих на забезпечення вільної і чесної діяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств та інших учасників інформаційної діяльності під час виборчого процесу, дотримання ними етичних норм журналістської діяльності, їх захисту від протиправного впливу з відповідним коригуванням спеціального законодавства.

6. Частина четверта коментованої статті встановлює жорстке обмеження джерел фінансування передвиборної агітації: вона здійснюється тільки за рахунок коштів виборчих фондів конкурентних суб'єктів виборчого процесу — кандидатів, партій (місцевих організацій партій), тобто суб'єктів, які мають право організувати і проводити передвиборні заходи, виготовляти чи замовляти виготовлення агітаційних матеріалів (див. коментар до статті 53 цього Кодексу) та розповсюджувати (розміщувати) такі матеріали.

Коментоване положення містить застереження щодо винятку з цього припису, допускаючи можливість передбачення цим Кодексом інших джерел фінансування передвиборної агітації. Таким винятком у вітчизняній виборчій практиці протягом певного часу було фінансування окремих заходів і матеріалів передвиборної агітації за рахунок бюджетних коштів, що виділені на підготовку і проведення відповідних виборів. Інші винятки щодо джерел фінансування передвиборної агітації неприпустимі, оскільки порушували б принцип рівного виборчого права (в аспекті рівних можливостей); чинний Кодекс прямо забороняє інші джерела фінансування виборів взагалі (див. коментарі до статей 90, 147, 209 цього Кодексу).

Фінансування окремих форм та заходів передвиборної агітації за рахунок публічних фінансів — коштів бюджету (державного чи місцевого) — виступає формою забезпечення строгої (фактичної) рівності (мінімального обсягу ресурсів для комунікації з виборцями) кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, тоді як фінансування агітації за рахунок коштів виборчих фондів — принципу рівних можливостей відповідних суб'єктів. Протягом тривалого часу українське законодавство передбачало можливість такого фінансування передвиборної агітації (виділення ефірного часу, надання друкова-

них площ, фінансування виготовлення певних агітаційних матеріалів тощо). На сьогодні таких форм фінансової підтримки кандидатів і партій (місцевих організацій партій), а отже і винятків зазначених в абзаці першому частини четвертої, Виборчий кодекс не передбачає. Бюджетне фінансування передбачено лише для проведення передвиборних теледебатів між кандидатами на пост Президента України, включеними до виборчого бюлетеня для повторного голосування (див. коментар до статті 108 цього Кодексу), які, як і інші форми теледебатів, засновані на засадах рівної участі конкурентних суб'єктів виборчого процесу, віднесено до категорії інформаційного забезпечення виборів (див. коментар до статті 49 цього Кодексу).

Водночас публічне фінансування виборчої діяльності політичних партій передбачене вітчизняним законодавством: Закон «Про політичні партії в Україні» встановлює право політичних партій на відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації на виборах народних депутатів України. Щоправда, таке право отримують тільки політичні партії, які на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України взяли участь у розподілі депутатських мандатів (частина перша статті 17<sup>4</sup> зазначеного Закону). Декларованою метою запровадження відповідних приписів було стимулювання розвитку партійних структур і підвищення ефективності статутної діяльності політичних партій. Разом з тим вплив зазначених норм на досягнення задекларованих цілей обмежений, оскільки відповідні стимули застосовуються тільки щодо політичних партій (але не щодо їхніх місцевих організацій) і тільки за наслідками виборів народних депутатів України. Наголосимо, проте, що бюджетне відшкодування виборчих витрат політичних партій відбувається наступного року після року проведення відповідних виборів (частина сьома статті 17<sup>4</sup> зазначеного Закону), тобто поза часовими межами виборчого процесу.

Отже, щодо фінансування передвиборної агітації лише за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу Виборчий кодекс не передбачає ніяких винятків. Відповідно, не допускається безпосереднє фінансування передвиборної агітації за рахунок власних коштів кандидата, партії чи місцевої організації партії, коштів благодійних фондів, громадських організацій, підприємств, установ чи інших юридичних осіб, у тому числі підприємницьких (незалежно від форми та структури власності, кінцевого бенефіціара), а також за рахунок інших публічних фінансів (коштів бюджетів будь-якого рівня) чи будь-яких інших джерел. Інше тлумачення окремих положень Виборчого кодексу чи інших законодавчих актів не буде коректним.

Наприклад, юридична конструкція абзацу другої частини четвертої коментованої статті фактично унеможливує проведення будь-яких публічних заходів, під час яких вестиметься передвиборна агітація, без фінансування з рахунку виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу. Зокрема, ця вимога (повне фінансування виключно з виборчого фонду) поширюється не лише на публічні заходи, які *підтримуються* суб'єктом виборчого процесу (кандидатом, партією чи її місцевою організацією) від свого імені чи від імені висунутого ним кандидата (кандидатів), але й на заходи, які проводяться *на підтримку* кандидата (кандидатів) та/або суб'єкта їх висунання. Останній аспект може справити хибне враження, що такі заходи, спрямовані на підтримку кандидатів, партій (місцевих організацій партій), можуть організовуватися іншими (третіми) суб'єктами. Проте припис абзацу другої частини четвертої слід сприймати як цілісний; його змістовно єдине значення полягає в тому, що будь-які публічні заходи, на яких вестиметься передвиборна агітація, повинні не тільки повністю фінансуватися з виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу, але й організовуватися належним суб'єктом виборчого процесу відповідних виборів. Наприклад, під час виборів Президента України політична партія, яка висунула кандидата, будучи суб'єктом виборчого процесу, може організувати агітаційні заходи *на підтримку* свого кандидата.

Таким чином, фінансування передвиборної агітації незалежно від обраних форм та засобів, що використовуються, має здійснюватися тільки через рахунки виборчих фондів.

Виборчий кодекс передбачив спеціальний механізм відкриття рахунків виборчих фондів, управління ними (призначення розпорядників), накопичення та витрачання коштів з таких рахунків (див. коментарі до статей розділів XVII, XXVII, XXXVI цього Кодексу). Одним з істотних факторів є те, що використовувати кошти з виборчого фонду можна тільки в безготівковій формі. Це сприяє більш ефективному контролю можливих порушень та унеможливує зловживання з готівковими коштами.

Законодавчі приписи щодо фінансування поточної (статутної) діяльності партій, так і щодо фінансування передвиборної агітації забезпечуються досить жорсткими механізмами притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності. Дійсно, окремим законом<sup>337</sup> у

<sup>337</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19>.

жовтні 2015 року одночасно з внесенням змін до низки спеціальних актів законодавства було встановлено нові види адміністративних і кримінальних правопорушень у цій сфері з досить високими санкціями. Це дало змогу значною мірою дисциплінувати фінансову активність партій загалом та їх діяльність під час виборів.

За результатами спостереження за фінансуванням виборчих кампаній на місцевих виборах 2015 року, а згодом на президентських і парламентських виборах 2019 року експерти висловили низку критичних зауважень до таких інструментів забезпечення фінансової прозорості та звітності<sup>338</sup> та пропозицій щодо вдосконалення цієї сфери. Зокрема, зазначалося, що досить часто вибори виграють завдяки коштам, заведеним переважно через підставних донорів, а політсили не несуть за це ані юридичної, ані електоральної відповідальності<sup>339</sup>. Не менш категоричними були й міжнародні експерти щодо оцінки рівня практичного застосування вимог законодавства про фінансову прозорість<sup>340</sup>.

З огляду, зокрема, на такі критичні висловлювання було внесено зміни до відповідного законодавства<sup>341</sup>, якими, серед іншого, передбачено посилення кримінальної відповідальності за порушення порядку фінансування політичних партій, зокрема, за подання завідомо недостовірних відомостей у звіті політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; умисне здійснення та отримання «незаконного» внеску на підтримку політичної партії.

Такі обмеження за змістом логічні та виправдані. На практиці ці обмеження (зокрема через загрозу настання юридичної відповідальності) є чи не найбільш вагомими та організаційно об'ємними. Вони передбачають не тільки застосування основної вимоги щодо джерел фінансування передвиборної агітації, але й опосередковано поширюють на саму агітаційну діяльність низку додаткових вимог та обмежень. Попри значні труднощі з практичним застосування відповідних норм як щодо порядку фінансування партій і виборів, так і щодо настання відповідальності за їх порушення, відповідне законодавство є серйоз-

<sup>338</sup> Фінальний звіт за результатами моніторингу виборчих фінансів на місцевих виборах 2015 р. в Україні. URL: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:finalnyi-zvit-za-rezultatamy-monitoringu-vyborchikh-finansiv-2015>.

<sup>339</sup> Жодна партія не показала фінзвіту за II квартал — «ЧЕСНО». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3110173-zodna-partia-ne-pokazala-finzvit-u-za-ii-kvartalesno.html>.

<sup>340</sup> Міжнародні спостерігачі занепокоєні скуповуванням голосів виборців — звіт. URL: [https://lb.ua/news/2019/07/22/432805\\_mezhdunarodnie\\_nablyudateli.html](https://lb.ua/news/2019/07/22/432805_mezhdunarodnie_nablyudateli.html).

<sup>341</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16 липня 2020 року № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20>.

ним поступом у забезпеченні демократичних інструментів організації і проведення виборів.

Однак вони мають не лише позитивні наслідки: складність функціонування (відкриття, наповнення, адміністрування, витрачання коштів, подання звітності) рахунків виборчих фондів та інколи надмірна суворість юридичної відповідальності за порушення відповідних приписів обумовлюють неповноцінне застосування положень Виборчого кодексу щодо передвиборної агітації, виводячи інколи її в тінь повністю чи окремі її компоненти.

7. Проблема надмірного розповсюдження та широкого застосування інструментів *прихованої* передвиборної агітації сьогодні становить один з основних викликів для функціонування виборів як демократичного інституту. Кандидати та політичні партії доволі часто використовують не тільки недоліки та прогалини виборчого законодавства, щоб уникнути обмежень для проведення агітації, але й дедалі частіше вдаються до свідомого ведення агітаційної діяльності всупереч прямим вимогам законодавства, використовуючи такі засоби впливу на виборців, які не дають змоги відстежувати чи в інший спосіб виявити їх як факти агітації. Така ситуація, на жаль, притаманна не тільки для України та країн, що розвиваються. Відповідні проблеми, як свідчить Доповідь до Резолюції 2251(2019) Парламентської Асамблеї Ради Європи, існують і в країнах з розвиненими демократичними традиціями<sup>342</sup>.

Частина п'ята коментованої статті встановлює заборону «прихованої передвиборної агітації» та інших споріднених (подібних) до неї форм незаконної агітації. Конструкція цієї частини досить проблемна, адже тут не тільки не надається визначення поняття «прихована передвиборна агітація» або хоча б основних ознак чи форм її вияву, але й породжуються труднощі відмежування прихованої агітації від інших окремих форм незаконної агітації, зазначених поруч.

Прихована передвиборна агітація згадується лише в першому реченні цього припису поряд з матеріалами передвиборної агітації, не позначеними відповідно до встановлених вимог; такі матеріали до прихованої агітації не належать. Подальший текст частини п'ятої коментованої статті наводить приклади забороненого використання форм та засобів агітації з порушенням обмежень встановлених законом. Зазначені варіанти порушення є підставою для настання юридичної відпо-

<sup>342</sup> Report on Updating guidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States (Report; Doc. 14791; 7 January 2019). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25231&lang=en>.

відальності, проте вони не розкривають змісту поняття «прихована передвиборна агітація».

З цією проблемою досить часто стикаються правозастосовні органи, насамперед суди, далеко не завжди коректно застосовуючи це поняття.

Важливу роль відіграє у цьому аспекті постанова Великої Палати Верховного Суду, прийнята в жовтні 2020 року, у якій Суд не лише застосував поняття «прихована передвиборна агітація» в складній конкретній ситуації, але й здійснив спробу досить чітко сформулювати критеріальні ознаки цього правового явища. Суд встановив такі ознаки прихованої агітації:

- а) вона має містити інформацію, що дозволяє прямо чи опосередковано асоціювати проведення певного заходу чи діяльності або розповсюдження матеріалів із відповідною партією чи кандидатом;
- б) дійсною метою заходу є спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію;
- в) така мета приховується певним чином у програмі, передачі, публікації, заході чи іншому матеріалі в такий спосіб, щоб ввести виборців в оману щодо дійсної мети таких програми, передачі, публікації, заходу чи матеріалу.

У підсумку Суд ствердив, що для визначення будь-якої діяльності як прихованої агітації необхідно встановити дійсну мету тієї чи іншої діяльності, а також факт прикриття цієї мети та введення в оману виборців щодо дійсної мети такої діяльності<sup>343</sup>.

Такий підхід Верховного Суду має практичний характер, обумовлений обставинами конкретної справи. Більш широкий аналіз теоретичних ознак і можливих форм вияву прихованої агітації дає підстави розмежовувати її на два компоненти: змістовний та організаційний.

Щодо *змістовного* компоненту слід виходити з розуміння того, що «прихована передвиборна агітація» — це все ж агітація, а не якась інша форма (вид чи тип) інформаційної діяльності. Іншими словами, прихована передвиборна агітація — це насамперед вид інформаційної діяльності, що має ознаки передвиборної агітації, про які йшлося вище: така діяльність має об'єктивну спрямованість на формування волі виборців щодо підтримки або не підтримки певного кандидата, партії (місцевої організації партії); вона не належить до інформаційного за-

<sup>343</sup> Постанова Верховного Суду (Велика Палата) від 25 жовтня 2020 року, справа № 9901/324/20, пункти 39, 40. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92415623>.

безпечення виборів (не має необхідних ознак); ведеться під час виборчого процесу.

*Організаційний* компонент прихованої агітації — це особлива форма її ведення, що має за мету уникнути визнання такого виду інформаційної діяльності передвиборною агітацією загалом чи окремим її компонентом (ознакою). Прихована агітація фактично є способом ведення агітаційної діяльності з одночасним уникненням від поширення на неї вимог та обмежень, визначених Виборчим кодексом та іншими актами законодавства.

Як правило, прихована передвиборна агітація ведеться свідомо або самим кандидатом, партією (організацією партії) — суб'єктом виборчого процесу, або іншим суб'єктом в інтересах відповідного суб'єкта виборчого процесу. Прихована агітація спрямована на введення в оману виборців (створення враження щодо отримання неагітаційної, невиборчої, неполітизованої інформації) та/або уникнення уваги органів, що уповноважені здійснювати контроль (ініціювати настання юридичної відповідальності) за протиправною передвиборною агітацією. Хоча мотиви введення в оману виборців чи намагання уникнути державного контролю можуть впливати на зміст і спрямованість прихованої агітації, проте вони не є визначальними для встановлення факту наявності прихованої агітації в діях певного суб'єкта. Визначальним тут є намагання ухилитися від застосування законодавчих обмежень, наприклад, через ведення агітації іншим суб'єктом, аніж дозволений виборчим законодавством; фінансування агітації з інших джерел, не передбачених чи заборонених законодавством; ведення агітації у формах та/або з використанням засобів, що заборонені законом, тощо.

Одна з таких ситуацій стала предметом розгляду Верховним Судом під час виборів народних депутатів України 2019 року. У своєму рішенні Суд ствердив, що розміщення на носіях зовнішньої реклами матеріалів, які містять імітацію заповнення виборчого бюлетеня з позначкою, що означає голосування «за», напроти прізвища одного з кандидатів, з зазначенням написів «Приклад правильного заповнення виборчого бюлетеня» та «Бюлетень, заповнений по-іншому, недійсний», містить агітаційну інформацію під виглядом роз'яснення щодо способу та порядку заповнення виборчого бюлетеня шляхом проставляння позначки про голосування за конкретного кандидата. Отже, за своїм змістом зазначена інформація є агітаційним матеріалом. Суд вказав, що дотримання вимог виборчого законодавства під час проведення передвиборної агітації є одним з ключових моментів стосовно реалізації принципу вільних виборів і формування передумов для здійснення виборцями усвідомленого, поінформованого та вільного вибору, а право суб'єк-

тів виборчого процесу на проведення передвиборної агітації не повинно використовуватися ними всупереч праву виборців на вільне формування своєї волі без застосування обману або інших дій, що можуть йому перешкоджати<sup>344</sup>.

Підхід, що полягає в поєднанні змістовного та організаційного компонентів поняття «прихована передвиборна агітація», дає можливість суттєво спростити його розуміння правозастосовними органами, насамперед, судами. Адже перед суб'єктом тлумачення постає тільки два послідовні завдання: визначення інформаційної діяльності як передвиборної агітації (з урахуванням можливого порушення чи недотримання певних її ознак) і характеристика суб'єкта та форми ведення. При цьому суб'єкт правозастосування не буде обмежений визначенням належності оцінюваних заходів чи дій до того чи іншого виду, чітко встановлених переліком частини першої чи зазначених у частині п'ятій коментованої статті. Адже як неможливо надати вичерпне нормативне регулювання всіх правомірних форм передвиборної агітації, тим більше нереально будуть намагання визначити вичерпний перелік можливих форм і способів прихованої (протиправної) агітації. Наприклад, нормативна заборона використання прізвищ чи зображень (портретів) кандидатів у прихованій агітаційній діяльності (як передбачено положеннями частини п'ятої коментованої статті) не виключає можливості використання, наприклад, голосу<sup>345</sup>, іміджу, ділових якостей кандидатів, корпоративних чи «брендових» кольорів партії тощо.

Ці та низка інших прикладів доводять, що оцінка наявності чи відсутності прихованої передвиборної агітації має здійснюватися в кожному конкретному випадку окремо. Тому положення Виборчого кодексу, зокрема приписи частини п'ятої коментованої статті, потребують додаткового уточнення для більш коректного відображення змісту поняття «прихована передвиборна агітація» та можливих механізмів протидії цьому явищу.

<sup>344</sup> Постанова Верховного Суду від 20 липня 2019 року, справа № 855/312/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83143792>.

<sup>345</sup> Під час чергових виборів Президента України 2019 року на одному з загальнодержавних телеканалів безпосередньо напередодні дня голосування (у день, коли агітація заборонена) демонструвався художній фільм, у якому україномовне дублювання голосу головного героя велось голосом одного з кандидатів на пост Президента України. Дублювання було виконане способом, який надавав можливість виборцям ідентифікувати відповідного кандидата, а сам художній фільм контекстуально переключався з окремими тезами (ідеями) передвиборної програми цього кандидата. Див.: URL: <https://detector.media/production/article/144884/2019-02-15-11-pokazhe-film-pro-reygana-ozvuchenyi-zelenskym>.



8. Частина шоста коментованої статті передбачає низку обмежень щодо використання адміністративного ресурсу кандидатами, які є посадовими особами органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування.

Як зазначалося вище, приписи частини шостої коментованої статті сутнісно повторюють зміст частини третьої цієї ж статті. Відповідно до частин третьої та шостої коментованої статті, до передвиборної агітації не належать офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України. Офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії, пов'язані з виконанням кандидатами посадових (службових) повноважень в органах публічної влади, передбачених Конституцією та законами України, і підготовлені у порядку, передбаченому Законом «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», не належать до передвиборної агітації. Посилання в цьому контексті на зазначений Закон означає, що такі обмеження насамперед стосуються повідомлень, опублікованих у засобах масової інформації. Такі офіційні повідомлення не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів. У таких повідомленнях забороняється згадка про участь відповідних осіб у виборах чи про наміри щодо їхньої діяльності в разі обрання. Отже, зазначені офіційні повідомлення (в разі дотримання встановлених коментованими положеннями обмежень) законодавець відніс до згаданого вище третього виду інформаційної діяльності, тобто поширення інформації, яка не має стосунку до виборчого процесу.

Однак такі обмеження мали б бути спрямовані також на унеможливлення використання для цілей передвиборної агітації інформаційних комунікаційних каналів органів публічної влади: офіційних веб-сайтів та веб-порталів органів влади та/або їх частин (структурних, підрозділів територіальних органів), опублікованих на таких каналах офіційних прес-релізів, звітів, публікацій, анонсів тощо. Проте застосування коментованих положень у таких випадках неоднозначне через неясний статус подібних інтернет-ресурсів та брак належного нормативного регулювання поширення інформації в мережі «Інтернет» (див. коментар до статті 49 цього Кодексу).

Розглядаючи під час виборів Президента України 2019 року спір стосовно оцінки як агітаційних матеріалів, розміщених на офіційному Інтернет-представництві Президента України, Верховний Суд вка-

зав на брак в Україні належного нормативно-правового регулювання суспільних відносин щодо створення (реєстрації) та функціонування засобів масової інформації в мережі «Інтернет». Аналізуючи предмет спору, Суд наголосив, що офіційне Інтернет-представництво Президента України не є засобом масової інформації, оскільки воно не зареєстроване у встановленому законом порядку як засіб масової інформації. Тому Суд дійшов висновку, що розміщення на офіційному Інтернет-представництві Президента України фотоматеріалів за результатом робочої поїздки Президента є не передвиборною агітацією, а висвітленням діяльності Президента України<sup>346</sup>.

Отже, така інформація про кандидатів, які є посадовими особами органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування, не вважається законодавцем та судом агітацією. Проте слід враховувати, що на практиці виборцями складно відрізнити інформацію, повідомлену про такого кандидата як про посадову особу, від інформації, повідомленої про нього як про кандидата, який балотується на виборах, оскільки громадянин сприймає все, що стосується такого кандидата, як інформацію про одну і ту ж людину. У такій ситуації необхідно дотриматися балансу між суспільною потребою відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень, з одного боку, і вимогами рівних умов і можливостей для всіх кандидатів, які беруть участь у виборах, що є вираженням принципів рівного виборчого права та вільних і чесних виборів. Застосовуючи аналогію з позицією Європейського суду з прав людини щодо переваги принципу вільних і чесних виборів у його узгодженні з іншими важливими фундаментальними вимогами під час виборчого процесу<sup>347</sup>, можна стверджувати, що перевага в такому випадку має надаватися забезпеченню принципів виборчого права.

Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами Президента України 2010 року у своєму остаточному звіті зазначила, що «правила щодо висвітлення дій кандидатів, які обіймають інституційні посади, у новинах повинні забороняти мовникам надавати переваги таким кандидатам. Рекомендується вважати будь-яку появу кандидата,

<sup>346</sup> Постанова Верховного Суду від 10 березня 2019 року, справа № 855/64/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80332810>.

<sup>347</sup> Оцінюючи потенційний конфлікт свободи вираження поглядів і права на вільні вибори, Європейський суд з прав людини вказав, що в умовах виборчого процесу для дотримання свободи виборів на свободу вираження поглядів можуть бути встановлені обмеження, неприпустимі в інших обставинах; див.: European Court for Human Rights. Case of *Bowman v. United Kingdom*. Judgment of 19 February 1998, para. 43. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134>.

який обіймає офіційну посаду, передвиборною агітацією та рахувати цей час як виділений для передвиборної кампанії кандидата»<sup>348</sup>. Однак відповідні рекомендації не знайшли належного відображення в національному законодавстві. На практиці навіть чинні норми Виборчого кодексу порушуються досить часто. І якщо кандидати не називають таку свою активність агітацією, сутнісно — це агітація з ознаками протиправності.

Щодо юридичного контексту зазначених приписів коментованої статті слід звернути увагу на кілька важливих моментів.

По-перше, проблемною на практиці є ефективність застосування приписів Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Цей Закон, прийнятий 1997 року, має рамковий характер, і більшість його положень, попри окремі оновлення, потребують істотного перегляду. Низка інших законів (наприклад, «Про доступ до публічної інформації», «Про адміністративні послуги», «Про електронні довірчі послуги» та ін.) та вимоги реального життя (масштабне поширення електронних інструментів комунікації; розвиток електронних засобів масової інформації; вплив на функціонування публічної влади соціальних мереж; карантинні обмеження, спричинені COVID-19, та багато інших) ставлять суттєво інші вимоги до інформування населення про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Досить часто, реагуючи на відповідні виклики, органи публічної влади об'єктивно виходять за межі регулювання, визначені Законом «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Зокрема, підзаконне регулювання функціонування офіційних веб-сайтів органів влади оновлено та систематизовано детальніше, а в окремих випадках всупереч положенням зазначеного Закону. Спеціальною постановою Кабінету Міністрів України врегульовано функціонування офіційних веб-сайтів (веб-порталів) в тому числі запроваджено нові вимоги та стандарти щодо функціонування та модернізації Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України<sup>349</sup>. Ці та інші новели, на жаль, досі не відображено в Законі «Про порядок висвітлення діяльності органів державної вла-

<sup>348</sup> Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами Президента України 17 січня та 7 лютого 2010 р. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/f/67845.pdf>.

<sup>349</sup> Постанова Кабінет Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-p>.

ди та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». З огляду на зазначене, відповідні положення Виборчого кодексу мають застосовуватися з урахуванням необхідності гарантування принципу вільних виборів та необхідності створення можливості для вільного формування волі виборців для кожних конкретних виборів.

Інший важливий аспект — суб'єкти порушення таких вимог. Слід наголосити, що приписи частини третьої та шостої коментованої статті не визначають суб'єкта, що поширює офіційне повідомлення. Цей правильний підхід потребує подальшого розвитку та додаткової конкретизації. Адже в сучасних умовах поняття «офіційні повідомлення» можуть помилково сприйматися виключно як офіційно затвержені (встановлені, узгоджені тощо) документи (прес-релізи, анонси, комюніке тощо). Разом з тим сьогодні офіційні повідомлення можуть робитися також й усно (наприклад, під час прес-конференцій, брифінгів, інтерв'ю тощо), через поширення в соціальних мережах та інших засобах електронної комунікації (наприклад, на офіційних телеграм-каналах органів публічної влади) чи іншим способом, який інколи навіть важко ідентифікувати в межах нормативного регулювання. Відповідно, обмеження щодо змісту та спрямованості офіційних повідомлень повинні застосовуватися до всіх можливих форматів створення та поширення інформації, що стосується діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб.

Також слід звернути увагу на об'єктивну спрямованість відповідних офіційних повідомлень. Чинна редакція частин третьої та шостої коментованої статті поширює відповідні обмеження тільки щодо кандидатів, які займають посади в органах публічної влади. Проте нічого не сказано про офіційні повідомлення, що стосуються діяльності політичної партії загалом, її територіальних організацій, чи діяльність інших посадових осіб в аспекті непрямої підтримки кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу. Власне, якщо йдеться безпосередньо про кандидатів на відповідних виборах, відстеження відповідних порушень може бути реальним та ефективним. Проте особливо складними є ситуації, коли інформування ведеться стосовно діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, що не є кандидатами, проте безпосередньо асоціюються з певною політичною партією (організацією партії), яка висунула кандидатів на певних виборах і є суб'єктом виборчого процесу. Наприклад, під час місцевих виборів 2020 року Президент України зробив низку службових поїздок до різних регіонів. Такі поїздки супроводжувалися масовими заходами з використанням символіки президентської партії «Слуга наро-

ду». Сам Президент не вважає такі свої дії передвиборною агітацією<sup>350</sup>. Проте експерти та громадські спостерігачі вважають це непрямую агітацією та спробою підтримати кандидатів від своєї партії на місцевих виборах<sup>351</sup>. Це досить показовий та масштабний приклад. На рівні посадових осіб місцевих органів влади таких прикладів можна навести багато, в тому числі із залученням до «інформування» про діяльність міських голів чи депутатів місцевих рад службових осіб комунальних підприємств, установ чи організацій, на яких формально не поширюються обмеження, передбачені частинами третьою та шостою коментованої статті, проте такі їхні дії можуть розцінюватися як форма зловживання адміністративним ресурсом на виборах.

9. Частина сьома коментованої статті передбачає право кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу орендувати будинки та приміщення для проведення публічних заходів. Фактично це додаткове роз'яснення — гарантія від відмови в наданні будівлі чи приміщення для проведення агітаційного публічного заходу. Власне юридичний зміст цього припису спрямований на стимулювання власників та/або уповноважених осіб надавати згоду на використання відповідних об'єктів нерухомості незалежно від форми власності. Слід наголосити, що поняття «форма власності» недостатньо чітко визначене законодавчо. Стаття 63 Господарського кодексу розрізняє приватну, колективну, комунальну, державну та змішану форми власності; статті 325—327 Цивільного кодексу закріплюють приватну, державну та комунальну власність. Не вдаючись у деталізацію цієї проблеми, зазначимо, що в коментованому положенні, очевидно, йдеться про різні типи, види та інші цивільно-правові вияви власності.

Разом з тим приписи частини сьомої коментованої статті не абсолютні. Тут додатково мають застосовуватися обмеження, встановлені Виборчим кодексом та актами спеціального законодавства. Наприклад, встановлено заборону використовувати для проведення заходів передвиборної агітації приміщення, в яких розташовуються органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування (див. коментар до статті 57 цього Кодексу).

<sup>350</sup> Див.: Зеленський заявив, що не може ні за кого агітувати на місцевих виборах. URL: [https://lb.ua/news/2020/09/08/465500\\_zelenskiy\\_zayaviv\\_shcho\\_mozhe\\_ni.html](https://lb.ua/news/2020/09/08/465500_zelenskiy_zayaviv_shcho_mozhe_ni.html).

<sup>351</sup> Див.: Передвиборні гастролі Зеленського: чи має Президент право агітувати. URL: <https://www.dw.com/uk/peredyborchi-hastroli-zelenskoho-chy-maie-prezydent-pravo-ahituvaty/a-54932367>; див. також: У Комітеті виборців заявили, що Зеленський використовує робочі поїздки для агітації за «Слугу народу». URL: <https://www.unian.ua/elections/miscevi-vibori-2020-zelenskiy-agituye-za-slugu-narodu-kvu-11119418.html>.

Щодо інших, невиборчих, нормативних актів (наприклад, законодавство про національну безпеку, про оборону, про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку, про санітарне та епідемічне благополуччя населення та ін.), то встановлений ними спеціальний режим (статус) чи виключне функціональне призначення щодо певних будівель та приміщень також унеможливають їх використання для проведення публічних заходів передвиборної агітації.

Важливо також наголосити, що в коментованому положенні йдеться про оренду будинків і приміщень, тобто їх можна використовувати тільки за умови укладення договору та оплати за рахунок коштів відповідного виборчого фонду. Від імені суб'єкта виборчого процесу договір укладає розпорядник відповідного рахунку виборчого фонду (див. коментарі до статей 95, 151, 214 цього Кодексу). Відмова від укладення договору, наприклад, з мотивів підписання договору не безпосередньо кандидатом буде вважатися порушенням зазначеної гарантії.

10. Приписи частини восьмої коментованої статті безпосередньо продовжують положення частини сьомої цієї статті і спрямовані на забезпечення принципу рівності для кандидатів, партій (організацій партій) у виборчому процесі. Абзац перший частини восьмої забороняє вибіркового підхід власника (володаря, користувача) будинку чи приміщення до суб'єктів виборчого процесу шляхом створення для різних суб'єктів нерівних умов у використанні цього будинку (приміщення). Зокрема, якщо будинок (приміщення) було надано для проведення публічного агітаційного заходу одному суб'єктові виборчого процесу (кандидатові, партії чи її місцевій організації), іншому суб'єктові виборчого процесу не може бути відмовлено в наданні цього будинку (приміщення) для аналогічних цілей на тих же умовах. Зауважимо, що коментоване положення не забороняє власникові (володареві, користувачеві) будинку чи приміщення не надавати його для публічних агітаційних заходів жодному суб'єктові виборчого процесу; така позиція не порушує принципу рівних можливостей суб'єктів виборчого процесу.

Абзац другий частини восьмої коментованої статті встановлює аналогічні вимоги до розповсюджувачів зовнішньої реклами щодо доступу до рекламних засобів (носіїв зовнішньої реклами).

Слід наголосити, що коментовані положення не можна розглядати як встановлення обмежень на право власності, при здійсненні якого власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд (частина перша статті 319 Цивільного кодексу). З огляду на публічний, а не чисто цивільно-правовий характер правовідно-

син, пов'язаних з наданням приміщення в оренду для проведення агітаційних заходів під час виборчого процесу, зазначений розсуд власника полягає в тому, щоб вирішити, чи надавати свою власність для використання з такими цілями, чи не надавати. Однак надання будинку чи приміщення одним суб'єктам виборчого процесу і відмова чи надання на інших умовах іншим суб'єктам порушує при користуванні правом власності права інших суб'єктів, а отже не відповідає статті 23 Конституції. Заборона використання власності для завдання шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства встановлена частиною сьомою статті 41 Конституції; ця заборона повторена в частині п'ятій статті 319 Цивільного кодексу, тим самим обмежуючи вільний розсуд при користуванні правом власності.

Щодо вимоги абзацу першого частини восьмої коментованої статті встановлено виняток — вона не застосовується до приміщень, що перебувають у власності чи постійному користуванні кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів відповідного виборчого процесу. Поняття «постійне користування», не передбачене цивільним законодавством, слід сприймати як довготривалу оренду або інший вид тривалого належного користування нерухомим майном.

Щодо приміщень, які перебувають у власності чи користуванні політичних партій чи їхніх організацій, зазначений винятковий підхід природний. Зауважимо, однак, що розширення цього винятку на випадок власності кандидата є новелою коментованого Кодексу, яка в такому формулюванні викликає сумніви. Політичне життя України засвідчує, що серед кандидатів, які балотуються на виборах, немало дуже багатих людей, у власності яких (або у власності юридичних осіб, у яких вони є кінцевими бенефіціарами) перебувають приміщення, придатні для використання для агітаційних заходів. Вилучення таких приміщень з дозволеного користування всіма іншими конкурентними суб'єктами виборчого процесу може істотно порушити рівність кандидатів. Наприклад, приватна власність на кіно-концертний зал у невеликому місті надає значні переваги кандидатові-власникові, обмежуючи можливості інших кандидатів. Водночас подібних приміщень у державній чи комунальній власності залишилося дуже мало. Зазначений припис потребує уточнення щодо того, яких приміщень, що перебувають у власності чи розпорядженні одного з кандидатів, стосується такий виняток.

На практиці, особливо щодо носіїв зовнішньої реклами, дуже поширеним явищем є завчасне договірне «бронювання» рекламних площ задовго (інколи навіть за рік) до початку виборчого процесу певних виборів. Також досить поширений завчасний «вкуп» носіїв зовнішньої

реклами в місцях, де така реклама може бути особливо ефективною (людні місця, вулиці з жвавим та активним рухом, поруч з важливими об'єктами інфраструктури тощо) і залишенням для можливого користування іншими суб'єктами носіїв зовнішньої реклами в менш ефективних місцях. Ці моменти (час бронювання, ефективність рекламних засобів), а також сумірність рекламних площ чи інших факторів також мають враховуватися при аналізі дотримання принципу рівності за наявності відповідного юридичного спору. Доцільно розглянути можливість законодавчих уточнень, наприклад, щодо зупинення на час виборчого процесу договорів про оренду рекламних засобів, укладених майбутніми суб'єктами виборчого процесу до початку строку передвиборної агітації.

Тут слід звернути увагу на припис абзацу другої частини восьмої коментованої статті щодо зобов'язання розповсюджувачів зовнішньої реклами забезпечити рівний доступ та рівні умови для кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу. Отже, за певних умов та обставин завчасне резервування неналежним суб'єктом носіїв зовнішньої реклами може вважатися протиправним і мати наслідком припинення договору оренди.

11. Частина дев'ята коментованої статті конкретизує вимогу частини сьомої стосовно приміщень, які надають інформаційні агентства для проведення прес-конференцій. Такі можливості розповсюдити інформацію агітаційного характеру мають надаватися конкурентним суб'єктам виборчого процесу з дотриманням принципу рівності — на умовах рівного доступу та рівної оплати; отже, інформаційні агентства не можуть створювати ніяких перешкод чи надавати привілеї суб'єктам виборчого процесу.

Особливістю надання зазначених ресурсів для проведення таких агітаційних заходів є вимога *попередньої оплати* з виборчого фонду за використання приміщень інформаційних агентств для проведення прес-конференцій. Щодо використання оренди будівель і приміщень з метою проведення інших форм агітаційних заходів коментована стаття не встановлює подібної вимоги, залишаючи таким чином час оплати (до використання приміщення чи після такого заходу) на розсуд сторін договору.

Слід зазначити, що така вимога стосується тільки інформаційних агентств, статус і спосіб діяльності яких визначені спеціальним Законом «Про інформаційні агентства» (див. коментар до статті 49 цього Кодексу). Тим самим інформаційні агентства як розповсюджувачі передвиборної агітації прирівнюються до засобів масової інформації,



яким заборонено розміщення агітаційних матеріалів без попереднього укладення угоди з розпорядником відповідного виборчого фонду та надходження оплати на рахунок засобу масової інформації (див. коментарі до статей 55, 56 цього Кодексу).

12. Частина десята коментованої статті встановлює низку вимог до суб'єктів проведення передвиборної агітації щодо забезпечення загального доступу до агітаційних матеріалів. Юридична конструкція цієї частини доволі невдала. Основою відповідного припису є покладення обов'язку на кандидатів, партії (місцеві організації партій) — суб'єктів виборчого процесу сприяти доступу виборців до агітаційних матеріалів без дискримінації. При цьому зовсім не уточнюється, про яку саме дискримінацію йдеться.

Застосувати відповідну вимогу на основі спеціальних законів (наприклад, законів «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та ін.) видається вкрай проблемним, якщо взагалі можливим. Адже зазначений припис спрямовано не на вимоги до змісту агітаційних матеріалів, а на доступ — зручні для ознайомлення форму поширення матеріалів та засоби передвиборної агітації. Конкретизація цих вимог щодо способу забезпечення такого доступу, яка передбачає виготовлення друкованих та аудіовізуальних агітаційних матеріалів у «доступних форматах», приведення офіційних веб-сайтів у відповідність із стандартами доступності, а також іншими можливими способами, не забороненими законодавством, дає підстави вважати, що цей припис має за мету забезпечити насамперед вимоги інклюзивності стосовно інформаційних матеріалів і способів їх поширення. Іншими словами йдеться насамперед (чи навіть лише) про те, що інформація повинна бути доступною для користувачів з порушеннями зору, слуху, опорно-рухового апарату, мовлення та інтелектуального розвитку, а також з різними комбінаціями порушень.

Такий припис не враховує природної зацікавленості суб'єктів проведення передвиборної агітації в якнайширшому охопленні відповідної аудиторії, що може забезпечуватися не лише можливістю універсального доступу до конкретного агітаційного матеріалу, але й розміщенням окремих матеріалів, орієнтованих на специфічні суспільні групи виборців. Очевидно, коментоване положення потребує коригування та більш ретельного формулювання. До внесення відповідних змін видається коректним застосування найширшого розуміння положень частини десятої коментованої статті як вимоги неприпустимості дискримінації і через зміст агітаційних матеріалів, і через форму (фор-

мат) їх поширення, зокрема й з огляду на врахування потреб виборців з особливими потребами.

## **Стаття 52. Строки проведення передвиборної агітації**

*1. Передвиборна агітація розпочинається кандидатом, партією (організацією партії) наступного дня після дня прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів) і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування.*

*2. Агітація перед повторним голосуванням розпочинається з дня, наступного після дня призначення повторного голосування, і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем повторного голосування.*

*3. Передвиборна агітація у період виборчого процесу поза строками, встановленими у цій статті, забороняється.*

*Передвиборна агітація напередодні дня голосування та в день голосування забороняється. У цей час забороняється також проведення масових акцій (зборів, мітингів, походів, демонстрацій) від імені кандидата, партії (організації партії), розповсюдження агітаційних матеріалів, демонстрація фільмів, телепередач, проведення концертів, вистав, спортивних змагань тощо за участю кандидатів, партій (організацій партій), а також публічні оголошення про підтримку кандидатом, партією (організацією партії) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів, телепередач чи інших публічних заходів.*

1. Коментована стаття визначає часовий вимір передвиборної агітації як етапу виборчого процесу, спільного для всіх видів і типів виборів (див. коментарі до статей 79, 137, 196 цього Кодексу). Визначені коментованою статтею строки встановлюють той період часу, протягом якого передвиборна агітація може здійснюватися правомірно за умови дотримання інших встановлених щодо неї вимог; поза цими часовими межами під час виборчого процесу передвиборна агітація заборонена, а отже, якщо вона відбувається, є завідомо протиправною.

У зв'язку з цим строки проведення передвиборної агітації мають важливе практичне значення, оскільки передбачають конкретне нормативне регулювання не тільки діяльності кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, але й безпосередньо впливають на виникнення підстав для настання юридичної відповідальності за протиправну передвиборну агітацію. Водночас на практиці в сучасних умовах вимоги цієї статті коментованого Кодексу також є такими, що порушуються чи не найчастіше, чим породжується значна частина виборчих спорів. Передчасна (до початку строку, визначеного коментованою статтею) агітація, а також агітація в «час тиші», коли вона заборонена, стала, на жаль, звичним явищем, що не спричиняє ані реального настання відповідної юридичної відповідальності,

ані належної реакції суспільства (насамперед виборців через голосування).

Коментована стаття визначає тільки загальні параметри (початок і закінчення) проміжку часу під час виборчого процесу, в межах якого агітація вважатиметься законною. Досить поширена думка, що ознака часу є невіддільним елементом поняття «передвиборна агітація», і та інформаційна діяльність, що ведеться поза межами відповідних строків, не є і не може вважатися передвиборною агітацією. Такий підхід помилковий та вкрай небезпечний, оскільки безпідставно і непропорційно обмежує поширення вимог Виборчого кодексу на низку праводносин, пов'язаних з передвиборною агітацією.

Ознака часу ведення агітаційної діяльності вкрай важлива для визначення передвиборної агітації *законною* (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Недотримання лише часових параметрів, тобто ведення діяльності, що має всі інші ознаки передвиборної агітації, однак із порушенням вимоги часових меж, наприклад у день голосування, коли передвиборна агітація заборонена, не означає, що така діяльність не є передвиборною агітацією. Передвиборна агітація поза встановленими строками є *протиправною агітацією*; за ведення такої діяльності має наставати юридична відповідальність.

2. Частина перша коментованої статті визначає момент дозволеного початку передвиборної агітації, який безпосередньо обумовлений часом реєстрації кандидата чи кандидатів. Законна передвиборна агітація кандидатом чи партією (місцевою організацією партії) — суб'єктом виборчого процесу відповідних виборів може розпочатися не раніше ніж наступного дня після дня прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів), зокрема висунутих партією чи місцевою організацією партії.

Слід наголосити, що йдеться саме про офіційну реєстрацію кандидата (кандидатів) уповноваженою виборчою комісією (див. коментарі до статей 103, 158, 227–229 цього Кодексу), а не про їх висування на з'їзді (конференції) відповідної партії (місцевої організації партії). Якщо самовисування кандидата здійснюється, як правило, без істотного розголосу, то передбачені Виборчим кодексом вимоги щодо відкритості та публічності проведення партійних з'їздів чи конференцій з метою висування кандидатів — завчасне оприлюднення повідомлення про проведення з'їзду/конференції, надання можливості участі представникам засобів масової інформації та ін. (див. коментарі до статей 99, 154, 218 цього Кодексу) — формують ситуацію, коли факт висування кандидатів стає відомий, тоді як набуття правового статусу

су кандидата потребує ще досить тривалого часу для підготовки і подання документів до відповідної виборчої комісії та прийняття рішення комісією про реєстрацію кандидата/кандидатів. Протягом зазначеного проміжку часу, очевидно, законна передвиборна агітація не може вестися.

Крім того, існують серйозні організаційні складнощі, які перешкоджають можливості розпочати повноцінну агітацію наступного дня після дня прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів). По суті в цей час можлива лише обмежена агітаційна діяльність, яка не потребує затрат коштів. Адже внаслідок вимоги щодо фінансування заходів передвиборної агітації виключно за рахунок коштів виборчих фондів (див. коментар до статті 51 цього Кодексу), кандидат чи партія (місцева організація партії) повинна виконати всі необхідні дії щодо відкриття рахунків зазначених фондів, визначення їх розпорядників і налагодження комунікації з банком (див. коментарі до статей Розділів XVII, XXVII, XXXVI цього Кодексу). Виконання цих дій вимагає помітного часу.

Рахунки виборчого фонду відкриваються на підставі пакету документів, до якого обов'язково належить копія рішення відповідної виборчої комісії про реєстрацію кандидата чи кандидатів, включених до виборчого списку партії, організації партії (див. коментарі до статей 93, 150, 213 цього Кодексу)<sup>352</sup>. Тому на практиці важливим є не тільки прийняття рішення відповідною виборчою комісією, але й його належне оформлення, виготовлення і, що важливо, — отримання кандидатом (представником партії, організації партії) копії відповідної постанови. Наприклад, копія постанови про реєстрацію кандидатів на парламентських і місцевих виборах видається в триденний строк (див. коментарі до статей 158, 227—229 цього Кодексу). Інший важливий момент, без якого не може розпочатися використання коштів виборчого фонду, а отже фінансування заходів передвиборної агітації, — визначення розпорядників рахунків виборчих фондів. Наприклад, на виборах народних депутатів України розпорядниками накопичувального рахунку можуть бути кандидати, включені до загальнодержавного виборчого списку партії, або уповноважені особи партії в загальнодержавному виборчому окрузі (див. коментар до статті 151 цього Кодексу). У разі, якщо розпорядниками такого рахунку призначаються уповноважені особи, вони повинні бути зареєстровані у встановлено-

<sup>352</sup> Див. також: Порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів та фондів всеукраїнського референдуму. Затверджений постановою Правління Національного банку України від 15 липня 2020 року № 102 (за погодженням Центральної виборчої комісії). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102500-20>.

му порядку, що здійснюється Центральною виборчою комісією протягом трьох днів з моменту звернення партії, яке може відбутися лише після реєстрації кандидатів від партії (див. коментар до статті 165 цього Кодексу).

Один із найскладніших моментів — це безпосередньо відкриття рахунку в банку. Банк відкриває рахунок клієнтові лише після того, як здійснить його ідентифікацію та верифікацію. Ідентифікацію та верифікацію клієнта (його представника, розпорядника) банк проводить відповідно до вимог законодавства з питань фінансового моніторингу<sup>353</sup>. При цьому має бути сформована «справа з юридичного оформлення рахунку» та оформлена низка додаткових документів на виконання вимог Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Проведення відповідних процедур може також тривати декілька днів, особливо якщо клієнт банку (кандидат або розпорядник рахунку виборчого фонду) належить до переліку політично значущих осіб.

У разі необхідності відкриття рахунків виборчого фонду двох рівнів — накопичувального та поточних, що є обов'язковим для кандидатів на пост Президента України, політичних партій, які висунули виборчий список кандидатів на виборах народних депутатів України, та місцевих організацій партій, які висунули виборчий список кандидатів на місцевих виборах (див. коментарі до статей 93, 150, 213 цього Кодексу), після відкриття накопичувального рахунку процедура, хоч і в дещо спрощеному вигляді, повторюється при відкритті поточних рахунків.

Отже, адміністративно-фінансові процедури відкриття рахунків виборчих фондів безпосередньо впливають на початок повноцінної передвиборної агітації. Адже навіть укладення попередніх договорів між кандидатами (розпорядниками) та суб'єктами надання засобів передвиборної агітації далеко не завжди можливе та коректне з погляду податкового законодавства; потрібно враховувати необхідність ідентифікації контрагента із зазначенням реквізитів рахунку; особливості нарахування та сплати податку на додану вартість, інших податків і зборів; складність укладення договорів наприкінці звітного податкового періоду (виборчий процес чергових виборів народних депутатів Украї-

<sup>353</sup> Див.: Порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів та фондів всеукраїнського референдуму, п. 11. Затверджений постановою Правління Національного банку України від 15 липня 2020 року № 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102500-20>.

ни та чергових місцевих виборів охоплює частково третій та четвертий квартали року) та їх відображення в «перехідній» звітності тощо.

Внаслідок необхідності дотримання всіх зазначених вимог у виборчому процесі виникає період часу, який може тривати орієнтовно від двох до десяти днів, коли передбачене частиною першою коментованої статті право розпочати передвиборну агітацію в кандидата, партії (організації партії) вже виникло, проте організаційно його реалізувати практично неможливо. Така ситуація незадовільна; вона не сприяє підвищенню рівня прозорості та відкритості виборчих активностей кандидатів, партій (місцевих організацій партій), стимулюючи досить часто «тіньове» фінансування агітаційних заходів.

3. Частина третя коментованої статті визначає періоди виборчого процесу, коли передвиборна агітація забороняється. Тим самим встановлюється заборона на ведення *будь-яких форм* передвиборної агітації поза дозволеними строками. Ця заборона є основною для кваліфікації інформаційної діяльності, що ведеться в такі періоди і має всі ознаки передвиборної агітації (див. коментар до статті 51 цього Кодексу), як такої, що є протиправною передвиборною агітацією.

На практиці агітація, що ведеться до початку строку, передбаченого частиною першою коментованої статті, досить часто прирівнюється до звичайної політичної реклами та звичної політичної діяльності окремих політиків, політичних партій та місцевих організацій партій, оскільки зазначені суб'єкти не набули ще виборчо-процесуального статусу. Дійсно, стаття 36 Конституції та приписи статті 13 Закону «Про політичні партії в Україні» гарантують можливість сприяння політичними партіями вільному формуванню політичної волі громадян, публічно викладати і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя не лише у зв'язку з виборами. Відповідно, поширення політичної реклами партіями (місцевими організаціями партій) поза їх участю у виборчому процесі розглядається як ведення статутної діяльності, реалізація свободи вираження поглядів. Разом з тим під час виборчого процесу така діяльність може бути обмежена<sup>354</sup> і, у всякому разі, повинна бути чітко відмежована від передвиборної агітації.

<sup>354</sup> У зв'язку з цим слід враховувати правову позицію Європейського суду з прав людини, який вказав, що під час виборчого процесу може вважатися необхідним встановити певні обмеження свободи вираження поглядів такого типу, який був би неприйнятним в загальних умовах, з метою забезпечити вільне вираження думки народу на виборах. Див.: European Court for Human Rights. Case of *Bowman v. United Kingdom*. Judgment of 19 February 1998, para. 43. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134>.

Вітчизняне виборче законодавство потребує врахування цього аспекту та напрацювання механізму для адекватного й ефективного регулювання політичної реклами, яка ведеться до моменту фактичного початку законної передвиборної агітації. Інструменти політичної культури, етики та взаємоповаги кандидатів і партій, на жаль, практично зовсім не працюють. При цьому запровадження більш жорсткої юридичної відповідальності за таку політичну діяльність навряд чи виправить ситуацію й буде вкрай сумнівним кроком з погляду демократичних стандартів. Законодавство має надати можливість партіям та окремим політикам вести політично значущу діяльність *до початку виборчого процесу* одночасно із забезпеченням чіткого відмежування цієї діяльності від передвиборної агітації та одночасним гарантуванням жорсткого публічного контролю за фінансуванням таких активностей.

До відповідного коригування законодавства політичні партії та їхні місцеві організації повинні вживати заходів для розмежування відповідної діяльності, не вдаючись до свідомого використання статутної діяльності як прихованої форми дострокової передвиборної агітації.

4. Абзац другий частини третьої коментованої статті забороняє передвиборну агітацію напередодні (в останню суботу) дня голосування та в день голосування, чим робиться додатковий, проте вкрай вагомий акцент на встановлені так званого «часу тиші» на виборах. Аналогічна вимога закріплена законодавчо в багатьох державах, проте більш вагомим в країнах з розвиненими демократичними традиціями є питання етичного сприйняття зазначеного часу.

Відповідно до міжнародних стандартів, «час тиші», або так званий «день роздумів», — короткий період часу (зазвичай це один день) напередодні дня виборів для надання виборцям можливості сприйняти й осмислити усю інформацію, що була отримана ними протягом агітаційного процесу задля формування власної волі без тиску<sup>355</sup>. Відповідний стандарт спрямований не тільки і не стільки на кандидатів чи партії (організації виборчого процесу), скільки на засоби масової інформації та інших суб'єктів інформаційної діяльності. Створення умов (середовища) для вільного формування волі виборців вкрай важливе. Це вимагає від усіх суб'єктів виборчого процесу та інших суб'єктів дотримання низки вимог, щоб не було допущено психологічного, інфор-

<sup>355</sup> Див.: OSCE/ODIHR and the Venice Commission. Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission (CDL-AD(2009)031), para. 64. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)031-e).

маційного чи іншого тиску на виборця на фінальному (вирішальному) етапі формування його волі щодо голосування на виборах.

Абзацом другим частини третьої коментованої статті дещо деталізовано вимоги до «часу тиші». Зокрема, встановлено, що в цей час забороняється проведення публічних заходів (масових акцій: зборів, мітингів, походів, демонстрацій) від імені кандидата, партії (місцевої організації партії), розповсюдження агітаційних матеріалів, демонстрація фільмів, телепередач, проведення концертів, вистав, спортивних змагань тощо за участю кандидатів, партій (організацій партій), а також публічні оголошення про підтримку кандидатом, партією (місцевою організацією партії) проведення будь-яких публічних заходів.

Слід наголосити, що це тільки орієнтовний, але аж ніяк не вичерпний перелік форм і засобів ведення передвиборної агітації, що забороняються в «час тиші». Відповідна заборона поширюється на будь-які заходи передвиборної агітації та не може тлумачитися звужено чи в інший спосіб, що нівелюватиме зміст та обсяг цієї заборони.

Щодо завершення передвиборної агітації о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування, то тут кінцевий строк чіткий та однозначний. Слід наголосити, що зазначене положення стосується будь-якої форми та використання будь-яких засобів передвиборної агітації.

Помилковим було б вважати, що зазначений кінцевий строк періоду передвиборної агітації (24 година останньої п'ятниці перед днем голосування) є підставою лише для припинення активних організаційних дій самими кандидатами, партіями (організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу. На практиці в окремих випадках зазначену норму часто хибно тлумачать, покладаючи відповідальність за незавершення агітаційних заходів, розпочатих раніше, на договірних контрагентів, залучених для надання засобів передвиборної агітації або ж дій з реалізації якогось з її компонентів; наприклад, за поширення реклами на носіях зовнішньої реклами, поширення друкованих матеріалів тощо. Інколи кандидати чи партії (місцеві організації партій) свідомо вдаються, наприклад, до розміщення публікацій (постів) у соціальних мережах в останні хвилини строку передвиборної агітації, користуючись тим, що природна ротація (поширення) відповідних постів у соціальних мережах інерційно відбуватиметься й після настання «часу тиші».

Формально відповідальність за незняття (розклеювання) матеріалів на носіях зовнішньої реклами, розсилання агітаційних матеріалів чи ротацію повідомлень (постів) у соціальних мережах мають нести відповідні суб'єкти, які на договірній основі поширюють ці матеріали передвиборної агітації. Разом з тим кандидати, розпорядники рахун-



ків виборчих фондів, укладаючи договори щодо розміщення (поширення) агітаційних матеріалів, повинні враховувати особливості кожного засобу ведення агітації й у відповідних договорах окремими положеннями врегульовувати дії своїх контрагентів задля забезпечення своєчасного припинення передвиборної агітації. Наприклад, зрозуміло, що «розклеювання» великої кількості носіїв зовнішньої реклами не може відбутися одномоментно, для зняття таких агітаційних матеріалів потрібен час; відповідно, договір не може передбачати припинення демонстрування такої політичної реклами рівно о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування. Однак це не означає, що зняття таких агітаційних матеріалів чи демонстрування політичної реклами може продовжуватися в останню суботу, в «час тиші»; таке припинення має бути *завершене* до 24 години останньої п'ятниці перед днем голосування. Аналогічні застереження можна висловити й щодо поширення оплаченої реклами повідомлень (постів) у соціальних мережах і спеціальних комунікаційних каналах. Невжиття таких заходів кандидатами та/або розпорядниками відповідних рахунків виборчих фондів в окремих випадках може мати ознаки ведення прихованої передвиборної агітації та повинно мати наслідком настання юридичної відповідальності.

5. Положення частини другої коментованої статті за своєю логікою є поширенням приписів частини третьої на випадок призначення повторного голосування і визначає строки початку (відновлення) та закінчення передвиборної агітації в такому випадку.

Виборчий кодекс передбачає повторне голосування на виборах Президента України (див. коментар до статті 128 цього Кодексу) та на деяких місцевих виборах (див. коментар до статті 281 цього Кодексу).

До передвиборної агітації перед повторним голосуванням застосовуються загальні обмеження. Вона розпочинається з дня, наступного після дня призначення повторного голосування, і закінчується з настанням «часу тиші» перед днем повторного голосування — о 24 годині останньої п'ятниці перед цим днем. Разом з тим слід враховувати, що під час місцевих виборів територіальні виборчі комісії можуть приймати рішення про призначення повторного голосування на різних місцевих виборах (іноді на тій же території) в різні строки, оскільки час встановлення підсумків голосування на різних виборах, що проводяться одночасно, може істотно відрізнятися. Відповідно, під час проведення чергових місцевих виборів (або ж одночасно кількох інших видів виборів у сусідніх громадах) у різних громадах (чи навіть в одній громаді) будуть різними строки початку передвиборної агітації. Досвід про-

ведення чергових і перших місцевих виборів 2020 року засвідчив, що в окремих випадках різний час початку передвиборної агітації перед повторним голосуванням, зокрема у великих містах, спричинив «накладання» агітаційних заходів різних виборів.

Наприклад, проведення агітації за кандидата від певної політичної партії на виборах міського голови великого міста на загальнонаціональних телеканалах може справити певний вплив на підтримку кандидата від тієї ж партії в іншому місті, де повторне голосування ще не призначено, однак очікується, а передвиборна агітація ще не розпочалася. Можливий і протилежний випадок, коли передвиборна агітація за кандидата від певної партії на посаду міського голови в певному місті розпочалася пізніше (через більш тривале встановлення підсумків і пізніше призначення повторного голосування) й триває з використанням засобів масової інформації, що діють й на території іншої громади, де на подібних виборах балотується кандидат від тієї ж політичної партії, але де вже настав «час тиші» перед днем повторного голосування. Ці приклади засвідчують потребу коригувати поведінку кандидатів та місцевих організацій партій щодо недопущення такої непрямой агітації, що в окремих випадках може мати ознаки протиправної або прихованої агітації.

### **Стаття 53. Матеріали передвиборної агітації**

*1. Кандидат, партія (організація партії) — суб'єкти виборчого процесу можуть на власний розсуд виготовляти матеріали передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів свого виборчого фонду. Кандидат, партія (організація партії) — суб'єкт виборчого процесу можуть також виготовляти друковані матеріали передвиборної агітації з використанням обладнання, що їм належить. Відомості, що містяться у таких матеріалах, повинні відповідати вимогам законодавства.*

*2. Друковані матеріали передвиборної агітації повинні містити відомості про підприємство, що здійснило друк, або інформацію, що друк здійснено з використанням обладнання відповідного кандидата або партії (організації партії), яка висунула кандидата (кандидатів), їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, та замовника відповідних матеріалів.*

*3. Місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування не пізніше як у перший день виборчого процесу відповідних виборів відводять місця та обладнують стенди, дошки оголошень у людних місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації.*

1. Традиційно для українського виборчого законодавства коментована стаття, що регулює питання виготовлення та поширення матеріалів передвиборної агітації, свій регулятивний вплив спрямовує на дру-

ковані матеріали. Такий підхід відображався раніше в спеціальних законах про вибори, його збережено й у коментованому Кодексі. Тому слід звернути увагу, що назва коментованої статті значно ширша, аніж її зміст і контекст застосування.

Перше речення частини першої коментованої статті гарантує кандидатам, партіям (місцевим організаціям партій) — суб'єктам відповідного виборчого процесу можливість виготовляти матеріали передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів своїх виборчих фондів. Зміст цього речення, як і назва статті, може охоплювати не тільки друковану агітаційну продукцію. Проте далі контекст регулювання (друге речення цієї ж частини, а також приписи другої та третьої частин коментованої статті) спрямований тільки на друковані матеріали.

Такий підхід застарілий і потребує комплексного перегляду. Насамперед вкрай гострим постає питання відмежування поняття «друковані матеріали» від інших, споріднених матеріалів передвиборної агітації. Наприклад, з практичного боку сумнівним є віднесення до цієї категорії окремих видів носіїв зовнішньої реклами, «розтяжок», прес-волів, голографічних та об'ємних предметів (3D об'єктів) чи інших матеріалів (предметів), що можуть виготовлятися не тільки поліграфічним шляхом (литтям, тисненням, формуванням тощо). Крім того, теперішня редакція істотно знижує не тільки ефективність нормативного впливу Виборчого кодексу в цій частині, але й створює серйозну прогалину в регулюванні виготовлення (виробництва) та поширення відео- та аудіоматеріалів, флеш-банерів, гіф-банерів та інших носіїв інтернет-контенту; виготовлення сувенірної продукції та матеріалів для мерчендайзингу (мерч-продукції) тощо. Сьогодні не обмежуються друкованими матеріалами навіть розповсюджувачі зовнішньої реклами, які дедалі частіше надають рекламні засоби (носії зовнішньої реклами) з можливістю транслявання відео-контенту (відеоборди, відеосітілайти, медіафасади тощо).

Виборчий кодекс містить досить строкате регулювання щодо таких матеріалів передвиборної агітації (див., зокрема, коментарі до статей 51, 55, 57 цього Кодексу). Брак системного та чіткого регулювання створює ситуацію, коли означений вище принцип диспозитивності регулювання передвиборної агітації (див. коментар до статті 51 Виборчого кодексу України) сприймається довільно, і створюється ситуація повної відсутності регулятивного впливу. Очевидно, свобода в цій сфері може і повинна бути гарантована, водночас вкрай важливо поширити на всі (де це технічно можливо) матеріали передвиборної агітації щонайменше вимогу щодо зазначення відомостей про виробника, замовника та тираж (наклад, кількість) відповідних матеріалів

(продукції). Це потрібно для ефективного та змістовного публічного моніторингу не тільки за доброчесністю ведення передвиборної агітації, але й задля контролю фінансування виборів.

2. Частина перша коментованої статті, крім визначення свободи виготовлення матеріалів передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів своїх виборчих фондів, містить виняток — можливість використання власного обладнання кандидатами, партіями (місцевими організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу.

Стосовно розуміння виразу «власне обладнання» зазначимо, що йдеться не тільки про право власності, але й про інші майнові права (в цивільно-правовому сенсі). Очевидно, належність відповідного обладнання кандидатові чи партії (організації партії) має бути належно юридично оформлена. Якщо відповідне обладнання набувається у власність та/або користування тільки на період виборчого процесу та з виключною метою використання тільки для виготовлення друкованих матеріалів передвиборної агітації, то витрати на це також повинні відбуватися за рахунок коштів відповідного виборчого фонду.

Додатково слід наголосити, що встановлений виняток стосується тільки обладнання, проте не деталізує питання використання власної сировини чи матеріалів, що стають основою для виготовлення матеріалів передвиборної агітації. Цей аспект потребує оцінки в кожному окремому випадку з огляду на технічні особливості виготовлення того чи іншого виду агітаційної продукції, проте, за загальним правилом, відповідна сировина (матеріали) повинні бути придбані за рахунок коштів виборчого фонду кандидата, партії (місцевої організації партії) — суб'єкта виборчого процесу.

Останнє речення частини першої коментованої статті містить загальне обмеження змісту матеріалів вимогами законодавства. Внаслідок своєї крайньої загальності таке обмеження далеко не завжди може бути повністю дотриманим. Слід звернути увагу, що йдеться не тільки про закони, а про весь масив нормативних актів, що віднесені до категорії «законодавство» (див. коментар до статті 2 цього Кодексу). Очевидно, можливість безумовного (без урахування специфіки виборчих правовідносин) застосування положень такої великої кількості нормативних актів вкрай сумнівна. Вище вже йшлося, наприклад, про складність застосування до передвиборної агітації всіх положень Закону «Про рекламу» (див. коментар статті 51 цього Кодексу). Тут слід виходити з того, що положення Виборчого кодексу та встановлені ними особливості щодо тих чи інших правовідносин є спеціальними й повинні мати перевагу порівняно зі звичайними (загальними) нормами

у тій чи іншій сфері. Як наслідок, будь-які вимоги інших нормативних актів до змісту матеріалів передвиборної агітації повинні оцінюватися з урахуванням регулювання відповідних правовідносин коментованим Кодексом. При цьому мають враховуватися не тільки приписи, що безпосередньо впливають та той чи інший вид правовідносин, але й принципи виборчого права та механізми їх забезпечення. Однак конституційні обмеження права на вільне вираження поглядів і поширення інформації (частина третя статті 34 Конституції) мають бути безумовно дотримані; ці обмеження певною мірою конкретизовані вимогами, встановленими коментованим Кодексом (див. коментар до статті 57 цього Кодексу).

3. Частина друга коментованої статті встановлює перелік відомостей (вихідних даних), що обов'язково повинні бути зазначені в друкованих матеріалах передвиборної агітації. До такої інформації віднесено відомості:

- про підприємство, що здійснило друк, або інформацію, що друк здійснено з використанням обладнання відповідного кандидата або партії (місцевої організації партії), яка висунула кандидата (кандидатів);
- про тираж;
- про осіб, відповідальних за випуск;
- про замовника відповідних матеріалів.

Відомості про підприємство, що здійснило друк, слід тлумачити дещо ширше й сприймати як вимогу зазначення суб'єкта господарювання, що надрукував відповідні матеріали (в тому числі фізичних осіб — підприємців) на підставі договору з розпорядником відповідного виборчого фонду. При цьому йдеться не тільки про видавництва в розумінні Закону «Про видавничу справу», але й про інших суб'єктів господарювання, які фактично виготовили друковані матеріали.

Відповідно до Закону «Про видавничу справу» «тираж (наклад)» — це кількість виготовлених примірників видання. Цей термін застосовується насамперед до видавничої продукції й може корелювати з поняттям «друковані матеріали», що виготовлені видавничим (поліграфічним) способом. Йдеться про кількість одиниць (штук) окремих примірників відповідного агітаційного матеріалу (листівки, флаєра тощо).

Вимога зазначення відомостей про осіб, відповідальних за випуск, стосується суб'єкта організації відповідної агітаційної діяльності. Проте поняття «особа, відповідальна за випуск» нечітко сформульоване, оскільки може тлумачитися не лише як особа, пов'язана з суб'єктом ведення передвиборної агітації (кандидатом, партією, місцевою орга-

нізацією партії), але й як особа, що представляє суб'єкта виготовлення таких матеріалів. Отже, на практиці відповідні відомості можуть стосуватися будь-якої зі сторін відповідних договірних правовідносин. В деяких випадках, користуючись такою невизначеністю, окремі кандидати, партії (місцеві організації партій) зазначають як відповідальних за випуск зовсім сторонніх осіб, що є вкрай негативною практикою. Зазначимо, однак, що обов'язкове зазначення у вихідних даних *замовника* друкованих матеріалів істотно пом'якшує цю проблему.

Поняття «замовник виготовлення друкованих агітаційних матеріалів» означає конкретного суб'єкта ведення передвиборної агітації, в інтересах якого виготовлено і розповсюджується відповідний матеріал. Однак і в цьому разі існує певна юридична складність, коли розпорядником рахунку виборчого фонду кандидата є не сам кандидат, а його довірена особа (див. коментарі до статей 95, 151, 214 цього Кодексу), оскільки відповідні договори для виконання замовлення з оплатою за рахунок коштів виборчого фонду уповноважений підписувати розпорядник відповідного рахунку фонду. Така ж ситуація з розпорядниками виборчих фондів партій (місцевих організацій партій). Визнання розпорядника рахунку фонду — особи, яка не є кандидатом, — замовником друкованих матеріалів із зазначенням його прізвища на матеріалах передвиборної агітації як замовника не несе належної інформації для виборців й не досягатиме основної мети цього обмеження щодо виготовлення матеріалів передвиборної агітації. Тому необхідно вимагати, щоб при зазначенні замовником розпорядника рахунку фонду обов'язково було вказано його статус у виборчому процесі («довірена особа кандидата такого-то», «уповноважена особа політичної партії такої-то»). Доцільно також нормативно визнати замовником матеріалів не розпорядника відповідного фонду, а суб'єкта виборчого процесу, якого представляє відповідний розпорядник.

Таким чином, встановлені коментованим положенням вимоги до обов'язкових відомостей (вихідних даних), що зазначаються на друкованих матеріалах передвиборної агітації, надмірно загальні й недостатньо конкретні та не враховують усіх особливостей сучасного стану справ і виборчої практики. Видається доцільним коригування відповідних приписів з метою забезпечення зазначення відомостей, які дадуть можливість без додаткових складнощів ідентифікувати не тільки виробника (суб'єкта, що виготовив матеріали) і замовника (суб'єкта, в чій інтересах виготовлено матеріали), але й джерело фінансування відповідних витрат.

Разом з тим з огляду на принципи вільних і чесних виборів кандидати, партії (місцеві організації партій) мають дотримуватися озна-

чених у частині другій коментованої статті вимог у всіх сумнівних і «межових» випадках. Адже зазначення відповідної інформації не тільки і не стільки формальна вимога законодавства, скільки практична потреба, що уможливує ефективний публічний контроль за перебігом виборів загалом і передвиборною агітацією кожного суб'єкта зокрема.

4. Для публічного розміщення друкованих матеріалів передвиборної агітації частина третя коментованої статті встановлює обов'язок місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування не пізніше як у перший день виборчого процесу відповідних виборів відвести місця та обладнати стенди, дошки оголошень у людних місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації.

З огляду на вкрай поширене використання носіїв зовнішньої реклами, істотне переважання реклами в аудіовізуальних засобах масової інформації, а також неймовірно швидкий розвиток інструментів електронної комунікації через мережу «Інтернет» використання стендів, дощок оголошень та інших традиційних засобів поширення друкованих матеріалів передвиборної агітації може здаватися менш актуальним.

Власне, органи публічної влади, відповідальні за відведення та обладнання, досить часто ставляться до цього обов'язку формально й без належної уваги. Інколи відповідні рішення приймаються тільки задля виконання відповідного обов'язку без належної практичної реалізації, а в окремих випадках такі рішення й зовсім не приймаються. Очевидно, така практика неприйнятна. Попри поширеність і розвиток інших засобів комунікації та донесення інформації, дошки оголошень та стенди досить тривалий час ще виконуватимуть значну інформаційну функцію для всіх верств населення та соціальних груп. Крім того, вони виконують певну утилітарну функцію, дещо стримуючи розміщення листівок, плакатів та інших подібних матеріалів на фасадах будинків та в інших місцях, не пристосованих для цього.

Крім того, видається доцільним стимулювання більш ефективної реалізації цього повноваження органами публічної влади, що передбачатиме не тільки одностороннє вчинення організаційних дій, але й комунікацію з кандидатами, організаціями партій, їх представниками щодо належного використання цих об'єктів. Зокрема, йдеться про спільне визначення оптимальних місць для передвиборної агітації (кількість, територія розміщення, поінформованість виборців про них тощо) та їх належне обладнання (зручність розміщення, достатній розмір і формат розміщення, освітлення тощо).

При цьому, з юридичної точки зору слід зазначити, що приписи частини третьої коментованої статті не зобов'язують суб'єктів виборчого процесу і не можуть сприйматися як жорстке обмеження форм і засобів публічного поширення (розміщення) друкованих матеріалів передвиборної агітації. Таким чином, перелік відведених органами публічної влади місць не є і не може бути вичерпним. Таке обмеження видається надмірним та непропорційним.

Водночас хаотичне розміщення (розклеювання) друкованих агітаційних матеріалів не повинно завдавати шкоди благоустрою населених пунктів. У цьому сенсі необхідно дотримуватися певного балансу різних інтересів, не створюючи безпідставних перешкод для передвиборної агітації. Судова практика часом засвідчує крайні позиції, коли під приводом забезпечення благоустрою міста підтримуються нераціональні й навіть дискримінаційні обмеження щодо розміщення агітаційних банерів, розміщених за згодою власника споруди<sup>356</sup>. Суб'єкти виборчого процесу, які проводять передвиборну агітацію, повинні мати можливість діяти з певною мірою розсуду, а обмеження щодо поширення (розміщення) матеріалів передвиборної агітації не можуть встановлюватися штучно та надмірно.

### **Стаття 54. Загальний порядок використання засобів масової інформації**

*1. Передвиборна агітація з використанням засобів масової інформації проводиться з дотриманням принципу рівних умов та в порядку, передбаченому цим Кодексом.*

*2. Передвиборна агітація у засобах масової інформації за рахунок коштів виборчого фонду кандидата, партії (організації партії) — суб'єкта виборчого процесу здійснюється на умовах рівної оплати за одиницю друкованої площі та одиницю ефірного часу і обмежується лише граничним розміром витрат виборчого фонду.*

*3. Розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів встановлюються відповідним засобом масової інформації не пізніше як у перший день виборчого процесу відповідних виборів. При цьому засоби масової інформації можуть розрахувати такі розцінки вартості одиниці друкованої площі чи одиниці ефірного часу окремо для робочих днів і окремо для вихідних та святкових днів, а також окремо для різних за кількістю потенційної аудиторії періодів ефірного часу чи друкованої площі.*

*Розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації не можуть змінюватися протягом виборчого*

<sup>356</sup> Див., наприклад: рішення Київського окружного адміністративного суду від 18 жовтня 2020 року, справа № 367/6708/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92253019>.



процесу. Засіб масової інформації не може надавати знижку на оплату окремому кандидату, партії (організації партії) — суб'єкту виборчого процесу.

4. Засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу одному кандидату, партії (організації партії) — суб'єкту виборчого процесу, не може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих самих умовах іншому кандидату, партії (організації партії). Ця вимога не поширюється на засоби масової інформації, засновниками (власниками) яких є партії (організації партії) — суб'єкти виборчого процесу.

1. Діяльність засобів масової інформації в період організації і проведення виборів складається з трьох основних компонентів: інформаційного забезпечення виборів, участі в передвиборній агітації та ведення інформаційної діяльності, що не має стосунку до виборів. Перший компонент в основному врегульовано Розділом VII коментованого Кодексу (див., зокрема, коментар до статті 49 цього Кодексу). Другий — використання засобів масової інформації в проведенні передвиборної агітації — врегульовано досить чітко коментованою та подальшими статтями Розділу VIII. Третій компонент — поточна (не пов'язана з виборами) діяльність засобів масової інформації під час виборчого процесу — Виборчим кодексом безпосередньо не регулюється. У демократичному суспільстві відповідні моменти мають регулюватися загальним законодавством про свободу слова та діяльність засобів масової інформації. Разом з тим вітчизняна практика організації і проведення виборів свідчить про гостру потребу додаткового регулювання виборчим законодавством третього компонента, принаймні в частині обмеження опосередкованого впливу інформаційної діяльності засобів масової інформації на виборців та унеможливлення використання такої діяльності з метою ведення прихованої агітації.

У межах чинного виборчого та спеціального медіа-законодавства діяльність засобів масової інформації має бути предметом особливо-го, досить ретельного суспільного контролю як в аспекті забезпечення об'єктивності та неупередженості позавиборчої інформаційної діяльності, так і щодо безпосередньої участі засобів масової інформації в інформаційному забезпеченні виборів і передвиборній агітації.

Коментована стаття спрямована на регулювання загальних засад використання засобів масової інформації для проведення передвиборної агітації.

2. Частина перша коментованої статті визначає, що засоби масової інформації можуть використовуватися для ведення передвиборної агітації виключно на умовах дотримання принципу рівного виборчого

права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу) та з дотриманням порядку, встановленого коментованим Кодексом.

Принцип рівного виборчого права на етапі передвиборної агітації проявляється насамперед у формі вимоги рівних можливостей і стосується кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, хоч цим і не обмежується. Йдеться про забезпечення однакових умов доступу кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу до ефірного часу чи друкованої площі. Така форма прояву принципу рівного виборчого права пов'язана з тим, що ініціатива в проведенні передвиборної агітації, вибори форм її ведення повністю надана цим конкурентним суб'єктам виборчого процесу. У цих умовах не йдеться про забезпечення абсолютної чи фактичної рівності.

Міжнародні стандарти у сфері виборчого права передбачають, що в окремих ситуаціях можливе застосування «абсолютної рівності» (наприклад, через надання всім кандидатам чи партіям однакового обсягу ресурсу засобів масової інформації чи заборону всім суб'єктам проводити передвиборну агітацію на телебаченні та радіо) або ж «пропорційної рівності» (надання партіям обсягу такого ресурсу пропорційно до ступеня їх підтримки на попередніх виборах). Як пояснює Венеційська комісія, такі підходи слід реалізовувати випадку надання кандидатам чи партіям фінансування за рахунок публічних джерел<sup>357</sup>. Подібні форми доступу до засобів масової інформації для цілей передвиборної агітації за рахунок бюджетних коштів, які використовувалися у вітчизняній практиці раніше, сьогодні виборчим законодавством не передбачені. Тому рівність суб'єктів виборчого процесу полягає у свободі їх самостійного фінансування агітаційних активностей і зобов'язанні засобів масової інформації забезпечити рівні умови доступу (в аспекті часу, вартості, послідовності чи інших умов ведення агітації).

3. Коментована стаття та інші положення коментованого Кодексу використовують традиційне для вітчизняного законодавства розуміння поняття «засоби масової інформації».

У контексті Закону «Про інформацію» засоби масової інформації — це засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації (частина друга статті 22 зазначеного Закону). Закон «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Укра-

<sup>357</sup> Див.: Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи і Пояснювальна доповідь (CDL-AD (2002) 023rev2-cor); пп. 18–19 Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor.ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor.ukr).

їні» під друкованими засобами масової інформації (пресою) в Україні розуміє періодичні й такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідчення про державну реєстрацію (частина перша статті 1 зазначеного Закону). Закон «Про телебачення та радіомовлення» означає аудіовізуальний (електронний) засіб масової інформації як організацію, яка надає для масового приймання споживачами аудіовізуальну інформацію, передану у вигляді електричних сигналів і прийняту за допомогою побутових електронних пристроїв (абзац четвертий частини першої статті 1 зазначеного Закону). Законодавство переважно сконцентровано на регулюванні двох традиційних (телерадіоорганізації та преса) засобів масової інформації. Такий підхід відображено в коментованій і подальших статтях цього Кодексу.

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 розповсюдженні доступно для потенційно великої кількості людей контенту (наприклад, інформації, аналізу, коментарів, думок, освітніх, культурних матеріалів, мистецтва та розваг у текстовій, аудіо-, візуальній, аудіовізуальній або іншій формі) та програм, що призначені для полегшення інтерактивної масової комунікації (наприклад, соціальних мереж), або інших базованих на контенті масштабних інтерактивних форм (наприклад, онлайн-ігор), щодо яких (у всіх цих випадках) зберігається редакційний контроль або нагляд за змістом<sup>358</sup>. Імплементация в Україні такого 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 важливий для його поступового застосування з огляду на масштабне та вкрай широке використання електронних інструментів поширення інформації (див. також коментар до статті 49 цього Кодексу).

При цьому компонент саме електронних засобів масової інформації (онлайн-медіа, платформи спільного доступу до інформації та відео тощо) має відносно скупе регулювання навіть у спеціальному законодавстві, тим більше воно вкрай обмежене в коментованому Кодексі,

<sup>358</sup> Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media. URL: <https://edoc.coe.int/en/media/8019-recommendation-cmrec20117-on-a-new-notion-of-media.html>.

хоча сьогодні вплив електронних ресурсів на хід виборчого процесу та результати виборів зростає дуже швидко та масштабно. Значна частина навіть традиційних друкованих засобів масової інформації (преса) переходить до електронного формату роботи. Тут постає низка практичних викликів. Наприклад, на веб-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 залежно від низки факторів (часу і формату розміщення, історії переглядів безпосереднього користувача, цільової спрямованості реклами тощо), що не тільки уможливають використання цільової (таргетованої) реклами, але й різні варіанти прихованої (опосередкованої) політичної реклами. Відповідно, законодавство про засоби масової інформації в умовах поширення електронних медіа має не тільки орієнтуватися на змістовний професійний контент (основний інформаційний продукт), але й поширюватися на суміжні сфери діяльності відповідних медіа-ресурсів.

Частково ці та інші проблеми регулювання статусу та засад діяльності засобів масової інформації запропоновано до вирішення новим проектом закону про медіа<sup>359</sup>. У цьому законопроекті використовується узагальнене поняття «медіа», що поєднує регулювання аудіовізуальних і друкованих засобів масової інформації, а також робить істотний крок у напрямі врегулювання проблемних питань функціонування медіа в електронному форматі (з використанням мережі «Інтернет»). Автори законопроекту запропонували також й низку корисних норм, що мають врегулювати певні особливості діяльності медіа під час виборчого процесу. Найважливішою тут є пропозиція встановлення пріоритету виборчого законодавства щодо регулювання діяльності медіа під час ведення передвиборної агітації та інформування у період проведення виборів (частина четверта статті 2 законопроекту № 2693-д); медійному законодавству пропонується надавати пріоритет тільки в частині ведення державного контролю Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення за діяльністю медіа. У такому ж

<sup>359</sup> На час написання цього коментаря у Верховній Раді України було зареєстровано декілька альтернативних законопроектів про медіа (реєстр. № 2693 від 27 грудня 2019 року; № 2693-1 від 15 січня 2020 року; № 2693-2 від 29 травня 2020 року); їх узагальненою, підготованою Комітетом з питань гуманітарної та інформаційної політики версією є законопроект з реєстр. № 2693-д від 2 липня 2020 року. Див.: URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69353](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69353).

руслі пропонується новелізувати й окремі положення Виборчого кодексу України. На час написання цього коментаря відповідний проект не підтримано парламентом навіть у першому читанні; проте запропоновані в ньому ідеї дають підстави сподіватися на законодавче вирішення низки проблем та колізій у цій сфері.

4. Частина друга коментованої статті визначає один із аспектів рівності доступу до засобів масової інформації для цілей передвиборної агітації, встановлюючи вимогу застосування *однакових умов оплати* друкованої площі та ефірного часу для всіх кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів відповідного виборчого процесу. Йдеться про встановлення і застосування однакових розцінок за використання стандартних одиниць друкованої площі (кв. см) та ефірного часу (як правило, секунди) у межах днів тижня, певного часу доби, інформаційної завантаженості тощо. Вимога коментованого припису стосується розміру оплати саме для цілей передвиборної агітації, тоді як розцінки стосовно ведення звичної (не пов'язаної з виборами) інформаційної діяльності (зокрема за розміщення комерційної реклами) цими вимогами не охоплюються.

Частина друга коментованої статті містить також інший припис, відповідно до якого обсяг передвиборної агітації конкретного суб'єкта в засобах масової інформації обмежується виключно його фінансовими можливостями, які визначені обсягом його виборчого фонду і не можуть перевищувати встановленого граничного розміру такого фонду. Іншими словами, кандидат чи партія можуть самостійно вирішувати, яку частину коштів свого виборчого фонду витратити на фінансування передвиборної агітації в засобах масової інформації, однак при цьому не можуть перевищувати граничний розмір фонду. Слід наголосити, що коментований Кодекс визначає граничні розміри виборчих фондів тільки на загальнодержавних виборах (див. коментарі до статей 96, 150, 151 цього Кодексу); граничні розміри виборчих фондів для кандидатів та організацій партій на місцевих виборах не встановлені (див. коментар до статті 215 цього Кодексу).

5. Принцип юридичної визначеності та законних очікувань вимагає, щоб суб'єкт права мав можливість передбачати наслідки власних дій. Тому для того, щоб суб'єкти проведення передвиборної агітації мали можливість спланувати власну діяльність з усвідомленням можливих наслідків, важливо, щоб вартість одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації була чіткою, однозначною та відомою наперед. З цієї метою части-

на третя коментованої статті покладає на засоби масової інформації, які мають намір надавати свої ресурси для проведення передвиборної агітації, встановити такі розцінки не пізніше як у перший день виборчого процесу відповідних виборів. Оскільки день початку виборчого процесу, як правило, оголошується заздалегідь (див. коментарі до статей 78, 136, 195 цього Кодексу), засоби масової інформації мають достатньо часу, щоб визначити необхідні розцінки. Проте в разі позачергових загальнодержавних виборів, виборчий процес яких розпочинається з дня, наступного після дня їх призначення, своєчасне визначення розцінок може викликати труднощі.

Такі розцінки встановлюються єдиними для різних суб'єктів у межах відповідного виборчого процесу, а в разі одночасного проведення декількох виборчих процесів такі розцінки повинні корелювати між собою (як правило, не повинні відрізнятися). Це важливо для дотримання рівності кандидатів (незалежно від суб'єкта та способу висунення) та політичних партій або для уникнення непропорційного обмеження можливостей кандидатів чи організацій партій на виборах різного рівня, що проводяться одночасно.

Абзац перший частини третьої коментованої статті дозволяє водночас засобам масової інформації встановлювати розцінки одиниці друкованої площі чи ефірного часу диференційовано, з урахуванням різної аудиторії читачів (слухачів, глядачів) у робочі та вихідні (святкові) дні, а також (для аудіовізуальних засобів масової інформації) в різний час доби. Наперед відомі відмінності в таких розцінках не порушують принципу рівних можливостей суб'єктів ведення агітації, оскільки дають змогу їм враховувати ці відмінності при укладенні відповідних угод із засобами масової інформації.

Абзац другий частини третьої коментованої статті встановлює іншу важливу вимогу — неприпустимість внесення змін до розцінок, встановлених на початку виборчого процесу, до завершення передвиборної агітації під час відповідних виборів. Це означає не тільки вимогу незмінності вартості одиниці друкованої площі чи одиниці ефірного часу, але й неможливість включення до їх вартості додаткових обов'язкових організаційних чи інформаційних послуг (виготовлення, опрацювання, титрування відеоматеріалів; дизайн, макетування, форматування друкованих матеріалів тощо). Дещо спрощуючи відповідні приписи, слід говорити про більш комплексне поняття — незмінність вартості доступу до засобів масової інформації.

Незмінність протягом усього виборчого процесу умов доступу кандидатів, партій (місцевих організацій партій) до друкованих площ та ефірного часу, тобто вартості доступу до засобів масової інформації

ції, передбачає заборону надання засобом масової інформації за власним рішенням будь-яких пріоритетів, пільг, знижок чи інших переваг окремому суб'єктові виборчого процесу, що було б грубим порушення принципу рівного виборчого права в аспекті рівності можливостей конкурентних суб'єктів.

Коментована стаття не встановлює граничного розміру вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу, який таким чином може бути визначений засобом масової інформації на власний розсуд, виходячи з власних потреб та особливостей ведення господарської діяльності. Тим самим скасовано законодавче обмеження розцінок, встановлених для цілей агітації, яке існувало раніше і пов'язувало такі розцінки з ціною відповідної одиниці медійного ресурсу для цілей комерційної реклами<sup>360</sup>.

Скасування зв'язку вартості послуг з розміщення матеріалів передвиборної агітації з вартістю комерційної реклами, з одного боку, є проявом додаткової свободи засобів масової інформації та надання переваги ринковому регулюванню відповідних відносин. З іншого — брак законодавчо встановлених граничних розмірів вартості агітаційних послуг (абсолютних — через визначення максимального розміру, чи гнучких — через відносну пов'язаність з вартістю аналогічних послуг у попередній діяльності конкретного засобу масової інформації) може стати серйозною перешкодою для виборчої діяльності кандидатів, партій (місцевих організацій партій) з відносно невеликими фінансовими та іншими ресурсами, що може призводити до їх маргіналізації та штучного створення нерівних умов участі у виборах.

6. Частина четверта коментованої статті визначає інший аспект рівності можливостей ведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації, гарантуючи кожному кандидатові, партії (місцевій організації партії) — суб'єктові відповідного виборчого процесу *право на доступ до засобу масової інформації*. Коментований припис забороняє засобів масової інформації відмовляти в наданні друкованої площі чи ефірного часу одному суб'єктові виборчого процесу, якщо попередньо такий ресурс було надано іншому суб'єктові цього виборчого процесу. Вимога надання друкованої площі чи ефірно-

<sup>360</sup> Див., зокрема, статтю 71 Закону «Про вибори народних депутатів України», який в основному втратив чинність у зв'язку з вступом в дію Виборчого кодексу України. Проте положення цього Закону, які застосовуються з метою організації та проведення проміжних виборів і заміщення народних депутатів України Верховної Ради України дев'ятого скликання, обраних в одномандатних округах, продовжують діяти до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України.

го часу на тих же умовах насамперед передбачає застосування наперед встановлених розцінок за надання такої послуги (див. коментар вище). Стосовно інших умов (робочого чи вихідного дня, прайм-тайму) дотримання зазначеної вимоги телерадіоорганізаціями в окремих випадках може наражатися на істотні труднощі через лімітований обсяг ефірного часу; крім того, сітка мовлення та програма передач також можуть істотно обмежувати можливості засобів масової інформації щодо забезпечення цієї вимоги.

Тут важлива не тільки першочерговість звернення суб'єктів виборчого процесу з ініціативою поширення матеріалів передвиборної агітації, але й збалансоване реагування медіа на такі ініціативи. У разі звернення різних суб'єктів для дотримання їхнього права доступу важливі пошук та забезпечення балансу між інтересами різних суб'єктів передвиборної агітації. Особливо важливе забезпечення балансу щодо запитів на отримання часу в прайм-таймі (час найбільшої активності споживачів інформаційного продукту відповідного засобу масової інформації) або ж в останні дні (останній тиждень) перед закінченням передвиборної агітації. За наявності двох чи більше запитів на повний обсяг певного ефірного часу засіб масової інформації має вжити заходів для пропорційного задоволення всіх відповідних запитів. Відмова в наданні друкованої площі або ефірного часу з посиланням на наявний запит від іншого кандидата чи партії на відповідну площу чи ефірний час буде грубим порушенням вимог коментованої статті та принципу рівності.

### **Стаття 55. Порядок використання електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації**

*1. Телерадіоорганізації, які мають намір розміщувати матеріали передвиборної агітації, зобов'язані не пізніше як на третій день після початку виборчого процесу відповідних виборів опублікувати в друкованих засобах масової інформації розцінки вартості однієї хвилини (секунди) ефірного часу. Телерадіоорганізації, які ведуть мовлення на загальнонаціональних каналах, здійснюють таку публікацію в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», регіональні та місцеві телерадіоорганізації — у відповідних регіональних та місцевих друкованих засобах масової інформації.*

*У разі неопублікування розцінок вартості ефірного часу в зазначені строки розміщення агітаційних матеріалів в ефірі відповідної телерадіоорганізації забороняється.*

*2. Протягом 20 хвилин до і після теле-, радіотрансляції передвиборної агітаційної теле-, радіопрোগрами кандидата, партії (організації партії) забороняється у будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітацій-*



ної програми, надавати будь-яку інформацію щодо відповідних кандидата, партії (організації партії).

3. Ефірний час за рахунок коштів виборчого фонду кандидата, партії (організації партії) надається на підставі угоди, що укладається між розпорядником поточного рахунку виборчого фонду кандидата, партії (організації партії) та телерадіоорганізацією. Без укладення такої угоди та надходження коштів на рахунок телерадіоорганізації надання ефірного часу забороняється.

4. Телерадіоорганізації зобов'язані здійснювати аудіо-, відеозапис усіх передач, що містять передвиборну агітацію, і зберігати відповідні матеріали протягом тридцяти днів після офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) результатів виборів.

5. Телерадіоорганізації за письмовими запитами Центральної виборчої комісії, територіальної виборчої комісії, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення зобов'язані надавати всю інформацію про виділення ефірного часу для проведення передвиборної агітації, а в разі необхідності — копії відповідних угод, платіжних документів та аудіо-, відеозаписи передач на відповідних носіях інформації.

6. Замовниками політичної реклами, що поширюється за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) під час виборчого процесу для показу телерадіоорганізаціями, можуть бути лише відповідні кандидати, партії (організації партій). Протягом демонстрації політичної реклами, що поширюється за рахунок коштів виборчого фонду партії (організації партії), обов'язково демонструється прізвище, ім'я та по батькові або найменування замовника у формі текстового повідомлення, яке має бути виконане контрастним кольором до фону, займати не менше 15 відсотків площі екрана та бути сприйнятним для глядача.

7. Матеріали передвиборної агітації з використанням електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації повинні титруватися та/або перекладатися на українську жестову мову з метою забезпечення їх доступності для осіб з порушеннями зору та слуху з урахуванням вимог, встановлених Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення.

1. Коментована стаття визначає порядок розміщення (поширення) матеріалів передвиборної агітації через аудіовізуальні (електронні) засоби масової інформації. У назві цієї статті використано зворотний порядок слів для позначення цього виду медіа — «електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації». Такий зворот хоч і не зовсім кореспондує з терміном, що використовується в спеціальному Законі «Про телебачення і радіомовлення», проте істотно не впливає на змістовне наповнення відповідної статті. Вона практично повністю сконцентрована на регулюванні використання для передвиборної агітації телерадіоорганізацій; хоча частини шоста та сьома коментованої статті можуть тлумачитися розширено з охопленням електронних медіа в мережі «Інтернет», проте їх контекст регулюван-

ня також спрямований на виготовлення та поширення аудіовізуальної передвиборної агітації.

Юридична конструкція та окремі формулювання приписів цієї статті також є дещо застарілі. Наприклад, використовується термін «угода» для позначення договірних правовідносин між засобами масової інформації та суб'єктами виборчого процесу — замовниками, тоді як, відповідно до Цивільного кодексу, більш коректним було б використання терміна «договір». У частинах третій та шостій коментованої статті використовуються уточнення «за рахунок коштів виборчого фонду кандидата, партії (організації партії)». Це уточнення залишилося з попередніх версій відповідного регулювання, коли законодавство також передбачало фінансування окремих заходів передвиборної агітації в аудіовізуальних засобах масової інформації за рахунок коштів державного бюджету, яке велося на інших засадах. Тоді таке уточнення мало істотне значення; сьогодні, коли бюджетне фінансування заходів передвиборної агітації законодавчо не передбачене, воно не несе повноцінного регулятивного навантаження, оскільки фінансування передвиборної агітації може здійснюватися виключно за рахунок коштів виборчих фондів (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Ці та інші моменти потребують коригування через внесення змін до Виборчого кодексу, проте вони не повинні ставати перешкодою для коректного (не надто формалістичного чи буквального) застосування відповідних положень на практиці.

2. Частина перша коментованої статті зобов'язує аудіовізуальні засоби масової інформації, які встановили розцінки вартості одиниці (хвилини, секунди) ефірного часу для використання в перевиборній агітації, своєчасно опублікувати такі розцінки. Оскільки зазначені розцінки повинен встановлювати засіб масової інформації, який має намір надавати свій ефірний ресурс для проведення передвиборної агітації, вже в перший день виборчого процесу (див. коментар до статті 54 цього Кодексу), коментоване положення встановлює строк такого опублікування — не пізніш як на третій день виборчого процесу відповідних виборів.

Коментоване положення визначає спосіб опублікування телерадіоорганізаціями встановлених розцінок одиниці ефірного часу, який може надаватися для цілей передвиборної агітації. Аудіовізуальні засоби масової інформації, які працюють на загальнонаціональних каналах, повинні опублікувати відповідні розцінки у двох друкованих виданнях офіційного характеру — газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», які пов'язані (більш чи менш формально), відповідно, з Вер-

ховною Радою України та Кабінетом Міністрів України». Регіональні та місцеві телерадіоорганізації зобов'язані опублікувати такі розцінки в друкованих засобах масової інформації, які орієнтовані територіально на відповідну аудиторію. Конкретний вибір таких друкованих засобів залишено на розсуд телерадіоорганізації; однак оскільки публікація має бути здійснена в стислий строк (на другий або третій день виборчого процесу), це має бути газета з відповідною частотою виходу. Однак, з огляду на тенденцію до зменшення кількості місцевих друкованих засобів масової інформації, видається доцільним запровадження на законодавчому рівні вимоги оприлюднення відповідних розцінок на офіційних веб-ресурсах самих засобів масової інформації, а також — з метою забезпечення публічності — на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії чи органу, уповноваженого здійснювати контроль у відповідній сфері (Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення).

Своєчасна публікація встановлених розцінок сприяє цілям їх публічності та незмінності протягом виборчого процесу (див. коментар до статті 54 цього Кодексу). Наголосимо, що вимога встановлення та опублікування зазначених розцінок стосується тільки тих засобів масової інформації, які мають намір розміщувати матеріали передвиборної агітації. Однак відповідне рішення щодо свого наміру телеорганізація має прийняти на початку виборчого процесу: наслідок заборони, встановленої абзацом другим частини першої коментованої статті, телеорганізація, яка не опублікувала такі розцінки, не може після збігу встановленого строку змінити своє рішення щодо відмови від розміщення матеріалів передвиборної агітації.

3. Частина друга коментованої статті передбачає досить жорстке обмеження щодо супроводу матеріалів передвиборної агітації<sup>361</sup> іншими аудіовізуальними матеріалами (продуктами): протягом 20 хвилин до і після телевізійної чи радіотрансляції передвиборної агітаційної програми кандидата, партії (місцевої організації партії) забороняється у будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агі-

---

<sup>361</sup> Коментоване положення використовує вираз «передвиборна агітаційна теле-, радіопрограма», що слід визнати неадекватним використанням термінології. Відповідно до статті 1 Закону «Про телебачення і радіомовлення», програма (телерадіопрограма) — поєднана єдиною творчою концепцією сукупність передач (телерадіопередач), яка має постійну назву і транслюється телерадіоорганізацією за певною сіткою мовлення. Очевидно, у контексті коментованої статті мова повинна йти про кожну окрему телерадіопередачу (окремий агітаційний матеріал), а не про сукупність таких передач у цілому.

таційної програми, надавати будь-яку інформацію щодо відповідних кандидата, партії (організації партії).

Важливо наголосити, що йдеться про заборону будь-яких згадувань чи коментування — як критичних (негативних), так і позитивних. Ця заборона поширюється на будь-яку форму подання інформації, що може безпосередньо впливати на сприйняття глядачем змісту передвиборної агітації: як пряму, так і опосередковану. Щодо останнього компонента, то варто зважати не тільки на зміст аудіовізуальних матеріалів (продуктів), але й на їхній контекст у програмі (сітці мовлення) відповідної телерадіоорганізації. Очевидно, що передвиборна агітація може бути розміщена, наприклад, до або ж після передач, фільмів, розважальних програм чи інших аудіовізуальних матеріалів, які опосередковано можуть стосуватися певного кандидата (кандидатів, партії, організації партії), його особистих чи професійних якостей, положень передвиборної програми тощо. Тому свідомо тенденційність та упереджене формування послідовності програм і передач (сітки мовлення) неприпустимі, а в окремих випадках можуть вважатися прихованою агітацією (див. коментар до статті 51 цього Кодексу).

4. Частина третя коментованої статті акцентує на необхідності договірного оформлення розміщення матеріалів передвиборної агітації суб'єкта виборчого процесу в аудіовізуальних засобах масової інформації з додатковим уточненням, що з боку суб'єкта виборчого процесу стороною договору є розпорядник поточного рахунку виборчого фонду цього суб'єкта.

Таке уточнення, на перший погляд, викликає сумніви. Оскільки розпорядник рахунку виборчого фонду є водночас довіреною особою кандидата чи уповноваженою особою партії (місцевої організації партії), тобто *представником* відповідного суб'єкта (в класичному сенсі), він виступає від імені особи, яку представляє, здійснюючи повноваження, які належать насамперед самому довірителеві. Звідси мало б впливати, що договір (угоду) із засобом масової інформації може укласти також і сам кандидат чи особа, уповноважена представляти партію за статутом; принаймні така можливість, як виглядає, не заборонена коментованим положенням. Однак таке тлумачення слід визнати хибним. Коментований Кодекс покладає на розпорядника поточного рахунку *виключне право* на розпорядження коштами з відповідного рахунку, а також обов'язок забезпечення додержання фінансової дисципліни та цільове використання коштів виборчого фонду (див. коментарі до статей 95, 151, 214 цього Кодексу). Таким чином, кандидат чи партія (місцева організація партії) — суб'єкт виборчого процесу звіль-

няються від безпосереднього керування коштами виборчого фонду (позбавлені відповідних повноважень), а тому не уповноважені укладати договори з телерадіоорганізаціями щодо розміщення матеріалів передвиборної агітації.

Друге речення коментованого положення визнає передумовою виконання договірних зобов'язань телерадіоорганізацією відповідно до укладеної угоди «надходження коштів на рахунок телерадіоорганізації». Таке формулювання, на відміну від передумови надання приміщень для прес-конференцій (див. коментар до статті 51 цього Кодексу), нечітке і допускає різні тлумачення, оскільки неясно, в якому обсязі повинні надійти кошти на рахунок телерадіоорганізації, що може призвести до неоднозначної практики правозастосування. Для уникнення колізій та зловживань до уточнення відповідного припису законодавцем доцільно розуміти його як вимогу *повної попередньої оплати* вартості ефірного часу до моменту його надання.

5. Частина четверта коментованої статті встановлює додаткове зобов'язання для телерадіоорганізацій вести аудіо-, відеозапис усіх передач, що містять передвиборну агітацію, і зберігати відповідні матеріали протягом тридцяти днів після офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) результатів виборів. Цей припис розширює строк, передбачений спеціальним Законом «Про телебачення і радіомовлення», відповідно до статті 48 якого всі передачі, які телерадіоорганізація транслювала чи ретранслювала або забезпечувала їх трансляцію чи ретрансляцію в повній та незмінній формі третьою особою (оператором телекомунікацій), повинні бути записані і зберігатися протягом чотирнадцяти днів від дати їх розповсюдження.

Стаття 48 Закону «Про телебачення та радіомовлення» обумовлює вимогу зберігання записів усіх передач можливістю оскарження їх змісту. Очевидно, мотивація коментованого положення аналогічна. Однак строк зберігання в цьому разі встановлено, виходячи з можливості оскарження результатів виборів, на які можуть чинити протиправний вплив істотні порушення при проведенні передвиборної агітації, а також оскарження дій чи бездіяльності відповідного засобу масової інформації при проведенні передвиборної агітації, які можуть мати наслідком застосування до нього санкцій, передбачених законодавством.

Коментоване положення вимагає здійснити запис усіх *передач*, що містять передвиборну агітацію. Відповідно до статті 1 Закону «Про телебачення і радіомовлення», передача (телерадіопередача) — це змістовно завершена частина програми (телерадіопрограми), яка має відповідну назву, обсяг трансляції, авторський знак, може бути

використана незалежно від інших частин програми і розглядається як цілісний інформаційний продукт. Водночас матеріали передвиборної агітації часто є рекламою й розміщуються в окремих блоках (див. коментар до статті 57 цього Кодексу). У такому контексті формулювання частини четвертої коментованої статті доцільно тлумачити розширено та забезпечувати запис і зберігання не тільки передач, але й інших аудіовізуальних матеріалів (продуктів), що містять передвиборну агітацію.

6. Проблема органу, уповноваженого здійснювати контроль за дотриманням телерадіоорганізаціями вимог законодавства (у тому числі виборчого) під час виборчого процесу, не розв'язана законодавцем у повному обсязі (див. коментар до статті 49 цього Кодексу). З одного боку, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення уповноважена здійснювати контроль за дотриманням та забезпечувати виконання вимог законодавства України у сфері телебачення і радіомовлення, а також законодавства про вибори (стаття 70 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»). З іншого — на Центральну виборчу комісію покладено повноваження забезпечувати реалізацію та захист виборчих прав громадян, дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу, однакове застосування законодавства про вибори на всій території України, здійснювати контроль за додержанням законодавства про вибори (стаття 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію»).

Порядок здійснення контролю (чи, точніше, моніторингу; див. коментар до статті 49 цього Кодексу) Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення визначено Законом «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення». Відповідно до статті 11 зазначеного Закону, в областях, містах Києві та Севастополі призначаються представники Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, які зобов'язані здійснювати нагляд за дотриманням ліцензіатами (телерадіоорганізаціями, які отримали ліцензію на мовлення та використання каналів мовлення) визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборів, інформування Центральної виборчої комісії, відповідних територіальних виборчих комісій, Національної ради про виявлені порушення. Відповідно до статті 16 зазначеного Закону, після проведення виборів Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення оприлюднює звіт про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час виборчого процесу. Зазначені звіти публікуються у відкритому доступі

на офіційному веб-сайті Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Порядок здійснення Центральною виборчою комісією загального контролю (моніторингу) дотримання виборчого законодавства аудіо-візуальними засобами масової інформації не визначений законодавчо; однак вибірковий контроль може здійснюватися при розгляді Центральною виборчою комісією відповідних скарг.

Для здійснення означених вище повноважень частин п'ята коментованої статті надає повноваження Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення та Центральній виборчій комісії звертатися із письмовими запитами до телерадіоорганізацій. При цьому коментоване положення зобов'язує телерадіоорганізації у відповідь на такі запити надавати як Центральній виборчій комісії, так і Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення інформацію у повному обсязі про те, скільки ефірного часу для проведення передвиборної агітації було надано цим засобом масової інформації кожному суб'єктові виборчого процесу, а в разі вимоги зазначеного органу — копії угод (договорів), платіжних документів та записи передач (у широкому розумінні цього терміна; див. коментар вище).

Аналогічні повноваження коментоване положення передбачає і для органів адміністрування місцевих виборів — територіальних виборчих комісій. Однак слід мати на увазі, що територіальні виборчі комісії не наділені повноваженням здійснювати контроль за додержанням виборчого законодавства всіма учасниками виборчих правовідносин (див. коментар до статті 206 цього Кодексу) та розглядати скарги, що стосуються проведення передвиборної агітації (див. коментар до статті 65 цього Кодексу).

Потреба Центральної виборчої комісії, а також територіальних виборчих комісій отримувати від телерадіоорганізацій відповідну інформацію обґрунтована в основному повноваженням здійснення контролю за фінансуванням передвиборної агітації, зокрема, але не виключно, аналізу проміжних та остаточних фінансових звітів кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу.

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення користується відповідними повноваженнями відносно часто й здійснює відповідний контроль за діяльністю телерадіоорганізацій як на загальнодержавних, так і на місцевих виборах. Під час чергових і перших місцевих виборів 25 жовтня 2020 року було створено спеціальну Робочу групу для здійснення нагляду за дотриманням телерадіоорганізаціями виборчого законодавства, яка контролювала роботу не тіль-

ки загальнодержавних, але й місцевих телерадіоорганізацій<sup>362</sup>. Однак міжнародні експерти звертають увагу на відносно невисокий рівень ефективності повноважень Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення щодо притягнення телерадіоорганізацій до юридичної відповідальності<sup>363</sup>.

Разом з тим практика використання зазначених повноважень виборчими комісіями не є поширеною з кількох причин. По-перше, виборчим комісіям (особливо територіальним) бракує організаційних ресурсів та фахівців для кваліфікованого опрацювання відповідної інформації. По-друге, юридична відповідальність за порушення в цій сфері, визначена Кодексом про адміністративні правопорушення, передбачає доволі громіздку процедуру, тоді як швидких та безпосередніх наслідків для суб'єктів виборчого процесу не передбачено. З огляду на це доцільно повернути до виборчого законодавства інститут попереджень чи встановлення інших форм відповідальності за порушення при проведенні передвиборної агітації, що безпосередньо стосуватимуться кандидатів, партій (місцевих організацій партій) і будуть ефективними в межах виборчого процесу. Водночас, не менш важливе передбачення в законодавстві більш чітких та ефективніших механізмів притягнення до юридичної відповідальності засобів масової інформації (у тому числі телерадіоорганізацій), а не лише їх посадових осіб чи творчих працівників.

7. Частина шоста коментованої статті за своєю диспозицією стосується поширення аудіовізуальними засобами масової інформації політичної реклами. Раніше вже наголошувалося на відмінності понять «передвиборна агітація» та «політична реклама» (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Проте саме в частині шостій коментованої статті відповідна відмінність набуває змістовно значущого, хоча й явно помилкового значення. Контекст коментованого положення дає підстави вважати, що в першому реченні вжито поняття «політична реклама» в значенні «матеріали передвиборної агітації», оскільки саме останньої стосується вимога поширення за рахунок коштів виборчих

<sup>362</sup> Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час виборчої кампанії з виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад у 2020 році. URL: [https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Zvit\\_vybyory\\_2020.7z](https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Zvit_vybyory_2020.7z).

<sup>363</sup> Обмежена місія БДІПЛ зі спостереження за виборами. Остаточний звіт. Україна. Місцеві вибори 25 жовтня 2020 року. С. 31. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/480326.pdf>.



фондів. Про таке розуміння свідчить і спрямованість усієї коментованої статті, предметом регулювання якої є проведення передвиборної агітації, а не політичної реклами.

Дійсно, поняття «політична реклама» істотно ширше, аніж «передвиборна агітація», оскільки в розумінні визначення, наведеного в статті 1 Закону «Про рекламу», охоплює популяризацію діяльності будь-якої політичної партії (організації партії), привернення уваги до діяльності політичної партії (організації партії) та її позиції щодо питань загальнодержавного (місцевого) значення безвідносно до проведення виборів та виборчого процесу.

Таким чином, у разі буквального розуміння частина шоста коментованої статті адресує встановлені нею вимоги тільки до політичної реклами, чим породжує непорозуміння щодо її змісту, адже формально виводить агітаційні матеріали кандидатів з-під дії конкретних вимог, встановлених другим реченням цієї частини. Таке тлумачення і застосування цього припису слід визнати неадекватним; воно не мало б бути поширеним. Практика застосування Виборчого кодексу під час організації та проведення місцевих виборів 2020 року свідчить, що відповідне положення тлумачиться все ж у тому сенсі, що стосується всіх матеріалів передвиборної агітації, які поширюються аудіовізуальними засобами масової інформації.

Розуміння поняття «замовник» стосовно матеріалів передвиборної агітації в цьому контексті таке ж, як і щодо друкованих матеріалів передвиборної агітації (див. коментар до статті 53 цього Кодексу).

8. Частина сьома коментованої статті спрямована на досягнення двох основних завдань: підвищення рівня інклюзивності та доступності матеріалів передвиборної агітації для осіб з порушеннями зору та слуху, а також розвиток застосування державної мови в процесі виборів. Відповідна вимога з'явилася до матеріалів передвиборної агітації вперше у зв'язку з прийняттям Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» 2019 року, стаття 4 якого запровадила поняття української жестової мови.

Загалом змістовна спрямованість та завдання коментованого положення Виборчого кодексу заслуговують широкого застосування. Разом з тим юридична конструкція та формулювання цього положення не зовсім вдалі. Буквальне прочитання першого речення дає підстави вважати, що обов'язок титрування та/або перекладу на жестову мову покладений на засоби масової інформації, що поширюватимуть матеріали передвиборної агітації, а не на замовників відповідного матеріалу. Вирішення цього питання може бути предметом договірної регу-

лювання та має братися до уваги сторонами при оформленні відповідних правовідносин.

На практиці виготовлення аудіовізуальних матеріалів найчастіше відбувається на замовлення суб'єктів виборчого процесу окремо і з залученням інших суб'єктів господарювання (продакшн-студій, анімаційних студій тощо) або ж і зовсім самостійно. Вимога поєднання виготовлювача аудіовізуального матеріалу передвиборної агітації та суб'єкта його поширення в одній особі була б не тільки надмірним втручанням у перебіг передвиборної агітації конкретних суб'єктів, але й непропорційним обмеженням господарської діяльності засобів масової інформації.

### **Стаття 57. Обмеження щодо ведення передвиборної агітації**

*1. Участь у передвиборній агітації забороняється:*

*1) іноземцям та особам без громадянства, у тому числі шляхом журналістської діяльності чи у формі участі у концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки кандидата (кандидатів) чи суб'єкта їх висування;*

*2) органам виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам, їх посадовим і службовим особам у робочий час (крім випадків, якщо така особа є кандидатом на відповідних виборах);*

*3) членам виборчих комісій під час виконання обов'язків членів виборчих комісій на строк здійснення повноважень.*

*Забороняється проведення агітаційних заходів, розповсюдження матеріалів передвиборної агітації, демонстрація агітаційних фільмів чи кліпів, розповсюдження виборчих листівок, плакатів, інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації, публічні заклики голосувати за чи не голосувати за партії — суб'єктів виборчого процесу, кандидатів на відповідних виборах або публічна оцінка діяльності таких партій чи кандидатів, під час проведення заходів, організованих органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, державними чи комунальними підприємствами, закладами, установами, організаціями.*

*2. У військових частинах (формуваннях), в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах передвиборна агітація обмежується. Відвідування військових частин (формувань), установ виконання покарань і слідчих ізоляторів окремими кандидатами чи їх довіреними особами, представниками або уповноваженими особами партій (організацій партій) забороняється. Зустрічі таких осіб з виборцями організовуються відповідними окружними виборчими комісіями разом з командирами військових частин (формувань) або керівниками установ виконання покарань і слідчих ізоляторів з обов'язковим повідомленням не пізніше як за три*

дні до дня зустрічі всіх довірених осіб кандидатів, уповноважених осіб партій (організацій партій) у відповідному територіальному виборчому окрузі.

3. Поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підризу її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється.

4. Засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, укладеними відповідно до вимог частини третьої статті 55 і частини другої статті 56 цього Кодексу, забороняється агітувати за або проти кандидатів, партій (організацій партій), оцінювати їхні передвиборні програми або надавати їм перевагу в будь-якій формі.

5. Забороняється поширення завідомо неправдивих відомостей про кандидата, партію (організацію партії) — суб'єктів виборчого процесу. Засіб масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку кандидат, партія (організація партії) вважають явно недостовірною, не пізніше як через три дні після дня оприлюднення таких матеріалів, але не пізніше як за два дні до дня виборів зобов'язаний надати кандидату, партії (організації партії), стосовно яких поширено недостовірні відомості, на їхню вимогу можливість спростувати такі матеріали: надати такий самий ефірний час відповідно на телебаченні чи радіо або опублікувати в друкованому засобі масової інформації наданий кандидатом чи партією (організацією партії) матеріал, який має бути набраний таким самим шрифтом і розміщений під рубрикою «Спростування» на тому самому місці шпальти в обсязі не меншому, ніж обсяг повідомлення, що спростовується. Спростування повинно містити посилання на відповідну публікацію в друкованому засобі масової інформації, передачу на телебаченні або радіо та на факти, що спростовуються. Спростування має бути оприлюднено без додатків, коментарів і скорочень та здійснюється за рахунок коштів засобу масової інформації.

6. Забороняється проведення передвиборної агітації або надання виборцям, закладам, установам, організаціям незалежно від їх підпорядкування та форми власності грошей, подарункових сертифікатів, продуктів харчування та спиртних напоїв, товарів (крім матеріалів передвиборної агітації, виготовлених за рахунок виборчого фонду, що містять візуальні зображення партійної символіки та брендування виборчої кампанії, задування імені або зображення кандидата, який балотується на виборах, такі як плакати, листівки, календарі, блокноти, ручки, запальнички, сірники, значки, бейджі, USB-флешки, вимпели, прапори, книги, пакети, футболки, кепки, шарфи, парасолі та інші матеріали передвиборної агітації, вартість яких не перевищує 6 відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян), пільг, переваг, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних та нематеріальних активів, у тому числі від імені благодійних організацій, засновниками або членами яких є кандидат (кандидати), партія (місцева організація партії), та інших благодійних організацій, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати чи не голосувати за певно-

го кандидата (кандидатів), партію (місцеву організацію партії) або згадуванням імені кандидата, назви партії (місцевої організації партії), символіки партії.

Передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям незалежно від їх підпорядкування та форми власності грошей, продуктів харчування та спиртних напоїв, товарів (крім матеріалів передвиборної агітації, виготовлених за рахунок виборчого фонду, що містять візуальні зображення партійної символіки та брендування виборчої кампанії, згадування імені або зображення кандидата, який балотується на виборах, такі як плакати, листівки, календарі, блокноти, ручки, запальнички, сірники, значки, бейджі, USB-флешки, вимпели, прапори, книги, пакети, футболки, кепки, шарфи, парасолі та інші матеріали передвиборної агітації, вартість яких не перевищує 6 відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян), пільг, переваг, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних та нематеріальних активів, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати чи не голосувати за певного кандидата (кандидатів), згадуванням імені такого кандидата (кандидатів) або партійної символіки, вважається підкупом виборців.

7. Центральна виборча комісія не пізніше як на десятий день після початку виборчого процесу загальнодержавних виборів, чергових місцевих виборів розміщує на своєму офіційному веб-сайті роз'яснення щодо заборони надання грошових коштів чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей (непрямого підкупу).

8. Включення до інформаційних теле-, радіопрограм передвиборних агітаційних матеріалів кандидатів, партій (організацій партій) або політичної реклами забороняється. Політична реклама повинна бути відокремлена від інших матеріалів і позначена як така.

9. Забороняється переривати передачі передвиборних програм кандидатів, партій (організацій партій) рекламою товарів, робіт, послуг та іншими повідомленнями. Забороняється розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною чи соціальною рекламою або використання комерційної чи соціальної реклами для здійснення передвиборної агітації у будь-якій формі.

10. Забороняється проведення передвиборної агітації в іноземних засобах масової інформації, що діють на території України.

11. Забороняється розміщення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу на пам'ятках архітектури, а також у місцях, де такі матеріали можуть перешкоджати безпеці дорожнього руху.

12. Кандидатам на відповідних виборах, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади, органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування, державних, комунальних підприємствах, закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), забороняється залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації.

13. Забороняється виготовлення та поширення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про підприємство, яке здійснило друк, тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, та замовника таких матеріалів.

14. Публікація агітаційних матеріалів у засобах масової інформації, поширення виборчих листівок, розклеювання виборчих плакатів, публічні заклики голосувати за чи проти кандидатів, партій (організацій партій), розповсюдження політичної реклами з часу припинення передвиборної агітації забороняються. Передвиборні агітаційні матеріали знімаються з 24 години останньої п'ятниці, що передує дню виборів чи дню повторного голосування, відповідними службами місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

15. Забороняється використання приміщень, в яких розташовуються органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, для проведення заходів передвиборної агітації.

16. Забороняється розміщення агітаційних матеріалів та політичної реклами на будинках і в приміщеннях органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій державної та комунальної власності.

17. Розміщення матеріалів передвиборної агітації у транспортних засобах громадського користування та на їх зовнішній поверхні, у тому числі таксі, розміщення таких матеріалів у приміщеннях та на будівлях станцій метрополітену, автобусних та залізничних вокзалів, портів та аеропортів, зупинках громадського транспорту, а також розповсюдження матеріалів передвиборної агітації через телерадіотрансляційні або інші інформаційні мережі сповіщення пасажирів та інформаційні табло у приміщеннях станцій та вагонах метрополітену, автобусних та залізничних вокзалів, портів та аеропортів, на зупинках громадського транспорту, на проїзних разових, місячних чи інших квитках забороняється.

18. У разі надходження до Центральної виборчої комісії, окружної або територіальної виборчої комісії заяви чи іншого повідомлення про порушення, що мають ознаки вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення, відповідна виборча комісія невідкладно надсилає зазначене повідомлення до відповідних правоохоронних органів.

1. Обмеження щодо ведення передвиборної агітації — одна з найважливіших складових коментованого Розділу. Перелік та змістовний контекст обмежень — ті рамки, у межах яких мають діяти суб'єкти виборчого процесу та інші учасники виборчих правовідносин, у тому числі суб'єкти владних повноважень, зокрема суди та інші органи правозастосування.

Свобода передвиборної агітації є одним із важливих проявів принципу вільних виборів. З одного боку, виборці, кандидати, партії (місцеві організації партій) — суб'єкти виборчого процесу, які не наділені владними повноваженнями, діють відповідно до принципу «дозволе-

но все, що не заборонено законом» (частина перша статті 19 Конституції). Однак з огляду на необхідність забезпечити рівні умови ведення агітації для всіх конкурентних суб'єктів, взаємоузгодженого дотримання їхніх прав необхідно встановити межі свободи та спосіб (процедури) їхньої діяльності, які б виключали створення взаємних перешкод у вільному веденні ними передвиборної агітації. З іншого боку, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, виборчі комісії та їх члени, які є суб'єктами владних повноважень, зобов'язані діяти на підставі частини другої статті 19 Конституції, тобто їм дозволено лише те, що прямо передбачено законом. З обох сторін чітко нормативне формулювання меж свободи діяльності, способу реалізації своїх прав чи повноважень, а також прямих заборон, які унеможлиблювали б протиправне ведення агітації, відіграє визначальну роль.

Коментована стаття містить низку обмежень та прямих заборон, що стосуються різних форм та засобів передвиборної агітації. На жаль, відповідні заборони і обмеження не зовсім послідовно систематизовані у чинній редакції цієї статті; однак більшість з них вкрай потрібні та важливі.

2. Частина перша коментованої статті встановлює заборону участі в передвиборній агітації певним категоріям суб'єктів.

По-перше, пункт 1 частини першої коментованої статті встановлює таку заборону стосовно іноземців та осіб без громадянства. Відповідно до статті 1 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземець — особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав; особа без громадянства — це особа, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою в силу дії її закону. Не перебуваючи в громадянстві України, такі особи не мають властивого громадянам правового зв'язку з Українською державою, а отже не мають в Україні виборчих прав відповідно до статей 38 та 70 Конституції і, як наслідок, не можуть втручатися у виборчий процес у будь-якій формі. Коментоване положення забороняє не лише пряму участь в агітації, але й опосередковану, зокрема шляхом виступів у концертах, виставах, спортивних змаганнях, які мають агітаційну спрямованість.

Заборона участі негромадян у передвиборній агітації абсолютна та не передбачає ніяких винятків, пов'язаних з їхнім статусом, видом діяльності, місцем проживання чи іншими обставинами. Коментоване положення забороняє участь у передвиборній агітації всім іноземцям та особам без громадянства, в тому числі й тим, які законно перебу-

вають на території України чи навіть мають посвідку на постійне проживання. Очевидно, зазначена заборона стосується й усіх іноземців та осіб без громадянства, які перебувають за межами України (на території інших держав).

Громадяни України, які мають множинне громадянство (одночасно громадянство України та громадянство іншої держави чи кількох інших держав), не є іноземцями в розумінні Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і, відповідно до статті 2 Закону «Про громадянство України», у правовідносинах з Україною вважаються громадянами України, тому заборона участі в передвиборній агітації, яка проводиться на території України, на них не поширюється.

3. Встановлена пунктом 2 частини першої коментованої статті заборона на участь в агітації органам виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам, їх посадовим і службовим особам у робочий час (крім випадків, якщо така особа є кандидатом на відповідних виборах) — важливий інструмент запобігання використанню адміністративного ресурсу на виборах. Ця заборона загалом корелює з відповідними міжнародними стандартами й має за мету гарантувати додаткові інструменти забезпечення вільних і чесних виборів. Разом з тим є декілька досить дискусійних моментів щодо змісту та формулювання цього припису.

Щодо заборони *органам* публічної влади брати участь в агітації, то така вимога цілком доречна і впливає з вимоги безсторонності влади стосовно суб'єктів виборчого процесу, що є виразом принципу рівного виборчого права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу). Така заборона важлива не лише для органів, що здійснюють адміністративні (владно-розпорядчі) повноваження, але й для забезпечення об'єктивності правоохоронних органів, які уповноважені відкривати кримінальні провадження та притягати до адміністративної відповідальності за виборчі правопорушення, а також для судів, уповноважених розглядати виборчі спори. Наголосимо відсутність вказівки на заборону передвиборної агітації для Верховної Ради України як органу законодавчої влади; враховуючи політичний характер складу парламенту, а також депутатський індемнітет, який означає, що народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за висловлювання в парламенті (стаття 80 Конституції), така заборона не може бути реалізована.

Заборона участі органів влади в передвиборній агітації доповнюється приписом абзацу другого частини першої коментованої статті,

який деталізує і навіть дещо розширює відповідну заборону. Зокрема, унеможлиблюється проведення передвиборної агітації фактично в будь-яких формах і з використанням будь-яких засобів під час проведення заходів, організованих органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, державними чи комунальними підприємствами, закладами, установами, організаціями. Слід звернути увагу, що, по-перше, проведення агітаційних дій під час заходів, організованих органами влади, забороняється будь-кому, у тому числі виборцям; по-друге, перелік організаторів заходів, під час яких заборонена будь-яка агітація, доповнено державними та комунальними підприємствами, закладами, установами та організаціями. Таким способом законодавець намагається охопити не тільки суб'єктів владних повноважень, але й суб'єктів, які безпосередньо перебувають під адміністративним впливом публічної влади і через яких опосередковано може відбуватися зловживання адміністративним ресурсом.

Коментоване положення стосовно органів публічної влади не викликає сумнівів, однак щодо посадових і службових осіб воно досить неоднозначне в частині заборони участі в передвиборній агітації лише в робочий час.

Зауважимо, що приписи пункту 2 частини першої коментованої статті не є новелою Виборчого кодексу, адже подібна норма існувала у виборчому законодавстві до його прийняття. Словосполученням «у робочий час» відповідне положення доповнено у 2011 році, а попередні редакції виборчих законів встановлювали повну заборону участі посадових і службових осіб державних органів у передвиборній агітації. Така норма була предметом тлумачення в Конституційному Суді України, який вказав у своєму рішенні, що зазначена заборона спрямована, по-перше, на недопущення використання ресурсу цих органів та службового становища відповідними посадовими і службовими особами під час проведення агітації за того чи іншого кандидата і, по-друге, на унеможливлення тиску на виборців з боку суб'єктів владних повноважень. Загалом така заборона викликана необхідністю створити умови для вільного волевиявлення виборців під час виборів. У підсумку Суд дійшов висновку, що «посадовим і службовим особам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забороняється брати участь у передвиборній агітації у будь-який час (робочий чи позаробочий)»<sup>364</sup>.

<sup>364</sup> Рішення Конституційного Суду України від 24 березня 2005 року № 3-рп/2005 (справа про вибори Президента України); пункт 4.1 мотивувальної частини, пункт 1.1 резолютивної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v003p710-05>.



Як стверджує Венеційська комісія, дозвіл посадовим особам брати участь у передвиборній агітації в позаробочий час, крім України, надають лише три держави — Албанія, Вірменія та Киргизька Республіка<sup>365</sup>; таке регулювання є радше винятком у Європі, де посадові особи та державні службовці строго дотримуються не лише норм закону, але й етичних засад публічної поведінки, що повністю унеможливує їх участь у передвиборній агітації.

Слід зазначити, що переважна більшість посадових і службових осіб органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, правоохоронних органів і судів є державними службовцями. Стосовно цієї категорії посадових і службових осіб коментоване положення не узгоджується із Законом «Про державну службу», частини друга та п'ята статті 10 якого забороняють державному службовцеві публічно демонструвати свої політичні погляди, організувати і брати участь в агітації в будь-який, а не тільки робочий, час. Єдиним винятком зазначений Закон розглядає випадок, коли державний службовець зареєстрований кандидатом на виборах; однак у такому разі йому надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі (частина четверта статті 10 зазначеного Закону). Проте ця норма передбачає право державного службовця, а не його обов'язок, піти у відпустку. Конституційний Суд України наголосив, зокрема, що звільнення кандидата в народні депутати України на період виборчої кампанії від виконання обов'язків за місцем роботи є його правом, а не обов'язком<sup>366</sup>. На практиці є чимало випадків, коли посадові особи органів публічної влади, які також є кандидатами — суб'єктами виборчого процесу, порушують вимоги щодо політичної нейтральності.

Коментоване положення (в частині дозволу брати участь в агітації в позаробочий час) суперечить одному з важливих принципів інституту державної служби — принципів політичної неупередженості, який передбачає недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого

<sup>365</sup> Venice Commission. Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (CDL-AD(2013)033), para 76. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e). Укр. переклад див.: Доповідь щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів (CDL-AD(2013)033). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 442.

<sup>366</sup> Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України), пункт 8 мотивувальної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98>.

ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків (пункт 8 частини першої статті 4, частина друга статті 10 Закону «Про державну службу»).

Колізія між коментованим положенням і приписами Закону «Про державну службу» має вирішуватися на користь останнього, який у частині регулювання статусу державних службовців є спеціальним законом. Однак слід мати на увазі, що низка посад, зазначених у частині третій статті 3 Закону «Про державну службу», не віднесена до державної служби; це стосується не лише так званих «політичних» посад (Президента України, членів Кабінету Міністрів України, народних депутатів України), але й інших посад — перших заступників та заступників міністрів, голів та членів державних колегіальних органів, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, працівників патронатних служб і деяких інших посад, на яких вимога політичної неупередженості, встановлена Законом «Про Державну службу», не поширюється. Тут додатково мають діяти положення Закону «Про запобігання корупції», стаття 40 якого встановлює вимогу дотримання політичної нейтральності до дещо ширшого кола посадових осіб.

Це обумовлено тим, що суспільний вплив відомих посадових осіб, які можуть виступати на передвиборних мітингах у вихідні дні чи брати участь у передвиборних агітаційних передачах (дискусіях чи ток-шоу), висловлюючись на підтримку чи проти певних кандидатів чи партій, значний, а їхню позицію, без сумніву, виборці сприймають з усвідомленням значущості посади, яку така особа займає.

З огляду на зазначене, чинне виборче законодавство потребує суттєвого уточнення для недопущення використання адміністративного ресурсу на виборах посадовими особами органів публічної влади. Зокрема, доцільно було б передбачити у Виборчому кодексі положення про повну заборону агітації посадовим і службовим особам, а якщо вони є кандидатами і не взяли відпустку — в робочий час. Потрібно також запровадити європейську практику етичної вимоги обов'язкового виходу посадових і службових осіб, які зареєстровані кандидатами, у відпустку на період передвиборної кампанії, що дасть можливість розмежувати виконання службових (посадових) обов'язків особою як посадовцем і ведення передвиборної агітації як кандидатом. Очевидно, крім формального нормативного регулювання, зазначені моменти повинні також стати елементом політичної та виборчої культури з відповідною реакцією суспільства (виборців) на їх порушення.

4. Пунктом 3 частини першої коментованої статті також заборонено участь у передвиборній агітації членам виборчих комісій під час виконання обов'язків членів виборчих комісій на строк здійснення повноважень. Цей припис доволі жорсткий, оскільки не встановлює ніяких винятків для членів виборчих комісій будь-якого рівня та щодо часу, на який поширюється відповідна заборона. Тут є декілька суттєвих моментів.

Коментоване положення слід розглядати у поєднанні з приписом частини шостої статті 38 цього Кодексу, який забороняє членові виборчої комісії агітувати за чи проти кандидатів на відповідних виборах, а також публічно оцінювати діяльність кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу; така заборона узгоджується із змістом присяги члена виборчої комісії, яка зобов'язує його виконувати свої обов'язки, виходячи, зокрема, з принципів об'єктивності та неупередженості (див. коментар до статті 38 цього Кодексу). Тому, хоча положення пункту 3 частини першої не містить вказівки, що встановлене обмеження поширюється на відповідні вибори, такий висновок впливає зі змісту частини шостої статті 38. Водночас необхідно уточнити, які вибори слід вважати «відповідними». Оскільки член виборчої комісії зобов'язаний об'єктивно і неупереджено виконувати свої обов'язки, відповідними насамперед слід вважати вибори, в організації підготовки і проведення яких він бере участь як член виборчої комісії. Однак сумнівною слід визнати можливість члена виборчої комісії брати участь у передвиборній агітації в рамках виборів, до яких виборча комісія, до складу якої він входить, не має стосунку, особливо враховуючи переважно партійний характер більшості місцевих виборів. Наприклад, наряд чи припустимою була б агітація члена обласної виборчої комісії за партійний список кандидатів на виборах міської ради міста в тій же області. З огляду на вимогу юридичної визначеності, законодавець повинен надати належної чіткості цим приписам.

Заборона участі в передвиборній агітації члена виборчої комісії, який є суб'єктом владних повноважень (див. коментар до статті 38 цього Кодексу), є настільки ж логічна, як і заборона такої ж участі для державних службовців. Така заборона обмежує не право виборця на участь у передвиборній агітації чи, більш загально, свободу вираження поглядів, а право бути членом виборчої комісії, який зобов'язаний діяти на основі принципів об'єктивності та неупередженості й не ставити під сумнів об'єктивність і законність дій виборчої комісії, до складу якої він входить. Тому загальноновизнаною є практика, яка оцінює участь члена виборчої комісії в передвиборній агітації як одноразове грубе порушення вимог закону, що тягне за собою дострокове припи-

нення його повноважень (див. коментарі до статей 89, 146, 208 цього Кодексу). З іншого боку, це не перешкоджає членові виборчої комісії мати власні політичні переконання та формувати власну політичну волю, яку він виражатиме при голосуванні як виборець; однак такі політичні преференції члена комісії не можуть бути виражені публічно.

Досить неясне формулювання «під час виконання обов'язків членів виборчих комісій», яке допускає два різні тлумачення. Вузьке його розуміння має передбачати його поширення лише на час участі в засіданнях виборчої комісії та під час виконання певних функцій (завдань) визначених законодавством та рішеннями виборчої комісії, зокрема, під час проведення голосування виборців. Широке тлумачення поширює зазначену заборону на весь строк повноважень члена виборчої комісії. У такому разі, наприклад, члени територіальних виборчих комісій, які діють на постійній основі, фактично будуть постійно позбавлені права на участь у веденні передвиборної агітації на будь-якому типі виборів протягом строку своїх повноважень. Ці обмеження слід сприймати комплексно та в межах логіки правозастосування, яка, очевидно не має створювати надмірних і непропорційних обмежень, але водночас не повинна порушувати основних принципів виборчого права, таких як принципи вільних і чесних виборів, та засад діяльності виборчої адміністрації, насамперед вимог об'єктивності та неупередженості. Зокрема, вимогу безсторонності органів, на які покладено повноваження організації виборів, Венеційська комісія відносить до основних процедурних гарантій дотримання основних принципів виборчого права<sup>367</sup>, а отже загального принципу чесних (справедливих) виборів. Порушення цієї вимоги підриває довіру до об'єктивності виборчого процесу та ставить під сумнів легітимність результатів виборів.

Звідси випливає необхідність прийняття широкого тлумачення коментованого положення, яке має забороняти участь *члена комісії* (але не *виборця*) в передвиборній агітації. У світлі статті 23 Конституції, для того щоб не були порушені основні принципи виборчого права, прав багатьох суб'єктів виборчого процесу, між реалізацією двох похідних виборчих прав — права на участь у передвиборній агітації та права на участь у роботі виборчої комісії — громадянин має зробити вибір.

5. Частина друга коментованої статті передбачає обмеження для ведення передвиборної агітації у військових частинах (формуваннях),

<sup>367</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт II.3.1.a; пункт 71 Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

в установах виконання покарань і слідчих ізоляторів. Це обумовлено, з одного боку, спеціальним режимом функціонування таких установ і особливостями пропускнуго режиму в них. З іншого — це суттєвий запобіжник використання адміністративного ресурсу командирами військових частин (формувань) або керівниками установ виконання покарань і слідчих ізоляторів чи іншими суб'єктами владних повноважень. Зазначимо, що внаслідок специфіки суб'єкта права голосу на місцевих виборах (див. коментар до статті 7 цього Кодексу) передвиборна агітація у військових частинах (формуваннях), в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах може проводитися лише під час загальнодержавних виборів.

Стаття 3 Закону «Про Збройні Сили України» відносить військові частини до структурних одиниць Збройних Сил. Відповідно до статті 1 Закону України «Про оборону», військове формування — це створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності та національних інтересів, територіальної цілісності та недоторканності в разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій. Частина друга статті 11 Кримінально-виконавчого кодексу України визначає, що до установ виконання покарань належать: арештні доми, кримінально-виконавчі установи, спеціальні виховні установи (виховні колонії), слідчі ізолятори (тільки в окремих випадках). Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про попереднє ув'язнення» слідчі ізолятори — установи для тримання осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано тримання під вартою або до яких застосовано тимчасовий чи екстрадиційний арешт.

Приписами частини другої коментованої статті встановлено особливу форму проведення зустрічей з виборцями. Відвідування таких установ окремими кандидатами чи їх довіреними особами, представниками або уповноваженими особами партій (організацій партій) забороняється. Отже, проведення публічних заходів у звичному форматі не допускається. Дозволені колективні зустрічі виборців в таких установах одразу з кількома кандидатами, їх довіреними особами, представниками або уповноваженими особами партій (організацій партій).

Організаторами таких зустрічей не можуть бути конкурентні суб'єкти виборчого процесу — кандидати і партії; повноваження ініціювати та організувати такі зустрічі надано виключно окружним виборчим комісіям у співпраці з командирами військових частин (формувань), керівниками установ виконання покарань і слідчих ізоляторів;

про такі зустрічі виборча комісія повинна повідомити всіх довірених осіб кандидатів, уповноважених осіб усіх партій — суб'єктів виборчого процесу у відповідному територіальному окрузі. Слід, проте, зауважити, що повноваження організовувати агітаційні заходи погано узгоджується з правовим статусом виборчої комісії та її членів, які повинні діяти об'єктивно й неупереджено; неясно також, за рахунок яких коштів мають фінансуватися такі зустрічі. Суб'єктами ведення агітації, а значить організаторами агітаційних заходів, мають бути виключно кандидати і партії — суб'єкти виборчого процесу, а фінансуватися такі заходи можуть тільки за рахунок коштів їхніх виборчих фондів (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Зазначену суперечність має розв'язати законодавець.

6. Частина третя коментованої статті встановлює низку заборон щодо змісту матеріалів, які поширюються під час проведення передвиборної агітації. Зазначені заборони мають конституційну природу; відповідно до статті 37 Конституції, вони обмежують програми і діяльність політичних партій і, як наслідок, природно переносяться на передвиборну агітаційну діяльність. Слід наголосити, що йдеться не тільки і не стільки про самі матеріали передвиборної агітації (хоч вони, очевидно, тут є основним об'єктом регуляторного впливу), а також про будь-які матеріали, які можуть поширюватися одночасно з агітаційними під час проведення публічних заходів, надсилання агітаційної продукції тощо. Отже, цей вкрай важливий аспект поширюється не тільки на друковані матеріали, але й на будь-які інші форми та засоби передвиборної агітації.

Щодо змісту відповідних обмежень, вони кореспондують з приписами статті 37 Конституції та частини першої статті 8 Закону України «Про рекламу». Разом з тим в зазначеному Законі та в законодавстві про рекламу загалом перелік обмежень істотно ширший.

В експертному середовищі вже тривалий час дискутується потреба значного розширення переліку заборон щодо змісту матеріалів передвиборної агітації, передбачених коментованою частиною, насамперед у частині встановлення додаткових обмежень до змісту та форми матеріалів передвиборної агітації за прикладом законодавства про рекламу. Зокрема, законопроектом про медіа<sup>368</sup> передбачено викладення частини третьої статті 57 Виборчого кодексу з додаванням переліку додаткових пунктів, що містять нові заборони щодо змісту передвиборної агітації.

<sup>368</sup> Проект Закону про медіа; реєстр. № 2693-д від 02.07.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69353](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69353).

Зокрема, пропонується встановити, що до передвиборної агітації забороняється: включати твердження дискримінаційного характеру; використовувати засоби і технології, які діють на підсвідомість виборців; вмещувати елементи жорстокості, насильства, порнографії, цинізму, приниження людської честі та гідності; використовувати матеріали, які можуть завдавати дітям моральної чи фізичної шкоди, викликати в них відчуття неповноцінності; передбачається також низка інших, загалом слушних обмежень.

7. Незалежність, об'єктивність і неупередженість функціонування засобів масової інформації під час виборчого процесу є невід'ємною ознакою демократичних і вільних виборів. Такий високий стандарт ставить низку спеціальних вимог як до засобів масової інформації загалом, так і до їх працівників (співробітників).

Частина четверта коментованої статті встановлює загальну вимогу здійснення агітації засобами масової інформації тільки на договірній основі (див. коментарі до статей 55 і 56 цього Кодексу). Водночас засобам масової інформації заборонено вести «позадовірну» передвиборну агітацію (як відкрити, так і приховану); оцінювати передвиборні програми суб'єктів виборчого процесу та надавати перевагу окремим кандидатам, партіям (організаціям партій) — суб'єктам виборчого процесу в будь-якій формі. Такий підхід узгоджується з вимогами міжнародних стандартів щодо діяльності засобів масової інформації загалом у період виборчого процесу. Однак при застосуванні цих стандартів слід відрізнити передвиборну агітацію від інформаційного забезпечення виборів (див. коментарі до статей 47, 51 цього Кодексу).

Європейські стандарти в цій сфері адресують відповідні обмежувальні заходи в основному телерадіомовникам як найбільш впливовому сектору засобів масової інформації. Рекомендація № R(99)15 Комітету Міністрів Ради Європи «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній» визначає, зокрема, що «Поряд із повагою редакційної незалежності телерадіомовників нормативні рамки мають також закріпити обов'язок мовників висвітлювати виборчі кампанії в усіх програмах правдиво, зважено й неупереджено»<sup>369</sup>. У пізнішій Рекомендації СМ/Rec(2007)15 Комітет Міністрів підкреслив зобов'язан-

<sup>369</sup> Рекомендація R(99)15 Комітету міністрів Ради Європи «Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_726](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_726).

ня засобів масової інформації — телерадіомовників діяти чесно, збалансовано і безсторонньо<sup>370</sup>.

Водночас заборона «оцінювати передвиборні програми суб'єктів виборчого процесу» доволі делікатна та не може сприйматися як абсолютна. Міжнародні стандарти також передбачають, що «одною з функцій засобів масової інформації є висвітлення політичних питань найбільш безстороннім способом... Засоби масової інформації повинні мати свободу критикувати політиків за їхні платформи (передвиборні програми) чи їхню публічну позицію. Низка факторів визначає, наскільки засобам масової інформації вдається коректно, точно, прозора та збалансовано інформувати громадськість. Менеджери та власники засобів масової інформації повинні дотримуватися принципів журналістської етики та незалежності, і вони не повинні чинити тиск на своїх співробітників, щоб останні діяли всупереч цим принципам»<sup>371</sup>. Тут ідеться про пошук розумного балансу між веденням професійної журналістської діяльності та передвиборною агітацією (відкритою чи прихованою). Відповідно, оцінювання передвиборних програм суб'єктів виборчого процесу не може здійснюватися, якщо воно однозначно має ознаки агітаційної діяльності. Разом з тим аналітичне опрацювання передвиборних програм і представлення такого аналізу (за умови дотримання вимог об'єктивності, неупередженості та збалансованості) не повинне підпадати під заборону, передбачену частиною четвертою коментованої статті.

Загалом слід відзначити, що міжнародні (зокрема європейські) стандарти діяльності засобів масової інформації під час виборів вимагають дотримуватися вимог інформаційного забезпечення виборів — об'єктивності, неупередженості, достовірності, точності, збалансованості, що по суті унеможлиблює активну участь засобів масової інформації у веденні передвиборної агітації з власної ініціативи.

У цьому сенсі важливим є розуміння обсягу поширення і контексту частини четвертої коментованої статті. Цей припис спрямований на «свої матеріали і передачі»; очевидно, йдеться не тільки про безпосередній інформаційний продукт (одну передачу чи програму) конкретного засобу масової інформації, але й про системний аналіз усієї діяльності та загальне позиціонування відповідного засобу масової

<sup>370</sup> Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d).

<sup>371</sup> OSCE/ODIHR and the Venice Commission. Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission (CDL-AD(2009)031), para. 17. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)031-e).



інформації загалом і кожного з його працівників. Наприклад, демонстрація фільму чи передачі з певним контекстом (яскраво вираженою негативною чи позитивною спрямованістю), що формує певні емоційні настрої виборців, безпосередньо до або після демонстрації передвиборної агітації може вплинути на її сприйняття виборцями; більш глобально, систематичне формування новинних (інформаційних, інформаційно-аналітичних) передач у негативному контексті щодо подій у державі (в громаді) так чи інакше впливатиме на сприйняття дій «провладних» кандидата/кандидатів, які займають посади в органах публічної влади або ж висунуті політичною партією, представники якої відповідають за реалізацію певного блоку публічної влади.

З огляду на зазначене, нейтральність та об'єктивність мають проявлятися не тільки в окремих передачах, але й у формуванні сітки мовлення для телерадіоорганізацій, структуруванні друкованих площ відповідно до пріоритетності матеріалів, недопущенні тенденційного розміщення і цілеспрямованої (на користь або ж проти певного кандидата, партії чи організації партії) послідовності інформаційних матеріалів тощо.

8. Частина п'ята коментованої статті регулює питання протидії недобросовісній діяльності засобів масової інформації в частині забезпечення можливості спростувати недостовірну інформацію, що була поширена засобом масової інформації, або відповісти на поширену інформацію, яка, на думку кандидата, партії (місцевої організації партії) — суб'єкта виборчого процесу, є недостовірною. Юридична конструкція цієї частини невдала, оскільки поєднує в собі (змішує) два різні правові явища — спростування недостовірної інформації та право на відповідь. Тому вона потребує узгодження з приписами статті 277 Цивільного кодексу України, частина перша якої розрізняє право на відповідь та право на спростування недостовірної інформації, а також приведення у відповідність до вимог міжнародних стандартів.

У контексті коментованого положення *поширеною недостовірною інформацією* слід розуміти будь-які опубліковані засобами масової інформації матеріали, повідомлення, відомості, що безпосередньо стосуються кандидата чи партії (місцевої організації партії) — суб'єкта виборчого процесу, мають негативний щодо них характер і є такими, що не відповідають дійсності або містять неточності, двозначності, перебільшення, замовчування тощо, викривляють дійсну інформацію про відповідного суб'єкта, спотворюють повністю або частково політичну позицію чи погляди такого суб'єкта, дискредитують його, сприяють поширенню неперевіреної, вигаданої інформації, тобто можуть впли-

нути на формування волі виборців у негативному для цього суб'єкта плані.

Поширена інформація вважається *завідомо недостовірною*, якщо для поширювача цієї інформації факт її недостовірності (невідповідності до дійсності) очевидний; отже, суб'єкт поширення такої інформації усвідомлює, що відомості, які він поширює, не відповідають дійсності.

Спростування недостовірної інформації — наслідок визнання факту її недостовірності, що здійснюється суб'єктом поширення добровільно або встановлюється рішенням суду в цивільному судовому процесі за позовом суб'єкта, якого стосувалася інформація. Однак слід звернути увагу, що презумпція недостовірності оскарженої інформації сьогодні чинним законодавством не передбачена, а тому тягар доведення недостовірності значною частиною лежить на позивачі.

Часові рамки швидкоплинної і відносно короткотривалого виборчого процесу не дають можливості встановити в його межах недостовірність поширеної інформації у судовому порядку. Тому частина п'ята коментованої статті по суті передбачає два різні механізми дій у випадку поширення недостовірної інформації про суб'єкта виборчого процесу — *спростування* завідомо недостовірної інформації та надання *права на відповідь* на поширену інформацію, яку суб'єкт виборчого процесу *вважає недостовірною*.

У цих умовах завідомо недостовірною слід вважати поширену під час виборчого процесу інформацію, яка, зокрема, вже була раніше визнана недостовірною судовим рішенням, що набуло законної сили, тобто факт її недостовірності вже було встановлено і не підлягає сумніву. Така інформація підлягає обов'язковому спростуванню поширювачем на вимогу суб'єкта, якого вона стосується, у порядку, встановленому в загальних рисах статтею 277 Цивільного кодексу і деталізованому коментованим положенням.

Якщо поширена негативна інформація не є завідомо недостовірною, однак кандидат чи партія (місцева організація партії) суб'єктивно вважає її недостовірною, такий суб'єкт може скористатися правом на відповідь. Таке право у загальному випадку встановлене статтею 277 Цивільного кодексу; можливість його оперативного використання під час виборчого процесу передбачене коментованим положенням, яке відповідає в цьому міжнародним виборчим стандартам. Зокрема, пункт III.3 згаданої вище Рекомендації № R(99)15 Комітету Міністрів Ради Європи стверджує: «Зважаючи на те, що виборча кампанія триває короткий час, будь-який кандидат чи політична партія, які за національним законодавством чи устроєм мають право на відповідь, повинні мати змогу здійснити це право під час проведення кам-

панії»<sup>372</sup>. Аналогічне положення містить пункт I.7 Рекомендації СМ/Rec(2007)15 Комітету Міністрів Ради Європи<sup>373</sup>.

Відмінність між поняттями «спростування» та «відповідь» знаходить свій вияв у двох основних ознаках зазначених понять. По-перше, «відповідь» передбачає можливість суб'єкта (кандидата чи партії), щодо якого поширено інформацію, яку він вважає недостовірною, належно відреагувати та представити власну позицію, надати власну інформацію, тоді як «спростування» — це безпосередньо тільки заперечення достовірності оприлюдненої (опублікованої) інформації, але не повноцінне представлення іншого бачення. По-друге, право на відповідь виникає в суб'єкта, особисті (зокрема, виборчі) права якого порушено оприлюдненням інформації, яку він вважає недостовірною, тоді як, відповідно до цивільного законодавства, спростування недостовірної інформації здійснює суб'єкт, який поширив інформацію (поширювач).

Важливо наголосити, що хоча відповідь матиме вплив на формування волі виборців (у цьому й полягає її природа та мета), проте вона не може розцінюватися як форма чи засіб передвиборної агітації. З одного боку, це означає, що відповідь не повинна містити прямих закликів до голосування за (або проти) певного кандидата, партію (місцеву організацію партії) — суб'єкта виборчого процесу. З іншого боку, на надання відповіді не можуть поширюватися всі обмеження, що передбачені для матеріалів передвиборної агітації. Зокрема, відповідь може бути опублікована (і повинна бути опублікована, якщо спірна інформація була оприлюднена в останній день проведення передвиборної агітації, тобто в п'ятницю) в останню суботу перед днем голосування, тобто в «час тиші» (див. коментар до статті 52 цього Кодексу).

9. Підкуп виборців — це вкрай недоброчесна та протиправна поведінка, яка не тільки має спричиняти настання юридичної відповідальності винних осіб, але й безпосередньо впливати на формування суспільної думки (позицій виборців на конкретних виборах). З огляду на це важливими є два аспекти: юридичний — створення механізмів запобігання підкупу виборців та гарантування реального настання юридичної відповідальності за підкуп виборців; суспільний — формування політичної та виборчої культури громадян України, що не толерувати-

<sup>372</sup> Рекомендація № R (99) 15 Комітету міністрів Ради Європи «Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_726](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_726).

<sup>373</sup> Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d).

ме в будь-якій формі підкуп виборців чи інші форми свідомого маніпулювання волевиявленням виборців. Щодо останнього, то юридичні механізми протидії підкупу — лише частина необхідних державних заходів. Проте в межах швидкоплинного виборчого процесу важлива ефективність і дієвість превентивних заходів, а також відносно високий рівень відкритості та публічності й належного інформування виборців про такі превентивні заходи та наслідки їх порушення.

Частина шоста коментованої статті спрямована саме на реалізацію означеного вище юридичного аспекту протидії підкупу виборців.

Абзац перший частини шостої встановлює заборону надання виборцям (прямо чи опосередковано — через інших фізичних чи юридичних осіб) грошей, речей, майнових прав, іншого майна чи в будь-якій формі певних переваг (майнових чи організаційних). Абзацом другим цієї ж частини статті 57 Виборчого кодексу України відповідну діяльність визнано підкупом виборців, що, очевидно служить підставою для настання юридичної — адміністративної (стаття 212<sup>10</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення), а в окремих випадках і кримінальної (стаття 160 Кримінального кодексу) відповідальності (див. коментар до статті 19 цього Кодексу). Разом з тим тут важливо наголосити на кількох суттєвих юридичних моментах.

Насамперед зауважимо, що зазначеним приписом не визначено суб'єкта здійснення підкупу виборців. Надано тільки певне уточнення, що така заборонена діяльність не може вестися «у тому числі від імені благодійних організацій, засновниками або членами яких є кандидат (кандидати), партія (місцева організація партії), та інших благодійних організацій». Проте це уточнення та інші положення коментованої частини статті 57 не повинні сприйматися як звуження переліку потенційних порушників тільки до кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів, їхніх уповноважених, довірених осіб чи інших представників. Зазначене обмеження поширюється на будь-яких осіб, у тому числі й на тих, які не належать до суб'єктів виборчого процесу і навіть не є учасниками (сторонами правовідносин, пов'язаних з виборчими). Порушниками зазначених вимог можуть бути й особи, яким прямо заборонено вести агітацію (іноземці, особи без громадянства, посадові особи органів публічної влади, члени виборчих комісій, журналісти).

Крім того, коментоване положення встановлює виняток для матеріалів передвиборної агітації (речей), які все ж дозволено поширювати під час проведення агітації — брендованої сувенірної продукції порівняно невеликої вартості. Проте такі матеріали повинні відповідати кільком критеріям.

По-перше, такі матеріали чи речі (плакати, листівки, календарі, блокноти, ручки, значки, вимпели, прапори, книги, пакети, футболки, кепки, парасолі та інші подібні сувеніри, зазначені в абзаці другому частини шостої коментованої статті), мають бути виготовлені за рахунок коштів відповідного виборчого фонду. Таким чином, розповсюдження партійної сувенірної продукції, що була виготовлена до початку виборчого процесу в межах статутної діяльності політичної партії (організації партії), не може вважатися таким, що відповідає зазначеному винятковому дозволу. Цей виняток не може поширюватися також на матеріали передвиборної агітації, виготовленої для інших виборів.

По-друге, такі матеріали чи речі повинні містити візуальні зображення партійної символіки та брендування виборчої кампанії, згадування імені або зображення кандидата, який балотується на виборах. Зазначена вимога необхідна для ідентифікації цих матеріалів саме як передвиборної агітації. При цьому до друкованих матеріалів передвиборної агітації (плакати, листівки, календарі тощо) додатково застосовуються й інші вимоги (див. коментар до статті 53 цього Кодексу).

По-третє, вартість кожної одиниці таких матеріалів чи речей не може перевищувати 6 відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Остання вимога потребує уточнення. Пункт 5 підрозділу 1 Розділу XX «Перехідні положення», Податкового кодексу України встановлює: якщо норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян, то для цілей їх застосування використовується сума в розмірі 17 гривень, *крім норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації адміністративних або кримінальних порушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму доходів громадян встановлюється на рівні соціальної податкової пільги*. На перший погляд, у рамках регулювання Виборчого кодексу зазначений показник мав би становити 17 гривень. Очевидно, що гранична вартість розповсюджуваних з агітаційною метою матеріалів та речей у розмірі 1,02 грн навряд чи можна вважати коректною. Однак слід враховувати, що підкуп виборців, пов'язаний з розповсюдженням під час передвиборної агітації матеріальних цінностей, кваліфікується як кримінальне правопорушення (стаття 160 Кримінального кодексу) або адміністративне правопорушення (стаття 212<sup>10</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення); тому розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян слід визначати з урахуванням можливо-го настання юридичної відповідальності за відповідні правопорушення (див. коментар до статті 19 цього Кодексу). Саме цю обставину мала

на увазі Центральна виборча комісія<sup>374</sup>, роз'яснюючи застосовність до зазначеного обмеження граничної вартості матеріалів і речей, що розповсюджуються під час проведення передвиборної агітації, неоподатковуваного мінімуму доходів громадян у розмірі податкової соціальної пільги (50 відсоткам розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи у розрахунку на місяць, установленому законом на 1 січня звітного податкового року). Очевидно, відповідного уточнення має зазнати і коментований припис.

Нарешті, надання (надсилання, поширення) грошей, речей, майнових прав, іншого майна чи у будь-якій формі певних переваг вважається підкупом тільки в разі, якщо це супроводжується закликами або пропозиціями (відвертими або непрямими) голосувати чи не голосувати за певного кандидата (кандидатів), партію (місцеву організацію партії) або згадуванням імені кандидата, назви партії (місцевої організації партії), символіки партії. Тут слід наголосити, що йдеться не тільки про пряму агітацію голосувати за або проти певного суб'єкта, але й про приховану агітацію. Доведення наявності підкупу виборців в разі застосування комплексних форм прихованої агітації може бути досить складним; однак такі діяння заборонені законом і повинні мати наслідком притягнення винних до юридичної відповідальності.

10. Частина сьома коментованої статті зобов'язує Центральну виборчу комісію своєчасно, задовго до початку етапу передвиборної агітації затвердити та розмістити на своєму офіційному веб-сайті роз'яснення щодо заборони надання під час проведення агітації коштів чи товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів та інших матеріальних цінностей безоплатно або на пільгових умовах. Це положення змістовно пов'язане з частиною шостою коментованої статті та є елементом механізму протидії поширенню випадків підкупу виборців. Прикладом виконання цього повноваження служить цитована вище постановова Центральної виборчої комісії від 14 вересня 2020 року № 258. Таке опублікування роз'яснення слід розглядати як складову загального інформаційного забезпечення виборів (див. коментар до статті 48 цього Кодексу).

Слід зауважити, однак, що за обсягом заборонених дій коментоване положення істотно розширює обмеження, визначене частиною

<sup>374</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії «Про Роз'яснення щодо заборони надання грошових коштів чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей (непрямого підкупу) під час місцевих виборів 25 жовтня 2020 року» від 14 вересня 2020 року № 258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0258359-20>.

постою коментованої статті. Насамперед слід відзначити значно ширший перелік об'єктів, заборонених для надання у зв'язку з передвиборною агітацією: йдеться про кошти, кредити, товари, роботи, послуги, інші матеріальні цінності.

Крім того, привертає до себе увагу невизначеність (тобто загальний характер) реципієнта коштів, товарів, робіт, послуг, кредитів тощо: таким реципієнтом може бути не лише виборець (виборці), але й заклад освіти чи охорони здоров'я, релігійна громада, комунальна служба чи інший суб'єкт, поліпшення матеріального становища чи можливостей діяльності якого може викликати позитивну реакцію виборців.

Прикладами таких протиправних агітаційних дій можуть бути подарунок школі від імені кандидата чи партії — суб'єкта виборчого процесу комплекту комп'ютерів, закладу охорони здоров'я — лікувальної апаратури чи обладнання, ремонт дороги в населеному пункті чи будівництво церкви коштом кандидата чи партії. На жаль, подібна практика все ще поширена під час виборів.

Коментоване положення робить спробу, хоч і не зовсім вдало, проте також опосередковано кваліфікувати подібні дії з використанням ще одного поняття — «непрямий підкуп». Однак нормативне визначення непрямого підкупу відсутнє, а запропоновані приклади не супроводжуються якимось додатковими ознаками, що відрізняли б їх від звичайного (прямого) підкупу.

11. Обмеження, передбачене частиною восьмою коментованої статті, щодо змісту інформаційних (новин) теле-, радіопрограм пов'язане з вимогами чіткого розмежування інформаційного забезпечення виборів і передвиборної агітації (див. коментарі до статей 49, 57 цього Кодексу).

Така вимога безпосередньо кореспондує з міжнародним стандартом щодо об'єктивності та неупередженості інформаційних передач. Згадувана вище Рекомендація R(99)15 Комітету Міністрів Ради Європи в пункті II.2 визначає, що «у разі якщо це не обумовлено правилами саморегулювання, держави-члени мають вжити заходів, за якими державні й приватні мовники під час виборчих кампаній повинні бути особливо правдивими, зваженими й неупередженими в програмах новин і поточних подій, зокрема в дискусійних програмах, таких як інтерв'ю або дебати»<sup>375</sup>; подібне положення повторене в пункті II.2 Ре-

<sup>375</sup> Рекомендація R(99)15 Комітету Міністрів Ради Європи «Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній» URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_726](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_726).

комендації CM/Rec(2007)15 Комітету Міністрів<sup>376</sup>. Слід звернути увагу на два компоненти цього стандарту — забезпечення його реалізації на рівні саморегулювання або, якщо цього немає, забезпечення державними інструментами. Важливо, що пріоритет надається саморегулюванню, самоорганізації засобів масової інформації та інших суб'єктів медіа-спільноти. У демократичних країнах працюють інструменти самообмеження, редакційної (журналістської) професійної етики тощо. І тільки якщо відповідні інструменти не розроблені або не працюють, повинна долучитися держава з чіткими правилами регулювання, контролю та відповідальності.

Регуляторний вплив коментованого положення виходить за межі виборчих праввідносин, адже заборона включення до інформаційних теле-, радіопрограм стосується не тільки передвиборної агітації, але й політичної реклами, яка охоплює й звичайну статутну діяльність політичних партій (організацій партій) у позавиборчий період, а також у виборчий період щодо партій, які не є суб'єктами виборчого процесу. Відповідно, «чистота» інформаційних передач має бути забезпечена не тільки в аспекті передвиборної агітації, але й щодо інших політичних факторів. Важливим тут є акцент не тільки на «деполітизації» інформаційних передач; не менш істотним є унеможливлення тенденційного, упередженого поширення матеріалу (прямої чи непрямої реклами) в інформаційних передачах, які за своєю природою повинні бути об'єктивними та відображати реальну ситуацію. Аналогічний підхід застосовується й до комерційної реклами. Зокрема, стаття 13 Закону «Про рекламу» встановлює заборону ведучим, дикторам та іншим учасникам інформаційних та інформаційно-аналітичних програм чи передач наводити споживчі властивості товару та/або вказувати банківські рахунки, контактні телефони, місце знаходження виробника товару, ціну товару.

Зазначені обмеження спрямовані на те, щоб не допускати зловживання увагою споживачів інформаційного продукту телерадіоорганізацій (глядачів чи слухачів) та використання інструментів непрямого впливу на формування думки споживачів через згадування, опис, характеристику рекламованого об'єкта чи інші форми непрямого впливу та прихованої реклами, відомі під назвою «джинси». «Джинса» може реалізуватись у рамках як політичної, так і комерційної чи навіть соціальної реклами. Її основна ознака — намагання приховати від споживача відповідний вплив та створити враження подання об'єктив-

<sup>376</sup> Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d).



ного журналістського матеріалу. Щодо передвиборної агітації, то «джинса» — форма прихованої (а значить протиправної) агітації (див. коментар до статті 51 цього Кодексу).

Друге речення частини восьмої коментованої статті передбачає додаткову вимогу, яка стосується демонстрації політичної реклами загалом, а не тільки в аспекті інформаційних передач. Зазначимо, що термін «політична реклама» тут слід розуміти в розширеному сенсі, як будь-який матеріал передвиборної агітації (див. коментар до статті 55 цього Кодексу). Цим приписом встановлено вимогу відокремлення політичної реклами (а отже матеріалів передвиборної агітації) від інших інформаційних матеріалів та її належного позначення. Таке відокремлення має бути чітким та достатньо тривалим, щоб не тільки технічно відмежувати політичну рекламу від інших інформаційних матеріалів, але й змістовно відокремити для споживачів ці різні види інформації. Таке відокремлення необхідне для зміни уваги та усвідомленого сприйняття глядачами чи слухачами різного за своєю природою і спрямуванням інформаційного матеріалу.

12. Частина дев'ята коментованої статті по суті розвиває обмеження, встановлене частиною восьмою цієї статті, передбачаючи заборону переривати передачі передвиборних програм кандидатів, партій (місцевих організацій партій) рекламою товарів, робіт, послуг та іншими повідомленнями. Забороняється розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною чи соціальною рекламою або використання комерційної чи соціальної реклами для цілей передвиборної агітації в будь-якій формі.

Таке обмеження обґрунтоване самою природою передвиборної агітації. Агітаційні матеріали не повинні змішуватися з іншими інформаційними матеріалами, що можуть надати іншого інформаційного, емоційного чи змістовного забарвлення агітації. Такі обмеження мають стосуватися не тільки місця розміщення поруч з іншими видами реклами. Не менш важливе недопущення розміщення матеріалів передвиборної агітації поруч (до або ж одразу після) фільмів, телевізійних шоу, передач, програм чи інших аудіовізуальних матеріалів, які можуть істотно вплинути на сприйняття (створити спеціальний надмірно негативний чи перебільшено позитивний контекст) глядачами чи слухачами матеріалів передвиборної агітації. Відповідно, заборона використання комерційної чи соціальної реклами для цілей передвиборної агітації має бути розширена й щодо інших інформаційних матеріалів, які можуть прямо чи опосередковано використовуватися для прихованої передвиборної агітації.

Щодо практичної імплементації припису частини дев'ятої коментованої статті, найбільше проблем виникає з політичною рекламою, яка не оформлена як передвиборна агітація, тобто демонструється поза дозволеними строками агітації. За результатами контролю за дотриманням телерадіоорганізаціями виборчого законодавства під час місцевих виборів 2020 року Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення зафіксувала масові порушення відповідних вимог під час виборчого процесу. Зокрема, щодо 14 ліцензіатів (телерадіоорганізацій) у вересні 2020 року, до моменту реєстрації кандидатів на цих виборах, було зафіксовано системне розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною рекламою<sup>377</sup>. У відповідь на звернення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення щодо порушень відповідні засоби масової інформації позиціонують таку рекламу як комерційну (тобто, хоча вона політична за змістом, але розміщується на загальних підставах реклами, тобто як комерційна)<sup>378</sup>. Такий підхід є хибним тлумаченням як виборчого законодавства, так і законодавства про рекламу. З огляду на це важливо уточнити нормативне регулювання та коригувати практику суб'єктів виборчих процесів щодо сприйняття строків передвиборної агітації не тільки як ознаки законної передвиборної агітації, але й як характеристики протиправної (в разі порушення встановлених строків) агітації, що має наслідком настання юридичної відповідальності (див. коментар до статті 52 цього Кодексу).

13. Частина десята коментованої статті забороняє проведення передвиборної агітації в іноземних засобах масової інформації, що діють на території України. Така заборона мотивована браком державного та ефективного суспільного контролю за діяльністю іноземних медіа навіть у разі, якщо вони поширюють свій інформаційний продукт на території України. Зазначена заборона набуває останнім часом особливої актуальності у зв'язку з поширенням в багатьох країнах, у тому числі в Україні, фактів іноземного втручання в проведення виборів шляхом інформаційного впливу на формування волі виборців. Враховуючи те, що під час виборів безпосередньо реалізується суверенітет народу, захист від такого втручання стає питанням державної безпеки.

<sup>377</sup> Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час виборчої кампанії з виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад у 2020 році. URL: [https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Zvit\\_vybory\\_2020.7z](https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Zvit_vybory_2020.7z).

<sup>378</sup> Там же.

Регулювання питань діяльності іноземних засобів масової інформації на території України досить обмежене. Поняття «зарубіжний друкований засіб масової інформації» використовується в Законі «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». Частина перша статті 39 цього Закону встановлює, що для розповсюдження зарубіжного друкованого засобу масової інформації в Україні необхідно одержати дозвіл відповідного державного органу, якщо порядок розповсюдження не встановлено міжнародним договором. Проте належного правового регулювання та адміністративно-організаційних умов механізму реалізації цього припису немає; відповідно, зазначене законодавче положення фактично не діє.

Частина друга статті 47 Закону «Про телебачення і радіомовлення» передбачає, що при розповсюдженні програм іноземних телерадіокомпаній у багатоканальних телемережах забороняється вносити будь-які зміни в програму, крім випадків, визначених угодами з правовласниками аудіовізуальної продукції або передбачених законодавством України. Частина друга статті 23 цього ж Закону передбачає, що ліцензування мовлення іноземних телерадіоорганізацій забороняється. Відповідно, регулятивний вплив Національної ради з питань телебачення і радіомовлення та держави загалом тут істотно обмежений. Слід також мати на увазі, що Україна у 2008 році ратифікувала Європейську конвенцію про транскордонне телебачення<sup>379</sup>, стаття 4 якої, з посиланням на Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, зобов'язує держави-сторони гарантувати свободу приймання та не обмежувати ретрансляцію на своїй території програмних послуг, які відповідають умовам цієї Конвенції.

Щодо розуміння поняття «іноземний засіб масової інформації», то вітчизняне законодавство не надає чіткого та однозначного його визначення. Загальне регулювання статусу юридичних осіб та інших суб'єктів господарювання дає підстави виокремити основну ознаку для іноземного засобу масової інформації — це постійне місце знаходження за межами України та ведення діяльності за законодавством іншої юрисдикції (держави). Подібним чином стаття 5 Європейської конвенції про транскордонне телебачення визначає віднесення телемовників до юрисдикції певної держави.

Водночас слід мати на увазі, що засоби масової інформації, які діють на території України, проходять належні процедури державної ре-

<sup>379</sup> Європейська конвенція про транскордонне телебачення. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_444](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_444).

естрації<sup>380</sup> та, відповідно, підпадають під регулятивний вплив (контроль) органів державної влади України. Структура власності засобу масової інформації, визначення кінцевих бенефіціарів відповідних юридичних осіб та факторів вирішального впливу на їхню діяльність також повинні братися до уваги. Очевидно, зокрема, що іноземним має вважатися засіб масової інформації, заснований органом влади іноземної держави або фінансований з бюджету такої держави. Складніше з кваліфікацією приватних засобів масової інформації, де потрібна воля законодавця. У попередніх редакціях виборчих законів зазначена заборона прямо поширювалася на зареєстровані в Україні засоби масової інформації, в яких частка зарубіжної власності перевищувала 50 відсотків<sup>381</sup>. Виключення цього положення з Виборчого кодексу не сприяє більшій визначеності в цьому аспекті.

Більш складним є застосування заборони, встановленої коментованим положенням, до засобів масової інформації в розширеному розуміння поняття медіа відповідно до Рекомендації СМ/Rec(2011)7 Комітету Міністрів Ради Європи (див. коментар до статті 54 цього Кодексу). У цьому випадку поряд з регулюванням діяльності медіа та інтернет-провайдерів дуже важливим стає стимулювання відповідальної та законної поведінки суб'єктів виборчого процесу, які ведуть передвиборну агітацію.

14. Частина одинадцята коментованої статті передбачає заборону розміщення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу на пам'ятках архітектури, а також у місцях, де такі матеріали можуть перешкоджати безпеці дорожнього руху. Таке формулювання поширює регулятивний зміст цієї статті не тільки на передвиборну агітацію, але й на поширення будь-якої політичної реклами (в тому числі й відмінної від передвиборної агітації), а також на інформаційне забезпечення виборів.

Поняття «пам'ятка архітектури» безпосередньо законодавством не визначено. Відповідно до статті 1 Закону «Про охорону культур-

<sup>380</sup> Детальніше див.: Правила ведення Державного реєстру телерадіоорганізацій України, затверджено рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 28.11.2007 № 1709; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1709295-07>; Положення «Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації», затверджено наказом Міністерства юстиції України від 21.02.2006 № 12/5 (з змінами і доповненнями); URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-06#n16>.

<sup>381</sup> Див., наприклад, частину дев'янадцяту статті 74 Закону «Про вибори народних депутатів України» (в редакції 2019 року), який застосовується для регулювання проміжних виборів народних депутатів України до кінця поточного (IX) скликання. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

ної спадщини», пам'ятка культурної спадщини — об'єкт культурної спадщини, який занесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, або об'єкт культурної спадщини, який взято на державний облік відповідно до законодавства, що діяло до набрання чинності цим Законом. Водночас, відповідно до статті 2 зазначеного Закону, об'єкти архітектури як частковий випадок пам'ятки культурної спадщини — це окремі будівлі, архітектурні споруди, що повністю або частково збереглися в автентичному стані і характеризуються відзнаками певної культури, епохи, певних стилів, традицій, будівельних технологій або є творами відомих авторів. Отже, заборону, встановлену коментованим положенням у цій частині слід розуміти так, що розміщення зазначених матеріалів не допускається на будівлях та архітектурних спорудах, які віднесені до об'єктів культурної спадщини. Свідченням того, що відповідна будівля чи споруда віднесена до категорії пам'ятників культурної спадщини, є наявність на ній охоронної дошки, охоронного знаку чи іншого інформаційного напису чи позначки, які засвідчують цей факт (стаття 16 зазначеного Закону).

Щодо заборони розміщення передвиборної агітації в місцях, де такі матеріали можуть перешкоджати безпеці дорожнього руху, то йдеться не тільки про дорожню інфраструктуру (облаштування автомобільних доріг, вулиць, мостів, естакад, шляхопроводів, залізничних переїздів тощо) та транспортні засоби, але й безпосередньо про організацію дорожнього руху (дотримання правил дорожнього руху його учасниками). Таким чином, поширення матеріалів передвиборної агітації (та інших матеріалів, на які поширюється дія цієї частини) має обмежуватися комплексно і передбачати врахування низки факторів, що можуть спричинити порушення безпечних умов, передбачених Законом України «Про дорожній рух» та іншими актами законодавства.

Основним засобом поширення такого виду передвиборної агітації будуть носії зовнішньої реклами або ж інші аналогічні засоби, розміщені безпосередньо біля доріг, мостів, шляхопроводів тощо, що можуть використовуватися тільки на договірних засадах розповсюджувачів зовнішньої реклами з кандидатами, партіями (місцевими організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу. З огляду на це, відповідальність за порушення зазначеної заборони поширюватиметься як на виконавців (розповсюджувачів, розміщувачів) агітаційних матеріалів, так і на замовників.

15. Частина дванадцята коментованої статті доповнює вимоги частини першої цієї статті стосовно перешкоджання застосуванню адміністративного ресурсу у виборчому процесі (див. коментар вище).

Протидія використанню адміністративного ресурсу на виборах — традиційний аспект виборчого законодавства, але й водночас й чи не найбільш порушуваний аспект.

Венеційська комісія розуміє «адміністративні ресурси» як людські, фінансові, матеріальні, натуральні й інші нематеріальні ресурси, які використовують під час виборів виборні особи та публічні службовці завдяки своєму контролю над персоналом публічного сектору, фінансами, призначеннями та доступом до публічних об'єктів. Сюди також належать ресурси у формі престижу чи публічної значущості, які походять від статусу виборних осіб чи публічних службовців і які можуть надати політичну підтримку або іншу форму підтримки. Відповідно, зловживання адміністративними ресурсами охоплює використання приміщень та обладнання, а також людських ресурсів у державних органах, спрямоване на сприяння агітаційній діяльності посадових осіб<sup>382</sup>.

Частина дванадцята коментованої статті частково враховує відповідне розуміння адміністративних ресурсів і встановлює заборону на використання таких ресурсів у веденні передвиборної агітації кандидатами, які є посадовими особами органів влади. При цьому виокремлюються такі основні форми забороненого використання адміністративних ресурсів: залучення до агітації підлеглих осіб; використання для агітації матеріальних ресурсів (транспорт, устаткування, приміщення тощо); проведення агітації під час робочих заходів (наради, збори). Особливо слід звернути увагу на заборону залучення до агітації чи використання для іншої роботи, пов'язаної з агітацією, підлеглих їм за місцем служби осіб. Ця спеціальна норма узгоджується з відповідним положенням статті 8 Закону «Про державну службу», яка зобов'язує державного службовця виконувати накази (розпорядження) та доручення своїх керівників лише у випадку, якщо вони надані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

Коментоване положення охоплює чимало можливих форм зловживання, проте далеко не всі. З огляду на це та враховуючи вимоги принципів рівного виборчого права, вільних і чесних виборів, протидія зловживанню адміністративними ресурсами має сприйматися ширше.

---

<sup>382</sup> Venice Commission. Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (CDL-AD(2013)033), para. 12, 13. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e). Укр. переклад див.: Доповідь щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів (CDL-AD(2013)033). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 419–420.

По-перше, використання адміністративних ресурсів неприпустиме не тільки під час проведення передвиборної агітації, але й у всіх інших аспектах виборчого процесу (формування та розміщення «виборчого штабу»; підготовка, оформлення та подання документів; формування, адміністрування та витрачання коштів виборчих фондів, здійснення спостереження за перебігом виборчого процесу; отримання додаткової інформації тощо). По-друге, заборона використання адміністративного ресурсу має поширюватися не тільки на кандидатів, але й на будь-яких інших посадових осіб органів публічної влади, які можуть діяти в інтересах певної партії (місцевої організації партії), не будучи членами партії; політичних конкурентів (агітація проти); з корупційною метою тощо. По-третє, до уваги має братися контекст, зміст і обсяг здійснення владно-розпорядчих чи інших повноважень посадовими особами органів публічної влади. Адже в окремих випадках навіть здійснення звичних повноважень, проте скоординовано з передвиборними програмами чи виборчими обіцянками кандидатів, партій (місцевих організацій партій) може демонструвати ознаки зловживання адміністративними (владними) ресурсами та має бути визнане неприпустимим з відповідними юридичними наслідками.

На окрему увагу заслуговує проблема поширення категорії зловживання «адміністративними» (управлінськими) ресурсами не тільки на суб'єктів владних повноважень (органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування) та пов'язаних з ними суб'єктів (державні, комунальні підприємства, заклади, установи, організації, військові частини чи формування), але й на приватний сектор. Сьогодні масштаби діяльності, кількість співробітників і ресурсні можливості бізнесу значні й часто перевищують можливості державного (комунального) сектору. Щораз більше сфер, де раніше переважало функціонування державних і комунальних установ (освіта, охорона здоров'я), наповнюються суб'єктами приватного права, що повноцінно здійснюють відповідні функції (надають послуги). Природа і обсяг їх впливу в багатьох ситуаціях цілком може бути сумірними з аналогічними державними і комунальними підприємствами чи установами, а в окремих випадках навіть більшим. Попри це, обмеження використання управлінського тиску чи невиборчих ресурсів (які не включені і навряд чи можуть бути включеними до виборчих фондів) приватних компаній та корпорацій — досить важливе питання, хоча поки що до його регулювання не знайдено належних підходів як на національному рівні, так і на рівні міжнародних стандартів. Ці питання залишаються в площині етики і корпоративного регулювання, підпадаючи під дію державного регулятивного впливу тільки в

разі наявності підстав настання адміністративної чи кримінальної відповідальності.

16. Частина тринадцята коментованої статті змістовно практично повністю корелює з приписами стосовно поширення друкованих матеріалів передвиборної агітації (див. коментар до статті 53 цього Кодексу). Слід зазначити, що поширення таких вимог тільки на друковані матеріали передвиборної агітації — вкрай вузький підхід. Власне, й перелік інформації, що вимагається для зазначення, потребує коригування для того, щоб вона давала можливість повністю ідентифікувати замовника та джерело фінансування.

17. Частина чотирнадцята коментованої статті доповнює вимоги щодо обмеження строків передвиборної агітації та встановлення «часу тиші» (див. коментар до статті 52 цього Кодексу), вимагаючи припинення поширення матеріалів передвиборної агітації у будь-якій формі з часу закінчення передвиборної агітації.

Друге речення частини чотирнадцятої коментованої статті покладає обов'язок «зняття» агітаційних матеріалів (очевидно, розклеєних у різних місцях, у тому числі на стендах, призначених для розміщення матеріалів передвиборної агітації; див. коментар до статті 53 цього Кодексу) відповідними комунальними службами місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Юридична конструкція відповідного припису не надто вдала та наврод чи може бути реалізована на практиці у повному обсязі з кількох міркувань. По-перше, у тексті коментованого положення йдеться не тільки про друковані матеріали передвиборної агітації. Відповідно, термін «зняття» не може бути застосованим до інших засобів передвиборної агітації (наприклад, до публікацій у друкованих засобах масової інформації, поширення виборчих листівок, здійснення публічних закликів тощо). По-друге, формулювання «матеріали знімаються з 24 години останньої п'ятниці, що передує дню виборів чи дню повторного голосування» означає, що виконання відповідних дій, яке не є одномоментним і повинно тривати певний час, може розпочатися лише з 24 години, тобто *після закінчення* передвиборної агітації, вже в «час тиші», внаслідок чого протягом певного часу агітаційні матеріали будуть розміщені і в «час тиші»; отже, це положення некоректне. По-третє, зобов'язання «відповідних служб» вчиняти такі дії проблемне з огляду на те, що їхні організаційні можливості досить обмежені. Нарешті, значна частина поширених матеріалів передвиборної агітації



розміщена на носіях зовнішньої реклами на договірній основі, і «зняття» таких матеріалів відповідними службами може порушувати право власності або ж бути надмірним втручанням у господарську діяльність.

З огляду на зазначене, коментоване положення слід тлумачити таким чином, що відповідні комунальні служби місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування повинні безпосередньо зняти матеріали передвиборної агітації в місцях (на стендах, дошках оголошень), виділених місцевими органами влади для розміщення матеріалів передвиборної агітації, а також вжити заходів (у межах своїх повноважень) для зняття матеріалів передвиборної агітації, яка була розміщена на території відповідної громади на договірних засадах. Водночас суб'єкти виборчого процесу, які розміщують передвиборну агітацію на носіях зовнішньої реклами та інших засобах, повинні передбачити у відповідних договорах суб'єкта, відповідального за припинення агітаційних активностей у визначений Виборчим кодексом строк.

Інший важливий аспект коментованого положення — реагування органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на випадки незаконного розміщення матеріалів передвиборної агітації. Ці органи, безумовно, повинні вжити заходів для припинення таких протиправних дій незалежно від суб'єкта їх вчинення. Разом з тим слід враховувати, що до повноважень таких органів та служб не належить надання правової оцінки агітаційних матеріалів, і в разі сумніву щодо належності матеріалів до передвиборної агітації вони мали б звертатися до уповноважених законом органів щодо надання належної правової оцінки. Цими органами можуть бути відповідні виборчі комісії. Таку позицію займають й суди в спорах щодо примусового демонтажу матеріалів передвиборної агітації<sup>383</sup>.

Порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях може мати наслідком притягнення до адміністративної відповідальності (стаття 212<sup>14</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення); відповідно до статті 255 Кодексу про адміністративні правопорушення, протокол про таке адміністративне правопорушення уповноважені складати посадові особи органів Національної поліції. Крім того, в окремих випадках може бути застосована стаття 152 Кодексу про адміністративні

<sup>383</sup> Див., наприклад: Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 24 жовтня 2020 року, справа № 367/6756/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92382509>.

правопорушення, яка встановлює відповідальність за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів.

18. Частина п'ятнадцята та шістнадцята коментованої статті також спрямовані на обмеження використання адміністративного (владного) ресурсу під час виборів.

Частина п'ятнадцята встановлює заборону використання приміщень, у яких розташовуються органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, для проведення заходів передвиборної агітації. Слід зауважити, що йдеться саме про приміщення, а не будівлі загалом. Наприклад, не повинно сприйматися як порушення цієї заборони використання актові зали будинку культури в сільській місцевості у випадку, якщо одне з приміщень у цій же будівлі займає один з виконавчих органів відповідної сільської ради.

Заборона, встановлена частиною шістнадцятою коментованої статті, має дещо ширший зміст. Коментоване положення забороняє розміщення агітаційних матеріалів та політичної реклами як на будинках, так і в приміщеннях, і не лише органів влади, але й підприємств, установ і організацій державної та комунальної власності. Зокрема, не можуть бути розміщені такі матеріали в пенсійних органах, органах соціального захисту, які часто відвідують виборці відповідних категорій, у закладах освіти, культури чи охорони здоров'я. Таким чином, приміщення залу в сільському будинку культури, який перебуває в комунальній власності, може бути використане на договірній основі для зустрічі кандидатів з виборцями, однак у ньому та на відповідному будинку зовні не можуть бути розміщені матеріали передвиборної агітації.

19. Заборона розміщення матеріалів передвиборної агітації на зовнішній поверхні та всередині транспортних засобів громадського користування, на об'єктах транспортної інфраструктури та супутніх об'єктах і предметах та з використанням засобів сповіщення пасажирів та інформаційних табло спрямована принаймні на дві різні цілі.

По-перше, така заборона повинна зменшити інформаційний тиск передвиборної агітації на відвідувачів відповідних транспортних об'єктів і споживачів транспортних послуг. Користування транспортом та транспортними терміналами передбачає відносно тривале перебування людей у таких приміщеннях чи транспортних засобах; відповідно, розміщення в них чи розповсюдження через засоби сповіщен-

ня передвиборної агітації може створити ситуацію безальтернативного сприйняття певної інформації агітаційного змісту. Важливим фактором є також суттєва залежність транспортної інфраструктури від органів державної влади та органів місцевого самоврядування; зазначена заборона запобігає, в тому числі, використанню відповідних форм адміністративного ресурсу чи інших порушень принципу рівного виборчого права.

Інша мета, яку переслідує заборона розміщення агітаційних матеріалів на зовнішній поверхні транспортних засобів громадського користування, пов'язана з тим, що такі агітаційні матеріали неминуче відволікатимуть увагу водіїв транспортних засобів та інших учасників дорожнього руху, що підвищувало б імовірність небезпечних дорожно-транспортних пригод.

20. Частиною вісімнадцятою коментованої статті передбачено обов'язок Центральної виборчої комісії, окружної або територіальної виборчої комісії надсилати до правоохоронних органів заяви чи інші повідомлення (у тому числі скарги) щодо порушень, що мають ознаки вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення. Хоча Центральна та інші виборчі комісії не уповноважені розглядати скарги на порушення абсолютної більшості заборон та обмежень, встановлених коментованою статтею (див. коментар до статті 65 цього Кодексу), звернення до правоохоронних органів є певним, хоча й не надто ефективним, способом реагування на виявлені порушення.

Слід наголосити, що коментоване положення в його актуальному формулюванні стосується не тільки порушень порядку ведення передвиборної агітації чи заборон, встановлених коментованою статтею. Фактично, йдеться про будь-які діяння, які мають ознаки кримінального чи адміністративного правопорушення; буквально прочитання цього припису навіть не обмежує його виборчими праводіносинами. Тому виглядає, що таке повноваження виборчих комісій може поширюватися, наприклад, на порушення антикорупційного, податкового, цивільного законодавства чи законів інших галузей. Зазначене положення необхідно уточнити і конкретизувати. Оскільки воно стосується не обмежень проведення передвиборної агітації, а повноважень виборчих комісій, видається більш доцільним включення відповідного припису до статей, що регулюють загальні питання організації діяльності та повноваження виборчих комісій.

## Розділ IX. ОФІЦІЙНІ СПОСТЕРІГАЧІ

Офіційні спостерігачі — важливі суб'єкти виборчого процесу, оскільки уповноважені здійснювати публічний контроль за дотриманням виборчого законодавства всіма, хто залучений тим чи іншим чином до перебігу виборів. Спостереження за виборами — особлива функція публічного контролю за правомірністю перебігу виборчого процесу, яка полягає в праві доступу суб'єктів, уповноважених на спостереження, до всіх дій і рішень, пов'язаних з виборчим процесом, та можливості їх оскарження. Спостереження, поєднане з правом на оскарження правопорушень, стало ефективним засобом боротьби за дотримання законного характеру виборів, проти зловживань, фальсифікацій та інших виборчих правопорушень.

Європейські стандарти демократичних виборів відносять спостереження до процесуальних гарантій дотримання основних засад виборчого права<sup>384</sup>; саме в цьому сенсі можна стверджувати, що спостереження — засіб сприяння реалізації принципу чесних (справедливих) виборів. Зокрема, Венеційська комісія підкреслила, що в сучасних умовах наголос слід робити не лише на виборчих правах, а й на виборах у цілому. Демократичні вибори вимагають загального виборчого права, прямих виборів, таємного голосування, однак цього недостатньо: без справжнього плюралізму, багатопартійності, свободи не брати участі у виборах, без спостереження за виборами право голосу можна вважати позбавленим сенсу в контексті демократії, оскільки вибори можуть бути фальсифікованими<sup>385</sup>.

---

<sup>384</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи і Пояснювальна доповідь (CDL-AD (2002) 023rev2-cor); пункт II.3.2; розділ II.3.2 Пояснювальної доповіді; URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr). Див. також: Venice Commission. Report on an Internationally Recognised Status of Election Observers (CDL-AD(2009)020rev); URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)020rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)020rev-e). Укр. переклад див.: Доповідь про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах (CDLAD(2009)020rev). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 260—283.

<sup>385</sup> Venice Commission. Opinion on the draft ACEEEO Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms (CDL-AD(2004)010); URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)010-e); укр. переклад див.: Висновок щодо

Правові норми, які регулюють статус (права та обов'язки) офіційних спостерігачів, порядок їх номінації та їхньої діяльності у виборчому процесі, становлять правовий інститут спостереження за виборами — складову виборчого права. Інститут спостереження за виборами забезпечує публічність та відкритість виборчого процесу, чесність і справедливість характеру виборів.

Вітчизняне виборче законодавство традиційно забезпечує широкі можливості спостереження за виборами, надаючи відповідні права основним суб'єктам виборчого процесу — кандидатам та суб'єктам їх номінації — як безпосередньо, так і через їх законних представників у виборчому процесі — довірених осіб кандидатів, уповноважених осіб партій (на місцевих виборах — організацій партій), а також передбачивши право основних конкурентних суб'єктів виборчого процесу (партій, кандидатів) призначати офіційних спостерігачів. Поряд з таким спостереженням, здійснюваним зацікавленими суб'єктами, передбачена можливість незалежного (від конкурентних суб'єктів) публічного спостереження, здійснюваного офіційними спостерігачами, призначеними громадськими організаціями, а також моніторингу виборів з боку міжнародних спостерігачів, які оцінюють виборчий процес з точки зору дотримання міжнародно визнаних стандартів демократичних виборів.

Отже, Виборчий кодекс розрізняє три категорії офіційних спостерігачів за виборами: спостерігачі від кандидатів, політичних партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу («партійні», або зацікавлені спостерігачі), спостерігачі від громадських організацій, яким надано дозвіл мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах (громадські, або незалежні спостерігачі) та офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій (міжнародні спостерігачі). Статус спостерігачів, які належать до цих трьох категорій, а також характер і цілі їхньої діяльності дещо відмінні. Перші дві категорії спостерігачів мають однаковий обсяг повноважень у виборчому процесі; їх можна об'єднати в більш загальну категорію внутрішніх (національних) спостерігачів; міжнародні спостерігачі мають інший статус з обмеженими повноваженнями.

Коментований розділ Книги першої «Загальна частина» закріплює основні засади інституту спостереження, а також регулює більш детально дві категорії офіційних спостерігачів — громадських («незалеж-

---

проекту Конвенції АОВЦСЄ про виборчі стандарти, виборчі права і свободи (CDL-AD(2004)010). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 181–201.

них») спостерігачів, номінованих громадськими організаціями, до статутних цілей діяльності яких належить спостереження за виборами, та міжнародних спостерігачів, які є представниками іноземних держав та міжнародних організацій.

Проте цей Розділ не містить уніфікованого визначення обсягу повноважень щодо спостереження за виборами; порядок номінації та повноваження щодо здійснення спостереження представниками кандидатів та політичних партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, у тому числі номінованими ними офіційними спостерігачами, містяться у книгах другій (статті 109–112), третій (статті 165–167) та четвертій (статті 236, 238, 239). При цьому в зазначених статтях багато положень повторюється або дослівно, або з мінімальними уточненнями, що породжує думку про недостатню уніфікацію відповідних норм, які можна було б розмістити в Загальній частині Кодексу.

### **Стаття 58. Офіційні спостерігачі**

*1. У виборчому процесі можуть брати участь офіційні спостерігачі від кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, від громадських організацій, яким у порядку, встановленому цим Кодексом, надано дозвіл мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах.*

*Офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій можуть вести спостереження за ходом виборчого процесу. Офіційний спостерігач від іноземних держав та міжнародних організацій не є суб'єктом виборчого процесу.*

*2. Право суб'єкта виборчого процесу мати офіційних спостерігачів визначається цим Кодексом для кожного типу виборів.*

*3. Офіційним спостерігачем може бути виборець (крім офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій). Офіційним спостерігачем не може бути:*

*1) особа, яка є громадянином (підданим) держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом;*

*2) особа, пропозиції стосовно якої ініційовано або внесено державою, визнаною Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом;*

*3) член виборчої комісії;*

*4) посадова або службова особа органу виконавчої влади, органів прокуратури або суду, правоохоронних органів, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування;*

*5) військовослужбовець, поліцейський, співробітник Служби безпеки України, особа рядового чи начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України;*

*6) особа, яка проходить альтернативну (невійськову) службу;*

7) особа, яка має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян чи корупційного кримінального правопорушення, що не погашена або не знята в установленому законом порядку.

4. Повноваження офіційних спостерігачів починаються з дня їх реєстрації відповідною виборчою комісією у порядку, передбаченому цим Кодексом, і припиняються після офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) Центральною виборчою комісією, територіальною виборчою комісією результатів відповідних виборів, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

У разі проведення повторного голосування офіційні спостерігачі на відповідних виборах продовжують здійснювати свої повноваження під час організації підготовки та проведення повторного голосування, їхні повноваження припиняються після офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) результатів відповідних виборів.

5. Офіційний спостерігач від суб'єкта виборчого процесу, громадської організації здійснює спостереження за виборами у межах відповідного територіального округу, в якому він зареєстрований як спостерігач. Офіційний спостерігач від громадської організації, зареєстрований Центральною виборчою комісією, здійснює спостереження за виборами на всій території загальнодержавного округу.

6. Виборча комісія, яка зареєструвала офіційного спостерігача, може достроково припинити його повноваження у разі встановлення фактів грубого або систематичного порушення ним Конституції України та законів України. Про припинення повноважень офіційного спостерігача приймається мотивоване рішення.

7. Повноваження офіційного спостерігача від партії (організації партії), кандидата, висунутого партією (організацією партії), вважаються припиненими з моменту втрати відповідною партією (організацією партії) статусу суб'єкта виборчого процесу.

1. Коментована стаття встановлює деякі загальні положення, які стосуються офіційного спостереження за виборами.

Частина перша коментованої статті визначає категорії офіційних спостерігачів, які можуть здійснювати спостереження (моніторинг) виборчого процесу. Абзац перший коментованого положення визначає внутрішніх (національних) спостерігачів, а абзац другий — міжнародних.

Внутрішні спостерігачі, відповідно до коментованого положення, поділяються на дві категорії:

- офіційні спостерігачі від конкурентних суб'єктів виборчого процесу — кандидатів, політичних партій або їхніх місцевих організацій;
- офіційні спостерігачі від громадських організацій, яким у порядку, встановленому цим Кодексом, надано дозвіл мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах.

Стосовно цих двох категорій спостерігачів законодавець вживає формулювання «можуть брати участь у виборчому процесі»; тим самим наголошується, що спостерігачі цих двох категорій володіють власною виборчо-процесуальною правосуб'єктністю, тобто мають статус суб'єкта виборчого процесу (див. коментар до статті 22 цього Кодексу).

Абзац другий частини першої коментованої статті визначає іншу категорію — офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій (міжнародні спостерігачі); стосовно них застосовано формулювання «можуть вести спостереження за ходом виборчого процесу». Таким формулюванням підкреслюється становище міжнародних спостерігачів, які здійснюють моніторинг виборчого процесу, перебуваючи поза ним, і не мають власної виборчо-процесуальної правосуб'єктності (див. коментар до статті 59 цього Кодексу).

2. Частина друга коментованої статті закріплює *право* суб'єкта виборчого процесу мати офіційних спостерігачів. Зазначене право слід розглядати як похідне виборче право, пов'язане з певним виборчо-процесуальним статусом. Конкретизація суб'єктів виборчого процесу, які наділені таким правом, залежить від типу виборів, у зв'язку з чим коментоване положення в цій частині має бланкетний характер (див. коментарі до статей 112, 167, 239 цього Кодексу). Однак загалом такі суб'єкти виборчого процесу визначені частиною першою коментованої статті: це кандидати, зареєстровані для участі у відповідних виборах, та політичні партії (місцеві організації партій), які висунули кандидатів на цих виборах. Отже, право мати офіційних спостерігачів, закріплене коментованим положенням, є пов'язаним (похідним) з пасивним виборчим правом, якщо йдеться про кандидатів, або номінаційним виборчим правом — у випадку суб'єктів висунування кандидатів (див. коментар до статті 12 цього Кодексу). Отже, зазначене право належить конкурентним суб'єктам виборчого процесу, які не лише реалізують свої права (пасивне чи номінаційне виборче право), але й мають законний інтерес домагатися обрання на виборах (свого безпосередньо або висунутих відповідним суб'єктом кандидатів). Таким чином, номіновані зазначеними суб'єктами офіційні спостерігачі становлять категорію «зацікавлених» («партійних») спостерігачів.

Закріплення цієї правової можливості саме як права дуже важливе: це означає, по-перше, неможливість заборонити такому суб'єктові призначення офіційних спостерігачів на власний розсуд і, по-друге, рівність можливостей таких суб'єктів номінувати спостерігачів; звідси також випливає обов'язок уповноваженого суб'єкта зареєструвати (а по суті визнати) номінованих офіційних спостерігачів за умови дотри-



мання суб'єктом номінації встановлених вимог (див. коментарі до статей 112, 167, 239 цього Кодексу).

Конкурентні суб'єкти виборчого процесу не єдині суб'єкти, яким належить право номінувати спостерігачів; як зазначено в частині першій цієї ж статті (див. коментар вище), альтернативними суб'єктами є громадські організації, до статутних цілей яких належить спостереження за виборчим процесом.

Право номінувати офіційних спостерігачів належить до тих прав, які при своїй реалізації мають бути узгоджені з правом іншого суб'єкта; у цьому випадку — з правом бути офіційним спостерігачем (здійснювати спостереження) на виборах.

3. Частина третя коментованої статті закріплює суб'єктивне право, асоційоване з правом мати спостерігачів, — право бути офіційним спостерігачем (вести спостереження на виборах). Коментоване положення визначає суб'єктом цього права виборця; у зв'язку з цим застерігається, що це право не передбачає можливості бути міжнародним спостерігачем на виборах, які проводяться в Україні. Отже, загальний суб'єкт права бути спостерігачем від іноземної держави чи міжнародної організації коментованим положенням не визначається.

Право здійснювати спостереження за проведенням відповідних виборів віднесене до прав виборців на участь у виборчому процесі, пов'язаних з правом голосу (див. коментар до статті 9 цього Кодексу), яке слід розуміти в статусному сенсі (див. коментар до статті 8 цього Кодексу). Як і інші суб'єктивні права, похідні від статусу виборця, таке право підлягає додатковим обмеженням: не кожен виборець за статусом має право стати офіційним спостерігачем. Водночас слід зазначити, що деякі обмеження, встановлені частиною третьою, стосуються не виборців (або не лише виборців) — суб'єктів права бути спостерігачами, а обмежують можливості деяких осіб бути міжнародними спостерігачами на виборах в Україні.

Пункт 1 частини третьої коментованої статті забороняє мати статус офіційного спостерігача особам, які мають громадянство (підданство) держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом. Такою державою-окупантом та державою-агресором, визнаною Верховною Радою України, сьогодні є Російська Федерація<sup>386</sup>.

<sup>386</sup> Російська Федерація визнана Верховною Радою України як держава-агресор у Зверненні до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу

Зазначене обмеження передусім стосується осіб, які могли б стати міжнародними офіційними спостерігачами; у такому сенсі це обмеження стосується дій Центральної виборчої комісії щодо акредитації міжнародних спостерігачів на виборах в Україні (див. коментар до статті 59 цього Кодексу).

Водночас слід мати на увазі, що, відповідно до пункту 1 статті 2 Закону «Про громадянство України», Україна визнає громадянами України осіб, які, крім громадянства України, мають громадянство іншої держави. Виходячи з такого розуміння, особи з подвійним громадянством (України та іншої держави), які відповідають вимогам статті 70 Конституції, в Україні вважаються виборцями. Однак пункт 1 частини третьої коментованої статті за своїм змістом позбавляє такого виборця права бути «внутрішнім» офіційним спостерігачем, якщо він має одночасно громадянство держави-агресора чи держави-окупанта.

Водночас пункт 2 коментованого положення безпосередньо стосується виключно міжнародних спостерігачів і обмежує можливість акредитації такого спостерігача в Україні (див. коментар до статті 59 цього Кодексу).

Обмеження, щодо громадян (підданих) держави-окупанта та осіб, щодо яких такою державою внесено пропозиції здійснення функцій міжнародних спостерігачів, пояснюються тим, що згадані особи можуть використати статус спостерігачів для цілей фальсифікованих негативних оцінок виборів в Україні та підриву довіри до них як складової ведення гібридної війни проти нашої держави.

Подальші обмеження права здійснювати спостереження на виборах, встановлені частиною третьою коментованої статті, типові для виборчих прав, похідних від статусу виборця, зокрема права бути членом виборчої комісії (щодо їх детального розгляду див. коментар до статті 34 цього Кодексу).

Обмеження права бути спостерігачем, встановлене пунктом 3 коментованого положення, — наслідок загальної заборони щодо одночасного здійснення двох взаємно несумісних виборчо-процесуальних

---

про визнання Російської Федерації державою-агресором, затвердженням Постановою Верховної Ради України від 27 січня 2015 року № 129-VIII; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129-19>. Верховна Рада України визнала Російську Федерацію державою-окупантом частини території України у Заяві «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків», схваленій Постановою Верховної Ради України від 21 квітня 2015 року № 337-VIII; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/337-19>. Ці визнання закріплені в Законі «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

статусів і впливає з обмежень іншого похідного виборчого права — права бути членом виборчої комісії (див. коментар до статті 34 цього Кодексу). Як і спостерігачі, члени комісій виконують свої функції та повноваження у виборчому процесі, що унеможлиблює паралельне їх виконання, особливо під час проведення голосування та підрахунку голосів виборців.

Обмеження, зазначені в пунктах 4–6 частини третьої коментованої статті, впливають із статусу офіційного спостерігача і функцій, які він має здійснювати. Зазначені посадові та службові особи (щодо цих категорій див. коментар до статті 34 цього Кодексу) потенційно можуть використовувати свій службовий статус для протиправного впливу на членів виборчих комісій та виборців. У зв'язку з цим неприпустима його адміністративна підпорядкованість чи підлеглість іншим посадовим чи службовим особам. Іншими словами, такою заборонаю законодавець скорочує можливість використання так званого «адміністративного ресурсу», що було б порушенням принципу рівного виборчого права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу) та вимоги неупередженості (нейтральності) суб'єктів владних повноважень щодо виборчого процесу (див. коментар до статті 21 цього Кодексу).

Пункт 7 коментованого положення застосовує до права бути офіційним спостерігачем різновид морального цензу — «ценз законослухняності», який обмежує зазначене право з підстав судимості (див. коментар до статті 34 цього Кодексу). Природним обґрунтуванням цього цензу стосовно права бути спостерігачем є неприпустимість здійснення публічного контролю за законністю перебігу виборчого процесу (основна функція спостереження за виборами) особами, які мають серйозний конфлікт з законом, зокрема у зв'язку з вчиненням виборчих злочинів (див. коментар до статті 19 цього Кодексу).

4. Частина четверта коментованої статті встановлює регулярний строк повноважень офіційного спостерігача.

Відповідно до абзацу першого частини четвертої, повноваження офіційного спостерігача починаються з дня його реєстрації відповідною виборчою комісією.

Зазначене положення потребує двох роз'яснень. По-перше, оскільки початок повноважень пов'язується з *реєстрацією* офіційного спостерігача, йдеться про категорію внутрішніх (як партійних, так і громадських) спостерігачів (див. коментарі до статей 60, 112, 167, 239 цього Кодексу), бо міжнародні спостерігачі внаслідок особливості свого статусу проходять *акредитацію* Центральною виборчою комісією (див. коментар до статті 59 цього Кодексу). По-друге, формулювання «з дня реєстрації» слід ви-

знати неточним, оскільки в день реєстрації, однак до прийняття рішення відповідною виборчою комісією, майбутній офіційний спостерігач ще не може здійснювати своїх повноважень. Тому більш коректним був би вираз «з моменту прийняття рішення про реєстрацію».

Припинення повноважень офіційного спостерігача пов'язується з днем офіційного оприлюднення (оголошення) уповноваженою виборчою комісією результатів відповідних виборів (див. коментарі до статей 129, 187, 282 цього Кодексу). У цьому контексті поняття «результати виборів» слід розуміти в дещо розширеному сенсі: воно охоплює не лише випадок визначення осіб, обраних за результатами голосування, але й випадок визнання виборів нерезультативними, що має наслідком призначення нових (повторних) виборів (див. коментарі до статей 76, 194 цього Кодексу). Доцільно зауважити, що, з огляду на повноваження публічного контролю законності виборів та можливість оскарження виявлених правопорушень офіційними спостерігачами, більш послідовним було б пов'язати закінчення повноважень спостерігачів із закінченням виборчого процесу відповідних виборів — через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення (оголошення) результатів відповідних виборів (див. коментарі до статей 79, 137, 196 цього Кодексу).

Коментоване положення містить застереження, що цим Кодексом можуть бути передбачені окремі випадки альтернативного регулювання припинення повноважень офіційних спостерігачів. Зокрема, абзац другий частини четвертої коментованої статті уточнює, що призначення повторного голосування саме по собі не є підставою для припинення повноважень офіційних спостерігачів, зареєстрованих на відповідних виборах; їхні повноваження припиняються у строк, встановлений абзацом першим частини четвертої коментованої статті. Однак при цьому залишається неясним, чи продовжуються повноваження офіційних спостерігачів від кандидатів, які не включені до виборчого бюлетеня для повторного голосування, або від партій, які висунули таких кандидатів (див. коментар нижче).

Подальші положення визначають деякі інші винятки з цих приписів.

5. Частина п'ята коментованої статті визначає територіальні межі повноважень офіційних спостерігачів. Оскільки визначення території повноважень пов'язується з реєстрацією спостерігачів, ці приписи стосуються внутрішніх (партійних і громадських), а не міжнародних спостерігачів.

Під час загальнодержавних виборів окружні виборчі комісії реєструють спостерігачів від кандидатів на пост Президента України та від

політичних партій — суб'єктів відповідного виборчого процесу (див. коментарі до статей 112, 167 цього Кодексу), а також спостерігачів від громадських організацій (див. коментар до статті 60 цього Кодексу); їхні повноваження здійснюються в межах того територіального виборчого округу, в межах якого здійснює свої повноваження окружна виборча комісія, яка їх реєструє.

Хоча прямо цього не зазначено, коментоване положення не може бути поширене на місцеві вибори, офіційні спостерігачі на яких реєструються відповідною територіальною виборчою комісією, а їхні повноваження поширюються на вибори, підготовку і проведення яких організує ця виборча комісія, у територіальних межах, у яких проводяться ці вибори (див. коментар до статті 239 цього Кодексу).

Друге речення частини п'ятої передбачає можливість існування під час загальнодержавних виборів офіційних спостерігачів від громадських організацій, повноваження яких поширюються на всю територію загальнодержавного округу; таких спостерігачів реєструє Центральна виборча комісія.

Відзначимо неточність формулювання другого речення частини п'ятої коментованої статті: спостерігачів від громадських організацій у закордонному виборчому окрузі реєструє також Центральна виборча комісія, яка здійснює повноваження окружної виборчої комісії цього округу (див. коментар до статті 60 цього Кодексу). Однак повноваження такого спостерігача поширюються лише на закордонний виборчий округ.

6. Частина шоста коментованої статті встановлює можливість дострокового припинення повноважень офіційного спостерігача. Підставою для такого заходу визначено встановлені факти грубого або систематичного порушення спостерігачем Конституції та законів України. Суб'єктом прийняття такого рішення визначено виборчу комісію, яка зареєструвала офіційного спостерігача.

Слід зауважити, що коментоване положення не відповідає принципам юридичної визначеності та легітимних очікувань через свою нечіткість, оскільки недостатньо чітко визначає підстави і порядок дострокового припинення повноважень офіційного спостерігача.

По-перше, згадка про реєстрацію дозволяє тлумачити цей припис як такий, що стосується лише внутрішніх, а не міжнародних спостерігачів. Однак Центральна виборча комісія своєю постановою поширила таку можливість на дострокове припинення повноважень міжна-

родного спостерігача<sup>387</sup>, який не реєструється, а акредитується за поданням іноземної держави чи міжнародної організації (див. коментар до статті 59 цього Кодексу).

По-друге, неясно, чи підставою для застосування такої санкції, характерної для виборчого права, може бути порушення положень Конституції та законів, які регулюють *виборчі* правовідносини, чи *будь-яких* положень законодавства України. Неясно, зокрема, чи може бути підставою для дострокового припинення повноважень офіційного спостерігача грубе порушення трудового законодавства, наприклад прогул за місцем основної роботи, чи грубе порушення правил дорожнього руху, що спричинило дорожню пригоду з тяжкими наслідками.

По-третє, не визначено, який суб'єкт (чи які суб'єкти) уповноважений встановлювати факти порушення спостерігачем Конституції та законів України: чи це має зробити комісія, яка на цій підставі припиняє повноваження спостерігача, чи інші суб'єкти (інша виборча комісія чи суд), тим більше коли йдеться про систематичні (тобто неодноразові) порушення.

По-четверте, не встановлено ніяких критеріїв для оцінки правопорушення, вчиненого офіційним спостерігачем, як грубого. Нагадаємо, що перешкоджання роботі виборчої комісії під час її засідання передбачає можливість прийняття комісією рішення про позбавлення офіційного спостерігача права бути присутнім на конкретному засіданні комісії, а не позбавлення його повноважень (див. коментар до статті 36 цього Кодексу).

Нарешті, не визначено критерію прийняття рішення про припинення повноважень офіційного спостерігача; це питання виникає у зв'язку з тим, що рішення про позбавлення права спостерігача бути присутнім на засіданні комісії приймається кваліфікованою більшістю голосів членів комісії — не менш як двома третинами від її складу. З огляду на важливість ролі офіційних спостерігачів під час виборів більш серйозна санкція, якою є дострокове припинення повноважень офіційного спостерігача, не може прийматися простою більшістю членів комісії.

Нечіткий і недостатньо визначений зміст припису частини шостої коментованої статті може бути використаний для зловживань і маніпуляцій, створення перешкод для повноцінного та відповідального спостереження за виборами. Цей недолік коментованого положення потребує істотної уваги законодавця.

<sup>387</sup> Див. пункт 3.1 Порядку акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 28 серпня 2020 року № 205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0205359-20>.

Оскільки право здійснювати спостереження належить виборцеві, дострокове позбавлення повноважень офіційного спостерігача може бути оскаржене до суду (див. коментар до статті 64 цього Кодексу). У зв'язку з цим важлива вимога, щоб рішення виборчої комісії про дострокове припинення повноважень офіційного спостерігача було належно мотивованим. Обґрунтованість цієї мотивації має бути предметом оцінки суду в разі оскарження такого рішення.

7. Частина сьома коментованої статті встановлює, що в разі втрати політичною партією (на загальнодержавних виборах) чи організацією партії (на місцевих виборах) статусу суб'єкта виборчого процесу одночасно припиняються повноваження офіційного спостерігача від такої партії (організації партії) або від кандидата, висунутого цією партією (організацією партії).

Взагалі кажучи, логічно вимагати, щоб «партійні» спостерігачі припиняли свої повноваження в разі втрати суб'єктом їх номінації виборчо-процесуальної правосуб'єктності. Однак коментований припис слід визнати недостатньо визначеним з кількох підстав.

По-перше, коментований Кодекс передбачає можливість втрати партією (організацією партії), яка висунула кандидатів і внаслідок цього набула виборчо-процесуальної правосуб'єктності, статусу суб'єкта виборчого процесу лише у двох випадках — у разі відмови в реєстрації всіх висунутих нею кандидатів або в разі скасування реєстрації всіх висунутих нею кандидатів на відповідних виборах (див. коментар до статті 22 цього Кодексу). У першому випадку партія (місцева організація партії) чи висунутий нею кандидат (кандидати) не встигає номінувати офіційних спостерігачів, тому не може бути мови про припинення їхніх повноважень. У другому випадку статус партії (місцевої організації партії) як суб'єкта виборчого процесу вторинний відносно статусу зареєстрованих кандидатів, висунутих нею, а отже і втрата статусу має вторинний характер і є наслідком скасування реєстрації кандидатів. Таким чином, припинення повноважень спостерігачів, номінованих партією (організацією партії), може бути наслідком втрати нею статусу суб'єкта виборчого процесу; однак припинення повноважень спостерігача, номінованого кандидатом, може бути наслідком лише скасування його реєстрації, а не втрати партією виборчо-процесуальної правосуб'єктності.

По-друге, перенесення акценту на статус партії (організації партії) — суб'єкта висування кандидатів не надає відповіді щодо продовження чи припинення повноважень офіційних спостерігачів, номінованих кандидатом-самовисуванцем, у разі скасування його реєстрації.

За аналогією слід було б встановити, що повноваження спостерігачів від кандидата, реєстрація якого скасована, припиняється незалежно від способу висування цього кандидата.

Нарешті, коментоване положення не надає відповіді на запитання, чи припиняються повноваження офіційних спостерігачів у разі призначення повторного голосування, якщо вони були номіновані кандидатами, не включеними до виборчого бюлетеня для повторного голосування. Такі кандидати втрачають статус суб'єкта виборчого процесу з моменту призначення повторного голосування. Чітка відповідь на це питання необхідна з огляду на припис абзацу другого частини четвертої коментованої статті (див. коментар вище), який би мав узгоджуватися з логікою частини сьомої коментованої статті.

### **Стаття 59. Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій**

*1. Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій акредитуються Центральною виборчою комісією. Пропозиції щодо їх акредитації подаються до Центральної виборчої комісії не пізніше як за сім днів до дня голосування на загальнодержавних виборах та не пізніше як за десять днів до дня голосування на місцевих виборах безпосередньо або через Міністерство закордонних справ України. Порядок акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій визначається Центральною виборчою комісією.*

*2. Громадяни України не можуть бути акредитовані як офіційні спостерігачі від іноземних держав чи міжнародних організацій. Громадяни України або іноземці чи особи без громадянства, які володіють українською мовою, можуть супроводжувати акредитованих офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на території виборчих дільниць та під час засідань виборчих комісій виключно для виконання функцій перекладача (не більше однієї особи з кожним офіційним спостерігачем).*

*3. Рішення про акредитацію офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій приймається Центральною виборчою комісією не пізніше як за п'ять днів до дня голосування.*

*4. Центральна виборча комісія видає офіційним спостерігачам від іноземних держав, міжнародних організацій посвідчення за встановленою нею формою.*

*5. Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій здійснюють свої повноваження на території України.*

*6. Офіційний спостерігач від іноземної держави, міжнародної організації має право:*

*1) бути присутнім на зустрічах кандидатів, їх довірених осіб, представників, уповноважених осіб партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу з виборцями, на передвиборних зборах, мітингах, засіданнях виборчих комісій;*

*2) ознайомлюватися з матеріалами передвиборної агітації;*



3) бути присутнім із дотриманням вимог цього Кодексу на засіданнях, перебувати у приміщеннях дільничних, окружних, територіальних виборчих комісій, спостерігати з будь-якої відстані за діями членів виборчої комісії, у тому числі під час видачі виборчих бюлетенів виборцям, підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування, не заважаючи при цьому членам виборчої комісії фізично;

4) здійснювати фото-, відеозйомку та аудіозапис без порушення при цьому таємниці голосування виборців;

5) після проведення виборів висловлювати свої пропозиції щодо організації проведення відповідних виборів та вдосконалення законодавства України з урахуванням міжнародного досвіду, проводити прес-конференції з додержанням вимог законодавства України;

6) утворювати разом з іншими спостерігачами від іноземних держав, міжнародних організацій тимчасові групи спостерігачів для координації їхньої діяльності в межах повноважень, передбачених цим Кодексом;

7) отримувати копії протоколів, інших документів у випадках, передбачених цим Кодексом.

7. Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій здійснюють спостереження за виборчим процесом самостійно і незалежно з урахуванням обмежень, встановлених частиною десятою цієї статті.

8. Міністерство закордонних справ України, інші органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та виборчі комісії повинні сприяти офіційним спостерігачам від іноземних держав, міжнародних організацій у здійсненні ними своїх повноважень.

9. Фінансове і матеріальне забезпечення діяльності офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій здійснюється за рахунок коштів держав чи організацій, що скерували їх в Україну, або за рахунок власних коштів зазначених спостерігачів.

10. Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій не мають права втручатися у роботу виборчих комісій, чинити дії, що порушують законний хід виборчого процесу або неправомірно перешкоджають членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження; заповнювати замість виборця (у тому числі на його прохання) виборчий бюлетень або іншим чином порушувати таємницю голосування та використовувати свій статус у діяльності, не пов'язаній із спостереженням за ходом виборчого процесу. Зазначене обмеження поширюється також на осіб, які відповідно до частини другої цієї статті супроводжують офіційних спостерігачів, під час безпосередньої роботи з офіційним спостерігачем від іноземної держави, міжнародної організації.

1. Коментована стаття присвячена регулюванню діяльності офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій під час виборів в Україні.

Міжнародне спостереження за виборами в різних країнах, особливо в період здійснення демократичних реформ, стало поширеною

практикою з останньої чверті ХХ століття<sup>388</sup>. Венеційська комісія наголошує, що міжнародні спостерігачі відіграють винятково важливу роль у тих державах, де ще не склалися традиції безсторонньої перевірки законності виборів та повної довіри до їх результатів. Отже, міжнародне спостереження за виборами — важлива складова контролю за дотриманням загальноновизнаних виборчих стандартів і має за мету засвідчити ступінь закріплення демократичного характеру виборів, тим самим впливаючи на міжнародну репутацію держави. Висновки міжнародних спостерігачів не лише дають змогу підтвердити чи заперечити дотримання міжнародних виборчих стандартів, а й сприяють визнанню (або невизнанню) результатів виборів суспільно легітимними, а також впливають на міжнародно-правове визнання влади, сформованої за підсумками виборів, як законної і демократичної.

Сутність і цілі міжнародного спостереження за виборами визначені в преамбулі Декларації принципів міжнародного спостереження: «Міжнародне спостереження за виборами — це систематичне, всебічне і точне збирання інформації про законодавство, процеси та інституції, пов'язані з проведенням виборів, та інші фактори, що стосуються загального виборчого середовища; безсторонній та професійний аналіз такої інформації; розроблення висновків щодо характеру виборчого процесу, заснованих на найвищих стандартах точності інформації та безсторонності аналізу. Міжнародні спостерігачі за виборами повинні, наскільки можливо, надавати рекомендації щодо поліпшення цілісності та ефективності виборчого процесу та процесів, пов'язаних з ним, водночас не втручаючись у них і не перешкоджаючи цим процесам»<sup>389</sup>.

<sup>388</sup> Офіційно вважається, що перша місія міжнародного спостереження відбулася під час виборів у Сальвадорі у 1984 р.; див.: Venice Commission. Report on an Internationally Recognised Status of Election Observers (CDL-AD(2009)020rev), para. 15; URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)020rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)020rev-e). Укр. переклад див.: Доповідь про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах (CDLAD(2009)020rev). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 265). Однак, за твердженнями деяких міжнародних експертів, «перша згадка про міжнародне спостереження за виборами датується ще 1857 роком, коли комісія у складі австрійських, британських, французьких, пруських, російських і турецьких представників спостерігала плебіцит, що проводився в Молдові та Волощині» (див.: Vulchanov N. International Observers and Election Officials. *Fifth Eastern Partnership Facility Seminar on Election Observation and Central Election Commissions* (Strasbourg, 25–26 November 2013) (CDL-EL(2013)015); URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)015-e)).

<sup>389</sup> Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct of International Election Observer and Pledge to Accompany the Code of Conduct of International Election Observer (CDL-AD(2005)036), para. 4. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)036-e).

Основним міжнародним інститутом в галузі спостереження за виборами в Європі є Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ), головна установа ОБСЄ, уповноважена надавати допомогу державам-учасникам у забезпеченні поваги до прав та основоположних свобод людини й дотриманні верховенства права, сприяти дотриманню засад демократії та розбудовувати, зміцнювати і захищати демократичні інститути. БДІПЛ координує свою діяльність з іншими міжнародними організаціями (насамперед із Радою Європи), створюючи спільні міжнародні місії зі спостереження за виборами. Висновки та рекомендації, що містяться у звітах міжнародних місій спостереження БДІПЛ/ОБСЄ, — авторитетне рекомендаційне джерело ідей та конкретних пропозицій щодо поліпшення виборчого законодавства та практики проведення виборів у відповідних державах, у тому числі в Україні.

Запрошення міжнародних спостерігачів на всі вибори в Україні стало традиційною практикою, починаючи з перших виборів Президента України 1991 року. Це відповідає зобов'язанням України, зокрема, перед ОБСЄ та Радою Європи. Серед іншого, пункт 8 Документа Копенгагенської наради з людського виміру НБСЄ 1990 року (Копенгагенського документа ОБСЄ) встановлює зобов'язання держав-учасниць запрошувати спостерігачів на вибори, що проводяться у відповідній державі як на національному, так і на нижчому рівнях, з інших держав — учасниць ОБСЄ, а також з належних недержавних інституцій та організацій, які мають бажання спостерігати за проведенням виборів без втручання у виборчий процес<sup>390</sup>.

2. Частина перша коментованої статті визначає загальний порядок здійснення міжнародного спостереження за виборами в Україні.

Міжнародний спостерігач може бути представником окремої іноземної держави (найчастіше її парламенту), а також представником міжнародної організації. При цьому слід розрізняти міжнародні міжурядові організації, членами яких є держави, та міжнародні неурядові (недержавні) організації (громадські об'єднання), які не представляють уряду жодної держави.

До міжнародних міждержавних організацій, які активно беруть участь у спостереженні за виборами в Європі (в тому числі в Україні), зокрема, належать:

- міжнародні організації та інституції: Організація Об'єднаних Націй, Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ

<sup>390</sup> Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, para. 5.1. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

- (БДПЛ/ОБСЄ), Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, Європейська Комісія;
- міжнародні парламентські асамблеї: Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ), Парламентська Асамблея ОБСЄ, Європейський Парламент, Парламентська Асамблея НАТО, Парламентська Асамблея Організації Чорноморського економічного співробітництва (ПАЧЕС).

Серед міжнародних неурядових організацій, які здійснюють міжнародне спостереження за виборами, слід назвати Європейську мережу організацій зі спостереження за виборами (ENEMO), Світовий Конгрес Українців, Національний демократичний інститут міжнародних відносин, Міжнародний республіканський інститут та деякі інші організації.

Міжнародні спостерігачі можуть легально і безперешкодно виконувати свою місію за умови їх визнання державою, яка проводить вибори. В Україні формою такого визнання є акредитація міжнародного спостерігача, кандидатура якого запропонована відповідним суб'єктом — іноземною державою, міжнародною міжурядовою чи неурядовою організацією. Повноваження акредитувати міжнародних спостерігачів коментоване положення, як і пункт 10 статті 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію», надає Центральній виборчій комісії, яку також уповноважено визначити порядок акредитації міжнародних спостерігачів. Такий порядок встановлений постановою Центральної виборчої комісії № 205 від 28 серпня 2020 року<sup>391</sup>.

3. Частина перша коментованої статті встановлює спосіб подання пропозицій щодо акредитації міжнародних спостерігачів — до Центральної виборчої комісії безпосередньо або через Міністерство закордонних справ України. Пункт 2.3 зазначеного вище Порядку акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах уточнює, що іноземна держава подає відповідне звернення через своє дипломатичне представництво в Україні. Отже, держава, яка не має в Україні дипломатичного представництва, не може зробити подання щодо акредитації міжнародних спостерігачів. Це положення доцільно закріпити законодавчо.

Частина перша коментованої статті встановлює також строк звернення щодо акредитації спостерігачів: на загальнодержавних вибо-

<sup>391</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 28 серпня 2020 року № 205 «Про Порядок акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0205359-20>.

рах — не пізніш як за сім днів до дня голосування, а на місцевих виборах — не пізніш як за десять днів до дня голосування. Ці строки, як випливає з пункту 2.1 зазначеного вище Порядку акредитації, стосуються отримання відповідного подання Центральною виборчою комісією; тому при зверненні через Міністерство закордонних справ звернення має бути подане раніше.

Акредитація, на відміну від реєстрації, передбачає заявний (повідомний) спосіб визнання повноважень міжнародних спостерігачів, який, взагалі кажучи, не передбачає контролю з боку органу акредитації. Однак Україна як суверенна держава має право встановити розумні обмеження щодо допуску певних осіб на свою територію для здійснення спостереження за виборами. Наприклад, не може бути міжнародним спостерігачем на виборах в Україні особа, яка має громадянство держави-агресора чи держави-окупанта або кандидатура якої запропонована такою державою (див. коментар до статті 58 цього Кодексу).

Перелік осіб, які не можуть бути акредитовані офіційними спостерігачами від іноземних держав чи міжнародних організацій, можна було б розширити, зокрема, щодо осіб, визнаних у нашій країні персонами *non grata* (небажаними особами). Можуть існувати й інші перепони дипломатичного чи іншого характеру, які мали б бути визнані підставою для відмови в акредитації певних осіб офіційними спостерігачами від іноземних держав та міжнародних організацій на виборах в Україні. Зокрема, при визначені осіб, які не можуть бути офіційними спостерігачами від іноземних держав чи міжнародних організацій, доцільно враховувати положення статті 13 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», яка передбачає підстави для заборони в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну. Зазначена проблема вимагає уваги законодавця.

Таким чином, звертаючись з пропозицією щодо акредитації міжнародних спостерігачів на виборах в Україні, іноземна держава чи міжнародна організація повинна дотримуватися вимог національного законодавства України. Зокрема, вимоги до звернення щодо акредитації міжнародних спостерігачів визначені пунктами 2.4 та 2.5 Порядку акредитації. Пункт 2.8 зазначеного Порядку передбачає можливість відмови в акредитації спостерігачів, якщо запропоновані кандидатури та/або подані для акредитації документи не відповідають вимогам Виборчого кодексу України та Порядку акредитації офіційних спостерігачів.

Певні вимоги щодо порядку звернення стосовно акредитації міжнародних спостерігачів та стосовно кандидатур спостерігачів супроводжуються певними зобов'язаннями України як держави, яка запросила міжнародних спостерігачів. Такі зобов'язання сформульовані в Де-

кларатії принципів міжнародного спостереження за виборами ООН<sup>392</sup> і повторені в Доповіді про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах, прийнятій Венеційською комісією<sup>393</sup>. Зокрема, повинні бути гарантовані: безперешкодний доступ місії міжнародних спостерігачів на виборах до всіх стадій виборчого процесу та всіх виборчих технологій, до всіх виборчих органів та їх посадових осіб, кандидатів та політичних партій, засобів масової інформації та журналістів; вільне пересування по країні для всіх членів місії міжнародних спостерігачів на виборах; невтручання будь-якого урядового, правоохоронного чи виборчого органу в діяльність місії міжнародного спостереження за виборами; свободу місії міжнародного спостереження за виборами оприлюднювати без будь-якого втручання публічні заяви та звіти щодо матеріалів спостереження та висновків; недопущення тиску, погрозливих дій чи будь-яких репресалій щодо будь-якого громадянина чи іноземця, який працює, допомагає чи надає інформацію для місії міжнародного спостереження за виборами відповідно до міжнародних принципів спостереження за виборами з боку будь-якого урядового органу.

Зазначені гарантії мають за мету забезпечити, щоб місія міжнародного спостереження за виборами могла оприлюднювати своєчасні, точні та безсторонні публічні заяви, презентувати свої дані, висновки та будь-які належні рекомендації, які вважаються такими, що можуть допомогти в поліпшенні виборчих процесів.

#### 4. Частина друга коментованої статті містить два приписи.

Відповідно до першого з них, громадяни України не можуть бути акредитовані офіційними спостерігачами від іноземних держав та міжнародних організацій; звідси випливає, що функції міжнародних спостерігачів на виборах в Україні можуть здійснювати лише іноземці чи особи без громадянства. Зазначений припис виключає також можливість бути міжнародним спостерігачем особи, яка поряд з громадян-

<sup>392</sup> Див.: Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct of International Election Observer and Pledge to Accompany the Code of Conduct of International Election Observer (CDL-AD(2005)036), para. 12. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)036-e).

<sup>393</sup> Venice Commission. Report on an Internationally Recognised Status of Election Observers (CDL-AD(2009)020rev), para. 30. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)020rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)020rev-e); укр. переклад див.: Доповідь про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах (CDLAD(2009)020rev). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 269–270.

ством іншої держави має громадянство України, оскільки, відповідно до статті 2 Закону «Про громадянство України», такі особи вважаються громадянами України<sup>394</sup>.

Заборона громадянам України бути міжнародними спостерігачами природна. Виборчий кодекс України не надає міжнародним спостерігачам статусу суб'єктів виборчого процесу, а отже не дозволяє їм втручатися в перебіг виборчого процесу; це відповідає загальноприйнятому розумінню обмеженого спостереження за виборами (моніторингу), здійснюваного міжнародними спостерігачами, на відміну від «внутрішнього» спостереження, яке є формою публічного контролю. Водночас публічно дієздатні громадяни України є виборцями, а отже, мають власні права і законні інтереси у виборчому процесі. Зазначена заборона унеможливує конфлікт цих статусів.

Другий припис частини другої коментованої статті дозволяє громадянам України, а також іноземцям чи апатридам, які володіють українською мовою, бути супровідними особами акредитованих міжнародних спостерігачів (одна особа з одним міжнародним спостерігачем) лише з метою виконання функцій перекладача. Такі особи можуть супроводити офіційного спостерігача всюди, де він має право бути присутнім (див. коментар нижче), у тому числі на засіданнях виборчих комісій та при проведенні голосування виборців на виборчих дільницях; їх присутність разом із міжнародними офіційними спостерігачами не вимагає дозволу виборчої комісії. Однак вони, як і міжнародні спостерігачі, при виконанні цих функцій не мають права втручатися в роботу виборчих комісій чи в процес голосування виборців.

5. Частина третя визначає крайній строк прийняття Центральною виборчою комісією рішення про акредитацію офіційних спостерігачів від іноземних держав чи міжнародних організацій — не пізніше як за п'ять днів до дня голосування (не пізніше останнього понеділка перед днем голосування). Зазначений строк однаковий як для загальнодержавних, так і для місцевих виборів.

<sup>394</sup> Зазначена ситуація не зовсім однозначна. Відповідно до статті 17 Європейської конвенції про громадянство 1997 року (ратифікованої Україною 2006 року), біпатриди прирівнюються до громадян держави за умови проживання на території держави. Отже, за умови постійного проживання за межами України в сенсі, передбаченому законодавством України, за зазначеною Конвенцією біпатриди не прирівняні за правами та обов'язками до громадян, а отже до них не можуть застосовуватися обмеження, встановлені для громадян. Відповідно до частини другої статті 4 Закону «Про громадянство України», якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в цьому Законі, застосовуються правила міжнародного договору. Ця проблема потребує законодавчого врегулювання.

Встановлення кінцевого строку акредитації не обмежує можливостей міжнародних спостерігачів здійснювати моніторинг виборчого процесу задовго до дня голосування: оскільки початок строку, протягом якого можливе звернення щодо акредитації міжнародних спостерігачів, нормативно не встановлений, такі звернення можуть подаватися до Центральної виборчої комісії практично з початком виборчого процесу відповідних виборів. Зокрема, місія спостереження БДІПЛ/ОБСЄ, яка має довгострокову і короткострокову складові, як правило, розпочинає свою роботу у країні, де проводиться спостереження за виборами, за шість тижнів до дня голосування<sup>395</sup>.

6. Статус і повноваження акредитованих офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій підтверджуються спеціальним посвідченням, яке їм видає Центральна виборча комісія. Форма такого посвідчення встановлена Додатком 3 до постанови Центральної виборчої комісії № 205 від 28 серпня 2020 року<sup>396</sup>. Посвідчення підписує Голова Центральної виборчої комісії; у ньому проставляється дата його видачі. Посвідчення офіційного спостерігача від іноземної держави чи міжнародної організації дійсне лише за умови пред'явлення спостерігачем документа, що посвідчує його особу.

7. Частина п'ята коментованої статті визначає, що повноваження міжнародних спостерігачів поширюються на територію України незалежно від типу виборів. Це положення слід розуміти так, що акредитовані офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій мають право самостійно визначати регіон і конкретні адміністративно-територіальні одиниці (громади), де проводяться відповідні вибори, і виборчі дільниці, на яких вони бажають здійснювати спостереження.

З одного боку, коментоване положення відповідає зобов'язанню України як держави, яка запросила міжнародних спостерігачів, гарантувати їм вільне пересування по всій території держави. З іншого боку, це положення містить певне обмеження: здійснення повноважень міжнародних спостерігачів у закордонному виборчому окрузі (тобто на закордонних виборчих дільницях) не передбачається. Част-

<sup>395</sup> Див.: Посібник зі спостереження за виборами. П'яте видання. Варшава: БДІПЛ/ОБСЄ, 2006. С. 28. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/14352.pdf>.

<sup>396</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 28 серпня 2020 року № 205 «Про Порядок акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0205359-20>.



ково це пов'язано з тим, що проведення голосування виборців за межами держави не надто поширене серед європейських держав, а тому не привертає надто великої уваги міжнародної спільноти<sup>397</sup>. Зрештою, здійснення спостереження за виборами, які проводяться Україною на території інших держав, з боку представників третіх сторін вимагало б узгодження також і з уповноваженими органами держави, суверенітет якої щодо території за межами дипломатичних представництв України може бути заторкнутий діями таких спостерігачів.

8. Частина шоста коментованої статті визначає обсяг прав міжнародного спостерігача під час виборів в Україні; враховуючи офіційний статус спостерігачів, доцільно визнати ці правові можливості повноваженнями, здійснюваними спостерігачем на власний розсуд (дискреційними повноваженнями). Перелік цих прав (повноважень) вичерпно встановлений коментованим положенням.

Пункти 1 та 2 частини шостої надають право офіційним міжнародним спостерігачам відвідувати всі публічні (відкриті) заходи передвиборної агітації, організовані конкурентними суб'єктами виборчого процесу, та знайомитися з усіма матеріалами передвиборної агітації — друкованими, розміщеними в засобах масової інформації чи за допомогою носіїв зовнішньої реклами, а також у мережі «Інтернет». Це право надає можливість міжнародним спостерігачам здійснювати моніторинг дотримання під час виборчого процесу таких важливих міжнародних виборчих стандартів, як принципи рівного виборчого права (в аспекті рівних можливостей кандидатів і партій), вільних виборів, дотримання вимог безсторонності (нейтральності) суб'єктів владних повноважень.

Пункт 1 частини шостої коментованої статті надає також право міжнародним спостерігачам бути присутніми на засіданнях виборчих комісій. Обсяг цього права конкретизується пунктом 3 частини шостої, який надає широкі можливості спостереження за роботою виборчих комісій, у тому числі під час проведення голосування, підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці та встановлення підсумків голосування окружними чи територіальними виборчими комісіями. Таке спостереження за діями членів виборчих комісій міжнародні спостерігачі можуть вести з будь-якої відстані за умови, що при цьому вони не створюють фізично перешкод роботі членів комісії. Ця умова важлива, оскільки не дає можливості виборчим комісіям визначати місце перебування міжнародних спостерігачів у приміщенні для голосування чи

<sup>397</sup> Див.: Venice Commission. Report on Out-of-Country Voting (CDL-AD(2011)022). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)022-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)022-e.aspx).

на підсумковому засіданні виборчої комісії при підрахунку голосів на значній відстані від членів виборчої комісії.

Хоча пункт 3 частини шостої не згадує про право міжнародних спостерігачів бути присутніми при проведенні голосування виборця, нездатного самостійно пересуватися, за місцем його перебування, проте відповідні процедури, встановлені коментованим Кодексом, передбачають можливість присутності при такому голосуванні офіційних спостерігачів без обмежень щодо їх категорії (див. коментарі до статей 119, 174, 249 цього Кодексу). Оскільки офіційні спостерігачі (зокрема, міжнародні) не є суб'єктами владних повноважень, відсутність прямої заборони надає їм можливість бути присутніми в такому випадку на підставі частини першої статті 19 Конституції.

Пункт 4 частини шостої дозволяє міжнародним спостерігачам без обмежень використовувати під час спостереження фото-, відео- чи аудіофіксацію перебігу подій. Така фіксація подій може проводитися з метою документування належного виконання виборчих процедур, а також підтвердження фактів вчинення виборчих правопорушень різноманітними суб'єктами. Єдине обмеження проведення такої фіксації технічними засобами — недопущення порушення таємності голосування виборців. Тим самим забороняється вести фіксацію голосування виборців у кабінах для голосування, розпитувати виборців про характер їх голосування чи намагатися зафіксувати зміст заповненого виборчого бюлетеня перед його вкиданням виборцем до виборчої скриньки.

Права (повноваження) міжнародних спостерігачів, передбачені цими положеннями, такі ж, як і у внутрішніх (національних) спостерігачів (див. коментарі до статей 60, 112, 167, 239 цього Кодексу).

Пункти 5 та 6 частини шостої коментованої статті визначають особливості здійснення спостереження міжнародними спостерігачами.

Пункт 6 визнає право на утворення тимчасових груп міжнародних спостерігачів, номінованих одним чи різними суб'єктами внесення пропозицій, з метою координації їхньої діяльності при проведенні спостереження з додержанням вимог національного законодавства України. Зазначене повноваження спрямоване на кооперацію та координацію зусиль офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій з тим, щоб вони могли охопити якомога більшу територію контролю, здійснити щільніше наглядове покриття виборчих дільниць і таким чином забезпечити ефективний моніторинг відповідних виборів. На практиці міжнародні спостерігачі працюють у складі місії спостереження, які об'єднують спостерігачів від одного суб'єкта подання, або об'єднаних місій, до складу яких входять представни-

ки різних міжнародних суб'єктів. Наприклад, Місія спостереження ОБСЄ/БДІПЛ практикує об'єднання в єдину Міжнародну місію спостереження з представниками Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї НАТО.

Пункт 5 закріплює зобов'язання України щодо надання можливості міжнародним спостерігачам та місіям спостереження після проведення виборів публічно і вільно висловлювати свої оцінки проведених виборів стосовно дотримання міжнародних виборчих стандартів та зобов'язань України в цій сфері, пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення національного законодавства України та практики організації підготовки і проведення виборів з урахуванням міжнародного досвіду. Зазначені висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути висловлені на відкритих прес-конференціях, організованих відповідно до законодавства України. Такі заходи та публікації повинні відбуватися після завершення виборів, оскільки оприлюднення таких оцінок і висновків під час виборчого процесу мало б ознаки протиправного втручання в перебіг виборів. Слід зазначити важливість повноваження, закріпленого в пункті 5, для належного виконання завдань і досягнення цілей міжнародного моніторингу виборів. Міжнародні місії спостереження за виборами вільно практикують проведення таких прес-конференцій після виборів, а також публікують звіти місій спостереження за виборами<sup>398</sup>.

Відповідно до пункту 7 частини шостої, міжнародні спостерігачі, як і внутрішні (національні) спостерігачі, мають право отримувати копії протоколів та інших документів виборчих комісій у всіх випадках, передбачених цим Кодексом. Зокрема, вони можуть отримувати копії протоколів про підрахунок голосів на виборчій дільниці (див. коментарі до статей 121, 176, 251 цього Кодексу), протоколів про повторний підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці (див. коментарі до статей 124, 179, 254 цього Кодексу), про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу (див. коментарі до статей 125, 180 цього Кодексу), протоколу про підсумки голосування на відповідних місцевих виборах (див. коментар до статті 255 цього Кодексу). Отримання міжнародними спостерігачами відповідної виборчої документації дає змогу формалізувати її у відповідних звітах, за якими підтверджують загальну оцінку проведених виборів щодо їх

<sup>398</sup> Звіти місій спостереження ОБСЄ/БДІПЛ за виборами в Україні доступні українською мовою на веб-сайті ОБСЄ/БДІПЛ. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections>.

законності, демократичності, відповідності до міжнародних виборчих стандартів.

Загалом зазначені права офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій мають «пасивний» характер у тому сенсі, що вони спрямовані на здійснення зовнішнього моніторингу перебігу виборів і, на відміну від функцій внутрішніх спостерігачів, не допускають активного втручання міжнародних спостерігачів з метою недопущення виборчих порушень і відновлення порушених прав учасників виборчого процесу.

9. Частина сьома коментованої статті закріплює незалежний і самостійний характер здійснення повноважень офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій. Отже, відповідно до міжнародних зобов'язань України (див. коментар вище), гарантується неприпустимість втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування України, їх посадових і службових осіб, виборчих комісій різних рівнів та інших суб'єктів виборчого процесу на загальнодержавних чи місцевих виборах у діяльність міжнародних спостерігачів.

Незалежність у діяльності офіційних спостерігачів забезпечується створенням для них на національному рівні таких умов роботи, за яких вони могли б виконувати свої функції незалежно, керуючись виключно своїм внутрішнім переконанням і виходячи зі свого досвіду. Натомість самостійність у роботі офіційних спостерігачів полягає в тому, що вони самостійно, на власний розсуд визначають форми і методи своєї моніторингової діяльності. Однак вони повинні здійснювати свої повноваження з урахуванням певних обмежень, які встановлені національним законодавством та міжнародними актами (див. коментар нижче).

Коментоване положення також презюмує відсутність аналогічного втручання з боку органів влади іноземних держав, яких представляють чи громадянами яких є міжнародні спостерігачі, недопущення конфлікту інтересів з боку офіційних спостерігачів, як це передбачено Декларацією принципів міжнародного спостереження за виборами та Кодексом поведінки міжнародних спостерігачів на виборах<sup>399</sup>.

10. З вимогою самостійного та незалежного здійснення міжнародними спостерігачами своїх повноважень кореспондує припис части-

<sup>399</sup> Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct of International Election Observer and Pledge to Accompany the Code of Conduct of International Election Observer (CDL-AD(2005)036). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)036-e).

ни восьмої коментованої статті, яка закріплює гарантії діяльності офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій. Зокрема, додатковою гарантією є зобов'язання Міністерства закордонних справ України, інших органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, виборчих комісій не лише не створювати перешкод, але й своїми діями сприяти офіційним спостерігачам від іноземних держав і міжнародних організацій у здійсненні ними своїх повноважень. Зазначені органи повинні забезпечувати офіційним спостерігачам сприятливі умови для виконання ними своїх повноважень, надавати їм усю необхідну інформацію, не створювати офіційним спостерігачам перепон і перешкод при здійсненні моніторингу виборчого процесу, а також консультувати їх із питань, які потребують пояснень чи уточнень.

11. Відповідно до частини дев'ятої коментованої статті, фінансове та матеріальне забезпечення діяльності офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій здійснюється або за рахунок коштів держав чи організацій, які направили цих спостерігачів в Україну, або за їх власні (приватні) кошти. Таким чином, Україна не фінансує діяльність міжнародних спостерігачів і матеріально не забезпечує їх за рахунок коштів Державного чи місцевих бюджетів чи з інших національних чи приватних джерел.

Заборона місіям спостереження загалом чи окремим міжнародним спостерігачам отримувати фінансову підтримку від держави, яка проводить вибори, відповідає світовій практиці і передбачена Декларацією принципів міжнародного спостереження за виборами. Принцип 6 Декларації зобов'язує місії міжнародного спостереження не приймати фінансування чи інфраструктурну підтримку від урядів держав, у яких здійснюється спостереження, оскільки це може породити істотний конфлікт інтересів і підірвати довіру до доброчесності та об'єктивності висновків місії. Міжнародні спостерігачі повинні бути готові розкрити джерела свого фінансування на відповідний обґрунтований запит<sup>400</sup>.

12. Частина десята коментованої статті закріплює принцип невтручання офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних ор-

<sup>400</sup> Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct of International Election Observer and Pledge to Accompany the Code of Conduct of International Election Observer (CDL-AD(2005)036), para. 6. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)036-e).

ганізацій у перебіг виборчого процесу та конкретизує його зміст через низку заборон та обмежень щодо їхньої діяльності.

Зокрема, офіційним спостерігачам від іноземних держав, міжнародних організацій при здійсненні своїх повноважень забороняється:

- втручатися в роботу виборчих комісій;
- чинити дії, що порушують законний перебіг виборчого процесу або протиправно перешкоджають членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження;
- заповнювати замість виборця (зокрема на його прохання) виборчий бюлетень або іншим чином порушувати таємницю голосування.

Ці обмеження природні та не пов'язані безпосередньо зі статусом міжнародних спостерігачів, а застосовні до широкого кола учасників виборчих правовідносин, у тому числі до внутрішніх спостерігачів (див. коментарі до статей 60, 112, 167, 239 цього Кодексу).

Специфічною є заборона використовувати свій статус міжнародного спостерігача в діяльності, не пов'язаній зі спостереженням за ходом виборчого процесу.

Зазначені обмеження та заборони поширюється також на осіб, які супроводжують офіційних спостерігачів як перекладачі, під час безпосередньої роботи з офіційним спостерігачем від іноземної держави, міжнародної організації, попри те, що вони можуть бути громадянами України і мати статус виборця.

Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів на виборах більш детально формулює обмеження щодо діяльності міжнародних спостерігачів. Зокрема, вони повинні:

- поважати суверенітет держави, у якій здійснюється спостереження, та міжнародно визнані права людини;
- поважати закони держави та повноваження органів адміністрування виборів;
- дотримуватися добросовісності міжнародної місії спостереження за виборами;
- дотримуватися строгої політичної безсторонності протягом усього часу;
- забезпечувати точність спостереження і професіоналізм при формулюванні висновків;
- дотримуватися належної особистої поведінки<sup>401</sup>.

<sup>401</sup> Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct of International Election Observer and Pledge to Accompany the Code of Conduct of International Election Observer (CDL-AD(2005)036), para. 6. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)036-e).

13. Пункт 3.1 Порядку акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії № 205 від 28 серпня 2020 року<sup>402</sup>, передбачає можливість прийняття Центральною виборчою комісією як органом акредитації міжнародних спостерігачів мотивованого рішення про дострокове припинення повноважень офіційного спостерігача від іноземної держави чи міжнародної організації на підставі встановлених фактів грубого або систематичного порушення ним Конституції та законів України. Тим самим на міжнародних спостерігачів поширюється загальне повноваження виборчої комісії, яка зареєструвала (чи, у цьому випадку, акредитувала) офіційного спостерігача, достроково припинити його повноваження (див. коментар до статті 58 цього Кодексу). Зазначимо водночас недостатню визначеність підстав для прийняття такого рішення.

Іншою підставою для дострокового припинення повноважень міжнародного спостерігача є надходження до Центральної виборчої комісії звернення за підписом керівника відповідної міжнародної організації (особи, що представляє міжнародну організацію в Україні) або акредитованого в Україні дипломатичного представництва іноземної держави щодо відкликання, скасування акредитації запропонованого ними спостерігача, або особистої заяви спостерігача про складення ним своїх повноважень (пункт 3.2 зазначеного Порядку акредитації).

Міжнародний спостерігач, повноваження якого достроково припинено, негайно повертає своє посвідчення спостерігача до Центральної виборчої комісії (пункт 3.3 Порядку акредитації).

## **Стаття 60. Офіційні спостерігачі від громадських організацій**

*1. Громадська організація, до статутної діяльності якої належать питання виборчого процесу та спостереження за ним, зареєстрована в установленому законом порядку, може звернутися до Центральної виборчої комісії не пізніше як за п'ятдесят днів до дня голосування на загальнодержавних виборах та не пізніше як за сорок днів — на місцевих виборах з клопотанням про дозвіл мати офіційних спостерігачів під час відповідних виборів.*

*До клопотання, підписаного керівником громадської організації та засвідченого печаткою організації, додається копія статуту громадської організації, за-*

<sup>402</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 28 серпня 2020 року № 205 «Про Порядок акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0205359-20>.

свідчена в порядку, встановленому Законом України «Про нотаріат», після початку виборчого процесу.

Порядок надання дозволу громадським організаціям мати офіційних спостерігачів під час виборів встановлюється Центральною виборчою комісією.

2. Центральна виборча комісія не пізніше як на п'ятий день з дня отримання клопотання приймає рішення про надання дозволу громадській організації мати офіційних спостерігачів або про відмову в наданні такого дозволу.

Підставою для відмови у наданні дозволу мати офіційних спостерігачів може бути лише порушення громадською організацією вимог, встановлених частиною першою цієї статті. Копія рішення про надання дозволу громадській організації мати офіційних спостерігачів або про відмову в наданні такого дозволу видається представнику громадської організації не пізніше наступного дня після прийняття такого рішення. Громадська організація має право оскаржити до суду рішення про відмову в наданні їй дозволу мати офіційних спостерігачів.

3. Невідкладно після завершення розгляду відповідних клопотань громадських організацій Центральна виборча комісія оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті перелік громадських організацій, яким надано дозвіл мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах.

4. Офіційні спостерігачі від громадської організації у визначених цим Кодексом випадках реєструються Центральною виборчою комісією, відповідною окружною або територіальною виборчою комісією. Реєстрація здійснюється за поданням керівника громадської організації.

У поданні про реєстрацію офіційного спостерігача зазначаються його прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності), число, місяць і рік народження, відомості про громадянство, місце роботи (заняття), займану посаду, місце проживання та адреса житла, номери контактних телефонів, відомості про відсутність судимості за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян чи корупційного кримінального правопорушення, що не погашена або не знята в установленому законом порядку, а також номер та дата рішення Центральної виборчої комісії про дозвіл громадській організації мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах.

До подання додаються заява про згоду зазначеної особи бути офіційним спостерігачем від відповідної громадської організації, копія паспорта громадянина України (копія першої та другої сторінок паспорта громадянина України у вигляді паспортної книжечки або копія лицьового та зворотного боків паспорта громадянина України у вигляді картки) або копія першої та другої сторінок тимчасового посвідчення громадянина України (для осіб, недавно прийнятих до громадянства України).

5. Подання про реєстрацію офіційного спостерігача від громадської організації (на паперовому носії та в електронному вигляді) за підписом керівника організації (уповноваженого на підставі довіреності представника громадської організації), що засвідчується печаткою громадської організації, вноситься до Центральної виборчої комісії, відповідної окружної або територіальної виборчої комісії не пізніше як за п'ять днів до дня голосування.



6. Відповідна окружна або територіальна виборча комісія здійснює реєстрацію офіційних спостерігачів у відповідному територіальному окрузі, забезпечує виготовлення та видачу їм посвідчення за формою, встановленою Центральною виборчою комісією, не пізніше ніж на третій день після внесення подання.

7. Підставою для відмови у реєстрації офіційного спостерігача від громадської організації може бути недотримання вимог, встановлених частинами четвертою і п'ятою цієї статті та частиною третьою статті 58 цього Кодексу.

8. Реєстрацію офіційних спостерігачів від громадських організацій у закордонному виборчому окрузі здійснює Центральна виборча комісія у порядку, встановленому цією статтею.

На загальнодержавних виборах Центральною виборчою комісією у визначеному нею порядку може бути зареєстровано не більше двох офіційних спостерігачів від громадської організації в загальнодержавному окрузі, які здійснюють спостереження за виборами у межах такого округу. Офіційний спостерігач від громадської організації у загальнодержавному окрузі крім прав, передбачених частиною дев'ятою цієї статті, має право із дотриманням вимог цього Кодексу бути присутнім на засіданні Центральної виборчої комісії.

9. Офіційний спостерігач від громадської організації має право:

1) бути присутнім із дотриманням вимог цього Кодексу на засіданнях окружної, територіальної (територіальних), дільничних виборчих комісій відповідного територіального виборчого округу;

2) бути присутнім на зустрічах кандидатів, їх довірених осіб, представників, уповноважених осіб партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу з виборцями, на передвиборних зборах, мітингах;

3) перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати з будь-якої відстані за діями членів виборчої комісії, у тому числі під час видачі виборчих бюлетенів виборцям і підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці та встановленні підсумків голосування, не заважаючи при цьому членам виборчої комісії фізично;

4) здійснювати фото-, відеозйомку та аудіозапис без порушення при цьому таємниці голосування виборців;

5) бути присутнім під час голосування виборців за місцем їх перебування;

6) звертатися у порядку, встановленому цим Кодексом, до виборчих комісій в межах відповідного територіального округу із заявою чи скаргою щодо усунення порушень цього Кодексу в разі їх виявлення;

7) скласти акт про виявлення порушень цього Кодексу, що підписується ним та не менш як двома виборцями, які засвідчують факт такого порушення, із зазначенням їхніх прізвищ, імен, по батькові, місця проживання та адреси житла, та подати його до відповідної виборчої комісії чи до суду;

8) вживати необхідних заходів у межах законодавства щодо припинення протиправних дій під час голосування та підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці;

9) отримувати копії протоколів та інших документів у випадках, передбачених цим Кодексом;

10) реалізовувати інші права, передбачені цим Кодексом для офіційних спостерігачів.

10. Офіційний спостерігач від громадської організації не має права:

1) втручатися в роботу виборчої комісії, чинити дії, що порушують хід виборчого процесу або перешкоджають членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження;

2) заповнювати замість виборця (у тому числі на його прохання) виборчий бюлетень;

3) бути присутнім при заповненні виборцем виборчого бюлетеня у кабінеті (кімнаті) для таємного голосування або іншим чином порушувати таємницю голосування.

11. У разі порушення офіційним спостерігачем від громадської організації вимог частини десятої цієї статті виборча комісія виносить йому попередження. У разі повторного або грубого порушення вимог частини десятої цієї статті виборча комісія може позбавити офіційного спостерігача від громадської організації права бути присутнім на засіданні виборчої комісії в порядку, встановленому цим Кодексом.

12. Громадська організація має право відкликати свого офіційного спостерігача, звернувшись до відповідної виборчої комісії, яка його зареєструвала, з письмовою заявою про припинення повноважень такого спостерігача, та подати документи для реєстрації іншої особи в порядку, встановленому цим Кодексом.

13. Офіційний спостерігач від громадської організації має право у будь-який час звернутися до виборчої комісії, яка його зареєструвала, із заявою про складення своїх повноважень. На підставі такої заяви виборча комісія приймає рішення про скасування реєстрації офіційного спостерігача, копія якого надається або направляється керівнику відповідної громадської організації.

1. Коментована стаття присвячена інституту громадських (незалежних) спостерігачів — важливій категорії офіційних спостерігачів, яка відіграє одну з основних ролей у забезпеченні суспільної довіри до того, що вибори були проведені чесно і справедливо, з дотриманням виборчих прав громадян та всіх вимог закону. Найявність такого спостереження виступає важливою гарантією забезпечення прозорості та відкритості процесу формування складу представницьких органів влади й обрання виборчих посадових осіб.

Громадське (непартійне, безстороннє) спостереження, на відміну від «партійного», є не лише незалежним від влади, але й нейтральним щодо всіх політичних партій чи кандидатів: офіційні спостерігачі, номіновані громадськими організаціями, не пов'язані (й повинні не бути пов'язаними) з жодним конкурентним суб'єктом виборчого процесу і не мають бути зацікавлені в певному результаті виборів.

Декларація загальних принципів непартійного спостереження за виборами громадськими організаціями, проголошена в ООН та схва-

лена Венеційською комісією<sup>403</sup>, розглядає спостереження виборів учасниками громадських організацій як складову участі громадян в управлінні державними справами<sup>404</sup>, що забезпечує відкритість виборчого процесу для оцінювання громадянами, які мають право знати, чи виборчий процес забезпечив можливість для вільного волевиявлення виборців і чи точно фіксується і поважається воля народу, виражена на виборах. Непартійні громадські спостерігачі за виборами вважаються захисниками прав людини у сфері громадянських і політичних прав. Водночас декларація наголошує, що непартійне спостереження за виборами вимагає високих етичних стандартів об'єктивності та точності, оскільки спрямоване на підтримку чесності виборів шляхом стримування і викриття порушень і фальсифікацій, підвищення суспільної довіри до виборчого процесу.

2. Хоча суб'єктом права бути спостерігачем на виборах є виборець (з урахуванням відповідних обмежень; див. коментар до статті 58 цього Кодексу), він не може здійснювати спостереження лише з власної ініціативи: офіційного спостерігача повинен номінувати відповідний уповноважений суб'єкт. Частина перша коментованої статті визначає певну категорію суб'єктів права номінувати офіційних спостерігачів — громадські організації за дозволом Центральної виборчої комісії.

Відповідно до статті 36 Конституції, громадська організація — об'єднання громадян з метою здійснення певних суспільних інтересів. Коло таких інтересів, як і кількість громадських організацій, в Україні надзвичайно широке, що свідчить про достатньо структуроване громадянське суспільство.

Беручи до уваги, що спостереження за виборами має здійснюватися компетентно, зі знанням справи, слід погодитися, що далеко не всі громадські організації повинні бути наділені правом визначати спо-

<sup>403</sup> Declaration of Global Principles for non-partisan election observation and monitoring by citizen organizations and Code of Conduct for non-partisan citizen election observers and monitors (CDL-AD (2012) 018. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)018-e). Укр. переклад див.: Декларація загальних принципів непартійного спостереження за виборами громадськими організаціями та Кодекс поведінки непартійних громадських спостерігачів. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 389–409.

<sup>404</sup> Це право закріплене основними міжнародно-правовими актами у сфері прав людини — у статті 21 Загальної декларації прав людини 1948 року, статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, а також у статті 38 Конституції України.

стерігачів на виборах. Декларація загальних принципів непартійного спостереження за виборами та Кодекс поведінки непартійних громадських спостерігачів за виборами вимагають від таких громадських організацій забезпечувати належну підготовку своїх спостерігачів, у тому числі щодо національного законодавства та міжнародних виборчих стандартів і методики спостереження, необхідної для ефективного непартійного спостереження за виборами. Далеко не кожна громадська організація спроможна забезпечити такі вимоги. Частина перша коментованої статті визнає право претендувати на висування спостерігачів за громадськими організаціями, які задекларувати відповідну статутну мету своєї діяльності — питання виборчого процесу та спостереження за ним.

Зміст зазначеного нормативного положення зазнав детальної оцінки Верховним Судом у низці справ. Зокрема, Верховний Суд вказав, що з'ясувати, в чому полягає статутна діяльність певної громадської організації, можна тільки на підставі її установчого документа — статуту; без прямого зазначення в статуті громадської організації спостереження за виборами як однієї з форм її діяльності така організація не може претендувати на дозвіл номінувати офіційних спостерігачів<sup>405</sup>. Суд також надав тлумачення змісту нормативної умови надання громадській організації такого дозволу, зазначивши, що для цього необхідна наявність обох складових цієї умови — належність до статутної діяльності як «питань виборчого процесу» (зміст яких чітко не визначений), так і «спостереження за виборчим процесом» (достатньо чітка вимога). Якщо статутні цілі громадської організації не тотожні з такою діяльністю, як «питання виборчого процесу та спостереження за ним», така громадська організація не може отримати дозволу мати своїх спостерігачів на виборах<sup>406</sup>.

Слід, однак, звернути увагу, що коментоване положення не містить визнання можливості громадських організацій мати офіційних спостерігачів як *права* такої організації. Абзац перший частини першої коментованої статті лише визнає можливість громадської організації з відповідно задекларованими статутними цілями *клопотати про дозвіл* мати спостерігачів. Таке формулювання передбачає *дозвільний порядок* з боку державного органу (Центральної виборчої комісії) уповноваження громадських організацій на спостереження під час виборів. Оскільки дозвільний порядок означає певну дискрецію державного

<sup>405</sup> Постанова Верховного Суду від 29 січня 2019 року, справа № 855/11/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79504109>.

<sup>406</sup> Постанова Верховного Суду від 9 лютого 2019 року, справа № 855/21/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79715978>.

органу, неприпустиму в разі здійснення права на спостереження, зазначене нормативне формулювання не відповідає реальній правовій природі відповідних правовідносин — реалізації *права* громадської організації, яка відповідає критеріям, встановленим цим Кодексом, мати спостерігачів.

Абзац другий частини першої коментованої визначає, що до клопотання про дозвіл мати офіційних спостерігачів під час відповідних виборів громадська організація додає єдиний документ — копію статуту громадської організації, засвідчену нотаріально після початку виборчого процесу. Таким чином, окрім оцінки відповідності положень статуту громадської організації до вимог коментованої статті, ніяких інших дій Центральна виборча комісія не повинна вчиняти. Отже, у цій ситуації мова повинна йти не про дозвіл, а про визнання права громадської організації номінувати спостерігачів.

3. Абзац перший частини першої встановлює також часову межу звернення громадської організації з клопотанням про дозвіл мати спостерігачів — не пізніше як за п'ятдесят днів до дня голосування на загальнодержавних виборах та не пізніше як за сорок днів — на місцевих виборах. Відмінність у встановлених строках має формальне значення, пов'язане з строками початку виборчого процесу — дев'яносто днів до дня голосування на виборах Президента України (див. коментар до статті 79 цього Кодексу), шістдесят днів — на виборах народних депутатів України (див. коментар до статті 136 цього Кодексу) та п'ятдесят днів — на місцевих виборах (див. коментар до статті 195 цього Кодексу). Водночас слід наголосити, що вимога абзацу другої частини першої коментованої статті щодо нотаріального засвідчення копії статуту громадської організації після початку виборчого процесу не надає можливості завчасного (наприклад, після призначення виборів) звернення з таким клопотанням. Таким чином, під час виборів народних депутатів України та місцевих виборів громадська організація має не більше ніж дев'ять днів для звернення до Центральної виборчої комісії з відповідним клопотанням.

Абзац третій частини першої коментованої статті уповноважує Центральну виборчу комісію встановити порядок надання дозволу громадським організаціям мати офіційних спостерігачів. Такий Порядок затверджений постановою Центральної виборчої комісії № 196 від 21 серпня 2020 року<sup>407</sup>. Однак цей підзаконний нормативний

<sup>407</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 21 серпня 2020 року № 196 «Про Порядок надання дозволу громадським організаціям мати офіційних спостерігачів під час

акт встановлює не стільки спосіб (порядок) дій Центральної виборчої комісії, скільки додаткові (порівняно з коментованою статтею) вимоги до громадської організації та підстави відмови в наданні дозволу.

4. Частина друга коментованої статті містить декілька різних приписів.

Абзац перший частини другої коментованої статті визначає строк прийняття рішення щодо клопотання громадської організації мати офіційних спостерігачів — не пізніше від п'ятого дня з дня отримання клопотання. Коментований припис передбачає можливість як надання такого дозволу, так і відмову в цьому.

Підстави для відмови в загальному вигляді визначені абзацом другим частини другої коментованої статті: такою підставою може бути лише порушення громадською організацією вимог, встановлених частиною першою цієї статті (див. коментар вище).

Однак, відповідно до пункту 1 зазначеного вище Порядку надання дозволу громадським організаціям мати офіційних спостерігачів під час загальнодержавних та місцевих виборів, затвердженого Центральною виборчою комісією, громадська організація може отримати дозвіл мати офіційних спостерігачів під час відповідних виборів у *межах території, на яку поширюється діяльність громадської організації*; пункт 6 Порядку передбачає відмову в наданні дозволу в випадку, коли діяльність громадської організації не поширюється на територію, зазначену в клопотанні.

Таке обмеження, як і підстава для відмови в задоволенні клопотання, не передбачене частиною першою коментованої статті та суперечить Закону «Про громадські об'єднання», відповідно до статті 3 якого громадське об'єднання (різновидом якого є громадська організація) самостійно визначає територію своєї діяльності; зазначення території діяльності в рішеннях установчих зборів чи в статуті організації не передбачено статтями 9 та 11 цього Закону. Таким чином, Центральна виборча комісія не має офіційних підстав для визначення території діяльності громадської організації, а отже для відмови в дозволі мати спостерігачів чи обмеження території, на якій спостерігачі від громадської організації можуть здійснювати спостереження. Зауважимо, що абзац другий частини другої коментованої статті за своїм змістом забороняє розширювати перелік підстав для відмови в наданні дозволу мати офіційних спостерігачів; встановивши таку підставу зазначеним

---

загальнодержавних та місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0196359-20>.

вище Порядком, Центральна виборча комісія вийшла за межі своїх повноважень.

Пункт 6 зазначеного Порядку конкретизує всі підстави для відмови в наданні дозволу. Крім уже згаданої підстави, пов'язаної з територією діяльності громадської організації, передбачена відмова в наданні дозволу в таких випадках:

- громадська організація не зареєстрована у порядку, встановленому законом (такий порядок встановлений Законом «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань»);
- статут громадської організації не передбачає діяльності, пов'язаної з питаннями виборчого процесу та спостереження за виборами);
- клопотання громадської організації надійшло з порушенням строку, встановленого Виборчим кодексом, або підписане не керівником громадської організації та/або не засвідчене печаткою організації;
- до клопотання не додано копії статуту організації або додано копію, не засвідчену нотаріально або засвідчену до початку виборчого процесу.

Остання вимога підкреслює зазначені вище жорсткі часові рамки щодо звернення громадської організації з відповідним клопотанням.

Наведений вичерпний перелік підстав для відмови в наданні дозволу мати офіційних спостерігачів, які мають формальний характер (за винятком зазначеної вище підстави, пов'язаної з «територією діяльності» громадської організації, законність якої сумнівна), засвідчує відсутність дозвільної природи у відповідному рішенні Центральної виборчої комісії.

Коментоване положення, повторене за своїм змістом у пункті 5 зазначеного Порядку, зобов'язує Центральну виборчу комісію за відсутності чітко визначених підстав надати в установлений строк громадській організації дозвіл мати офіційних спостерігачів. У таких умовах відповідне рішення Центральної виборчої комісії по суті означає не *дозвіл*, а *визнання права* громадської організації мати офіційних спостерігачів і дотримання цією організацією умов, передбачених для реалізації цього права.

Відповідно до абзацу другого частини другої коментованої статті, рішення про надання дозволу громадській організації мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах (або рішення про відмову в такому дозволі) видається представникові громадської організації за його зверненням не пізніше наступного дня після прийняття такого рішення.

ня. Зазначене положення недостатньо визначене. По-перше, ані коментоване положення, ані пункт 7 зазначеного Порядку надання дозволу не встановлює критеріїв належності «представника» громадської організації, що не виключає отримання копії такого рішення особою, яка не має стосунку до цієї організації. По-друге, не визначено, чи обмежує формулювання «не пізніше наступного дня» строк звернення щодо отримання копії рішення або строк отримання такої копії.

Пункт 7 Порядку встановлює своєрідний спосіб повідомлення Центральною виборчою комісією громадської організації про прийняте рішення — шляхом його опублікування на офіційному сайті Центральної виборчої комісії. Невідкладне оприлюднення всіх без винятку постанов Центральної виборчої комісії на її офіційному веб-сайті передбачене частиною дев'ятою статті 12 Закону «Про Центральну виборчу комісію» і служить засобом забезпечення відкритості та прозорості діяльності Комісії. Тому таке оприлюднення рішення про надання дозволу чи, тим більше, про відмову в наданні дозволу громадській організації мати офіційних спостерегачів навряд чи можна вважати належним способом повідомлення цієї організації про прийняте рішення, особливо з огляду на встановлене абзацом другим частини другої коментованої статті право громадської організації оскаржити до суду рішення про відмову в наданні їй дозволу мати офіційних спостерегачів.

5. Коментована стаття не встановлює порядку звернення громадської організації до суду з оскарженням відмови Центральної виборчої комісії, як і не уточнює порядку розгляду таких справ. Відповідно до статті 19 Кодексу адміністративного судочинства, спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, належать до юрисдикції адміністративних судів. Однак, відповідно до статті 273 Кодексу адміністративного судочинства, до термінових справ, які вирішуються в особливому порядку, встановленому зазначеною статтею, належать спори щодо рішень, дій та бездіяльності виборчих комісій (у тому числі Центральної виборчої комісії), ініційовані суб'єктами виборчого процесу. Громадські організації, навіть якщо вони отримали дозвіл (чи, точніше, право) мати офіційних спостерегачів, не набувають статусу суб'єкта виборчого процесу, і тому справи за їхніми позовами мали б розглядатися у порядку загального позовного провадження. Проте такий розгляд справи в загальні строки тривав би далеко поза межами виборчого процесу, під час якого виник спір, а отже захист прав на участь у виборчому процесі чи поновлення правомірного перебігу виборчого процесу не могло б бути забезпечене. Зазначена проблема вимагає уваги законодавця.



Свого часу Пленум Вищого адміністративного суду України у своїй Постанові № 15 від 1 листопада 2013 року зазначив, що суб'єкт, якому відповідно до закону належить право на звернення до суду в спорі, що впливає з виборчих відносин, має також і право на розгляд його справи з урахуванням особливостей, встановлених для розгляду справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом<sup>408</sup>. У цьому контексті було прямо вказано, що зазначене розуміння поширюється на випадок оскарження громадською організацією до суду рішення Центральної виборчої комісії про відмову в наданні їй дозволу мати офіційних спостерігачів.

У сьогоднішніх умовах після реформування вищих судових інстанцій постанови Пленуму Вищого адміністративного суду не мають зобов'язального характеру для адміністративних судів. Однак цитована правова позиція має важливе доктринальне значення; її слід оцінити як таку, що відповідає принципів верховенства права.

Відзначимо, що адміністративні суди у своїй практиці останніх років дотримуються цієї позиції. Так, Шостий адміністративний апеляційний суд неодноразово визнавав, що позов громадської організації до Центральної виборчої комісії стосовно відмови надати дозвіл мати офіційних спостерігачів стосується спору щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, а тому має розглядатися у порядку, встановленому статтею 273 Кодексу адміністративного судочинства<sup>409</sup>; ця позиція не була заперечена Верховним Судом. Зокрема, у своїй постанові від 25 березня 2019 року Верховний Суд визнав, що громадська організація має право оскаржити у порядку виборчого спору відмову Центральної виборчої комісії в наданні дозволу мати офіційних спостерігачів<sup>410</sup>.

6. Порядок і строки реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій встановлені коментованою статтею. Хоча ця стаття не надає відповідного повноваження, своєю постановою від 21 серп-

<sup>408</sup> Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом», пункт 3.1.3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015760-13>.

<sup>409</sup> Див.: Ухвала Шостого апеляційного адміністративного суду від 25 січня 2019 року, справа № 855/11/19; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79408540>; Ухвала Шостого апеляційного адміністративного суду від 5 лютого 2019 року, справа № 855/21/19; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79637292>.

<sup>410</sup> Постанова Верховного Суду від 25 березня 2019 року, справа № 855/88/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80661631>.

ня 2020 року № 197 Центральна виборча комісія затвердила Порядок реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій під час загальнодержавних та місцевих виборів<sup>411</sup>. Слід, проте, відзначити, що цей Порядок лише повторює положення коментованого Кодексу, не надаючи практично ніяких уточнень чи додаткових роз'яснень.

Частина третя коментованої статті зобов'язує Центральну виборчу комісію невідкладно після завершення розгляду клопотань громадських організацій оприлюднити на своєму офіційному веб-сайті перелік усіх громадських організацій, яким «надано дозвіл» (тобто які мають право) номінувати офіційних спостерігачів на відповідних виборах. Пункт 9 згаданого вище Порядку надання дозволу громадським організаціям мати офіційних спостерігачів, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 21 серпня 2020 року № 196, передбачає також зазначення «території, у межах якої надано дозвіл мати офіційних спостерігачів»; як уже зазначалося (див. коментар вище), це слід розцінювати як вихід Центральної виборчої комісії за межі вимог, установлених законом.

Таке оприлюднення переліку громадських організацій, які можуть мати офіційних спостерігачів, служить своєчасному інформуванню всіх суб'єктів виборчого процесу, а також орієнтує окружні чи територіальні виборчі комісії щодо того, які громадські організації уповноважені вносити подання щодо реєстрації офіційних спостерігачів.

Громадські організації в Україні широко користуються можливістю мати офіційних спостерігачів. Відповідно до даних офіційного веб-сайту Центральної виборчої комісії, на загальнодержавних виборах 2019 року дозвіл мати офіційних спостерігачів отримали 130 громадських організацій під час виборів Президента України та 163 громадські організації — під час виборів народних депутатів України. Під час місцевих виборів 2020 року таким правом скористалися 116 громадських організацій.

7. Частина четверта регулює порядок звернення громадської організації з поданням щодо реєстрації офіційних спостерігачів.

Абзац перший частини четвертої визначає суб'єктів реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій: залежно від типу та виду виборів і території спостереження реєстрацію спостерігачів проводять Центральна виборча комісія, окружна виборча комісія (під час

<sup>411</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 серпня 2020 року № 197 «Про Порядок реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій під час загальнодержавних та місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0197359-20>.

загальнодержавних виборів) або відповідна територіальна виборча комісія (під час місцевих виборів).

Крім того, абзац перший частини четвертої визначає, що від імені громадської організації подання має зробити керівник (вища посадова особа) громадської організації. Цей припис означає, що подання щодо реєстрації офіційних спостерігачів іншою особою від імені громадської організації не допускається; обґрунтуванням такого припису є унеможливлення отримання від одної громадської організації двох і більше подань різного змісту. Однак коментована стаття непослідовна в цьому відношенні (див. коментар нижче).

Громадська організація, яка отримала дозвіл мати офіційних спостерігачів, визначає їх кандидатури на власний розсуд з урахуванням вимог щодо наявності в такої особи права бути офіційним спостерігачем (див. коментар до статті 58 цього Кодексу).

Абзац другий частини четвертої коментованої статті визначає відомості, які повинні бути зазначені в поданні щодо кожного запропонованого спостерігача. Такі відомості повинні ідентифікувати особу спостерігача та підтвердити його право здійснювати спостереження, а також містити контактні дані особи.

Ідентифікація спостерігача забезпечується зазначенням його повного імені (в сенсі статті 28 Цивільного кодексу, тобто прізвища, усіх власних імен та по батькові за наявності).

Кваліфікаційні відомості про запропоновану особу повинні засвідчити статус виборця, а також відсутність обмежень права бути спостерігачем (див. коментар до статті 58 цього Кодексу).

Статус виборця засвідчується відомостями про громадянство України спостерігача та датою (число, місяць, рік) народження, яка засвідчує досягнення віку 18 років.

Для підтвердження відсутності обмежень права бути спостерігачем у поданні зазначаються місце роботи (заняття) та займана посада, а також відомості про відсутність судимості за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян чи корупційного кримінального правопорушення, що не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Як контактну інформацію зазначають місце проживання та адресу житла (оскільки з місцем проживання не пов'язані жодні обмеження права бути спостерігачем), а також номери контактних телефонів. У контексті Виборчого кодексу вимога вказати місце проживання та адресу житла виглядає дещо непослідовною у контексті використання в інших випадках категорії виборчої адреси особи.

У поданні не передбачається зазначення того, що пропонована спостерігачем особа не є членом жодної виборчої комісії, кандидатом, довіреною чи уповноваженою особою; перевірку відсутності таких обмежень виборчої комісії можуть провести самостійно.

Коментоване положення вимагає зазначити в поданні також номер і дату рішення (постанови) Центральної виборчої комісії про дозвіл громадській організації мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах; слід зазначити надлишковість вимоги щодо зазначення цієї інформації, легко доступної на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії.

Абзац третьої частини четвертої коментованої статті містить вимогу додання двох документів щодо кожної запропонованої кандидатури спостерігача.

Копія паспорта громадянина України (перших сторінок паспорта у формі книжечки чи двох сторін паспорта у формі ID-картки) чи тимчасового посвідчення громадянина України (див. коментар до статті 8 цього Кодексу) документально підтверджує ідентифікаційні та кваліфікаційні (в частині статусу виборця) дані спостерігача.

Важливу роль відіграє заява особи про згоду бути офіційним спостерігачем від відповідної громадської організації. Оскільки здійснення спостереження під час виборів — *право* виборця (див. коментар до статті 9 цього Кодексу), до реалізації якого його суб'єкт не може бути примушений, набуття статусу спостерігача вимагає узгодженого волевиявлення двох суб'єктів — суб'єкта права спостереження (виборця) та суб'єкта права номінувати спостерігачів (у цьому випадку — громадської організації). Одночасне внесення подання громадської організації та заяви про згоду бути спостерігачем засвідчує взаємно узгоджену реалізацію обох прав.

8. Частина п'ята коментованої статті визначає вимоги щодо оформлення подання громадської організації щодо реєстрації офіційних спостерігачів.

Подання вноситься як на паперовому носії, так і в електронному вигляді (останнє спрощує опрацювання інформації про внесення кандидатури виборчою комісією). Подання в паперовому вигляді має бути підписане керівником громадської організації (див. коментар вище), засвідченим печаткою громадської організації. Однак коментоване положення, всупереч припису частини четвертої коментованої статті, допускає підписання подання уповноваженого на підставі довіреності представника громадської організації. При цьому не уточнюється, за чийм рішенням (одноособовим керівника чи колегіальним вищо-

го керівного органу організації) має бути видана довіреність і хто має її підписати. Такий дозвіл може створити проблеми у вигляді наявності кількох подань від одної громадської організації з різними кандидатурами спостерігачів.

Частина п'ята коментованої статті встановлює також крайній строк внесення подання щодо реєстрації офіційних спостерігачів до відповідної виборчої комісії — не пізніше як за п'ять днів до дня голосування, тобто не пізніше останнього понеділка перед днем голосування. Цей строк перепиняльний: його порушення (внесення подання після встановленого строку) — підстава для відмови в реєстрації офіційних спостерігачів, номінованих у поданні (див. коментар нижче).

Початок перебігу строку внесення подань коментована стаття не встановлює; цей строк визначається природним чином — часом отримання дозволу громадської організації мати офіційних спостерігачів та (у випадку внесення подання до окружної виборчої комісії) часом утворення і набуття повноважень такою комісією (див. коментарі до статей 84, 140 цього Кодексу).

9. Частина шоста коментованої статті визначає основних суб'єктів реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій.

На загальнодержавних виборах офіційні спостерігачі від громадських організацій, як правило (щодо винятків див. коментар нижче), реєструються окружними виборчими комісіями. Формулювання «спостерігач у відповідному територіальному виборчому окрузі» означає здійснення повноважень офіційним спостерігачем лише в межах відповідного територіального виборчого округу.

На місцевих виборах суб'єктом реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій є відповідні територіальні виборчі комісії. Однак слід відзначити неточність формулювання коментованого положення в частині обмеження повноважень спостерігача на місцевих виборах «відповідним територіальним округом». Таке формулювання не узгоджується з установленою коментованим Кодексом територіальною організацією місцевих виборів (див. коментарі до статей 198—201 цього Кодексу), відповідно до якої територіальні виборчі округи утворюються тільки для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у містах рад, а також рад територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше. Водночас для виборів рад територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч, а також для виборів сільських, селищних, міських голів (крім міст з районним поділом) територіальні виборчі округи не утворюються. У зв'язку з цим законодавцеві доцільно уточнити тери-

торіальну сферу повноважень офіційних спостерігачів від громадських організацій на місцевих виборах.

Частина шоста коментованої статті передбачає засвідчення повноважень спостерігача від громадської організації відповідним документом — посвідченням офіційного спостерігача від громадської організації. Форма такого посвідчення для спостерігачів під час виборів народних депутатів України встановлена постановою Центральної виборчої комісії № 963 від 7 червня 2019 року<sup>412</sup>; для місцевих виборів форма посвідчення встановлена постановою Центральної виборчої комісії № 142 від 24 липня 2020 року<sup>413</sup>. Відповідна постанова, якою визначалася форма посвідчення офіційного спостерігача під час виборів Президента України, втратила чинність; нової постанови з цього приводу на час написання цього коментаря прийнято не було. Взагалі кажучи, немає перешкод для встановлення єдиної форми посвідчення офіційного спостерігача для всіх виборів.

Коментоване положення зобов'язує окружні та територіальні виборчі комісії забезпечити виготовлення належної кількості бланків посвідчень офіційного спостерігача. Зареєстрованим офіційним спостерігачам від громадських організацій комісія, яка їх зареєструвала, видає посвідчення не пізніше ніж на третій день після внесення подання. Слід звернути увагу на початок перебігу цього строку, який обчислюється не з дня прийняття рішення, а з дня отримання подання відповідною комісією. Тим самим обмежується і строк розгляду відповідного подання, що особливо важливо протягом останнього тижня перед днем голосування.

Форма посвідчення офіційного спостерігача, затверджена Центральною виборчою комісією, не передбачає фотографії особи. Отже, воно дійсне тільки за умови пред'явлення офіційним спостерігачем документа, що посвідчує його особу (як правило, паспорта громадянина України).

10. Частина сьома коментованої статті визначає підстави для відмови в реєстрації офіційного спостерігача від громадської організації; такою підставою може бути:

<sup>412</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 7 червня 2019 року № 963 «Про форми посвідчень суб'єктів та інших учасників виборчого процесу з виборів народних депутатів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0963359-19>.

<sup>413</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 24 липня 2020 року № 142 «Про форми посвідчень суб'єктів та інших учасників виборчого процесу з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0142359-20>.

- дискваліфікаційна підстава — відсутність у внесеної кандидатури права здійснювати спостереження на виборах (див. коментар до статті 58 цього Кодексу);
- неналежний зміст та оформлення (підписання) подання, відсутність дозволу громадській організації мати спостерігачів або відсутність доданих до подання документів;
- порушення строку внесення подання, чим підтверджується перепиняльний характер цього строку.

Зазначений перелік підстав вичерпний: ніякі інші обставини не можуть бути підставою відмови в реєстрації офіційних спостерігачів, номінованих громадською організацією.

11. Частина восьма коментованої статті визначає два виняткові випадки, коли реєстрацію офіційних спостерігачів від громадських організацій під час загальнодержавних виборів проводить Центральна виборча комісія.

По-перше, Центральна виборча комісія, виконуючи повноваження окружної виборчої комісії для закордонного виборчого округу (див. коментар до статті 33 цього Кодексу), реєструє офіційних спостерігачів від громадських організацій у закордонному виборчому окрузі. Такі спостерігачі здійснюють свої повноваження щодо спостереження за перебігом виборчого процесу на закордонних виборчих дільницях.

По-друге, під час загальнодержавних виборів кожна громадська організація, яка отримала дозвіл мати офіційних спостерігачів, може номінувати не більше ніж двох спостерігачів, які здійснюють спостереження у межах усього єдиного загальнодержавного виборчого округу (див. коментар до статті 26 цього Кодексу). Окрім відсутності територіального обмеження здійснення своїх повноважень, такі спостерігачі мають право бути присутніми на засіданнях Центральної виборчої комісії без дозволу чи запрошення. Таке їхнє повноваження передбачене також положенням частини четвертої статті 4 Закону «Про Центральну виборчу комісію».

Зазначене нормативне положення усунуло колізію, яка існувала раніше між положеннями різних виборчих законів і дала підстави, зокрема, Верховному Суду висловити позицію, що офіційний спостерігач у закордонному виборчому окрузі, якого зареєструвала Центральна виборча комісія, має право бути присутнім на всіх засіданнях Центральної виборчої комісії за статусом, тобто без її дозволу чи запрошення<sup>414</sup>. Коментоване положення чітко надає зазначене право

<sup>414</sup> Див.: Постанова Верховного Суду від 31 березня 2019, справа № 855/95/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80816781>.

бути присутнім офіційним спостерігачам у загальнодержавному, а не закордонному виборчому окрузі, а отже на законодавчому рівні спростовує підстави для зазначеного судового висновку.

12. Частина дев'ятого коментованої статті містить перелік прав офіційного спостерігача, тобто тих його повноважень, які він здійснює безперешкодно і на власний розсуд з дотриманням встановлених обмежень. Важливо підкреслити, що наведений тут перелік прав (дискреційних повноважень) офіційного спостерігача не є вичерпним, як це підкреслено пунктом 10 частини дев'ятої.

Пункт 1 частини дев'ятої закріплює право офіційного спостерігача бути присутнім без запрошення чи дозволу на засіданнях виборчих комісій у межах відповідного територіального округу чи, точніше, що стосується місцевих виборів, у територіальних межах здійснення своїх повноважень (див. коментарі вище). Таке право обумовлене кількісним обмеженням: на засіданні можуть одночасно бути присутніми не більше ніж два спостерігачі від одної громадської організації. (див. коментар до статті 36 цього Кодексу).

Пункт 3 частини дев'ятої доповнює зазначене право офіційного спостерігача можливістю його безперешкодної присутності на всіх стадіях проведення голосування виборців, крім заповнення виборцем бюлетеня в кабіні для голосування, у тому числі під час видання виборцям виборчих бюлетенів, контролюючи таким чином дотримання вимог щодо цієї процедури (див. коментарі до статей 118, 173, 248 цього Кодексу). Важливо наголосити, що таке спостереження може проводитися з будь-якої відстані за умови, що спостерігач фізично не заважає при цьому членам комісії виконувати відповідні процедури. Тим самим спростовується поширене уявлення про те, що спостерігачі під час проведення голосування виборців повинні займати відведені їм комісією місця і не пересуватися по приміщенні для голосування.

Зазначений пункт також закріплює право спостерігача не лише бути присутнім на підсумковому засіданні дільничної виборчої комісії, але й спостерігати за діями членів комісії при підрахунку голосів виборців з *будь-якої відстані* за умови, що діям, спрямованим на здійснення встановлених процедур підрахунку (див. коментарі до статей 120, 175, 250 цього Кодексу), не створюватимуться фізичні перешкоди. Можливість спостереження за підрахунком голосів зблизка забезпечує належні умови для ефективного публічного контролю цієї визначальної для результатів виборів процедури.

Пункт 5 частини дев'ятої забезпечує право офіційного спостерігача від громадської організації бути присутнім за власним бажанням



при проведенні голосування виборців за місцем їх перебування. Спосіб здійснення цього права конкретизований відповідними положеннями (див. коментарі до статей 119, 174, 249 цього Кодексу); зокрема, виборець, якому забезпечується можливість проголосувати за місцем перебування (як правило, у його житлі), чи члени його родини не можуть відмовити офіційному спостерігачеві бути присутнім при проведенні такого голосування.

Пункт 2 частини дев'ятої гарантує право спостерігача бути присутнім на публічних заходах передвиборної агітації; організатори таких заходів не можуть перешкодити спостерігачеві в цьому. Таке право забезпечує можливість здійснювати спостереження щодо всього виборчого процесу, зокрема оцінювати дотримання конкурентними суб'єктами виборчого процесу вимог виборчого законодавства при проведенні передвиборної агітації, а також дотримання обмежень щодо участі в передвиборній агітації (див. коментар до статті 57 цього Кодексу).

Пункт 4 частини дев'ятої коментованої статті надає можливість громадським спостерігачам використовувати під час спостереження сучасні технічні засоби для фіксації тих чи інших дій чи подій з метою отримання доказів, у тому числі в разі вчинення виборчих правопорушень членами виборчих комісій чи іншими суб'єктами. Однак такі технічні засоби не можна застосовувати, якщо це порушує таємність голосування виборців. Тим самим забороняється фіксувати процес заповнення виборцем бюлетеня в кабіні для голосування, а також намагатися зафіксувати зміст заповненого виборчого бюлетеня перед його вкидання виборцем до виборчої скриньки.

Права (повноваження), закріплені в пунктах 1–5 частини дев'ятої, спільні для всіх категорій офіційних спостерігачів, у тому числі міжнародних (див. коментар до статті 59 цього Кодексу). Подальші права офіційних спостерігачів від громадських організацій тісно пов'язані з їхнім статусом суб'єкта виборчого процесу, якого не мають міжнародні спостерігачі; однак вони такі ж, як і в офіційних спостерігачів від кандидатів чи партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів відповідного виборчого процесу (див. коментарі до статей 112, 167, 239 цього Кодексу).

13. Пункти 6 та 7 частини дев'ятої коментованої статті визначають важливі повноваження офіційних спостерігачів здійснювати юридично значуще реагування на порушення вимог виборчого законодавства, виявлені під час спостереження. Ці повноваження відображають виборчо-процесуальну правосуб'єктність офіційних спостерігачів, що

надає їм право ініціювати виборчі спори щодо будь-яких виборчих порушень. Як зауважив Верховний Суд, обмеження чи брак права оскарження виборчих правопорушень офіційними спостерігачами слід визнати такими, які вихолощують саму ідею спостереження, оскільки право фіксації виборчого правопорушення без права вимоги його усунення перетворює відповідні норми на *«lex imperfecta»*<sup>415</sup>.

Отже, пункт 6 частини дев'ятої коментованої статті надає право громадському офіційному спостерігачеві звертатися до виборчих комісій «в межах відповідного територіального округу» (тобто в межах території, на яку поширюються повноваження офіційного спостерігача; див. коментар вище) із заявою чи скаргою щодо усунення виявлених спостерігачем порушень вимог коментованого Кодексу. Зауважимо, що згадка про *заяви* в контексті вимоги усунення порушень хибна. Відповідно до статті 3 Закону «По звернення громадян», заява — це звернення з проханням про сприяння реалізації прав та інтересів заявника або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності відповідних суб'єктів з висловленням думок щодо поліпшення їх діяльності. Така форма звернення стосовно порушень, виявлених у процесі спостереження за виборами, не може вважатися адекватною. Спостерігач у таких випадках повинен звертатися до відповідної виборчої комісії зі *скаргою* — зверненням, що містить вимогу про усунення порушення, поновлення порушених прав і захист законних інтересів відповідних суб'єктів (стаття 3 зазначеного Закону).

Право на оскарження до виборчих комісій детально регламентоване Розділом XI цього Кодексу (див. коментарі до статей 63, 65–67 цього Кодексу).

Пункт 7 доповнює право на оскарження офіційним спостерігачем виборчих правопорушень, визначаючи спосіб фіксації факту виявленого правопорушення. Такий акт складається офіційним спостерігачем з описом суті діянь, вчинених відповідним суб'єктом, які, на думку спостерігача, порушують вимоги виборчого законодавства; зазначений акт підписує спостерігач, який його склав, а також не менш як дві будь-які інші особи, які мають статус виборця; такими особами можуть бути, зокрема, інші спостерігачі, кандидати, довірені чи уповноважені особи або виборці без додаткового виборчо-процесуального статусу, які засвідчують факти, зафіксовані в акті. Щодо кожного, хто підписує акт, зазначаються їхні повні імена (прізвище, власне ім'я, по батькові), місце проживання та адреса житла.

<sup>415</sup> Див.: Постанова Верховного Суду від 31 березня 2019 року, справа № 855/95/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80816781>.

Складений відповідно до зазначених вимог акт може бути поданий спостерігачем до виборчої комісії чи до суду. Однак слід мати на увазі, що такий акт не є формою звернення до відповідного органу. Зверненням щодо виявленого і зафіксованого в акті правопорушення має бути *скарга* (при зверненні до суду — *позовна заява*) з відповідними вимогами; акт додається до скарги (позовної заяви) і виконує роль доказу, який підтверджує факти, викладені у зверненні (див. коментар до статті 71 цього Кодексу).

Пункт 8 частини дев'ятої коментованої статті надає право громадському спостерігачеві безпосередньо втручатися в перебіг подій у виняткових випадках, коли це необхідно для ефективного припинення протиправних дій чи оперативного перешкодження їх вчиненню. Таке право спостерігач має під час голосування виборців, а також під час підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, тобто під час виконання процедур, при яких правопорушення можуть відбуватися швидко, але особливо небезпечні з погляду впливу на результати виборів. Форма такого втручання залежить від конкретної ситуації; іноді достатньо привернути увагу члена виборчої комісії або (особливо в разі вчинення протиправних дій членом комісії) голови чи заступника голови комісії з вимогою забезпечити припинення таких дій. Однак у деяких випадках може бути необхідне фізичне втручання; наприклад, якщо спостерігач бачить, що певна особа має намір вкинути до виборчої скриньки пачку бюлетенів чи запалений сірник, для недопущення непоправних наслідків необхідно хапати порушника за руку з подальшим приверненням уваги присутніх до цієї ситуації.

Відповідно до пункту 9 частини дев'ятої коментованої статті, офіційні спостерігачі від громадських організацій мають право отримувати копії протоколів та інших документів виборчих комісій у всіх випадках, передбачених цим Кодексом. Зокрема, вони можуть отримувати копії протоколів про підрахунок голосів на виборчій дільниці (див. коментарі до статей 121, 176, 251 цього Кодексу), протоколів про повторний підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці (див. коментарі до статей 124, 179, 254 цього Кодексу), про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу (див. коментарі до статей 125, 180 цього Кодексу), протоколу про підсумки голосування на відповідних місцевих виборах (див. коментар до статті 255 цього Кодексу), якщо вони були присутні на відповідних засіданнях.

Зазначене повноваження аналогічне до повноваження, яке належить міжнародним спостерігачам (див. коментар до статті 59 цього Кодексу). Однак мета, на яку спрямоване зазначене повноваження, принципово відрізняється: копії зазначених документів офіційний

спостерігач від громадської організації може використати при оскарженні виявлених порушень як докази, якими обґрунтовуються його вимоги (див. коментар до статті 71 цього Кодексу).

Пункт 10 засвідчує невичерпний характер наведеного в частині дев'ятой коментованої статті переліку прав (повноважень) офіційного спостерігача від громадської організації: інші положення коментованого Кодексу також можуть передбачати певні права і повноваження офіційних спостерігачів.

Серед таких прав особливе значення має право на звернення до суду щодо виборчого правопорушення (див. коментар до статті 64 цього Кодексу). Оцінюючи право на оскарження виборчих правопорушень, Верховний Суд визнав таке право офіційних спостерігачів у повному обсязі, тобто стосовно будь-яких порушень виборчого законодавства, вчинених будь-яким суб'єктом. Оскільки це право за своїм змістом виходить за межі інших їхніх суб'єктивних прав, що реалізуються у виборчому процесі, його слід вважати окремим виборчим правом (похідним від права бути спостерігачем). Зокрема, хоча стаття 277 Кодексу адміністративного судочинства не зазначає офіційного спостерігача в переліку суб'єктів, уповноважених оскаржувати порушення, пов'язані з виборами Президента України, Верховний Суд дійшов висновку, що (внутрішній) офіційний спостерігач за виборами Президента України від громадської організації має право на звернення до суду з адміністративним позовом щодо оскарження дій кандидата на пост Президента України<sup>416</sup>.

Таким чином, повноваження офіційних спостерігачів від громадських організацій, які мають статус суб'єкта виборчого процесу, істотно ширші від повноважень міжнародних спостерігачів. Зокрема, вони передбачають активні дії спостерігачів у випадку виявлення порушень виборчого законодавства через звернення зі скаргою до виборчих комісій чи з позовною заявою до суду щодо усунення порушень, виявлених спостерігачем, складання акта про виявлення порушень під час виборчого процесу та вживання інших необхідних заходів у межах законодавства щодо припинення протиправних дій під час голосування та підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці.

14. Частина десята коментованої статті встановлює обмеження припустимих дій офіційного спостерігача від громадської організації.

<sup>416</sup> Постанова Верховного Суду від 12 квітня 2019 року, справа № 640/5921/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81136713>.

За своїм змістом зазначені обмеження забороняють офіційному спостерігачеві чинити порушення вимог виборчого законодавства.

Пункт 1 частини десятої коментованої статті забороняє офіційному спостерігачеві втручатися в роботу виборчої комісії або перешкоджати членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження. Ця заборона випливає з вимоги незалежності органів адміністрування виборів, відповідно до якої ніхто не має права втручатися в діяльність виборчих комісій, крім випадків, передбачених законом (див. коментар до статті 32 цього Кодексу). Останнє доповнення істотне: офіційний спостерігач має право бути присутнім на засіданні виборчої комісії, а отже у відповідних випадках може ставити питання щодо предмету розгляду комісією та отримувати відповіді; офіційний спостерігач може звертатися зі скаргою до виборчої комісії, а отже, ініціювати розгляд комісією відповідного питання. Нарешті, офіційний спостерігач має право втручатися в перебіг подій у разі виявлення протиправних дій члена виборчої комісії. У зв'язку з цим заборону, викладену в пункті 1 частини десятої, слід розуміти так, що офіційному спостерігачеві забороняється *протиправне* втручання в роботу виборчої комісії або *протиправне* перешкоджання членам комісії здійснювати *належним чином* свої повноваження.

Очевидно, так само слід розуміти і третю заборону, встановлену пунктом 1 частини десятої: офіційному спостерігачеві забороняється порушувати *законний* перебіг виборчого процесу; однак у разі виявлення протиправних дій будь-якого суб'єкта певні форми втручання спостерігача в незаконний перебіг виборчого процесу цілком припустиме.

Пункти 2 і 3 частини десятої коментованої статті спрямовані на недопущення порушення таємності голосування виборців (див. коментар до статті 16 цього Кодексу). Зокрема, присутність будь-яких осіб (у тому числі офіційного спостерігача) в кабіні для таємного голосування при заповненні виборцем виборчого бюлетеня не допускається. Єдина підстава для винятку з цієї загальної заборони — нездатність виборця самостійно заповнити виборчий бюлетень внаслідок порушення здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком), коли такий виборець має право скористатися допомогою іншого виборця з відома голови чи члена виборчої комісії (див. коментарі до статей 118, 173, 248 цього Кодексу); однак таким іншим виборцем *не може бути офіційний спостерігач*.

15. Частина одинадцята коментованої статті кореспондується з частиною десятою цієї ж статті: вона передбачає відповідальність офіційних спостерігачів від громадської організації в разі порушення ними заборон, установлених частиною десятою.

Коментоване положення встановлює санкції двох рівнів, які можуть бути застосовані до офіційного спостерігача від громадської організації.

У разі першого випадку протиправного втручання в діяльність виборчої комісії чи перешкоджання членам комісії здійснювати свої повноваження, вчинення дій, що порушують законний перебіг виборчого процесу, виборча комісія може оголосити *попередження* офіційному спостерігачеві.

Оскільки суб'єктом оголошення попередження визначено виборчу комісію, вона як колегіальний орган може прийняти таке рішення шляхом голосування членів комісії на засіданні комісії (див. коментар до статті 36 цього Кодексу). Таким чином, під час проведення голосування виборців, яке не є засіданням комісії, дільнична виборча комісія не може оголосити офіційному спостерігачеві попередження.

Зазначимо у зв'язку з цим, що санкції, передбачені коментованим положенням, не можуть бути застосовані до офіційного спостерігача за порушення заборон, встановлених пунктами 2 і 3 частини десятої коментованої статті, оскільки такі порушення можуть відбутися тільки при проведенні дільничною виборчою комісією голосування виборців.

У разі повторного порушення заборон, встановлених частиною десятою коментованої статті, офіційним спостерігачем якому попередньо було оголошене попередження, або вчинення ним грубого порушення зазначених заборон виборча комісія може прийняти рішення про *позбавлення права спостерігача бути присутнім на засіданні комісії*. Таке рішення приймається кваліфікованою більшістю (не менше двох третин від складу комісії) голосів членів комісії; позбавлення права бути присутнім стосується лише поточного засідання, на якому було прийнято таке рішення (див. коментар до статті 36 цього Кодексу).

Зазначимо, що коментоване положення не передбачає застосування до громадського спостерігача в разі порушення ним заборон, встановлених частиною десятою коментованої статті, санкції у вигляді дострокового припинення повноважень офіційного спостерігача (див. коментар до статті 58 цього Кодексу). Звідси випливає висновок, що в разі вчинення таких правопорушень з боку офіційного спостерігача його повноваження не можуть бути достроково припинені.

16. Як уже зазначалося (див. коментар вище), номінація офіційного спостерігача може відбутися лише у випадку узгодженого волевиявлення двох суб'єктів — громадської організації, яка здійснила волевиявлення щодо висування спостерігача, та самого спостерігача, який висловив згоду бути офіційним спостерігачем від цієї громадської організації.

Звідси випливає, що брак (відкликання) волевиявлення одного з двох зазначених суб'єктів повинно анулювати номінацію спостерігача, тобто мати наслідком дострокове припинення його повноважень з ініціативи однієї зі сторін узгодженого волевиявлення. Зазначимо, що таке ініціативне дострокове припинення повноважень офіційного спостерігача не може розглядатися як форма покарання (санкція).

Частини дванадцята та тринадцята коментованої статті визначають два відповідні випадки ініціативного дострокового припинення повноважень офіційного спостерігача від громадської організації — з ініціативи громадської організації, яка номінувала спостерігача, та з ініціативи самого спостерігача.

Відповідно до частини дванадцятої коментованої статті, громадська організація має право відкликати номінованого нею спостерігача. Таке відкликання здійснюється шляхом подання громадською організацією письмової заяви до виборчої комісії, яка реєструвала спостерігача. Коментоване положення не конкретизує вимог щодо оформлення заяви. Центральна виборча комісія своєю постановою № 177 від 14 серпня 2020 року<sup>417</sup> встановила рекомендовану (тобто не зобов'язальну) форму такої заяви для використання під час місцевих виборів; зазначена форма передбачає, що заяву має підписати керівник громадської організації або уповноважений на підставі довіреності представник громадської організації.

По суті коментоване положення передбачає дві форми дострокового припинення повноважень спостерігача з боку громадської організації — відкликання та заміну. У разі заміни спостерігача одночасно із заявою про припинення повноважень зареєстрованого спостерігача подаються документи, передбачені цією статтею (див. коментар вище), для реєстрації іншої особи офіційним спостерігачем.

Коментоване положення не встановлює строків, коли можливе відкликання та/або заміна офіційного спостерігача від громадської організації. Відсутність встановлених строків означає, що з подібною заявою громадська організація може звернутися у будь-який час під час виборчого процесу, без дотримання строку для первинного подання кандидатур офіційних спостерігачів (див. коментар вище). Додатковим аргументом тут виступає застосування механізму *заміни* спостерігача, який не має сенсу в період, коли можливе просте внесення кандидатури спостерігача.

<sup>417</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 14 серпня 2020 року № 177 «Про форми виборчої документації, рекомендовані для використання під час організації підготовки та проведення місцевих виборів», додаток 46. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0177359-20>.

Коментоване положення не визначає змісту рішення відповідної виборчої комісії (припинення повноважень спостерігача чи скасування рішення про його реєстрацію), строку його прийняття, а також способу повідомлення особи, повноваження якої припинено, про прийняте рішення. Зазначені прогалини вимагають уваги законодавця.

17. Частина тринадцята коментованої статті визначає порядок дострокового припинення повноважень офіційного спостерігача від громадської організації з його власної ініціативи. Для цього офіційний спостерігач має звернутися з заявою про складення своїх повноважень до виборчої комісії, яка його зареєструвала. Рекомендовану форму такої заяви встановила Центральна виборча комісія своєю постановою № 177 від 14 серпня 2020 року<sup>418</sup>. Зазначена виборча комісія на підставі такої заяви приймає відповідне рішення, зміст якого, визначений коментованим положенням, полягає в *скасуванні реєстрації* офіційного спостерігача. З метою інформування громадської організації, яка номінувала спостерігача, про прийняте рішення копія відповідної постанови виборчої комісії надається або надсилається керівникові цієї громадської організації. Водночас строк, протягом якого виборча комісія повинна прийняти відповідне рішення, коментованим положенням не встановлено. Неясно також, чи може громадська організація здійснити заміну спостерігача, який з власної ініціативи вирішив припинити свої повноваження.

---

<sup>418</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 14 серпня 2020 року № 177 «Про форми виборчої документації, рекомендовані для використання під час організації підготовки та проведення місцевих виборів», додаток 47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0177359-20>.



## **Розділ X. ПІДГОТОВКА ТА ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ**

Голосування виборців — вирішальна подія будь-яких виборів, центральний етап виборчого процесу. Саме під час голосування здійснюється волевиявлення виборців, вираження волі народу. Оскільки голосування визначає результати виборів, навколо нього особливо гостро стикаються інтереси конкурентних суб'єктів виборчого процесу. Тому на цій стадії загрози порушення виборчого законодавства найбільш чутливі.

Зважаючи на те, що вибори в Україні традиційно характеризуються як складні та конфліктні, законодавець завжди приділяв значну увагу встановленню чітких і зрозумілих процедурних норм, при дотриманні яких кожен суб'єкт може реалізувати власні права і законні інтереси так, щоб не створювати протиправних перешкод іншим суб'єктам у реалізації їхніх прав, а гострота політичної конкуренції не буде нести загрози належному перебігу виборів, суспільному ладові та громадському спокою. Оскільки в українському суспільстві досі не сформована стійка демократична традиція проведення виборів (чому також не сприяє брак стабільності виборчого законодавства), суспільна та особиста правова культура виборців перебуває на невисокому рівні, законодавцеві доводиться заповнювати брак демократичного правового звичаю детальними процедурними нормами позитивного права.

Коментований розділ, що входить до Книги першої «Загальна частина», містить лише дві статті, які, всупереч назві розділу, присвячені матеріально-технічному забезпеченню підготовки та проведення виборів і вимогам до приміщення дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування. Положення, які традиційно відносилися до регулювання підготовки та проведення виборів, — порядок виготовлення виборчих бюлетенів та їх передання до дільничних виборчих комісій, безпосередньої підготовки до проведення голосування та встановлення процедур голосування виборців як у приміщенні для голосування, так і за місцем перебування — віднесені законодавцем до відповідних книг, що регулюють особливості проведення конкретних типів виборів. Такий розподіл нормативного матеріалу призводить до неодноразових повторів практично однакових норм, а часом містить відмінно-

сті в регулюванні аналогічних процедур, які важко обґрунтувати, що перешкоджає реалізації однієї з основних цілей кодифікації — уніфікації однорідних виборчих процедур, насамперед стосовно підготовки і проведення голосування виборців.

### **Стаття 61. Матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення виборів**

*1. 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 сприяти виборчим комісіям у реалізації їх повноважень:*

*1) надавати їм необхідні приміщення для організації їх роботи та проведення голосування відповідно до вимог цього Кодексу та нормативів облаштування таких приміщень, встановлених Центральною виборчою комісією. У виняткових випадках для забезпечення належної організації роботи окружних виборчих комісій, за поданням голів обласних державних адміністрацій, приміщення для таких виборчих комісій можуть надаватися поза межами відповідного територіального округу;*

*2) забезпечувати охорону приміщень виборчих комісій, а також охорону виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації;*

*3) надавати згідно із встановленими Центральною виборчою комісією нормами транспортні засоби, засоби зв'язку, обладнання, інвентар, оргтехніку, що підлягають поверненню після припинення повноважень виборчих комісій. Порядок оплати зазначених послуг та відшкодування встановлюється Кабінетом Міністрів України.*

*Органи Національної поліції України зобов'язані не пізніше як за вісім днів до дня виборів забезпечити цілодобову охорону приміщень виборчих комісій, а також у разі необхідності, за зверненням Центральної виборчої комісії, — органів ведення Державного реєстру виборців.*

1. Коментована стаття, попри назву, присвячена матеріально-технічному забезпеченню підготовки та проведення виборів лише частково. Більшою мірою положення цієї статті стосуються взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, з одного боку, та виборчих комісій (насамперед дільничних) — з іншого, в частині надання останнім приміщень, інвентарю, обладнання, послуг, необхідних для організації та проведення виборів, зокрема забезпечення охорони цих приміщень і виборчої документації. Потреба покладення на місцеві органи влади зазначених повноважень виникає з того, що дільничні виборчі комісії, а також окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів є тимчасовими (див. коментар до статті 33 цього Кодексу), а отже не можуть мати ані постійних приміщень,

ані власного обладнання, а потрібні їм послуги мають тимчасовий характер. Зазначимо, що наданням такого сприяння в здійсненні виборчими комісіями їхніх виключних повноважень обмежується законне втручання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у виборчий процес (див. коментарі до статей 12 та 21 цього Кодексу).

Вимагає уточнення згадка в коментованій статті, поруч з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, також «інших органів (посадових осіб), які відповідно до закону здійснюють їх повноваження». Як відомо, окремі повноваження органів виконавчої влади, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», можуть здійснюватися як делеговані повноваження виконавчими органами місцевого самоврядування, що, проте, не виводить за межі зазначених у коментованій статті органів. Слід припустити, що законодавець тут мав на увазі військово-цивільні адміністрації, які, відповідно до Закону «Про військово-цивільні адміністрації», є тимчасовими державними органами в селах, селищах, містах, районах та областях, які виконують повноваження як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі в протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції. Отже, зобов'язання сприяти виборчим комісіям у реалізації їхніх повноважень на відповідних територіях покладається саме на ці спеціальні органи та їх посадових осіб.

Способи сприяння виборчим комісіям у здійсненні їхніх повноважень визначені цією статтею.

2. Пункт 1 коментованої статті містить два нормативні положення.

По-перше, його припис зобов'язує місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) та органи місцевого самоврядування (виконкоми) надавати окружним, територіальним та дільничним виборчим комісіям приміщення, необхідні для їх функціонування. Види приміщень передбачені цією статтею; для окружних, територіальних та дільничних виборчих комісій — приміщення для організації їх роботи (проведення засідань, зберігання документації, надання списків виборців для ознайомлення); крім того, для дільничних виборчих комісій — приміщень для голосування. На кожній виборчій дільниці повинно бути облаштоване одне приміщення для голосування (див. коментар до статті 28 цього Кодексу).

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2001 року № 1713 (чинна в редакції 2012 року)<sup>419</sup>, приміщення для роботи виборчих комісій, приміщення для голосування надаються виборчим комісіям безоплатно, якщо вони перебувають у державній або комунальній власності.

Основні вимоги до зазначених приміщень і нормативи їх облаштувань встановлюються цим Кодексом та, більш детально, Центральною виборчою комісією. Такі вимоги визначені постановою Центральної виборчої комісії № 164 від 8 серпня 2020 року<sup>420</sup> (див. коментар до статті 62 цього Кодексу).

Зокрема, відповідно до Додатку 1 до зазначеної постанови, окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів повинні мати в розпорядженні не менш як три робочі кімнати, розташовані в одній будівлі, у тому числі кімнату для проведення засідань комісії площею не менше ніж 80 кв. м та дві інші окремі кімнати площею не менше ніж 30 кв. м кожна.

Додаток 2 до зазначеної постанови встановлює вимоги до приміщень, які мають бути в розпорядженні територіальних виборчих комісій місцевих виборів. Кожній такій комісії має бути надані три кімнати, а за неможливості, як виняток, — дві кімнати, розташовані в одній будівлі. Кімната для засідань сільської, селищної виборчої комісії повинна мати площу не менше ніж 40 кв. м, а інші кімнати — не менше ніж 15 кв. м кожна; кімната для засідань іншої територіальної виборчої комісії — не менше ніж 80 кв. м, інші кімнати — не менше ніж 20 кв. м.

Кожне приміщення виборчої комісії має своє призначення. Приміщення для засідань повинне мати достатню площу з огляду на досить широкий перелік осіб, які мають право бути присутніми без до-

<sup>419</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2001 р. № 1713 «Про затвердження Порядку оплати або відшкодування вартості послуг, наданих окружним і дільничним виборчим комісіям під час підготовки та проведення виборів народних депутатів України»; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1713-2001-p>. Хоча зазначена постанова прямо стосується лише виборів народних депутатів України, під час інших виборів її положення застосовуються за аналогією.

<sup>420</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 8 серпня 2020 року № 164 «Про вимоги до приміщень виборчих комісій та приміщень для голосування, нормативи облаштування приміщень дільничних виборчих комісій і приміщень для голосування, перелік та норми забезпечення виборчих комісій транспортними засобами, засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, іншими матеріальними цінностями, види послуг і робіт, закупівля яких може здійснюватися окружними та територіальними виборчими комісіями за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідного місцевого бюджету для організації підготовки і проведення відповідних виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0164359-20>.

зволу чи запрошення на засіданнях окружних чи територіальних виборчих комісій (див. коментар до статті 36 цього Кодексу).

Одна з додаткових кімнат повинна бути обладнана для зберігання виборчої документації, зокрема виборчих бюлетенів (див. коментарі до статей 115, 170 цього Кодексу); у цій кімнаті також може зберігатися виборча документація, прийнята від дільничних виборчих комісій у процесі встановлення підсумків голосування в межах відповідного виборчого округу чи результатів місцевих виборів (див. коментарі до статей 124, 179, 254 цього Кодексу).

На час написання цього коментаря спеціальні вимоги до приміщень окружних і територіальних комісій, де мають зберігатися виборчі бюлетені та може зберігатися прийнята комісією виборча документація, нормативно не встановлені ані цим Кодексом, ані Центральною виборчою комісією. Однак, крім нормативів, встановлених Центральною виборчою комісією, приміщення окружних, територіальних і дільничних виборчих комісії повинні відповідати також встановленим законодавством України вимогам щодо санітарних і технічних норм, державним будівельним нормам. Тому щодо спеціальних вимог до приміщень зберігання виборчої документації частково можуть бути застосовані окремі положення Державних будівельних норм України ДБН В.2.2–14–2004 «Приміщення для зберігання секретних документів та роботи з ними»<sup>421</sup>. Наприклад, такі приміщення повинні бути розміщені не нижче від другого і не вище від передостаннього поверху багатопверхової будівлі; двері мають бути металевими і мати не менше ніж два замки; приміщення мають бути обладнані аварійним освітленням і сигналізацією, виведеною на пульт охорони.

На практиці окружні та територіальні виборчі комісії, як правило, розміщуються в будинках місцевих державних адміністрацій чи міськвиконкомів, у яких приміщення для роботи з секретними документами (т. зв. «секретні кімнати») існують постійно. На необхідний час під час виборчого процесу вони повинні надаватися в розпорядження відповідних виборчих комісій.

Певним вимогам має відповідати також приміщення, у якому розміщено обладнання, що забезпечує підключення окружних виборчих комісій до Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори», зокрема введення в систему відомостей протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців. Під час загальнодержавних

<sup>421</sup> Державні будівельні норми України ДБН В.2.2–14–2004 «Приміщення для зберігання секретних документів та роботи з ними». Затверджені наказом Державного комітету України з будівництва та архітектури від 09.07.2004 № 146дск. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/dbn-v22142004.pdf>.

виборів 2019 року діяли вимоги до цих приміщень, встановлені Центральною виборчою комісією<sup>422</sup>, зокрема, щодо доступу до цих приміщень лише операторів інформаційно-аналітичної системи «Вибори», членів відповідної окружної виборчої комісії, а також осіб, які мають право бути присутніми на засіданні окружної виборчої комісії без дозволу чи запрошення, за винятком представників засобів масової інформації (див. коментар до статті 36 цього Кодексу).

Державні будівельні норми встановлюють також інші вимоги до приміщень, де розташовані органи влади, у тому числі окружні та територіальні виборчі комісії, зокрема стосовно безперешкодного доступу для осіб з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) та інших маломобільних груп населення, а також щодо забезпечення безперебійним електропостачанням, обладнання засобами протипожежної безпеки.

Стосовно вимог до приміщень дільничних виборчих комісій див. коментар до статті 62 цього Кодексу.

2. Друге нормативне положення, що міститься в пункті 1 коментованої статті, передбачає надання у виняткових випадках приміщень для організації роботи окружної виборчої комісії поза просторовими межами відповідного територіального виборчого округу (див. також коментар до статті 27 цього Кодексу).

Законодавець не встановлює критеріїв, що дозволили б визначити підстави застосування коментованого положення. Можна припустити, що до таких виняткових підстав належать випадки, коли частина виборчого округу перебуває під тимчасовою окупацією, що може бути в Донецькій та Луганській областях територіях.

Іншою підставою може бути відсутність на території виборчого округу належно обладнаного приміщення, яке відповідає встановленим вимогам. Такі випадки можливі у зв'язку з реформою районно-

---

<sup>422</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 квітня 2014 року № 392 «Про порядок використання окружними виборчими комісіями з виборів Президента України інформаційно-аналітичної системи «Вибори Президента України» Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори»; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0392359-14> (постанова втратила чинність на підставі постанови Центральної виборчої комісії № 131 від 25 червня 2020 року); Постанова ЦВК від 6 червня 2019 року № 954 «Про Порядок використання окружними виборчими комісіями з виборів народних депутатів України інформаційно-аналітичної системи «Вибори народних депутатів України» Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори»; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0954359-19> (постанова втратила чинність в частині чергових та позачергових виборів народних депутатів України на підставі постанови Центральної виборчої комісії № 131 від 25 червня 2020 року).

го поділу (укрупненню районів) і віднесенням усіх великих міст (за винятком Києва) до відповідних районів. Беручи до уваги, що найбільш відповідні до потреб окружних виборчих комісій приміщення, як правило є в будівлях, де розташовані районні ради (райдержадміністрації) та міськвиконками колишніх міст обласного значення, може скластися ситуація, коли центром округу (з належним приміщенням) доводиться визначати місто, територія якого не належить до відповідного округу.

Зазначимо водночас, що такі винятки не повинні визначати на свій розсуд Центральна виборча комісія; підстави для застосування такого підходу має визначити законодавець.

3. Пункт 2 коментованої статті, який вимагає від місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб забезпечувати охорону приміщень виборчих комісій, а також охорону виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації, необхідно розглядати в контексті останнього абзацу цієї статті.

Приміщення органів державної влади, а також приміщення органів місцевого самоврядування, як правило, мають пости охорони. Окремий порядок охорони передбачений для приміщень, призначених для роботи із секретними матеріалами («секретних кімнат»). Таким чином, охорона зазначених приміщень, які використовують також і відповідні виборчі комісії, здійснюється у загальному порядку.

Спеціальна цілодобова охорона приміщень виборчих комісій співробітниками Національної поліції України передбачена останнім абзацом коментованої статті. Така охорона має встановлюватися не пізніше ніж за вісім днів до дня виборів, тобто з 0 годин передостанньої суботи перед днем голосування. У разі виникнення загроз безпеці органів ведення Державного реєстру виборців, які забезпечують ведення Державного реєстру виборців та мають доступ до банку персональних даних Реєстру, така охорона працівниками Національної поліції України за зверненням Центральної виборчої комісії має бути забезпечена і цим органам.

Окрім загальної охорони приміщень виборчих комісій, зокрема приміщень для голосування, співробітники Національної поліції здійснюють охорону виборчих бюлетенів під час їх транспортування і зберігання в приміщеннях виборчих комісій (див. коментарі до статей 115, 170, 242 цього Кодексу), а також охорону виборчої документації дільничних виборчих комісій під час їх транспортування до відповідної окружної чи територіальної виборчої комісії (див. коментарі до статей 123, 178, 253 цього Кодексу).

Відповідно до зазначеної вище постанови Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2001 року № 1713 (чинна в редакції 2012 року)<sup>423</sup>, витрати на охорону приміщень виборчих комісій, приміщень для голосування, а також виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації виборчими комісіями не відшкодовуються.

Визначений коментованою статтею строк встановлення охорони співробітниками Національної поліції викликає запитання. Найбільш природно пов'язувати встановлення охорони з появою в розпорядженні виборчої комісії виборчих бюлетенів як документів суворої звітності (див. коментарі до статей 113, 168, 240 цього Кодексу).

Строки отримання виборчих бюлетенів окружними виборчими комісіями загальнодержавних виборів цим Кодексом не встановлені (див. коментарі до статей 115, 170 цього Кодексу), вони не можуть бути надто ранніми<sup>424</sup>, щоб уникнути тривалого зберігання виборчих бюлетенів у приміщенні окружної виборчої комісії. На місцевих виборах цей Кодекс встановлює, що передання виборчих бюлетенів сільським, селищним, міським виборчим комісіям здійснюється: з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради — не пізніш як за шість днів до дня виборів (тобто не пізніше останньої неділі перед днем голосування), а з інших місцевих виборів — не пізніш як за чотири дні, тобто не пізніше останнього вівторка до дня голосування (див. коментар до статті 242 цього Кодексу). Дільничним виборчим комісіям виборчі бюлетені передаються не раніш як за три дні до дня виборів, тобто не раніше останнього четверга до дня голосування (див. коментарі до статей 115, 170, 242 цього Кодексу).

Отже, встановлення цілодобової охорони співробітниками Національної поліції приміщень виборчих комісій до отримання ними виборчих бюлетенів слід визнати непотрібним. Більш доцільно встановити таку охорону з моменту прийняття відповідною комісією виборчих бюлетенів протягом часу їх зберігання в приміщенні відповідної комісії.

<sup>423</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2001 р. № 1713 «Про затвердження Порядку оплати або відшкодування вартості послуг, наданих окружним і дільничним виборчим комісіям під час підготовки та проведення виборів народних депутатів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1713-2001-p>.

<sup>424</sup> Стаття 82 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2012 року (який втратив чинність у зв'язку з прийняттям у 2019 році Виборчого кодексу), встановлювала, що окружна виборча комісія отримує виборчі бюлетені не раніш ніж за сім днів до дня виборів, тобто не раніше останньої неділі до дня голосування. Аналогічну норму містила стаття 73 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2014 року (який теж втратив чинність). Невизначеність такого строку Виборчим кодексом слід визнати істотною прогалиною.



Зауважимо також, що припис останнього абзацу коментованої статті уточнений цим Кодексом стосовно місцевих виборів: цілодобова охорона приміщень виборчих комісій місцевих виборів співробітниками Національної поліції України здійснюється за зверненням відповідної територіальної виборчої комісії (див. коментар до статті 211 цього Кодексу). Отже, якщо територіальна комісія не звертається щодо встановлення охорони, приміщення виборчих комісій не підлягають охороні Національною поліцією.

Центральна виборча комісія прийняла Роз'яснення щодо застосування окремих положень Виборчого кодексу України стосовно забезпечення здійснення охорони приміщень виборчих комісій органами Національної поліції України під час місцевих виборів<sup>425</sup>, у якому надала тлумачення відповідних положень Виборчого кодексу. Центральна виборча комісія вказала, що співробітники Національної поліції повинні обов'язково охороняти приміщення територіальних виборчих комісій з моменту отримання вказаними виборчими комісіями виборчих бюлетенів та до передання всіх виборчих бюлетенів відповідним територіальним або дільничним виборчим комісіям, а в разі неможливості такого передання — до погашення непереданих бюлетенів. Приміщення дільничних виборчих комісій повинні охоронятися з моменту отримання виборчих бюлетенів від відповідної територіальної виборчої комісії до дня голосування на місцевих виборах. Останній строк слід визнати неточним: охорона приміщення дільничної виборчої комісії, в якому зберігаються виборчі бюлетені, повинна здійснюватися до відкриття сейфа (металевої шафи) з бюлетенями на ранковому підготовчому засіданні дільничної виборчої комісії (див. коментар до статті 247 цього Кодексу).

Цитоване роз'яснення Центральної виборчої комісії (із зазначеним уточненням) доцільно врахувати законодавцеві при доопрацюванні коментованої статті з метою забезпечення чіткого регулювання відповідних правовідносин.

4. Пункт 3 коментованої статті зобов'язує місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечувати діяльність виборчих комісій шляхом надання їм:

- транспортних засобів;

<sup>425</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 8 жовтня 2020 року № 355 «Про Роз'яснення щодо застосування окремих положень Виборчого кодексу України стосовно забезпечення здійснення охорони приміщень виборчих комісій органами Національної поліції України під час місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0355359-20>.

- засобів зв'язку;
- обладнання (у тому числі меблів), інвентарю, оргтехніки.

Встановлювати нормативи такого забезпечення виборчих комісій коментована стаття уповноважує Центральну виборчу комісію.

Такі нормативи встановлені згаданою вище постановою Центральної виборчої комісії № 164 від 8 серпня 2020 року<sup>426</sup>, зокрема додатками № 4 (для виборчих комісій загальнодержавних виборів) та № 5 (для місцевих виборів).

Стосовно транспортних засобів передбачається забезпечення кожної окружної, територіальної та дільничної виборчої комісії одним легковим автомобілем.

Виборчі комісії повинні бути належним чином забезпечені засобами зв'язку; відповідно до цитованої постанови Центральної виборчої комісії, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії (крім сільських та селищних) повинні бути забезпечені не менш як чотирма встановленими та підключеними телефонними лініями з окремими телефонними номерами (сільські та селищні виборчі комісії — не менш як двома такими телефонними лініями) та однією лінією доступу до мережі «Інтернет», а також відповідною кількістю телефонних апаратів, у тому числі одним факсимільним апаратом. Дільничні виборчі комісії мають бути забезпечені не менш як однією підключеною телефонною лінією з окремим телефонним номером і телефонним апаратом.

Окружні виборчі комісії повинні бути забезпечені не менш як двома комп'ютерами з доступом до мережі «Інтернет», принтером, копіювальним апаратом, а також обладнанням, необхідним для їх включення у роботу Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори». Аналогічне обладнання передбачається для територіальних виборчих комісій, за винятком доступу до Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори». Кожна дільнична виборча комісія повинна бути забезпечена одним комп'ютером (без гарантованого доступу до мережі «Інтернет»), а також принтером і копіювальним апаратом. Зазначимо, що дотримання цих вимог може істотно спростити виготовлення необ-

<sup>426</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 8 серпня 2020 року № 164 «Про вимоги до приміщень виборчих комісій та приміщень для голосування, нормативи облаштування приміщень дільничних виборчих комісій і приміщень для голосування, перелік та норми забезпечення виборчих комісій транспортними засобами, засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, іншими матеріальними цінностями, види послуг і робіт, закупівля яких може здійснюватися окружними та територіальними виборчими комісіями за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідного місцевого бюджету для організації підготовки і проведення відповідних виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0164359-20>.

хідної кількості копій протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці (див. коментарі до статей 121, 176, 251 цього Кодексу).

Зазначимо, що брак гарантованого доступу дільничних виборчих комісій до мережі «Інтернет», а також обов'язкового підключення територіальних виборчих комісій до Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори» істотно погіршує можливості цих комісій для оперативного отримання і передання необхідної інформації, зокрема попередніх результатів підрахунку голосів виборців і підсумків голосування на місцевих виборах.

Транспортні засоби, засоби зв'язку, обладнання, інвентар, оргтехніка, передбачені встановленими нормативами, надаються на час діяльності виборчих комісій (для територіальних виборчих комісій — на період виборчого процесу) і підлягають поверненню після припинення повноважень виборчих комісій (закінчення виборчого процесу).

Відповідно до пункту 3 коментованої статті, порядок оплати послуг та відшкодування за користування цими послугами й обладнанням встановлює Кабінет Міністрів України.

Такий порядок встановлений цитованою вище постановою Кабінету Міністрів України № 1713 від 21 грудня 2001 року, чинною на час написання цього коментаря, відповідно до якого місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування передають комп'ютерну і телекомунікаційну техніку з відповідними прикладними програмами в тимчасове безоплатне користування, а також забезпечують безоплатно виборчі комісії засобами зв'язку та оплачують послуги з їх встановлення і підключення відповідно до вимог, встановлених Центральною виборчою комісією. Водночас оплата за оренду каналів зв'язку, міські та міжміські телефонні розмови проводиться за чинними тарифами за рахунок коштів, передбачених на цю мету в кошторисах на підготовку та проведення виборів (див. коментарі до статей 91, 148, 210 цього Кодексу).

## **Стаття 62. Приміщення дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування**

*1. Голосування проводиться у спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, в яких обладнуються кабінети для таємного голосування та визначаються місця видачі виборчих бюлетенів і встановлення виборчих скриньок. Обладнання приміщення для голосування покладається на дільничну виборчу комісію.*

*3 метою створення належних умов для особистого голосування виборця з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) такий виборець в приміщенні для голосування забезпечується розумним*

пристосуванням (допоміжними засобами) у порядку та випадках, визначених Центральною виборчою комісією.

2. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування або інші органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їх повноваження, забезпечують звичайні виборчі дільниці належними приміщеннями для організації їх роботи та проведення голосування відповідно до вимог цього Кодексу та нормативів облаштування таких приміщень, встановлених Центральною виборчою комісією, а також надають технічну допомогу в їх облаштуванні.

Керівники закладів, установ, полярної станції України, капітани суден, де утворені спеціальні виборчі дільниці, забезпечують спеціальні виборчі дільниці належними приміщеннями дільничної виборчої комісії та приміщеннями для організації їх роботи та проведення голосування відповідно до вимог цього Кодексу та нормативів облаштування таких приміщень, встановлених Центральною виборчою комісією.

Керівники закордонних дипломатичних установ України, військових частин (формувань), дислокованих за межами України, де утворені закордонні виборчі дільниці, забезпечують закордонні виборчі дільниці належними приміщеннями для організації їх роботи та проведення голосування відповідно до вимог цього Кодексу та нормативів облаштування таких приміщень, встановлених Центральною виборчою комісією.

3. 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.

У разі відсутності в межах звичайної або спеціальної чи закордонної виборчої дільниці приміщення з відповідною площею приміщення для голосування на відповідній виборчій дільниці може мати меншу площу за нормативами, встановленими Центральною виборчою комісією.

4. Приміщення дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування повинні відповідати вимогам цього Кодексу, а також встановленим вимогам щодо санітарних і технічних норм, державним будівельним нормам, в тому числі щодо безперешкодного доступу для осіб з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) та інших маломобільних груп населення.

Нормативи облаштування приміщення дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування встановлюються Центральною виборчою комісією.

У разі якщо приміщення дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування неможливо повністю пристосувати для потреб осіб з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) та інших маломобільних груп населення, відповідні місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, керівники закладів, установ, полярної станції України, капітани суден, де утворені спеціальні виборчі дільниці, керівники закордонних дипломатичних установ України, військових частин (формувань), дислокованих за межами України, де утворені закордонні виборчі дільниці, організують безперешкодний доступ зазначених осіб до таких приміщень.

5. Приміщення для голосування повинно бути обладнане достатньою кількістю кабін для таємного голосування. Для малих виборчих дільниць кількість та-

ких кабін повинна бути не менше двох, для середніх — не менше чотирьох, для великих — не менше шести.

Розміщення обладнання у приміщенні для голосування планується таким чином, щоб місця видачі виборчих бюлетенів, вхід і вихід з кабін для таємного голосування, виборчі скриньки були у полі зору членів дільничної виборчої комісії та осіб, які відповідно до цього Кодексу мають право бути присутніми у приміщенні для голосування, а також щоб забезпечувалося вільне пересування виборців, у тому числі осіб на кріслах колісних та інших маломобільних груп населення.

Одна з кабін для таємного голосування повинна бути адаптована для голосування виборців з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, у тому числі для осіб на кріслах колісних, тимчасовим розладом здоров'я, віком) та інших маломобільних груп населення згідно з вимогами, встановленими Центральною виборчою комісією.

б. Кожна виборча дільниця забезпечується необхідною кількістю виборчих скриньок — стаціонарних (великих) та переносних (малих). Для голосування використовуються виборчі скриньки, виготовлені з прозорого матеріалу за розмірами, встановленими Центральною виборчою комісією. Мала виборча дільниця повинна мати не менше двох стаціонарних виборчих скриньок, середня — не менше чотирьох стаціонарних виборчих скриньок, велика — не менше шести стаціонарних виборчих скриньок. Кожна виборча дільниця повинна мати не менше двох переносних виборчих скриньок.

Стаціонарні виборчі скриньки розміщуються у приміщенні для голосування таким чином, щоб виборці при підході до них мали можливість проходити через кабінні для таємного голосування.

Порядок виготовлення, обліку, використання та зберігання виборчих скриньок визначається Центральною виборчою комісією.

1. Коментована стаття встановлює вимоги до приміщення дільничної виборчої комісії та приміщення, в якому повинно проходити голосування, стосовно їх розміру (площі) та облаштування.

Поняття «приміщення дільничної виборчої комісії» та «приміщення для голосування» не тотожні.

Приміщення дільничної виборчої комісії офісне і використовується передусім для проведення засідань ДВК, прийому громадян, які мають намір ознайомитися з попередніми списками виборців (див. коментар до статті 42 цього Кодексу) та з інших питань; у цьому приміщенні також розміщено сейф (металеву шафу) для зберігання виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації дільничної виборчої комісії.

Приміщення для голосування використовується насамперед для організації голосування виборців, а також для проведення підсумкового засідання дільничної виборчої комісії з підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці. Кожна виборча дільниця повинна мати приміщення для голосування. Таке приміщення має бути єдиним: неприпусти-

мо проводити голосування виборців, які відносяться до одної виборчої дільниці, у двох різних приміщеннях. Офісне приміщення дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування на відповідній виборчій дільниці, як правило, мають бути розташовані в одній будівлі.

Приміщення для голосування виборців на виборчій дільниці не може бути спільним з іншою виборчою дільницею. Проте іноді в одній будівлі можуть знаходитись приміщення двох і навіть більшої кількості дільничних виборчих комісій, у тому числі два і більше приміщень для голосування на різних виборчих дільницях. Особливо характерне таке розміщення для великих міст, коли через брак належних приміщень у будівлі навчального закладу чи закладу культури розміщені приміщення декількох виборчих дільниць. Наприклад, у м. Кременчуці в приміщенні ліцею № 5 ім. Т. Г. Шевченка мають свої приміщення для голосування дві виборчі дільниці (№ 531057 та № 531059)<sup>427</sup>; у м. Харкові в приміщенні школи № 148 мають приміщення для голосування три виборчі дільниці (№ № 631119–631121)<sup>428</sup>; у м. Києві в приміщенні спеціалізованої школи № 314 — чотири виборчі дільниці (№№ 800096–800099)<sup>429</sup>.

За таких умов необхідно облаштувати зазначені приміщення та організувати проходи виборців до відповідних приміщень таким чином, щоб не допустити «перемішування» виборців, віднесених до різних виборчих дільниць.

2. Частина перша коментованої статті вимагає спеціального облаштування приміщення, у якому на виборчій дільниці проводиться голосування виборців.

У приміщенні для голосування реалізується найбільш поширений традиційний *стандартний спосіб голосування*, яке проводиться, за висловом Венеційської комісії, у контрольованому середовищі: виборець голосує в спеціально адаптованому приміщенні у присутності членів дільничної виборчої комісії, офіційних спостерігачів, які здійснюють публічний контроль за дотриманням вимог виборчого законодавства, у тому числі таємності голосування, та представників засобів масової інформації. Умови проведення голосування забезпечують особистий та одноразовий характер голосування; заповнення виборцем бю-

<sup>427</sup> Див. веб-сайт Державного реєстру виборців. URL: [https://www.drv.gov.ua/ords/portal/lcm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_dvk&pid100=53&pgf7691=64862&prejim=1](https://www.drv.gov.ua/ords/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_dvk&pid100=53&pgf7691=64862&prejim=1).

<sup>428</sup> Див. веб-сайт Державного реєстру виборців. URL: [https://www.drv.gov.ua/ords/portal/lcm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_dvk&pid100=63&pgf7691=64337&prejim=1](https://www.drv.gov.ua/ords/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_dvk&pid100=63&pgf7691=64337&prejim=1).

<sup>429</sup> Див. веб-сайт Державного реєстру виборців. URL: [https://www.drv.gov.ua/ords/portal/lcm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_dvk&pid100=80&pgf7691=2&prejim=1](https://www.drv.gov.ua/ords/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_dvk&pid100=80&pgf7691=2&prejim=1).

летення проводиться в кабіні для голосування, що гарантує вільне та таємне волевиявлення виборця (див. коментарі до статей 14 та 16 цього Кодексу). Пристосованість та облаштування такого приміщення повинно забезпечити належні процедури проведення голосування (див. коментарі до статей 118, 173, 248 цього Кодексу).

Обов'язок забезпечити облаштування приміщення для голосування, обладнання кабін для таємного голосування, визначення місць, де мають видаватися виборцям виборчі бюлетені, а де мають бути встановлені виборчі скриньки, частина перша коментованої статті покладає на дільничну виборчу комісію.

3. Новелою цього Кодексу є положення абзацу другого частини першої коментованої статті, яким визначено, що виборці з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) повинні забезпечуватися у приміщенні для голосування та біля нього розумним пристосуванням (допоміжними засобами). Порядок та випадки такого забезпечення визначає Центральна виборча комісія.

Поняття «розумного пристосування» відносно нове в національному праві України. Відповідний термін увійшов до вітчизняної правничої термінології з ратифікацією Україною в грудні 2009 року Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, відповідно до статті 2 якої «“розумне пристосування” означає внесення, коли це потрібно в конкретному випадку, необхідних і підходящих модифікацій і коректив, що не становлять непропорційного чи невинуватого тягаря, для цілей забезпечення реалізації або здійснення особами з інвалідністю нарівні з іншими всіх прав людини й основоположних свобод»<sup>430</sup>. Такі пристосування повинні мати індивідуальний характер, тобто стосуватися конкретної людини з інвалідністю в конкретному місці і з конкретною метою (у цьому випадку — надання можливості вільно, особисто і таємно реалізувати право голосу на виборах). Недопущення непропорційного і невинуватого тягаря означає, що спеціальні заходи, яких може потребувати людина з інвалідністю для забезпечення її вільного, особистого і таємного голосування, не повинні перешкоджати волевиявленню інших виборців, не повинні бути надмірно обтяжливими для державного бюджету і надто складними у виготовленні, обслуговуванні та застосуванні.

Приклад розумного пристосування, передбаченого цим Кодексом, надає припис, відповідно до якого виборець, який внаслідок порушен-

<sup>430</sup> Конвенція про права осіб з інвалідністю. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71).

ня здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) не може самостійно заповнити виборчий бюлетень, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії скористатися допомогою іншого виборця, крім членів виборчої комісії, кандидатів, довірених осіб, уповноважених осіб, офіційних спостерігачів (див. коментарі до статей 118, 173, 248 цього Кодексу). Це відповідає положенню підпункту «а.ііі» статті 29 Конвенції про права осіб з інвалідністю, яке передбачає задоволення прохань таких осіб про надання їм якою-небудь особою на їхній вибір допомоги в голосуванні.

Подібну позицію висловила Венеційська комісія в Переглянутій інтерпретативній декларації до Кодексу належної практики у виборчих справах щодо участі осіб з особливими потребами у виборах, відповідно до якої особи з особливими потребами при голосуванні можуть користуватися допоміжними технологіями або отримувати допомогу в голосуванні від будь-якої особи на їхній вибір з дотриманням принципу особистого голосування та в умовах, що обрана особа не чинить на виборця з особливими потребами протиправного впливу<sup>431</sup>.

Абзац другий частини першої коментованої статті уповноважує Центральну виборчу комісію визначити види, випадки та порядок забезпечення виборців з інвалідністю передбаченими цим абзацом розумними пристосуваннями.

Зазначимо, що коментований Кодекс передбачає для осіб з певними видами інвалідності чи розладів здоров'я (осіб, нездатних постійно чи тимчасово самостійно пересуватися) спеціальний спосіб голосування за місцем їх перебування (див. коментарі до статей 119, 174, 249 цього Кодексу). Передбачені абзацом другим частини першої коментованої статті заходи розумного пристосування слід розглядати для зазначеної категорії виборців як доповняльні, спрямовані на створення умов для їх голосування в разі їхнього небажання скористатися цим спеціальним способом голосування.

4. Частина друга коментованої статті конкретизує обов'язок місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів щодо надання приміщень дільничним виборчим комісіям для організації їх роботи та для проведення голосування виборців. Три абзаци цієї частини визначають цих суб'єктів для трьох типів ви-

<sup>431</sup> Венеційська Комісія. Переглянута інтерпретативна декларація до Кодексу належної практики у виборчих справах щодо участі осіб з особливими потребами у виборах (CDL-AD(2011)045), пункти 3, 7. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 179–180.



борчих дільниць — звичайних, спеціальних і закордонних (див. коментарі до статей 28–31 цього Кодексу).

Для дільничних виборчих комісій звичайних виборчих дільниць такими суб'єктами є місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування чи інші органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їхні повноваження (див. коментар до статті 61 цього Кодексу). Наголосимо, що на ці органи покладається також обов'язок надавати дільничним виборчим комісіям звичайних виборчих дільниць технічну допомогу в облаштуванні наданих приміщень.

Для спеціальних виборчих дільниць, які утворюються в стаціонарних закладах охорони здоров'я, в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах, на суднах, які в день голосування перебувають у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування (див. коментар до статті 30 цього Кодексу), суб'єктами, уповноваженими надавати необхідні приміщення дільничним виборчим комісіям, є керівники закладів, установ, полярної станції України, капітани суден (кораблів), які перебувають у плаванні під Державним Прапором України, у яких утворено відповідну спеціальну виборчу дільницю; сюди слід додати командирів військових частин (формувань), у місцях дислокації яких на території України за певних умов можуть утворюватися спеціальні виборчі дільниці. Такі приміщення повинні бути розташовані в межах приміщень (території) відповідного закладу, установи, полярної станції, військової частини (формування), на борту судна (корабля).

Для закордонних виборчих дільниць суб'єктами, уповноваженими надавати необхідні приміщення дільничним виборчим комісіям, є керівники закордонних дипломатичних установ України, командири військових частин (формувань), дислокованих за межами України, де утворені такі виборчі дільниці (див. коментар до статті 31 цього Кодексу). З метою гарантування необхідного захисту такі приміщення повинні бути розташовані в межах приміщень відповідної закордонної дипломатичної установи чи території дислокації військової частини (формування).

Стосовно приміщень дільничних комісій спеціальних і закордонних виборчих дільниць законодавець не зазначив обов'язку надавати технічну допомогу в облаштуванні наданих приміщень; можна припустити, що такий обов'язок власника (розпорядника) приміщення преюмується.

Слід зазначити термінологічну неточність першого та третього абзаців частини другої коментованої статті, які передбачають забезпе-

чення виборчих дільниць приміщеннями «для організації їх роботи». Виходячи з розуміння змісту терміна «виборча дільниця» як територіальної виборчої одиниці, відповідні приміщення необхідні для організації роботи дільничних виборчих комісій, а не виборчих дільниць.

Усі три абзаци частини другої коментованої статті передбачають, що вимоги до приміщень, які надаються дільничним виборчим комісіям, встановлюються цим Кодексом. Такі вимоги встановлені коментованою статтею (див. коментар нижче) лише стосовно приміщень для голосування; щодо інших приміщень дільничної виборчої комісії такі вимоги встановлені постановою Центральної виборчої комісії № 164 від 8 серпня 2020 року<sup>432</sup>. Зокрема, додаток 3 до зазначеної постанови встановлює, що приміщення, які надаються дільничним виборчим комісіям для організації їх роботи, повинні мати не менше ніж дві робочі кімнати; площа кімнати для проведення засідань комісії повинна бути не менше ніж 50 кв. м, іншої кімнати — не менше ніж 20 кв. м.

Нормативи облаштування приміщень, наданих дільничним виборчим комісіям, уповноважена встановити Центральна виборча комісія. Слід, проте, мати на увазі, що окремі вимоги щодо облаштування приміщень для голосування виборців встановлені цим Кодексом (див. коментарі до статей 116, 171, 246 цього Кодексу).

Такі нормативи встановлені або відтворені відповідно до вимог цього Кодексу зазначеним вище додатком 3 до постанови Центральної виборчої комісії № 164 від 8 серпня 2020 року.

5. Частина третя коментованої статті встановлює вимоги до площі приміщення для голосування залежно від розміру виборчої дільниці (див. коментар до статті 28 цього Кодексу). Абзац другий частини третьої надає дозвіл на зменшення встановленої площі, враховуючи можливий фізичний брак приміщень такої площі, які могли б бути надані як приміщення для голосування. Однак сумнівним є посилення на нормативи площі, встановлені Центральною виборчою комісією, оскільки Центральна виборча комісія не наділена повноваженнями встановлювати інші розміри приміщень для голосування, аніж пе-

<sup>432</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 8 серпня 2020 року № 164 «Про вимоги до приміщень виборчих комісій та приміщень для голосування, нормативи облаштування приміщень дільничних виборчих комісій і приміщень для голосування, перелік та норми забезпечення виборчих комісій транспортними засобами, засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, іншими матеріальними цінностями, види послуг і робіт, закупівля яких може здійснюватися окружними та територіальними виборчими комісіями за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідного місцевого бюджету для організації підготовки і проведення відповідних виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0164359-20>.

редбачені законодавчо. У цитованому вище додатку 3 до постанови Центральної виборчої комісії № 164 від 8 серпня 2020 року повторені нормативи, встановлені абзацом першим частини третьої коментованої статті з уточненням, що в умовах, передбачених в абзаці другому цієї частини, зменшення площі приміщення для голосування допускається як виняток і не більше як на 50 % від встановленого нормативу.

Як приміщення для голосування найчастіше використовують актові зали, спортивні зали, великі аудиторії, вестибюлі шкіл чи інших навчальних закладів, будинків культури, кінотеатрів та ін. Якщо нема належного приміщення в державній чи комунальній власності, таке приміщення повинно бути орендоване в приватного власника. Видатки на оренду приміщення повинні бути передбачені кошторисом витрат відповідної окружної чи територіальної комісії (див. коментарі до статей цього Кодексу).

Наголосимо, що частина четверта коментованої статті вимагає також, щоб приміщення для голосування, крім вимог, безпосередньо встановлених цим Кодексом, відповідали санітарним вимогам, державним будівельним нормам, в тому числі стосовно забезпечення доступності для *маломобільних груп населення*.

Останній термін відносно новий для вітчизняного законодавства. Відповідно до пункту 3.23 Державних будівельних норм ДБН В.2.2–40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення»<sup>433</sup>, маломобільні групи населення — це люди, які відчувають труднощі при самостійному пересуванні, одержанні послуги, необхідної інформації або при орієнтуванні в просторі; до цієї категорії віднесені «особи з інвалідністю, люди з тимчасовим порушенням здоров'я, вагітні жінки, літні люди, люди з дитячими колясками».

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 року № 962 затверджені критерії доступності для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення приміщень, що надаються дільничним виборчим комісіям звичайних виборчих дільниць для організації їх роботи та проведення голосування<sup>434</sup>. До таких критеріїв, що мають враховуватися при наданні зазначених приміщень, віднесено,

<sup>433</sup> Державні будівельні норми ДБН В.2.2–40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення». Затверджені наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30 листопада 2018 року № 327. URL: [https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn\\_v\\_2\\_2\\_40/1-1-0-1832](https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_v_2_2_40/1-1-0-1832).

<sup>434</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 року № 962 «Про затвердження критеріїв доступності для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення приміщень, що надаються дільничним виборчим комісіям звичайних виборчих дільниць для організації їх роботи та проведення голосування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-2020-p>.

зокрема, такі фактори, як доступність прилеглої території, доступність входу до будівлі, наявність санітарно-гігієнічного приміщення, наявність системи орієнтування та інформаційної підтримки. Зокрема, до встановлених критеріїв віднесені вимоги, щоби вхід у будівлю, в якій розташоване приміщення для голосування, за наявності сходів був забезпечений пандусом; приміщення для голосування на виборчій дільниці та приміщення дільничних виборчих комісій повинні розташовуватися на першому поверсі будівель, а в разі розташування таких приміщень вище від першого поверху будівлі повинні бути обладнані ліфтом, ескалатором, підйомником тощо, доступними для маломобільних груп населення.

Центральна виборча комісія з 2020 року надає інформацію про ступінь відповідності кожної виборчої дільниці до потреб маломобільних груп населення на сайті Державного реєстру виборців<sup>435</sup>.

Абзац третьої частини четвертої коментованої статті зобов'язує суб'єктів, які відповідно до частини другої коментованої статті надають приміщення дільничним виборчим комісіям, у разі, коли приміщення для голосування неможливо повністю пристосувати для потреб маломобільних груп населення, забезпечувати безперешкодний доступ таких осіб до приміщень для голосування. Однак спосіб забезпечення такого доступу не визначено.

Як уже зазначалося, цей Кодекс передбачає спеціальний спосіб голосування за місцем перебування виборців, нездатних самостійно пересуватися (див. коментарі до статей 119, 174, 249 цього Кодексу). Зазначену категорію виборців можна розглядати як певний відповідник категорії маломобільних груп населення в аспекті забезпечення права голосу. Водночас, як випливає зі змісту поняття «маломобільні групи населення», повністю цю категорію не можна ототожнювати з категорією «виборці, нездатні самостійно пересуватися».

Наявність законодавчо встановленого способу голосування за місцем перебування виборця, який відповідає критеріям розумного пристосування, дає змогу дійти висновку, що положення частини четвертої коментованої статті в аспекті дотримання вимог інклюзивності приміщень для голосування можуть бути визнані такими, що становлять непропорційний чи невинуватий тягар у розумінні Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю.

<sup>435</sup> Див. приклад опису відповідності приміщення для голосування до встановлених вимог і нормативів на сайті Державного реєстру виборців. URL: [https://www.drv.gov.ua/ords/portal/lcm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_dvk&pid100=80&pf5242=800102&prejim=3](https://www.drv.gov.ua/ords/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_dvk&pid100=80&pf5242=800102&prejim=3).

6. Стандартний спосіб голосування виборців у приміщенні для голосування (див. коментарі до статей 117, 173, 248 цього Кодексу) забезпечує таємність голосування виборців вимогою проставлення відповідної позначки в бюлетені у спеціальній кабіні для голосування. У зв'язку з цим приміщення для голосування на виборчій дільниці повинно бути забезпечене достатньою кількістю кабін для таємного голосування, у яких виборці, перебуваючи наодинці, фіксують власне волевиявлення, заповнюючи виборчі бюлетені.


Абзац перший частини п'ятої коментованої статті встановлює норматив забезпечення приміщення для голосування такими кабінами залежно від розміру виборчої дільниці, який визначається кількістю виборців, які включені до списку виборців на цій виборчій дільниці (див. коментар до статті 28 цього Кодексу). визначено кількість кабін для таємного голосування, залежно від виду виборчої дільниці (див. таблицю нижче).

Абзац другий частини п'ятої коментованої статті визначає загальні вимоги до розміщення обладнання в приміщенні для голосування.

Місця видачі виборчих бюлетенів — столи, за якими визначені члени дільничної виборчої комісії ідентифікують виборця, оформляють виборчий бюлетень і видають його (див. коментарі до статей 118, 173, 248 цього Кодексу). Комісія повинна подбати про необхідну кількість столів та стільців, про наявність іншого обладнання, перелік якого визначається згаданою вище постановою Центральної виборчої комісії № 164 від 8 серпня 2020 року, про наявність зв'язку, освітлення (забезпечення резервного освітлення), забезпечення і дотримання правил пожежної безпеки, санітарних і технічних норм.

Вільне пересування виборців означає не лише наявність можливості проходу від столів, де виборці отримують бюлетені, через кабіни для таємного голосування до виборчих скриньок у тому числі забезпечення таких можливостей для виборців з числа маломобільних груп. Обладнання приміщення для голосування має бути таким, щоб, по-перше, кабіни для голосування і виборчі скриньки були в полі зору членів дільничної виборчої комісії, офіційних спостерігачів та інших осіб, які мають право бути присутніми при проведенні голосування виборців (див. коментар до статті 36 цього Кодексу), а по-друге, щоб виборці, які отримали бюлетені, не стикалися з виборцями, які очікують на отримання виборчого бюлетеня, а виборці, які проголосували — з виборцями, які ще не вкинули бюлетені у виборчу скриньку. Остання вимога по суті передбачає, що приміщення для голосування повинно мати окремі вхід і вихід.

На виконання вимоги абзацу третього коментованої статті цитована вище постанова Центральної виборчої комісії передбачає, що для

забезпечення умов голосування для виборців з маломобільних груп населення облаштовується одна кабіна для таємного голосування, легкодоступна, зокрема, для осіб на колісних кріслах. Така кабіна позначається міжнародним символом доступності — .

Один з важливих елементів належного облаштування приміщення для голосування — розміщення в приміщенні для голосування плакатів, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про вибори, інформаційних плакатів кандидатів, інформаційних плакатів та інформаційних буклетів політичних партій (організацій політичних партій) — суб'єктів виборчого процесу відповідних виборів. Такі плакати, буклети розташовуються на виборчій дільниці в місцях зі штучним освітленням (за необхідності) та у спосіб, що повинен забезпечувати доступність для ознайомлення зі змістом плакатів та інформаційних буклетів виборців (див. коментарі до статей 116, 171, 246 цього Кодексу).

Приміщення для голосування обладнує дільнична виборча комісія, як правило, напередодні дня голосування. Виборчі скриньки встановлюються на ранковому підготовчому засіданні дільничної виборчої комісії в день голосування (див. коментарі до статей 117, 172, 247 цього Кодексу).

7. Частина шоста коментованої статті встановлює норми забезпечення дільниць виборчими скриньками, деякі їх характеристики, порядок їх використання.

Застосування виборчих скриньок — традиційна складова стандартного способу голосування, оскільки дає змогу зберігати таємність змісту волевиявлення виборців і рівня підтримки виборцями кандидатів (списків кандидатів) до закінчення голосування виборців, чим унеможливує вплив знання поточного ступеня підтримки конкурентів на зміст голосування виборців.

У зв'язку із застосуванням на виборах в Україні двох способів голосування виборців — стандартного (у приміщенні для голосування) та за місцем перебування виборців (для виборців, нездатних самостійно пересуватися) частина шоста коментованої статті передбачає використання двох видів виборчих скриньок — стаціонарних (великих) і переносних (малих). Перший вид скриньок використовується для голосування виборців у приміщенні для голосування, а другий — для голосування за місцем перебування виборців.

Виборчі скриньки, відповідно до частини шостої коментованої статті виготовляються з прозорого матеріалу. Використання прозорих виборчих скриньок з прозорого матеріалу має як позитивні, так

і негативні сторони. З одного боку, вважається, що прозорість скриньок перешкоджає певним зловживанням, зокрема вкиданню кількох бюлетенів однією особою, надає можливість спостереження не тільки за процесом вкидання бюлетеня, а й за його збереженням у виборчій скриньці; з іншого — прозорі стінки виборчої скриньки створює певні проблеми в дотриманні таємності голосування.

Цю проблему можна досить просто вирішити, наприклад, надавши Центральній виборчій комісії можливість визначати не лише розмір виборчих скриньок, а й ступінь прозорості матеріалу, з якого вони виготовляються. Виборчі скриньки з напівпрозорого матеріалу застосовуються, зокрема, у Молдові<sup>436</sup>.

Матеріал, з якого виготовляються виборчі скриньки, та розміри стаціонарних і переносних виборчих скриньок визначені пунктом 1.2 Порядку виготовлення, обліку, використання та зберігання виборчих скриньок, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії № 165 від 8 серпня 2020 року<sup>437</sup>.

Мінімальна кількість виборчих скриньок, як і кількість кабін визначається залежно від розміру виборчої дільниці (див. таблицю нижче). Пунктом 2.2<sup>1</sup> зазначеного Порядку встановлено, що виготовляються виборчі скриньки у кількості, яка не більше ніж на 20 % перевищує мінімальну кількість, встановлену коментованою статтею.

Цікаво, що пункт 2.6 зазначеного Порядку встановлює систему наскрізної нумерації виборчих скриньок (крім виборчих скриньок, переданих Центральною виборчою комісією Міністерству закордонних справ України). Хоча цим Порядком визначено, що така нумерація виборчих скриньок встановлена з метою забезпечення обліку під час їх зберігання, ця ж нумерація може бути використана в день голосування і при підрахунку голосів для контролю за належним перебігом голосування і збереженням достовірних голосів виборців.

Виборчі скриньки використовуються неодноразово, на різних виборах і референдумах; стосовно зберігання виборчих скриньок у міжвиборчий період див. коментар до статті 73 цього Кодексу.

Доцільно звернути увагу на формулювання абзацу другого частини шостої коментованої статті, який визначає взаємне розміщення в приміщенні для голосування стаціонарних виборчих скриньок та ка-

<sup>436</sup> Зображення виборчої скриньки, виготовленої з напівпрозорого матеріалу, див.: URL: <https://nokta.md/infografik-v-moldove-rastet-chislo-zhenshhin-uchastvujushhih-v-vyborah>.

<sup>437</sup> Постанова ЦВК від 8 серпня 2020 року № 165 «Про Порядок виготовлення, обліку, використання та зберігання виборчих скриньок». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0165359-20>.

бін для таємного голосування. Вимогу забезпечення можливості виборців проходити *через* кабінки для таємного голосування не слід розуміти так, що кабінки мають перегороджувати прохід від столів, де виборці отримують виборчі бюлетені, до стаціонарних виборчих скриньок. Таке планування приміщення для голосування суперечило б іншій важливій вимозі, щоб і кабінки, і скриньки перебували в полі зору всіх членів комісії (у тому числі тих, які видають виборчі бюлетені), офіційних спостерігачів та інших осіб, які мають право бути присутніми в приміщенні для голосування. Таким чином, зазначене положення слід розуміти так, щоб кабінки для таємного голосування були розміщені між столами, де видають бюлетені, та стаціонарними скриньками так, щоб виборець, який отримав бюлетень, мав можливість зайти до кабінки для заповнення свого виборчого бюлетеня, однак щоб ці кабінки не закривали виборчі скриньки від членів комісії, які видають виборчі бюлетені.

Основні вимоги до приміщення для голосування виборів та його обладнання підсумовані в таблиці:

Дільниця	Кількість виборців	Площа приміщення	Кількість кабін	Кількість стаціонарних (великих) скриньок	Кількість переносних (малих) скриньок
Мала	до 500 осіб	не менше ніж 50 кв. м	не менше ніж 2	2	2
Середня	від 500 до 1500 осіб	не менше ніж 75 кв. м	не менше ніж 4	4	2
Велика	понад 1500 осіб	не менше ніж 90 кв. м	не менше ніж 6	6	2



## Розділ XI. ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Законодавче забезпечення процедур оскарження суб'єктами виборчого процесу порушень виборчого законодавства є одною зі складових гарантій виборчих прав та законних інтересів громадян, інших суб'єктів виборчого процесу (поряд із законодавчим закріпленням змісту цих прав та інтересів, а також процедурами їх правомірного здійснення; див. коментар до Розділу I), забезпечення законного характеру виборів і, більш загально, дотримання принципу чесних виборів (див. коментар до статті 19 цього Кодексу). Основна мета оскарження і розгляду виборчого спору — відновлення в повному обсязі порушених прав і законних інтересів, забезпечення легального (тобто відповідного вимогам виборчого законодавства) перебігу виборчого процесу, усунення всіх наслідків допущеного порушення, недопущення здобуття порушником будь-якої вигоди.

За висловом Венеційської комісії, наявність ефективної системи оскарження виборчих правопорушень гарантує, «щоб норми виборчого права не були лише словами на папері»; у зв'язку з цим існування такої системи належить до процедурних гарантій дотримання основних принципів виборчого права<sup>438</sup>.

Вітчизняне виборче законодавство передбачає існування *двох шляхів оскарження* виборчих правопорушень — *адміністративного* та *судового* залежно від органу, уповноваженого розглядати та вирішувати виборчі спори. У першому випадку суб'єктом розгляду виборчого спору (який ініціюється шляхом подання *скарги*) є відповідна *виборча комісія* як орган адміністрування виборів; у другому (ініційованому у *позовно-м порядку*) — відповідний *адміністративний суд*.

Коментований розділ визначає насамперед *адміністративний* шлях оскарження, регулюючи подання скарг до *виборчих комісій* та їх

---

<sup>438</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт II.3.3; пункт 92. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

розгляд; однак він торкається і деяких загальних питань *судового розгляду* виборчих спорів.

Основою для адміністративного шляху оскарження виборчих порушень є стаття 40 Конституції, яка встановлює право на звернення (петицію) до органів влади, та Закон «Про звернення громадян», який регулює загальну процедуру подання та розгляду таких звернень. Право на петицію належить кожному; однак специфіка виборчого процесу породжує відповідні обмеження цього права в частині звернення зі скаргю щодо виборчих правопорушень як щодо суб'єкта звернення, так і щодо суб'єкта і порядку розгляду. Унормування цих особливостей — основне завдання коментованого Розділу. Водночас такі обмеження, встановлені для виборчих скарг, не обмежують права на звернення, яке реалізується у загальному порядку безвідносно до виборчого процесу.

Відповідно до частини другої статті 55 Конституції, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Частина третя статті 124 Конституції встановлює, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір, а отже і на виборчі спори. Право на судовий захист передбачає конкретні гарантії ефективного поновлення порушених прав шляхом здійснення правосуддя, що вважається найбільш дієвою гарантією прав і свобод людини і громадянина. Судовий порядок оскарження і розгляду відповідних адміністративних справ реалізується відповідно до Кодексу адміністративного судочинства.

Коментований розділ не стосується специфічного виду виборчих спорів, пов'язаних зі складанням списків виборців та їх уточненням шляхом усунення неправильностей у списках виборців (див. коментар до статті 42 цього Кодексу).

### **Стаття 63. Загальні засади оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу**

- 1. Рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборчого процесу, можуть бути оскаржені до суду або до виборчої комісії.*
- 2. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу, до суду, а також розгляд та вирішення справ судом здійснюються в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України.*
- 3. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу, до відповідної виборчої комісії, а також розгляд скарг та прийняття рішення виборчою комісією здійснюються в порядку, визначеному цим Кодексом.*

4. Суд, до якого подана позовна заява, невідкладно повідомляє відповідну виборчу комісію та комісію вищого рівня (щодо списків виборців — також орган ведення Державного реєстру виборців) про надходження позову, відкриття провадження чи відмову у відкритті провадження у справі, а також про ухвалене судом рішення.

5. Якщо за адміністративним позовом судом відкрито провадження і тим самим суб'єктом з того ж питання і з тих же підстав подано скаргу до виборчої комісії, виборча комісія після отримання повідомлення суду про відкриття провадження припиняє розгляд скарги.

6. Суди, виборчі комісії, органи Державного реєстру виборців, правоохоронні органи організують свою роботу під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити прийом та розгляд скарг (позовних заяв) і звернень виборчих комісій у строки та спосіб, встановлені цим Кодексом.

7. Питання розгляду скарг виборчими комісіями, не врегульовані цим Кодексом, визначаються Центральною виборчою комісією.

1. Коментована стаття присвячена загальним засадам інституту оскарження виборчих правопорушень. Відповідно до назви Розділу XI, оскарженню підлягають (тобто є предметом оскарження) рішення, дії або бездіяльність відповідних суб'єктів виборчих правовідносин.

Рішенням вважається свідомий вольовий акт з правовими наслідками нормативного чи розпорядчого характеру. Юридично значуще рішення обов'язково оформляється як письмовий документ (наприклад, постанова, указ, декрет, наказ, розпорядження). Копія документа, яким оформлено оскаржуване рішення, повинна додаватися до скарги.

Під дією розуміють форму активного волевиявлення певного суб'єкта. У широкому сенсі прийняття рішення є частковим випадком дії суб'єкта. Для цілей правового регулювання оскарження, щоб відрізнити дію як предмет оскарження від рішення, її розуміють у вузькому сенсі: дія, на відміну від рішення, не має свого документального оформлення і проявляється лише в поведінці суб'єкта права. Однак у низці випадків від виборчої комісії вимагається засвідчувати документально власні дії (у вузькому сенсі), для чого комісія складає протокол (див. коментар до статті 37 цього Кодексу). Протокол комісії не є її рішенням; він є засвідченням виконаних дій, що мають юридичні наслідки.

Бездіяльність у юридичному сенсі — пасивна форма волевиявлення суб'єкта, яка полягає в утриманні його від вчинення певних дій. У цьому контексті дію слід розуміти в широкому сенсі: неприйняття рішення може теж бути проявом бездіяльності. Відзначимо дві суттєві ознаки бездіяльності як предмету оскарження.

По-перше, юридична бездіяльність — ухилення від вчинення дій (у тому числі від прийняття рішення) в умовах, коли суб'єкт права зобов'язаний (має імперативне повноваження) вчинити певні дії чи прийняти певне рішення залежно від певних обставин. У разі, коли вчинення або невчинення певних дій належить до розсуду суб'єкта і не обумовлене конкретними обставинами (дискреційне повноваження), пасивну поведінку суб'єкта права не можна розглядати як юридичну бездіяльність.

По-друге, бездіяльність суб'єкта права настає лише тоді, коли його обов'язкові дії мали бути вчинені в певний строк; до закінчення такого строку бездіяльність не настає. Специфікою регулювання виборчих правовідносин є встановлення чітких строків виконання певних виборчих дій (див. коментар до статті 4 цього Кодексу); таким чином, бездіяльність настає із закінченням строку виконання певних обов'язкових дій, якщо на момент закінчення строку такі дії не були вчинені.

Наприклад, Центральна виборча комісія зобов'язана в установленний строк розглянути документи, подані для реєстрації кандидата на пост Президента України, та прийняти щодо них рішення; зміст такого рішення може полягати в реєстрації кандидата або відмові в його реєстрації (див. коментар до статті 103 цього Кодексу). Бездіяльність Центральної виборчої комісії настане, якщо на момент закінчення встановленого строку жодне із зазначених рішень не буде прийнято.

2. Частина перша коментованої статті встановлює два шляхи оскарження порушень виборчого законодавства — судовий та адміністративний. Такий підхід традиційний для вітчизняного виборчого законодавства; він має конституційне обґрунтування. Як уже зазначалося, в основі адміністративного шляху оскарження лежить право на звернення (петицію) до органів влади та посадових осіб, як зобов'язані розглянути звернення в межах власної компетенції та дати обґрунтовану відповідь (стаття 40 Конституції). В основі судового шляху оскарження лежать конституційні положення про судовий захист прав і свобод (частина перша статті 55 Конституції) та про поширення юрисдикції судів на будь-який юридичний спір (частина третя статті 124 Конституції), а також право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів влади, посадових та службових осіб (частина друга статті 55 Конституції).

3. При судовому порядку оскарження відповідну *позовну заяву*, в якій викладена суть спору та викладені вимоги суб'єкта звернення (позивача), розглядає суд. Оскільки виборчі правовідносини мають пу-

блічно-правовий характер, розгляд справ, що стосуються виборчого процесу, належить до юрисдикції адміністративних судів.

Частина друга коментованої статті має бланкетний характер, відсилаючи щодо порядку судового оскарження виборчих правопорушень до Кодексу адміністративного судочинства — базового законодавчого акта галузі судового процесуального права, який регулює здійснення судочинства адміністративними судами.

Юридичний спір, пов'язаний з виборчим процесом, прийнято називати *виборчим спором*. Як зазначив Верховний Суд, пов'язаність спірних правовідносин з виборчим процесом полягає в тому, щоб ці правовідносини виникли в часових межах виборчого процесу і стосувалися підготовки та проведення виборів. Спори, які виникли поза межами виборчого процесу або не стосуються виборчого процесу (підготовки та проведення виборів), не належать до виборчих спорів<sup>439</sup>.

Підсудність виборчих спорів встановлюється Кодексом адміністративного судочинства, зокрема його статтями 19, 20, 22, а також 273–277. Особливості розгляду та вирішення справ, що стосуються виборчого процесу, встановлено статтями 268–279 Кодексу адміністративного судочинства (див. коментар до статті 64 Виборчого кодексу).

4. При адміністративному порядку оскарження суб'єкт звернення зі скаргю (скаржник) подає *скаргу*, в якій викладена суть спору та викладені вимоги.

Поняття «скарга» визначене Законом «Про звернення громадян», який конкретизує порядок реалізації конституційного права на петицію. Стаття 3 зазначеного Закону відрізняє скаргу від інших видів звернень — пропозиції (зауваження) та заяви (клопотання), визначаючи скаргу як *звернення з вимогою* про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Таким чином, визначальна риса скарги — наявність чітко сформульованих вимог, адресованих суб'єктові розгляду скарги. Оскільки порядок розгляду скарг та інших звернень відрізняється, без викладених у ньому вимог звернення не може бути кваліфіковане як скарга, а підлягає розгляду як заява.

Частина третя коментованої статті визначає суб'єкта розгляду скарг на виборчі правопорушення в адміністративному порядку — від-

<sup>439</sup> Рішення Верховного Суду від 23 березня 2019 року у справі № 855/88/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80661631>.

повідні виборчі комісії як органи адміністрування виборів, уповноважені забезпечувати контроль за дотриманням та однаковим застосуванням вимог коментованого Кодексу і виборчого законодавства загалом (див. коментарі до статей 86–88, 143–145, 205–207 цього Кодексу). Коментоване положення має бланкетний характер, відсилаючи до інших статей цього Розділу в частині визначення комісій, уповноважених розглядати відповідні скарги (див. коментар до статті 65 цього Кодексу), порядку звернення зі скаргами та порядку їх розгляду виборчими комісіями (див. коментарі до статей 66–72 цього Кодексу).

5. Існування двох шляхів оскарження виборчих правопорушень — судового та адміністративного — викликає проблему їх співвідношення (пріоритетності), яка має бути вирішена для уникнення можливої конкуренції адміністративної та судової юрисдикції щодо юридичних спорів цієї категорії (зокрема, недопущення ситуації прийняття рішень різного змісту щодо одного і того ж спору). Вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні досягається двома способами.

По-перше, законодавець пішов шляхом істотного звуження предметної юрисдикції виборчих комісій, тобто обмеження кола спорів, які можуть бути оскаржені адміністративним шляхом (див. коментар до статті 65 цього Кодексу). Зазначимо, що предметна юрисдикція судів не може бути звужена внаслідок зазначеної вище вимоги частини третьої статті 124 Конституції.

По-друге, щодо спорів, які відносяться до обох юрисдикцій (як адміністративної, так і судової), частини четверта і п'ята коментованої статті визначають пріоритет судового розгляду виборчого спору. Як впливає з частини п'ятої коментованої статті, при поданні скарги до виборчої комісії й одночасно позовної заяви до суду з тими ж предметом і суб'єктом оскарження виборча комісія не може розглядати скаргу, а якщо розгляд розпочався, припиняє його без прийняття рішення по суті скарги. Надалі виборча комісія повинна керуватися судовим рішенням після набрання ним законної сили. Відновлення розгляду скарги виборчою комісією можливе лише в разі, якщо суд відмовив у відкритті провадження за таким позовом.

Для забезпечення дотримання цієї вимоги, відповідно до частини четвертої коментованої статті, суд повинен невідкладно після надходження позовної заяви повідомити відповідну виборчу комісію, яка могла б бути суб'єктом розгляду скарги, та комісію вищого рівня про надходження позову, відкриття провадження чи відмову у відкритті провадження у справі. Також невідкладно після прийняття рішення у відповідній адміністративній справі суд повідомляє зазначені вибор-

чі комісії про нього. Значимо водночас, що подібне за змістом положення частини десятої статті 273 Кодексу адміністративного судочинства зобов'язує суд невідкладно повідомляти відповідну виборчу комісію та комісію вишого рівня лише про відкриття провадження та про ухвалене судом рішення. Тому слід мати на увазі, що суди у цьому відношенні повинні керуватися *не лише* Кодексом адміністративного судочинства як процесуальним законом загального характеру, але й відповідними процесуальними нормами Виборчого кодексу як законодавчого акта, спеціального для відповідної сфери правовідносин.

Частина четверта коментованої статті містить єдину (в рамках Розділу XI) згадку про спори стосовно списків виборців, зазначаючи обов'язок суду при надходженні позову про уточнення списку виборців повідомляти також відповідний орган ведення Державного реєстру виборців. Значимо, що ця вимога поглинається приписом частини третьої статті 274 Кодексу адміністративного судочинства, яка зобов'язує суд при розгляді такого позову звертатися до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця.

6. Частина шоста коментованої статті частково відтворює вимогу щодо організації роботи судів, виборчих комісій, органів Державного реєстру виборців, правоохоронних органів під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування (див. коментар до статті 24 цього Кодексу). Таким чином, ця частина не несе додаткового нормативного навантаження.

7. Частина сьома коментованої статті уповноважує Центральну виборчу комісію визначити питання розгляду скарг виборчими комісіями на рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборчого процесу, не врегульовані цим Кодексом.

Надання такого повноваження Центральній виборчій комісії є сумнівне. Відповідно до пункту 20 частини першої статті 92 Конституції, усі питання організації та проведення виборів (до яких належать також питання розгляду виборчих спорів) визначаються *виключно* законом. Виборчі комісії як державні органи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, встановлені Конституцією, Виборчим кодексом та законами України (див. коментар до статті 32 цього Кодексу), а не підзаконними нормативними актами, до яких належать акти Центральної виборчої комісії. Пункт 5 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» уповноважує Комісію здійснювати *консультативно-методичне забезпечення* діяльності виборчих комісій, при-

ймати обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій *роз'яснення і рекомендації* з питань застосування законодавства України про вибори. Однак зазначене повноваження не надає можливості *заповнювати прогалини* виборчого законодавства і встановлювати норми, не передбачені Виборчим кодексом. Причини, з яких законодавець свідомо передбачив існування прогалин законодавчого регулювання і дооручив їх заповнювати підзаконними актами, зрозуміти важко.

На виконання припису частини сьомої коментованої статті Центральної виборчої комісії видала постанову, якою затвердила Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів<sup>440</sup>. Слід зазначити, що основна частина приписів зазначеного Порядку є буквальним відтворенням положень Виборчого кодексу, у тому числі в частині визначення обсягу права суб'єктів виборчого процесу на оскарження виборчих правопорушень. Необхідність такого відтворення положень Кодексу в підзаконному акті важко обґрунтувати.

#### **Стаття 64. Оскарження в судовому порядку**

1. Суб'єкт виборчого процесу може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборчого процесу, до суду в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

2. Виключно до суду шляхом подання позовної заяви оскаржуються:

1) рішення, дії, бездіяльність Центральної виборчої комісії, дії або бездіяльність члена Центральної виборчої комісії;

1<sup>1</sup>) рішення чи дії окружної виборчої комісії, рішення чи дії територіальної виборчої комісії, крім встановлених цим Кодексом випадків;

1<sup>2</sup>) дії чи бездіяльність члена окружної виборчої комісії, територіальної виборчої комісії;

2) дії чи бездіяльність кандидата;

3) рішення чи дії партії (організації партії), громадського об'єднання, їх посадових осіб чи повноважних представників, що стосуються виборчого процесу, крім тих рішень чи дій, які відповідно до закону, статуту (положення) належать до їхньої внутрішньої діяльності або виключної компетенції;

4) дії чи бездіяльність довіреної особи кандидата, уповноваженої особи партії (організації партії);

5) дії чи бездіяльність офіційного спостерігача від кандидата, партії (організації партії) — суб'єкта відповідного виборчого процесу, громадської організації;

<sup>440</sup> Постанова Центральної виборчої комісії «Про Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів» від 21 серпня 2020 року № 192. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0192359-20>.



б) рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, закладів та організацій, їх посадових та службових осіб;

7) рішення, дії чи бездіяльність засобів масової інформації, інформаційних агентств, їх власників, посадових і службових осіб, творчих працівників.

3. Рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, їх членів, визначених статтею 65 цього Кодексу, також можуть оскаржуватися до суду шляхом подання позовної заяви.

4. Суд, до якого подана позовна заява, невідкладно повідомляє відповідну виборчу комісію, комісію вищого рівня, Центральну виборчу комісію, а щодо списків виборців — також орган ведення Державного реєстру виборців про надходження такої заяви, відкриття провадження чи відмову у відкритті провадження у справі, а також про ухвалене судом рішення.

5. Якщо судом відкрито провадження за адміністративним позовом із того самого питання та з тих самих підстав, що подано скаргу до виборчої комісії, виборча комісія не пізніше наступного дня після отримання повідомлення суду про відкриття провадження повертає таку скаргу суб'єкту звернення без розгляду листом за підписом особи, вказаної у частині другій статті 68 цього Кодексу, із зазначенням підстав її повернення.

6. У разі скасування судом рішення виборчої комісії, у тому числі з питання визнання голосування на виборчій дільниці недійсним, встановлення підсумків голосування та результатів виборів, рішення з цього питання приймає виборча комісія, рішення якої було скасовано, або відповідна виборча комісія вищого рівня на підставі рішення суду. При цьому, якщо рішення не було скасовано з формальних підстав, виборча комісія не може прийняти рішення, яке по суті повторює скасоване рішення.

1. Коментована стаття покликана визначити особливості оскарження порушень виборчого процесу в судовому порядку.

Частина перша коментованої статті визначає, що можливість звернення до суду з оскарженням рішення, дії чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу, належить суб'єктові виборчого процесу (див. коментар до статті 22 Виборчого кодексу). Кодекс адміністративного судочинства позначає суб'єкта звернення до суду з позовною заявою терміном «позивач». Статті 273–277 Кодексу адміністративного судочинства визначають можливих позивачів залежно від предмета спору та суб'єкта оскарження (у процесуальній термінології — *відповідача*). При цьому слід мати на увазі, що стаття 274 Кодексу адміністративного судочинства стосується проваджень у справах щодо уточнення списку виборців — предмета оскарження, який не належить до предмета регулювання положень Розділу XI Виборчого кодексу.

Відповідно до статей 273, 275–277 Кодексу адміністративного судочинства, позивачем може бути будь-який суб'єкт виборчого проце-

су. Однак лише *кандидат, політична партія* (місцева організація партії) та *офіційний спостерігач* визначені в цих статтях як позивачі, які мають право оскаржити будь-яке порушення виборчого законодавства незалежно від його предмета та суб'єкта його вчинення. *Виборець* може оскаржити відповідні правопорушення лише у випадку, якщо такі рішення, дії чи бездіяльність безпосередньо порушують його виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі; крім того, відповідно до статті 275 Кодексу адміністративного судочинства, виборець не може оскаржити дії чи бездіяльність засобів масової інформації, інформаційних агентств, їхніх творчих працівників (журналістів), як можна припустити, з тієї підстави, що зазначені суб'єкти не можуть порушити виборчих прав чи законних інтересів виборця.

Специфічним суб'єктом виборчого процесу є *виборча комісія*, яка є суб'єктом владних повноважень (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Відповідно до статті 275 Кодексу адміністративного судочинства, виборча комісія може оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність інших суб'єктів владних повноважень — органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб; суб'єктів інформаційної діяльності — засобів масової інформації, інформаційних агентств, їхніх творчих працівників; а також інших підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб. Усі зазначені суб'єкти, які можуть стати відповідачами у справах за позовом виборчої комісії, не належать до категорії суб'єктів виборчого процесу.

Крім того, стаття 277 Кодексу адміністративного судочинства уповноважує виборчу комісію під час виборів Президента України оскаржувати у порядку виборчого спору рішення чи дії дещо специфічних суб'єктів — громадського об'єднання, виборчого блоку, його посадової особи чи повноважного представника. Громадське об'єднання, відповідно до статті 1 Закону «Про громадські об'єднання», існує у вигляді громадської організації (виду об'єднання громадян, відповідно до статті 36 Конституції України) або громадської спілки, заснованої юридичними особами приватного права; такі об'єднання не можуть бути суб'єктами виборчого процесу, а отже мати спеціальне представництво (уповноважених представників) у виборчому процесі. Що стосується виборчого блоку (політичних партій), то Виборчий кодекс взагалі не передбачає можливості утворення блоку під час будь-яких виборів.

2. Процесуальні особливості розгляду виборчих спорів регламентуються статтями 268–279 Кодексу адміністративного судочинства.

Позовна заява подається до суду, якому підсудна відповідна справа. Особливості підсудності справ, що стосуються виборчих спорів, визначені Кодексом адміністративного судочинства.

Відповідно до статті 20 Кодексу адміністративного судочинства, *місцевим загальним судам як адміністративним судам* підсудні справи, пов'язані з виборчим процесом, щодо:

- оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, членів цих комісій;
- уточнення списку виборців;
- оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори;
- оскарження дій чи бездіяльності кандидата в депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб.

Апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ (Шостому апеляційному адміністративному суду) *як суду першої інстанції* підсудні справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім спорів щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів), дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб (частина друга статті 22 Кодексу адміністративного судочинства).

Верховному Суду *як суду першої інстанції* підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів (частина четверта статті 22 Кодексу адміністративного судочинства).

Усі інші справи щодо виборчих спорів підсудні окружним адміністративним судам (частина друга статті 20 Кодексу адміністративного судочинства).

Особливості *територіальної* підсудності справ, пов'язаних із виборчим процесом, визначаються статтями 273–277 Кодексу адміністративного судочинства. Справи, у яких відповідачами є окружні (територіальні) виборчі комісії, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи, розглядають окружні адміністративні суди за місцем знаходження зазначених органів. Справи, у яких відповідачами є кандидати в народні депутати України, кандидати в депутати міських, районних, обласних, районних у місті рад, кандидати на посаду міського голови, їхні довірени особи, партії (місцеві організації партій), їх посадові та уповноважені особи, офіційні спостерігачі, розглядають окружні адміні-

стративні суди за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

Справи, у яких відповідачами є дільничні виборчі комісії, засоби масової інформації, інформаційні агентства, їхні творчі працівники, підприємства, установи, організації, їхні посадові та службові особи, розглядають місцеві загальні суди як адміністративні суди за місцем знаходження комісій, видавців (редколегій) засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій. Справи, у яких відповідачами є кандидати в депутати сільської, селищної ради, кандидати на посаду сільського, селищного голови, їхні довірені особи, розглядають місцеві загальні суди як адміністративні суди за місцем знаходження територіальної виборчої комісії, яка зареєструвала відповідного кандидата.

3. До процесуальних особливостей справ, пов'язаних із виборчим процесом, належать спеціальні строки звернення до суду та розгляду справ. Особливий (порівняно із звичайними процесуальними строками) порядок обчислення цих строків такий же, як встановлений Виборчим кодексом для обчислення виборчих строків (див. коментар до статті 4 цього Кодексу). Загальний строк оскарження, встановлений частиною шостою статті 273 Кодексу адміністративного судочинства, становить п'ять днів із дня прийняття рішення, вчинення дії чи допущення бездіяльності. Частина сьома цієї ж статті визначає особливий строк звернення до суду в разі, коли до дня голосування залишається менше ніж п'ять днів (не пізніше 22 години дня, що передує дню голосування, тобто останньої суботи перед днем голосування), а частина восьма встановлює дводенний строк звернення до суду з позовом щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, членів цієї комісії, що були прийняті або сталися в день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на виборчій дільниці.

Частина друга статті 278 Кодексу адміністративного судочинства встановлює загальний дводенний строк апеляційного оскарження судових рішень за наслідками розгляду виборчих спорів з дня проголошення цих рішень, а на судові рішення, ухвалені менше ніж за два дні до дня голосування (тобто в останні п'ятницю та суботу перед днем голосування), — не пізніш як за чотири години до початку голосування.

Зазначені строки звернення до суду перепиняльні (див. коментар до статті 4 цього Кодексу): відповідно до частини п'ятої статті 270 Кодексу адміністративного судочинства, ці строки не можуть бути продовжені чи поновлені. Як зазначив Верховний Суд, завершення строку звернення до суду припиняє саме існування спору й позбавляє носія

порушеного суб'єктивного права захисту в суді незалежно від того, що зумовило пропуск цього строку<sup>441</sup>. Тому наслідком пропуску строків звернення до суду є залишення позовної заяви чи апеляційної скарги без розгляду. Така особливість зазначених строків викликає потребу особливої уважності в їх обчисленні та дотриманні.

З огляду на спеціальні строки оскарження та розгляду справ, пов'язаних із виборчим процесом, важливим є належне визначення позивачем територіальної та інстанційної підсудності виборчого спору, який він ініціює. У разі подання позовної заяви до неналежного (з погляду підсудності справи) суду такий суд передає справу до того суду, який уповноважений її розглядати, що, очевидно, займає певний час і може призвести до пропуску строку звернення до суду. Як зазначив Верховний Суд, позивач як заінтересована особа мав би зважити на те, що порушення вимог інстанційної підсудності об'єктивно може призвести до затягування розгляду його позову з огляду на правила адміністративного судочинства, відповідно до яких діє суд у випадку, якщо з'ясується, що справа підсудна іншому суду<sup>442</sup>.

4. Предметом виборчого спору, який підлягає розгляду судом, може бути будь-яке порушення вимог виборчого законодавства. Такий висновок зробив Верховний Суд, зазначивши, що, на відміну від інших сфер, виборчі правовідносини завжди мають багато сторін, що типово для публічно-правових відносин, і стосуються одночасно широкого кола суб'єктів виборчого процесу. Тому не можна стверджувати, що предметом виборчого спору є лише порушення конкретного суб'єктивного права. Порушення встановленої законом процедури само по собі, незалежно від реального настання негативних наслідків, повинно оскаржуватися з метою недопущення таких наслідків<sup>443</sup>.

Частина друга коментованої статті містить перелік предметів оскарження у взаємозв'язку з потенційними відповідачами (суб'єктами оскарження), виборчі спори щодо яких розглядаються *виключно* судами. Виключність судового шляху оскарження в цьому контексті означає, що такі виборчі спори *не розглядаються* в адміністративному порядку, тобто виборчими комісіями.

Зазначений перелік за своїм змістом служить обмеженням адміністративного шляху оскарження і не має особливого значення для ре-

<sup>441</sup> Постанова Верховного Суду від 12 листопада 2020 року, справа № 640/28485/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93170697>.

<sup>442</sup> Там же.

<sup>443</sup> Див.: Постанова Верховного Суду від 12 квітня 2019 року, справа № 640/5921/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81136713>.

гулювання судового шляху, оскільки не вичерпний; це підтверджується частиною третьою коментованої статті, яка відносить до юрисдикції судів також і спори щодо рішень, дій і бездіяльності виборчих комісій, членів цих комісій, які віднесені до юрисдикції виборчих комісій (див. коментар до статті 65 цього Кодексу). Неможливість обмежити судовий шлях оскарження впливає з положення частини третьої статті 124 Конституції, відповідно до якої юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір.

Перелік, наведений у частині третій коментованої статті, як і положення статей 273–277 Кодексу адміністративного судочинства, засвідчує, що, на відміну від категорії *позивачів* у таких справах, категорія *відповідачів* не обмежується суб'єктами виборчого процесу. Такий широкий підхід до розуміння відповідача природний, оскільки дає змогу оскаржувати за процедурою розгляду виборчих спорів рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта, який безпідставно і протиправно, не маючи виборчо-процесуальної правосуб'єктності, втручається в перебіг виборчого процесу. Зокрема, відповідно до пункту 6 частини другої коментованої статті та статті 275 Кодексу адміністративного судочинства, відповідачами можуть бути органи влади, підприємства, установи, заклади, організації, їх посадові та службові особи, які, не будучи суб'єктами виборчого процесу, мають *обов'язок* вчиняти ті чи інші дії, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів.

5. У контексті пункту 6 частини другої коментованої статті доречно звернути увагу на особливості оскарження органів ведення Державного реєстру виборців, які не мають статусу суб'єкта виборчого процесу. З погляду як підсудності, так і процесуальних особливостей судового розгляду слід розрізняти спори щодо *уточнення списків виборців*, до яких причетні органи ведення Реєстру, однак які належать до специфічних виборчих спорів (див. коментар до статті 43 цього Кодексу), та *оскарження рішень, дій чи бездіяльності* органів ведення Реєстру, зокрема, пов'язаних із включенням виборця до Державного реєстру виборців, зміни (уточнення) відомостей про виборця, зміни виборчої адреси виборця чи тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни виборчої адреси (див. коментар до статті 39 цього Кодексу).

Особливості судового провадження у справах щодо уточнення списків виборців визначені статтею 274 Кодексу адміністративного судочинства. Такі справи підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам. Однак зазначені спори практично не пов'язані з рішеннями, діями чи бездіяльністю органів ведення Реєстру.

Принципова можливість оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів ведення Реєстру у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства, передбачена статтею 32 Закону «Про Державний реєстр виборців». Таке право належить особам (громадянам) або політичним партіям, які зверталися до органів ведення Реєстру. Однак визначення конкретного порядку звернення до суду та процесуальних особливостей розгляду таких справ залежать від періоду часу, у який склалися спірні правовідносини.

Якщо відповідний спір виник поза часовими межами виборчого процесу, орган ведення Реєстру розглядається як суб'єкт владних повноважень. Такий спір не має ознак виборчого, і звернення до суду з позовною заявою та розгляд справи здійснюються за загальними правилами адміністративного процесу. Однак під час підготовки і проведення виборів відповідні правовідносини стають пов'язаними з виборчим процесом, а отже спір набуває характеру виборчого. Це вимагає уточнення статусу органів ведення Реєстру.

Відповідно до змін, внесених до частини п'ятої статті 14 Закону «Про Державний реєстр виборців» Розділом XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення» Виборчого кодексу, органами ведення Державного реєстру виборців є територіальні представництва Центральної виборчої комісії, утворені відповідно до статті 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію». Однак пунктом 1 Розділу XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення» Виборчого кодексу встановлено, що зміни, внесені цим розділом до Закону «Про Державний реєстр виборців» щодо здійснення повноважень органів адміністрування та органів ведення Державного реєстру виборців регіональними та територіальними представництвами Центральної виборчої комісії, набирають чинності з дня, наступного за днем прийняття Центральною виборчою комісією рішення про початок роботи її регіональних та територіальних представництв. На час написання цього коментаря зазначене рішення Центральної виборчої комісії не прийняте; Законом «Про Державний бюджет України на 2021 рік» дія статті 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію» зупинена до кінця 2021 року. Таким чином, на час написання цього коментаря статус органів ведення Державного реєстру виборців визначається редакцією статті 14 Закону «Про Державний реєстр виборців», яка діяла до прийняття Виборчого кодексу. Відповідно до положень цієї статті в зазначеній редакції, органом ведення Реєстру є: у районі, районі в містах Києві, Севастополі — структурний підрозділ апарату районної (районної в місті) державної адміністрації; у містах обласного значення без районного поділу — відповідний виконавчий орган міської ради; у районі в місті з районним

поділом — відповідний виконавчий орган районної в місті ради або структурний підрозділ створеного в районі виконавчого органу міської ради. Слід зазначити, що такі приписи не узгоджуються із запровадженими 2020 року змінами адміністративно-територіального устрою, відповідно до яких усі міста віднесені до складу відповідного району. Однак для цілей коментованої статті важливо, що органи ведення Державного реєстру виборців — це або органи виконавчої влади, або органи місцевого самоврядування. Таким чином, порядок оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності та особливості розгляду відповідних справ під час виборчого процесу охоплюються пунктом 6 частини другої коментованої статті та визначаються статтею 275 Кодексу адміністративного судочинства, а отже підсудні окружним адміністративним судам за місцем знаходження відповідних органів ведення Реєстру.

6. Пункт 3 частини другої встановлює певні особливості оскарження рішень та дій партії (місцевої організації партії) чи громадського об'єднання. Тут заслуговують на увагу декілька моментів.

По-перше, слід звернути увагу на те, що відповідачами в таких справах можуть бути як партії чи місцеві організації партій, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, оскільки висунули кандидатів, зареєстрованих для участі у відповідних виборах, так і партії (місцеві організації партій), які кандидатів не висували, а отже не набули виборчо-процесуальної правосуб'єктності й не мають законних підстав втручатися в перебіг виборчого процесу. Відповідачами у справах, передбачених цим пунктом, можуть бути посадові особи (керівники, інші члени керівних органів партії чи її місцевої організації), які діють від імені партії. Однак лише суб'єкти виборчого процесу мають право на спеціальне представництво (див. коментар до статті 12 цього Кодексу) — представників у відповідній виборчій комісії чи уповноважених осіб, які можуть бути відповідачами в таких справах.

По-друге, доцільно взяти до уваги, що громадські об'єднання не можуть набувати статусу суб'єкта виборчого процесу, а отже не мають права вчиняти будь-які дії, що стосуються виборчих правовідносин, за винятком номінації офіційних спостерігачів від громадської організації, яка отримала відповідний дозвіл Центральної виборчої комісії (див. коментар до статті 60 цього Кодексу). Однак, попри те, що стаття 1 Закону «Про громадські об'єднання» відносить до цієї категорії лише громадські організації та громадські спілки, у контексті пункту 3 частини другої коментованої статті поняття «громадські об'єднання» доцільно розглядати в ширшому сенсі, охоплюючи ним релігійні організації, саморегулювні організації, асоціації органів місцевого са-



моврядування, інші непідприємницькі товариства, на регулювання яких не поширюється Закон «Про громадські об'єднання», оскільки таким організаціям і товариствам також заборонено втручатися у виборчий процес.

По-третє, пункт 3 частини другої коментованої статті не допускає судового оскарження рішень чи дій зазначених суб'єктів, які відповідно до закону або статуту (положення) належать до їхньої внутрішньої організаційної діяльності або їхньої виключної компетенції. Зазначене положення узгоджується з пунктом 4 частини другої статті 19 Кодексу адміністративного судочинства.

Питання регулювання внутрішньої (організаційної) діяльності політичної партії чи громадського об'єднання віднесені до сфери дії внутрішнього (корпоративного) нормативного акта — статуту (положення). На відміну від класичних юридичних осіб підприємницького спрямування, усі непідприємницькі організації та товариства не базуються на майнових правах та не передбачають ніяких майнових прав своїх членів. Оскільки внутрішнє регулювання таких об'єднань (і передусім політичних партій) не стосується прав їх членів, захищених Конституцією чи законом, статут такого об'єднання регулює лише внутрішні (добровільно дотримувані членами об'єднання) відносини і не може мати юридичної (зобов'язальної в правовому сенсі) сили, а його порушення не можуть бути оскаржені поза межами такого об'єднання, у тому числі до суду. У такому обмеженні проявляється певна автономія об'єднань громадян (політичних партій та громадських організацій) як структур громадянського суспільства, засобу реалізації основоположного права громадян на свободу об'єднань (асоціацій), закріпленого в статті 36 Конституції та захищеного статтею 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та статтею 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Частина третя статті 4 Закону «Про політичні партії в Україні» забороняє втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у внутрішню діяльність політичних партій та їхніх структурних утворень, окрім випадків, передбачених законом.

Дещо складніше питання щодо рішень чи дій таких об'єднань, які віднесені законом до їх виключної компетенції (тобто не можуть бути прийняті чи вчинені іншими суб'єктами). Прикладами таких рішень та дій можуть бути висування партією (місцевою організацією партії) кандидатів на відповідних виборах (див. коментарі до статей 99, 154, 218 цього Кодексу), звернення партії як суб'єкта висування кандидата з ініціативою скасування рішення щодо реєстрації висунутого партією кандидата (див. коментарі до статей 160, 231 цьо-

го Кодексу) або ж звернення громадської організації щодо можливості мати спостерігачів (див. коментар до статті 60 цього Кодексу). Зауважимо, однак, що обмеження щодо оскарження таких рішень лише з огляду на їх предмет стосується *змісту* відповідного рішення: особа, яку партія не висунула кандидатом, не може оскаржувати цього *факту*; водночас, якщо прийняття такого рішення проводилося з порушенням встановленого цим Кодексом порядку (у тому числі з порушенням статуту партії), таке оскарження *можливе*, і предметом оскарження можуть бути *дії* партії, якими порушувалися законодавчо встановлені вимоги щодо порядку вчинення таких дій. Зокрема, наслідком встановлення фактів таких порушень при висуванні кандидатів може бути відмова в реєстрації кандидата чи списку кандидатів, висунутих з порушенням встановлених вимог (див. коментарі до статей 104, 159, 230 цього Кодексу).

7. Пункт 7 частини другої коментованої статті передбачає можливість особливості оскарження засобів масової інформації, інформаційних агентств, їх власників (засновників), посадових (службових) осіб, а також творчих працівників (журналістів). Зауважимо, що помилковим слід вважати встановлення можливості оскарження *рішень* стосовно виборчого процесу, прийнятих засобами масової інформації, інформаційними агентствами, їх власниками, посадовими і службовими особами або творчими працівниками. Жодні *рішення* власників (засновників), посадових чи службових осіб засобу масової інформації чи інформаційного агентства не мають юридичного значення у виборчому процесі й не можуть чинити безпосереднього впливу на виборчі правовідносини, поки не будуть реалізовані як дії або бездіяльність самого засобу масової інформації або його посадових осіб чи творчих працівників; з цієї підстави вони не можуть бути предметом оскарження; предметом виборчого спору щодо цих суб'єктів можуть бути лише їхні *дії чи бездіяльність*.

Для належного застосування зазначених положень необхідно уточнити основні поняття.

Відповідно до статті 22 Закону «Про інформацію», засіб масової інформації — це засіб публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації. У зв'язку з цим засоби масової інформації в Україні поділяються на друковані засоби масової інформації, або пресу (стаття 1 Закону «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні») та аудіовізуальні (електронні) засоби масової інформації, до яких належать організації, що надають для масового приймання споживачами аудіовізуальну інформацію, передану у вигляді електричних сиг-

налів і прийняту за допомогою побутових електронних пристроїв (абзац четвертий статті 1 Закону «Про телебачення та радіомовлення»).

Відповідно до статей 1 та 5 Закону «Про інформаційні агентства», інформаційне агентство — це юридична особа — суб'єкт інформаційної діяльності, що діє з метою надання інформаційних послуг; діяльність інформаційного агентства полягає в збиранні, опрацюванні, творенні, зберіганні, підготовці інформації для поширення, випуску та розповсюдження інформаційної продукції (див. коментар до статті 49 цього Кодексу).

Попри значне розповсюдження інформаційних технологій, адаптованих до поширення масової інформації, в Україні відсутнє належне нормативно-правове регулювання суспільних відносин щодо створення (реєстрації) та функціонування засобів масової інформації в мережі «Інтернет». Як впливає з цитованого вище визначення аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації, інтернет-засоби масової інформації, як і будь-які веб-сайти, не можуть належати до цієї категорії.

Аналізуючи таку ситуацію, Верховний Суд вказав, що, попри сподірену спрямованість із класичними (телевізійними, радіо тощо) засобами масової інформації та ефективність подання інформації для цільової аудиторії, відсутність нормативного врегулювання діяльності в мережі «Інтернет» унеможливило ототожнення будь-якого веб-сайту із засобом масової інформації, крім випадку, коли веб-сайт офіційно зареєстрований у встановленому законом порядку як засіб масової інформації<sup>444</sup> (хоча такого обов'язку веб-сайти не мають).

Порядок діяльності засобів масової інформації та інформаційних агентств під час виборчого процесу визначається розділами VII та VIII коментованого Кодексу (див. коментарі відповідних статей), а також деяким галузевими законами (зокрема, законами «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства», «Про рекламу», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»). Порушення вимог будь-якого з цих законів, пов'язане з виборчим процесом, є підставою для оскарження в порядку виборчого спору.

<sup>444</sup> Постанова Верховного Суду від 10 березня 2019 року у справі № 855/64/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80332810>.

8. Частина четверта і п'ята коментованої статті відтворюють приписи частин четвертої та п'ятої статті 63 (див. відповідний коментар). Такі неодноразові повторення певних приписів без жодної реальної необхідності справляють неприємне враження неохайності нормативного тексту.

Частина п'ята коментованої статті містить додатковий (порівняно зі статтею 63) припис, який визначає порядок дій виборчої комісії після зупинення розгляду скарги з підстав звернення скаржника до суду з позовом щодо того ж спору. У такому випадку не пізніше наступного дня після отримання повідомлення суду про відкриття провадження виборча комісія повертає скаргу без розгляду у порядку, визначеному цим Кодексом (див. коментар до статті 68 цього Кодексу).

9. Частина шоста коментованої статті має подвійне навантаження.

По-перше, вона встановлює, що суд, скасовуючи рішення виборчої комісії, визнане протиправним, не може (на відміну від комісії вищого рівня в аналогічній ситуації; див. коментар до статті 72 цього Кодексу) прийняти нове рішення замість виборчої комісії: нове рішення (замість скасованого) повинна прийняти виборча комісія, рішення якої було скасовано, або комісія вищого рівня. Водночас не встановлено заборони для суду зобов'язати відповідну виборчу комісію прийняти рішення визначеного змісту, якщо при розгляді справи встановлено обставини, з яких недвозначно випливає необхідність прийняття саме такого рішення. Наприклад, якщо суд, розглядаючи спір щодо відмови у реєстрації кандидата, встановить, що кандидат дотримав усіх встановлених законом вимог, може не лише зобов'язати виборчу комісію повторно розглянути подані кандидатом документи, але й зобов'язати зареєструвати кандидата (однак суд не може сам зареєструвати кандидата). Проте, якщо спір стосувався дискреційного повноваження виборчої комісії, яке передбачає можливість певного розсуду щодо оцінки обставин, суд не може втрутитися в розсуд комісії, здійснений у встановлених законом межах, підміняючи її в такому оцінюванні.

По-друге, частина шоста коментованої статті конкретизує обов'язок виборчої комісії щодо виконання рішення суду. Відповідно до частини першої статті 129<sup>1</sup> Конституції, судові рішення обов'язкове до виконання. Тому виборча комісія, рішення якої було скасовано, або відповідна виборча комісія вищого рівня повинні невідкладно розглянути судові рішення, яке скасовує рішення виборчої комісії, та прийняти нове рішення на його виконання. При цьому, якщо суд скасував рішення виборчої комісії з формальних (процедурних) причин (наприклад, через брак кворуму; див. коментар до статті 36 цього Ко-

дексу), виборча комісія зобов'язана повторно розглянути справу і прийняти нове рішення з дотриманням усіх формальних вимог. Якщо суд визнав рішення виборчої комісії протиправним по суті, виборча комісія, виконуючи рішення суду, не може прийняти рішення, яке за своїм змістом повторює скасоване рішення.

Порушення цієї вимоги виборчою комісією чи будь-яке інше невиконання комісією рішення суду кваліфікується як грубе порушення закону, що може мати наслідком дострокове припинення повноважень усього складу виборчої комісії. Наприклад, Верховний Суд визнав правомірним і обґрунтованим рішення Центральної виборчої комісії, яка кваліфікувала невиконання Фастівською міською виборчою комісією рішення Київського окружного адміністративного суду, залишеного без змін постановою Шостого апеляційного адміністративного суду, як одноразове грубе порушення вимог Конституції, Виборчого кодексу та законів України і з цієї підстави достроково припинила повноваження всього складу виборчої комісії<sup>445</sup>. Під час виборів народних депутатів України Верховний Суд встановив факт протиправного невиконання Центральною виборчою комісією судових рішень, які набрали законної сили, при встановленні результатів виборів в одному з одномандатних виборчих округів<sup>446</sup>. Згодом встановлений Верховним Судом факт невиконання Центральною виборчою комісією судового рішення, яке набуло законної сили, був кваліфікований як грубе порушення Комісією вимог Конституції та законів України і став підставою для дострокового припинення повноважень усього складу Центральної виборчої комісії.

### **Стаття 65. Предмет та суб'єкт оскарження до виборчої комісії. Суб'єкт розгляду скарг**

*1. Суб'єктом звернення до виборчої комісії зі скаргою, що стосується виборчого процесу, може бути:*

*1) кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах. Від імені кандидата суб'єктом звернення зі скаргою може бути також довірена особа кандидата, представник кандидата у Центральній виборчій комісії, територіальній виборчій комісії;*

*2) партія (організація партії) — суб'єкт відповідного виборчого процесу в особі її керівника, уповноваженого представника, уповноваженої особи партії*

<sup>445</sup> Постанова Верховного Суду від 30 листопада 2020 року у справі № 855/124/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93170937>.

<sup>446</sup> Рішення Верховного Суду від 24 серпня 2019 року у справі №9901/468/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83836168>.

(організації партії) чи іншої особи, уповноваженої рішенням центрального керівного органу партії (керівного органу організації партії);

3) офіційний спостерігач від кандидата, партії (організації партії) — суб'єкта відповідного виборчого процесу, громадської організації;

4) виборець, виборчі права або охоронювані законом інтереси якого щодо участі у виборчому процесі порушено рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта оскарження.

2. Виборець може оскаржити до відповідної виборчої комісії рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів оскарження, якщо такі рішення, дії чи бездіяльність порушують особисто його виборчі права або охоронювані законом інтереси щодо участі у виборчому процесі, у тому числі на участь у роботі виборчої комісії, на здійснення спостереження, на присутність на засіданні виборчої комісії у визначених цим Кодексом випадках, під час проведення голосування відповідно до цього Кодексу, незабезпечення встановлених цим Кодексом умов для голосування виборців з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком).

Кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах та від його імені довірена особа можуть оскаржити до відповідної виборчої комісії рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів оскарження, якщо такі рішення, дії чи бездіяльність стосуються відповідного регіону, округу, де цей кандидат зареєстрований для участі у виборах.

3. До Центральної виборчої комісії може бути подана скарга на:

1) бездіяльність окружної виборчої комісії;

2) бездіяльність територіальної виборчої комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів.

4. До територіальної виборчої комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів, може бути подана скарга на:

1) рішення, дії чи бездіяльність територіальної виборчої комісії, яка встановлює підсумки голосування з відповідних місцевих виборів;

2) рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії, яка забезпечує організацію і проведення відповідних місцевих виборів (у разі якщо підсумки голосування з відповідних місцевих виборів не встановлюються).

До територіальної виборчої комісії, яка встановлює підсумки голосування з відповідних місцевих виборів, може бути подана скарга на рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії, яка забезпечує організацію і проведення відповідних місцевих виборів.

До територіальної виборчої комісії, яка утворила відповідну дільничну виборчу комісію, може бути подана скарга на дії чи бездіяльність члена такої дільничної виборчої комісії.

5. До окружної виборчої комісії, може бути подана скарга на рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії виборчої дільниці, яка входить до відповідного територіального виборчого округу, дії чи бездіяльність члена такої дільничної виборчої комісії.

1. Коментована стаття, всупереч своїй назві, визначає не лише предмет і суб'єкта оскарження та суб'єкта розгляду скарги, але й

*суб'єкта звернення* зі скаргою (*заявника скарги, скаржника*). Саме цьому предметові регулювання присвячена частина перша цієї статті, яка встановлює відповідність між загальною виборчо-процесуальною правосуб'єктністю та правосуб'єктністю щодо оскарження виборчих правопорушень. *Суб'єкт звернення* зі скаргою обов'язково є *суб'єктом виборчого процесу*. Тим самим підкреслюється, що право на оскарження є похідним виборчим правом.

До переліку суб'єктів звернення зі скаргою до виборчої комісії, тобто тих суб'єктів, які мають право ініціювати виборчий спір, який може розглядатися і вирішуватися адміністративним шляхом, належать:

- кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах;
- партія (місцева організація партії) — суб'єкт відповідного виборчого процесу;
- офіційний спостерігач від кандидата, партії (організації партії) — суб'єкта відповідного виборчого процесу, від громадської організації (внутрішній спостерігач; див. коментар до статті 58 цього Кодексу);
- виборець.

Зазначений перелік суб'єктів звернення зі скаргою до виборчої комісії вичерпний; він відтворює перелік суб'єктів виборчого процесу (див. коментар до статті 22 цього Кодексу), за винятком виборчої комісії. Виборча комісія, будучи суб'єктом владних повноважень — органом адміністрування виборів (див. коментар до статті 32 цього Кодексу), не має власних *прав* у виборчому процесі, а здійснює надані цим Кодексом повноваження. Для виборчих комісій, які самі є суб'єктами розгляду скарг (див. коментар до цієї статті нижче), права (повноваження) на оскарження в адміністративному порядку не існує; для них можливий лише *судовий* спосіб оскарження з обмеженим предметом оскарження (див. коментар до статті 64 цього Кодексу).

2. *Кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах*, є самостійним суб'єктом виборчого процесу, який має власні похідні виборчі права та власні інтереси у виборчому процесі, у тому числі право на оскарження виборчих правопорушень. Тому з моменту своєї реєстрації він є самостійним суб'єктом звернення зі скаргою, незалежним від партії (місцевої організації партії), до виборчого списку якої він включений, чи партії (місцевої організації партії), яка висунула його кандидатом. Водночас доцільно підкреслити, що в разі одночасного проведення різних виборів кандидат володіє виборчо-процесуальною правосуб'єктністю, а отже має право оскаржувати виборчі правопору-

шення лише стосовно виборчого процесу тих виборів, для участі в яких він зареєстрований.

Кандидат, який реалізує своє пасивне виборче право, має похідне право на спеціальне представництво у виборчому процесі: кандидат, зареєстрований для участі у будь-яких виборах, має своїх довірених осіб (див. коментарі до статей 111, 166, 238 цього Кодексу); кандидат на пост Президента України, крім того, має свого *уповноваженого представника* (помилково названого в пункті 1 частини першої «представником») у Центральній виборчій комісії (див. коментар до статті 110 цього Кодексу). Довірена особа кандидата, уповноважений представник кандидата на пост Президента України в Центральній виборчій комісії можуть звертатися зі скаргою *від імені кандидата* до виборчих комісій у межах своїх територіальних повноважень і відповідних виборів.

3. *Політична партія* (місцева організація партії) є колективним суб'єктом, а тому може діяти лише через представництво. Статут політичної партії повинен визначати, яка посадова особа (посадові особи) партії уповноважена представляти її у відносинах з іншими суб'єктами без додаткового уповноваження; аналогічно статут партії повинен визначити таких посадових осіб місцевої організації партії. Однак це не робить неможливим доручення іншій особі (як членові партії, так і іншій особі, зокрема адвокатові) представляти політичну партію (місцеву організацію партії) в певних правовідносинах у межах доручення; рішення про таке доручення може прийняти керівний орган партії (місцевої організації партії), уповноважений на це статутом партії. Якщо представництво здійснюється не відповідно до статуту партії, така особа не може вважатися представником, уповноваженим діяти від імені партії (місцевої організації партії).

Право на оскарження виборчих правопорушень має партія (її місцева організація) — суб'єкт відповідного виборчого процесу; критерієм набуття виборчо-процесуальної правосуб'єктності є висування кандидатів для участі у відповідних виборах (див. коментар до статті 22 цього Кодексу). Якщо одночасно проводяться різні вибори, політична партія (її місцева організація) володіє виборчо-процесуальною правосуб'єктністю, а отже має право оскаржувати виборчі правопорушення лише стосовно виборчого процесу тих виборів, для участі в яких вона висунула кандидатів.

Партія (місцева організація партії) — суб'єкт відповідного виборчого процесу має право на спеціальне представництво у виборчому процесі. Партія, яка висунула виборчий список кандидатів у народ-



ні депутати України, може мати представника в Центральній виборчій комісії та уповноважених осіб (див. коментар до статті 165 цього Кодексу). Місцева організація партії, яка висунула виборчий список кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, районної в місті ради, а також місцевої ради територіальної громади з кількістю виборців понад 10 тисяч осіб, може мати представника в територіальній виборчій комісії, яка встановлює результати відповідних виборів, а також уповноважених осіб (див. коментар до статті 236 цього Кодексу). Зазначені представники та уповноважені особи представляють партію (місцеву організацію партії) в усіх виборчих правовідносинах, пов'язаних з відповідними виборами.

Водночас доречно звернути увагу, що при проведенні виборів Президента України, а також виборів сільського, селищного, міського голови та виборів депутатів місцевої ради територіальної громади з кількістю виборців до 10 тисяч осіб спеціальне представництво партії чи її місцевої організації, яка висунула кандидата (кандидатів) для участі в таких виборах, цим Кодексом не передбачене.

Пункт другий частини першої встановлює, хто може звертатися зі скаргю щодо виборчих правопорушень від імені партії (місцевої організації партії). До таких осіб належать:

- *керівник партії* (посадова особа партії, уповноважена статутом партії представляти партію) або *керівник місцевої організації партії* (посадова особа місцевої організації партії, уповноважена статутом партії представляти організацію);
- *представник партії* в Центральній виборчій комісії, *представник місцевої організації партії* в територіальній виборчій комісії (помилково названі в пункті 2 частини першої «уповноваженим представником»; див. коментарі до статті 165, 236 цього Кодексу);
- *уповноважена особа* партії чи місцевої організації партії (див. коментарі до статей 165, 236 цього Кодексу);
- інша особа, *спеціально уповноважена* на представництво рішенням центрального керівного органу партії або керівного органу організації партії (відповідно до її статуту).

В останньому випадку документом, що підтверджує повноваження зазначеної особи представляти партію чи організацію партії в конкретному випадку, є відповідне *рішення* статутного керівного органу; належно засвідчена копія такого рішення, яке уповноважує звернутися зі скаргю до відповідної виборчої комісії, має додаватися до скарги. У двох інших зазначених вище випадках такого рішення не потрібно. Повноваження спеціальних представників — представника партії в

Центральній виборчій комісії, уповноваженої особи — здійснюються *за законом* (на підставі положень цього Кодексу), а отже вони можуть звертатися зі скаргою без додаткового уповноваження. Документом, що підтверджує повноваження представника, є відповідне посвідчення, видане Центральною або відповідною територіальною виборчою комісією (див. коментарі до статей 165, 236 цього Кодексу). Нарешті, керівник партії (керівник місцевої організації партії) представляє партію (організацію партії) за посадою (*ex officio*) на підставі *статуту*. Офіційні відомості про політичну партію, наявність чи ліквідацію її місцевих організацій, керівні органи та керівників політичної партії та її місцевих організацій повинні міститися в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань; на цю обставину звернув увагу Верховний Суд<sup>447</sup>.

Хоча представник чи уповноважена особа партії (місцевої організації партії) особисто підписує скаргу, він вчиняє це *від імені партії*, а не від свого імені.

4. *Офіційний спостерігач* від кандидата, від партії (місцевої організації партії) — суб'єкта виборчого процесу, від громадської організації (внутрішній спостерігач) — самостійний суб'єкт виборчого процесу (див. коментар до статті 22 цього Кодексу). Хоча кандидатури офіційних спостерігачів на реєстрацію подають суб'єкти виборчого процесу — кандидати, партії (місцеві організації партій) — або громадські організації, які не є суб'єктами виборчого процесу, такі офіційні спостерігачі не вважаються представниками цих суб'єктів, а здійснюють власне право на спостереження за виборами, похідне від активного виборчого права (див. коментар до статті 9 цього Кодексу). Тому зазначені категорії офіційних спостерігачів мають власне право на оскарження виявлених виборчих правопорушень і подають скарги до виборчих комісій від власного імені.

Територіально повноваження офіційного спостерігача обмежується виборчим округом, на території якого поширюються повноваження виборчої комісії, що зареєструвала спостерігача. Повноваження офіційного спостерігача підтверджуються посвідченням, виданим виборчою комісією, яка зареєструвала спостерігача (див. коментар до статті 60 цього Кодексу).

<sup>447</sup> Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2020 року у справі № 855/116/20; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93002533>; Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2020 року у справі № 855/121/20; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93002534>.

Доцільно нагадати, що офіційні спостерігачі від іноземних держав та від міжнародних організацій не мають статусу суб'єкта виборчого процесу, а отже не можуть звертатися зі скаргами до виборчих комісій.

5. Виборець, який має право голосу на відповідних виборах (див. коментар до статті 7 цього Кодексу), — суб'єкт виборчого процесу таких виборів. Однак пункт 4 частини першої коментованої статті надає виборцеві право на оскарження з певним застереженням. Якщо суб'єкти звернення зі скаргою, зазначені в пунктах 1–3 частини першої, можуть оскаржувати будь-яке порушення, віднесене до юрисдикції виборчих комісій, то виборець може звернутися зі скаргою виключно на захист *власних* (особистих) виборчих прав або законних інтересів щодо його участі у виборчому процесі, порушених, на його думку, рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта оскарження. Зауважимо, що таке ж обмеження щодо судового оскарження виборцем виборчого правопорушення встановлене статтями 273 та 275 Кодексу адміністративного судочинства (див. коментар до статті 64 цього Кодексу).

Зміст такого обмеження конкретизується абзацом першим частини другої коментованої статті, яка наголошує, що до прав, порушення яких може оскаржити виборець, належить не лише право голосу, але й суміжні з активним виборчим правом права на участь у роботі виборчих комісій, на спостереження за перебігом виборчого процесу, на присутність на засіданні виборчої комісії, у тому числі під час проведення голосування, незабезпечення встановлених цим Кодексом умов для голосування виборців з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком). Цей перелік похідних прав і законних інтересів виборця, порушення яких може бути оскаржене, не вичерпний.

Встановлене обмеження предмета оскарження, з одного боку, має за мету звузити підстави подання скарги виборцем, щоб уникнути лавини скарг стосовно ситуацій, до яких виборець не має безпосереднього стосунку. З іншого — на відміну від цивільних правовідносин, де поняття «права та законні інтереси *особи*» досить ясно окреслені, публічно-правові відносини, які виникають під час виборчого процесу, не створюють чітко означених меж особистого права. Тому виборець повинен у скарзі вказувати, які саме його особисті права чи законні інтереси він вважає порушеними, а виборча комісія при розгляді скарги зобов'язана надати оцінку наявності (або відсутності) порушеного особистого права чи законного інтересу виборця — суб'єкта звернення зі скаргою. Відсутність порушеного особистого права чи законного інтересу має наслідком відмову в задоволенні скарги навіть за наявно-

сті в оскаржених рішеннях, діях чи бездіяльності ознак правопорушення (див. коментар до статті 72 цього Кодексу). У зв'язку з цим зазначимо, що сумнівними з погляду порушення особистих прав виборця є оскарження, предмет яких пов'язаний із проведенням передвиборної агітації.

6. Абзац другої частини другої коментованої статті встановлює територіальне обмеження можливості оскарження кандидатом (довіреною особою від імені кандидата) рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів оскарження умовою, щоб предмет оскарження стосувався відповідного *регіону, округу, де цей кандидат зареєстрований для участі у виборах*.

Встановлення такого обмеження важко обґрунтувати.

Вибори Президента України, сільського, селищного, міського голови проводяться в єдиному окрузі, у якому реєструються всі кандидати, котрі беруть участь у відповідних виборах. У цьому випадку обмеження абзацу другої частини другої коментованої статті не має змістовного наповнення.

Виборчий регіон є складовою територіальною організацією виборів народних депутатів України (див. коментар до статті 138 цього Кодексу), в якому формується регіональний виборчий список кандидатів. Однак необхідно взяти до уваги, що в умовах виборчої системи, яка застосовується на виборах народних депутатів України відповідно до цього Кодексу, кандидати в народні депутати України висуваються у вигляді загальнодержавного списку, і кожен кандидат, включений партією до регіонального списку, реєструється як у виборчому регіоні, так і в загальнодержавному окрузі (див. коментарі до статей 154, 158 цього Кодексу); такий кандидат може бути обраним як за регіональним, так і за загальнодержавним виборчим списком (див. коментарі до статей 185, 186 цього Кодексу). Тому формулювання абзацу другої частини другої коментованої статті не може обмежити предмет оскарження кандидатом, обов'язково зареєстрованим у загальнодержавному окрузі, лише до території виборчого регіону.

Аналогічною є ситуація в умовах виборчої системи, яка відповідно до цього Кодексу застосовується на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів місцевих рад у громадах, де кількість виборців перевищує 10 тисяч осіб.

Лише на виборах депутатів місцевих рад у громадах, у яких кількість виборців менша від 10 тисяч осіб, вибори проводяться в окремих (багатомандатних) виборчих округах, у яких кандидати балотуються та результати виборів встановлюються незалежно від інших округів.

Отже, лише в цих умовах територіальне обмеження, встановлене абзацом другої частини другої коментованої статті, має реальне правове навантаження.

7. Частини третя — п'ята коментованої статті встановлюють суб'єкта розгляду скарги у взаємозв'язку з предметом оскарження. Предмет оскарження, яке здійснюється в адміністративному порядку, обов'язково має бути пов'язаний з органами адміністрування виборів, і таке оскарження відбувається у порядку адміністративної підпорядкованості. При цьому пункт першої частини третьої та частина п'ята стосуються оскаржень під час загальнодержавних виборів, а пункт другий частини третьої та частина четверта — під час місцевих виборів.

Пункт першої частини третьої встановлює дуже вузький предмет оскарження окружних виборчих комісій загальнодержавних виборів. Суб'єкти звернення зі скаргою, зазначені в частині першій цієї статті, можуть звернутися зі скаргою до Центральної виборчої комісії лише стосовно *бездіяльності* окружної виборчої комісії. Отже, *рішення чи дії* окружних виборчих комісій, *дії чи бездіяльність окремого члена* окружної виборчої комісії не можуть бути оскаржені в адміністративному порядку і підлягають лише судовому оскарженню.

Встановлене обмеження предмету оскарження (як і суб'єкта оскарження) істотно звужує роль Центральної виборчої комісії у виборчому процесі; воно суперечить статусові Центральної виборчої комісії як органу, що очолює систему виборчих комісій, які забезпечують організацію підготовки та проведення загальнодержавних виборів (див. коментар до статті 33 цього Кодексу), вихолощує *управлінські можливості* Центральної виборчої комісії. Дійсно, таке обмеження не лише звужує вплив Центральної виборчої комісії на окружні виборчі комісії, але й повністю виводить з-під контролю Центральної виборчої комісії найнижчу ланку органів адміністрування виборів — дільничні виборчі комісії, оскільки безпосереднє оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій та їх членів до Центральної виборчої комісії коментованою статтею не передбачено, а *рішення* окружних виборчих комісій, які стосуються дільничних виборчих комісій, також не можуть бути оскаржені до Центральної виборчої комісії. Це водночас позбавляє Центральну виборчу комісію повноцінних можливостей реалізувати *контрольні повноваження*, встановлені пунктами 1–4 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію», — забезпечувати реалізацію і захист виборчих прав громадян України, дотримання принципів виборчого права і засад виборчого процесу, здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства про вибори і забезпечувати

його однакове застосування на всій території України, перекладаючи тягар такого контролю на окружні виборчі комісії, організаційні можливості та компетенція яких значно нижчі.

Певною мірою ці недоліки компенсуються встановленим статтею 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію» повноваженням Центральної виборчої комісії з *власної ініціативи* (тобто без розгляду скарги) розглянути питання про порушення виборчого законодавства України, виборчих прав громадян із результатів проведених нею перевірок, із повідомлень засобів масової інформації чи з інших джерел, що не суперечать законодавству, у тому числі зі скарг, поданих до Центральної виборчої комісії, навіть у тому випадку, якщо вони не підлягають розгляду по суті (див. коментар до статті 72 цього Кодексу). До таких питань належать також питання діяльності будь-яких виборчих комісій нижчого рівня, за результатами розгляду яких Центральна виборча комісія може визнати рішення, дії чи бездіяльність відповідної виборчої комісії протиправними і прийняти відповідне рішення по суті питання. Однак таке повноваження є дискреційним (здійснюється на розсуд Комісії), а тому не може повністю компенсувати обмеження контрольних повноважень Центральної виборчої комісії, встановлене частиною третьою коментованої статті щодо розгляду скарг.

8. Частина п'ята визначає можливий обсяг предмету оскарження до окружної виборчої комісії, обмежуючи суб'єкта оскарження дільничними виборчими комісіями відповідного територіального виборчого округу та їх членами. Відмінність цього положення з пунктом 1 частини третьої очевидна: можливість розгляду скарг на всі рішення, дії чи бездіяльність дільничних виборчих комісій округу, дії чи бездіяльності окремих членів цих комісій забезпечує виконання окружною виборчою комісією функцій комісії вищого рівня щодо всіх дільничних виборчих комісій у межах відповідного територіального виборчого округу (див. коментар до статті 33 цього Кодексу) і виконання повноваження контролю за додержанням та однаковим застосуванням виборчого законодавства в межах округу (див. коментарі до статей 87, 144 цього Кодексу). Таку асиметрію повноважень Центральної та окружних виборчих комісій важко раціонально обґрунтувати.

Доцільно взяти до уваги, що повноваження окружної виборчої комісії в закордонному виборчому окрузі, який функціонує під час загальнодержавних виборів, покладено на Центральну виборчу комісію (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Тому частина п'ята коментованої статті дає змогу дійти висновку, що рішення, дії чи бездіяльність дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць,

членів цих комісій можуть бути оскаржені до Центральної виборчої комісії попри те, що частина третя коментованої статті таких суб'єктів оскарження і відповідних предметів оскарження явно не передбачає.

9. Частина четверта коментованої статті визначає відповідну територіальну виборчу комісію як суб'єкта розгляду скарги в адміністративному порядку під час місцевих виборів у взаємозв'язку з предметом і суб'єктом оскарження. При цьому слід мати на увазі, що участь територіальних виборчих комісій у місцевих виборах може бути різною. Кожна територіальна виборча комісія забезпечує організацію підготовки і проведення одних місцевих виборів, у яких вона встановлює результати виборів, і є комісією вищого рівня щодо дільничних виборчих комісій в частині підготовки і проведення цих виборів (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Однак деякі територіальні виборчі комісії беруть також участь у встановленні проміжних підсумків голосування на інших місцевих виборах; наприклад, сільська, селищна, міська виборча комісія приймає протоколи дільничних виборчих комісій та встановлює підсумки голосування в окремому територіальному окрузі з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної ради; районна в місті виборча комісія приймає протоколи дільничних виборчих комісій і встановлює підсумки голосування в окремому територіальному виборчому окрузі з виборів депутатів міської ради та з виборів міського голови (див. коментарі до статей 253, 255 цього Кодексу), здійснюючи по суті відповідні повноваження окружних виборчих комісій у відповідних територіальних округах. Стосовно здійснення цих повноважень відповідні територіальні виборчі комісії є комісіями нижчого рівня, тобто перебувають в ієрархічній залежності (підпорядкуванні) від територіальних виборчих комісій, які організовують відповідні вибори і встановлюють їх результати.

Зазначені особливості повноважень територіальних виборчих комісій відображені в обсязі повноважень щодо розгляду скарг на *рішення, дії чи бездіяльність* виборчих комісій нижчого рівня.

Абзац перший частини четвертої коментованої статті визначає суб'єкта оскарження щодо скарг, які можуть розглядати територіальні виборчі комісії стосовно виборів, у яких вони встановлюють результати. Наголосимо, що, взагалі кажучи, такі скарги можуть стосуватися всього виборчого процесу, а не лише процедур встановлення підсумків і результатів виборів.

Припис пункту 1 абзацу першого частини четвертої передбачає, що така територіальна комісія розглядає скарги, що стосуються територіальної виборчої комісії, яка встановлює підсумки голосування (в

окремих територіальних виборчих округах) з відповідних місцевих виборів. Щоправда, із формулювання зазначеного припису неясно, чи такі повноваження стосуються лише рішень, дій і бездіяльності територіальної виборчої комісії нижчого рівня щодо встановлення підсумків голосування, чи всього обсягу її повноважень включно з рішеннями, діями чи бездіяльністю стосовно виборів, у яких оскаржена виборча комісія встановлює результати виборів.

Припис пункту 2 абзацу першого частини четвертої надає територіальній виборчій комісії, яка встановлює результати виборів на відповідних місцевих виборах, повноваження розглядати скарги на рішення, дії чи бездіяльність дільничних виборчих комісій за умови, що на відповідних виборах не встановлюються підсумки голосування в окремих територіальних округах територіальною виборчою комісією нижчого рівня.

Абзац другий частини четвертої коментованої статті встановлює, що в останньому випадку розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність дільничних виборчих комісій належить до повноважень територіальної виборчої комісії, яка встановлює проміжні підсумки голосування на цих місцевих виборах, а не результати таких виборів.

З перших двох абзаців частини четвертої випливає висновок, що рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії мають оскаржуватися до територіальної виборчої комісії найнижчого територіального та ієрархічного рівня, тобто до сільської, селищної, міської, районної в місті виборчої комісії безвідносно до того, яких місцевих виборів стосується відповідне порушення. Водночас районна, обласна, міська (міста з районним поділом) виборча комісія позбавлені повноважень розглядати скарги на рішення, дії чи бездіяльність дільничних виборчих комісій, навіть якщо відповідні порушення стосуються виборів, які зазначені комісії організують та в яких вони встановлюють результати виборів. Отже, питання організації підготовки і проведення відповідних місцевих виборів дільничними виборчими комісіями в останньому випадку перебуває *поза сферою контролю* територіальної виборчої комісії, яка встановлює результати таких виборів.

Такий висновок дозволяє тлумачити припис пункту 1 у тому сенсі, що обласна, районна виборча комісія уповноважена розглядати скарги на рішення, дії чи бездіяльність сільської, селищної, міської виборчої комісії в межах відповідної території, а міська (міста з районним поділом) виборча комісія — на рішення, дії чи бездіяльність районної в місті виборчої комісії стосовно будь-яких місцевих виборів, які проводяться на відповідній території.



10. Абзац третьої частини четвертої коментованої статті визначає повноваження розгляду скарг на дії чи бездіяльність *членів* дільничних виборчих комісій: таке повноваження надається територіальній виборчій комісії, яка утворила дільничну виборчу комісію (сформувала склад цієї комісії), тобто призначила відповідного члена комісії. Тут необхідно нагадати, що дільничну виборчу комісію *місцевих виборів* утворює відповідна сільська, селищна, міська, районна в місті виборча комісія (див. коментар до статті 204 цього Кодексу), тобто територіальна виборча комісія найнижчого територіального та ієрархічного рівня. Це узгоджується з приписами першого і другого абзаців цієї статті, оскільки розгляд скарг, що стосуються членів дільничних виборчих комісій, здійснюється тими ж територіальними виборчими комісіями, які уповноважені розглядати скарги, що стосуються відповідних дільничних виборчих комісій.

У цьому контексті слід звернути увагу, що частина четверта коментованої статті не зазначає серед суб'єктів розгляду скарг дільничні виборчі комісії. Водночас цей Кодекс встановлює повноваження дільничних виборчих комісій розглядати звернення, заяви і скарги, зокрема, стосовно організації та проведення голосування і підрахунку голосів на виборчій дільниці та приймати відповідні рішення (див. коментарі до статей 88, 145, 207 цього Кодексу). Слід нагадати, що першими діями дільничної виборчої комісії на підсумковому засіданні, перед початком процедури підрахунку голосів виборців, передбачається розгляд звернень (тобто заяв і скарг), які надійшли до дільничної виборчої комісії, стосовно порушень, що сталися під час проведення голосування на виборчій дільниці (див. коментарі до статей 36, 120, 175, 250 цього Кодексу). Такий припис природний, оскільки до повноважень дільничної виборчої комісії належить визнання голосування на виборчій дільниці недійсним у разі встановлення фактів правопорушень під час голосування (див. коментарі до статей 122, 177, 252 цього Кодексу). Враховуючи, що з усіх виборчих комісій лише Центральна виборча комісія уповноважена розглядати питання про виявлені правопорушення за власною ініціативою, дільнична виборча комісія може встановити факти правопорушень лише за підсумком розгляду заяв і скарг стосовно таких правопорушень. У зв'язку з цим не можна погодитися з позицією авторів навчальних матеріалів, розміщених на напівофіційному (пов'язаному з Центральною виборчою комісією) сайті «Виборком», які стверджують, що скарги, які надійшли під час голосування, дільнична виборча комісія повинна залишати без розгляду по суті як такі, що подані до

неналежного суб'єкта розгляду<sup>448</sup>. Зазначимо, що предметом і суб'єктом оскарження порушень, що сталися під час голосування, є дії чи бездіяльність окремих членів виборчої комісії, а не комісії як органу, оскільки проведення голосування виборців не є засіданням дільничної виборчої комісії (див. коментар до статті 36 цього Кодексу).

Інше застереження щодо припису абзацу третього частини четвертої коментованої статті пов'язане з тим, що у випадку проведення місцевих виборів одночасно з загальнодержавними виборами повноваження дільничних виборчих комісій *місцевих* виборів виконують дільничні виборчі комісії *загальнодержавних* виборів (див. коментар до статті 204 цього Кодексу), утворені *окружними виборчими комісіями* загальнодержавних виборів (див. коментарі до статей 85, 141 цього Кодексу). Хоча повноваження окружних виборчих комісій загальнодержавних виборів прямо не визначають можливості розгляду спорів щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій стосовно організації підготовки і проведення місцевих виборів, можна було б припустити, що такі повноваження вони виконують з огляду на невичерпний перелік їхніх законодавчо визначених повноважень (див. коментарі до статей 87, 144 цього Кодексу). Проте не можна ігнорувати також розуміння змісту відповідних статей Виборчого кодексу, закладене в їхніх назвах: в обох випадках ці статті визначають повноваження окружних виборчих комісій лише щодо організації підготовки і проведення відповідних загальнодержавних, а не місцевих виборів. Тому таке розширене розуміння повноважень окружних комісій виключене. Зокрема, окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів не приймають підсумкових протоколів дільничних виборчих комісій з місцевих виборів; тому розгляд ними порушень з боку членів дільничної виборчої комісії, які були вчинені під час голосування, в тому, що стосується місцевих виборів, позбавлений сенсу.

З наведених аргументів випливає, що у випадку одночасного проведення загальнодержавних і місцевих виборів законодавець не встановив суб'єкта розгляду скарг на дії чи бездіяльність членів дільничних виборчих комісій стосовно здійснення ними повноважень з організації підготовки та проведення місцевих виборів, що слід оцінити як прикрий недогляд законодавця.

<sup>448</sup> Виборком. Навчальні теми. 17.2. Розгляд заяв та скарг. URL: <https://www.vyborcom.org/kb/article.php?id=219>.

## **Стаття 66. Строки подання скарги до виборчої комісії**

1. Скарга до виборчої комісії може бути подана суб'єктом звернення зі скаргою протягом двох днів після прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності суб'єктом оскарження, за винятком випадків, зазначених у частинах друзії і третиї цієї статті.

2. Скарга щодо порушення, яке мало місце до дня голосування, може бути подана у строк, встановлений частиною першою цієї статті, але не пізніше 22 години дня, що передує дню голосування.

3. Скарга щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, членів виборчих комісії, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, встановлення підсумків голосування та/або під час транспортування виборчих документів, може бути подана до виборчої комісії не пізніше наступного дня після дня прийняття рішення, вчинення дії або бездіяльності, але не пізніше часу прийняття відповідною виборчою комісією виборчих документів такої виборчої комісії відповідно до цього Кодексу.

4. Обчислення строку оскарження починається з наступного дня після дня прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності, які оскаржуються.

5. Днем вчинення бездіяльності вважається останній день строку, в який мала бути, але не була вчинена дія, передбачена законом.

6. Строк подання скарги продовженню або поновленню не підлягає, крім випадку повторного подання скарги після усунення її недоліків не пізніше наступного дня після дня її повернення суб'єктом розгляду скарги без розгляду відповідно до частини першої статті 68 цього Кодексу.

7. Днем подання скарги вважається день фактичного отримання скарги виборчою комісією.

8. Зміна або уточнення вимог суб'єкта звернення зі скаргою після її подання до виборчої комісії, викликані виявленням обставин, не відомих раніше суб'єкту звернення зі скаргою, не вважається новою скаргою.

Суб'єкт звернення зі скаргою повинен довести, що обставини, які зумовили зміну або уточнення його вимог, не були відомі йому на момент звернення зі скаргою.

Суб'єкт звернення зі скаргою має право в межах строку подання скарги до виборчої комісії змінити вимоги скарги (змінити предмет оскарження без зміни підстав, збільшити або зменшити розмір вимог) шляхом подання письмової заяви.

Уточнення вимог суб'єкта звернення зі скаргою (поправки, доповнення, внесені з метою надання більшої точності вимогам скарги без зміни їх по суті) здійснюється шляхом подання письмової заяви не пізніше як за дві години до початку засідання виборчої комісії, на якому така скарга розглядатиметься.

Заяви про зміну або уточнення вимог скарги, подані після закінчення зазначених строків, а також стосовно яких скаржник не довів, що обставини, які зумовили зміну або уточнення його вимог, не були відомі йому на момент звернення зі скаргою, відхиляються, про що зазначається у рішенні виборчої комісії.

1. Швидкоплинність виборчого процесу змушує встановлювати доволі жорсткий строк оскарження, тобто строк, протягом якого може

бути подана скарга на рішення, дію чи бездіяльність певного суб'єкта оскарження. Конституційний Суд України визнав за можливе визначення стислих строків оскарження виборчих правопорушень як такого, що відповідає характерові виборчого процесу, однак за умови, що встановлення таких строків не повинно ущемляти права і свободи виборців, політичних партій, кандидатів<sup>449</sup>. Коментована стаття встановлює строки оскарження в адміністративному порядку.

Частина перша коментованої статті визначає *загальний строк оскарження* — два дні після дня прийняття рішення, вчинення дії чи допущення бездіяльності суб'єктом оскарження. Такий строк оскарження в адміністративному порядку недостатньо узгоджений з загальним строком оскарження у судовому порядку, встановленим частиною шостою статті 273 Кодексу адміністративного судочинства, — п'ять днів із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Зазначене розходження строків з урахуванням загального строку розгляду скарги виборчою комісією (три дні; див. коментар до статті 69 цього Кодексу) істотно ускладнює дотримання вимог щодо пріоритету судової юрисдикції (див. коментар до статті 63 цього Кодексу), оскільки до відкриття судового провадження скарга може бути вже розглянута виборчою комісією з прийняттям рішення. Слід також визнати, що дводенний строк адміністративного оскарження надмірно жорсткий порівняно зі строком судового оскарження.

2. Частина друга коментованої статті встановлює *спеціальний строк оскарження* щодо порушень, вчинених *протягом останніх двох днів до дня голосування*. Скарга щодо такого порушення може бути подана не пізніше 22 години дня, що передує дню голосування, тобто останньої суботи перед днем голосування. Цей *спеціальний строк* слід розглядати у поєднанні з загальним: якщо порушення сталося більш як за два дні до дня голосування, строк оскарження становить два дні; якщо менш як за два дні — строк оскарження закінчується о 22 годині дня напередодні дня голосування. Таке обмеження строку природне, оскільки оскарження порушень, які стосуються підготовки до голосування, передання бюлетенів виборчим комісіям, значною мірою втрачає практичне значення після початку голосування; у цей час уже неможливо усунути наслідки такого правопорушення.

<sup>449</sup> Рішення Конституційного Суду України від 3 липня 2003 року № 13-рп/2003 у справі про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування (абзац четвертий пункту 3.1 мотивувальної частини). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-03>.

3. Спеціальний строк оскарження, встановлений частиною третьою коментованої статті, тісно пов'язаний із процедурами голосування, підрахунку голосів, транспортування виборчої документації, встановлення підсумків голосування та результатів виборів.

Відповідно до припису частини третьої, рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії, члена дільничної виборчої комісії, вчинені (прийняті) під час голосування виборців, підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, транспортування виборчої документації до окружної виборчої комісії загальнодержавних виборів чи до відповідної територіальної виборчої комісії місцевих виборів, можуть бути оскаржені до виборчої комісії, яка приймає виборчу документацію, *не пізніше наступного дня* після дня прийняття такого рішення, вчинення дії чи бездіяльності, однак *не пізніше часу прийняття виборчої документації* відповідною виборчою комісією. Аналогічний строк оскарження встановлений для рішень, дій чи бездіяльності окружної виборчої комісії загальнодержавних виборів, територіальної виборчої комісії місцевих виборів, що були прийняті чи вчинені при встановленні підсумків голосування в межах відповідного територіального округу та транспортування виборчої документації (підсумкових протоколів) до виборчої комісії, яка встановлює результати виборів. Обмежений строк і умова отримання скарги — до прийняття виборчої документації — пояснюються тим, що складання і підписання підсумкових протоколів має відбутися після того, як виборча комісія вирішить всі спори щодо дотримання вимог виборчого законодавства на цих вирішальних етапах виборчого процесу (див. коментарі до статей 124, 179, 254 цього Кодексу). Як зазначив Верховний Суд, цим забезпечується встановлення територіальною (окружною) виборчою комісією результатів голосування в умовах швидкоплинності виборчого процесу та незворотності його етапів<sup>450</sup>.

Доцільно мати на увазі, що приймання виборчою комісією підсумкових протоколів та іншої виборчої документації не обмежує можливості судового оскарження зазначених порушень: для такого оскарження встановлено дводенний строк звернення до суду з позовною заявою (частина восьма статті 273 Кодексу адміністративного судочинства).

Як уже зазначалося (див. коментар до статті 65 цього Кодексу), коментований Кодекс передбачає оскарження порушень, що були вчинені під час голосування, безпосередньо до дільничної виборчої комісії. Строк такого оскарження фактично визначений часом їх розгляду:

<sup>450</sup> Постанова Верховного Суду від 16 листопада 2020 року у справі № 855/112/20. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/92902427>.

дільнична виборча комісія розглядає такі звернення на початку підсумкового засідання, яке розпочинається невідкладно після закінчення голосування (див. коментарі до статей 36, 120, 175, 250 цього Кодексу). Таким чином, відповідні заяви та скарги мають бути подані до дільничної виборчої комісії не пізніше часу закінчення голосування.

4. Обчислення строків оскарження здійснюється вперед у часі за відповідним правилом, встановленим для обчислення виборчих строків (див. коментар до статті 4 цього Кодексу). Першим днем встановленого строку вважається день, наступний після дня прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності, які оскаржуються. Зазначимо, що таке визначення початку строку оскарження не перешкоджає подати скаргу на рішення чи дії суб'єкта оскарження у день прийняття рішення чи вчинення дії. Зокрема, цього може вимагати і відповідний строк оскарження: рішення, прийняте в останній день перед днем голосування, може бути оскаржене лише до 22 години цього ж дня.

Застосування календарних днів як одиниці обчислення означає, що строк оскарження (як і будь-який виборчий строк), встановлений у *днях*, закінчується о 24 годині останнього дня строку (або в інший встановлений точний час закінчення строку), але не з закінченням робочого дня суб'єкта розгляду скарги. Тому виборчі комісії зобов'язані забезпечити приймання скарг у строки, встановлені Кодексом (див. коментар до статті 24 цього Кодексу).

5. Для правильного обчислення строку оскарження важливо однозначно визначити *день вчинення порушення*. У випадку, коли предмет оскарження становить активне волевиявлення суб'єкта оскарження — прийняття *рішення* чи вчинення певної *дії*, — встановлення дня, коли це відбулося, не викликає проблем. Однак встановлення дня вчинення *бездіяльності* не таке очевидне.

Встановленню дня вчинення бездіяльності суб'єкта оскарження присвячена частина п'ята коментованої статті: бездіяльність вважається вчиненою в момент *закінчення останнього дня* строку, коли, відповідно до повноважень суб'єкта, мало бути, але не було прийняте рішення або вчинена дія. Отже, обчислення строку оскарження починається з дня, наступного після останнього дня строку вчинення обов'язкової дії, яка не була вчинена.

Таке визначення часу настання бездіяльності встановлене також частиною четвертою статті 270 Кодексу адміністративного судочинства.

Особливістю бездіяльності як предмета оскарження — неможливість її оскарження в той же день, коли вона була вчинена: протягом

останнього дня строку бездіяльність ще не настала. Винятком тут може бути ситуація, коли строк вчинення дії встановлений у годинах або закінчення строку визначено вказівкою на конкретну годину; у цьому разі бездіяльність настає у визначений час до закінчення відповідного дня, що дає можливість її невідкладно оскаржити.

7. Важливою особливістю порядку обчислення строку оскарження є припис, встановлений частиною сьомою коментованої статті. Днем подання скарги вважається день її фактичного отримання суб'єктом розгляду, тобто день реєстрації скарги виборчою комісією. Таке розуміння дня подання скарги характерне для адміністративного порядку звернення. Зокрема, Закон «Про звернення громадян» пов'язує строки розгляду з днем надходження звернення до відповідного органу (частина перша статті 20 зазначеного Закону).

Хоча загальний порядок звернення до суду інакше тлумачить строки подання позову, для термінових справ (до яких належать справи щодо виборчих спорів) частина п'ята статті 270 Кодексу адміністративного судочинства визначає день подання позовної заяви як день, коли така заява надійшла до відповідного суду.

Як показує практика, в умовах швидкоплинного виборчого процесу та обмежених строків оскарження найбільш ефективним є особисте подання скарги заявником скарги. Зазначимо також, що може бути передбачено можливість подання скарги до виборчої комісії з використанням електронних сервісів (див. коментар до статті 67 цього Кодексу).

8. Швидкоплинністю виборчого процесу, нагромадженням нових рішень чи дій суб'єктів виборчого процесу на підставі прийнятого рішення чи вчиненої дії обґрунтовується припис частини шостої коментованої статті щодо того, що строк подання скарги *продовженню або поновленню не підлягає*. Скарга, подана пізніше від встановленого строку, залишається виборчою комісією без розгляду по суті (див. коментар до статті 72 цього Кодексу). Такий же припис як особливість судового розгляду виборчих спорів встановлений частиною п'ятою статті 270 Кодексу адміністративного судочинства. Процесуальний строк, який не підлягає продовженню або поновленню і супроводжується втратою певного суб'єктивного права (у нашому випадку — права на оскарження), називають *перепиняльним* (див. коментар до статті 4 цього Кодексу). Отже, строки оскарження виборчих порушень перепиняльні.

Відповідно до частини шостої, не вважається пропуском строку оскарження повторне подання скарги, поданої своєчасно, яка була повернута суб'єктові звернення у зв'язку з недоліками її оформлення

(див. коментар до статті 68 цього Кодексу). Однак для повторного подання скарги з виправленими недоліками теж встановлено строк, який має перепиняльний характер, — не пізніше дня, наступного після дня повернення скарги.

9. Скарга, подана до виборчої комісії, повинна містити всі вимоги, спрямовані на усунення оскарженого правопорушення, які вважає за необхідне заявити суб'єкт звернення зі скаргою. Однак може виявитися, що після подання скарги суб'єктові звернення стали відомі обставини (про які раніше він не знав), які, на його думку, вимагають додаткового реагування суб'єкта розгляду скарги. Частина восьма коментованої статті надає можливість суб'єктові звернення зі скаргою після її подання до виборчої комісії змінити або уточнити заявлені в скарзі вимоги. Таке уточнення не вважається новою скаргою, а отже підлягає одночасному розгляду з основною скаргою.

Водночас абзац другий частини восьмої встановлює вимогу, яка обумовлює можливість зміни чи уточнення заявлених у скарзі вимог: скаржник повинен *довести*, що про нові обставини, які спричинили зміну вимог, йому дійсно було невідомо на час звернення зі скаргою. Якщо те, що суб'єкт звернення не знав про нові обставини, коли подавав скаргу, не буде доведено, уточнені чи змінені вимоги будуть відхилені (абзац п'ятий частини восьмої).

Абзаци третій та четвертий частини восьмої визначають можливий обсяг змін чи уточнень вимог, спосіб і строки звернення з такими змінами чи уточненнями. Такі зміни чи уточнення здійснюються шляхом подання суб'єктом звернення зі скаргою *письмової заяви* до тієї ж виборчої комісії.

Відповідно до абзацу третього, суб'єкт звернення зі скаргою може істотно змінити заявлені вимоги — змінити предмет оскарження (без зміни підстав оскарження, тобто суті оскарженого порушення вимог закону), збільшити або зменшити розмір вимог. З огляду на можливий зміст заявлених вимог (див. коментар до статті 67 цього Кодексу), неясно, що саме має на увазі законодавець, дозволяючи «кількісні» зміни (збільшення чи зменшення розміру) заявлених вимог.

Зміна заявлених вимог можлива *лише в межах строку оскарження* відповідного порушення. Отже, хоча така зміна не є новою скаргою, однак підлягає тому ж перепиняльному строковій оскарження, що й основна скарга.

Відповідно до абзацу четвертого частини восьмої, суб'єкт звернення також може уточнити свої вимоги шляхом внесення до них поправок, доповнень із метою надання більшої точності заявленим вимогам



без зміни їх по суті. Такі уточнення можливі не пізніше як за дві години до початку засідання виборчої комісії, на якому така скарга розглядатиметься. Отже, на такі уточнення не поширюється перепиняльний строк оскарження, однак для їх внесення встановлено інший перепиняльний строк. Відповідно до абзацу п'ятого частини восьмої, заяви щодо зміни чи уточнення вимог скарги, подані після встановлених строків, відхиляються виборчою комісією, про що вона зобов'язана зазначити в рішенні за підсумком розгляду скарги.

Слід визнати, що встановлені передумови та строки внесення змін чи уточнень до заявлених у скарзі вимог з огляду на встановлений коментованою статтею дводенний строк оскарження по суті вихолощують можливість внесення таких змін чи уточнень. Варто взяти до уваги, що найбільш імовірним є виявлення нових обставин, невідомих раніше заявникові скарги, при розгляді скарги на засіданні виборчої комісії; однак частина восьма коментованої статті прямо забороняє заявникові використовувати нові обставини, виявлені на засіданні комісії, для уточнення вимог скарги.

### **Стаття 67. Вимоги до змісту і форми скарги**

1. Скарга до виборчої комісії подається у письмовій формі і повинна містити:
  - 1) назву виборчої комісії, до якої вона подається;
  - 2) прізвище, ім'я, по батькові (найменування) суб'єкта звернення зі скаргою, його місце проживання чи офіційну контактну адресу (юридичну або поштову адресу), а також номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, якщо такі є;
  - 3) прізвище, ім'я, по батькові (найменування) суб'єкта оскарження, його місце проживання чи офіційну контактну адресу (юридичну або поштову адресу), а також номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, якщо такі відомі суб'єкту звернення;
  - 4) суть порушеного питання;
  - 5) виклад обставин і зазначення доказів, якими суб'єкт звернення зі скаргою обґрунтовує свої вимоги;
  - 6) чітко сформульовані вимоги із зазначенням суті рішення, ухвалення якого вимагається від суб'єкта розгляду скарги;
  - 7) перелік документів і матеріалів, що додаються;
  - 8) підпис суб'єкта звернення зі скаргою чи особи, яка уповноважена представляти відповідного суб'єкта, із зазначенням дати підписання.
2. У скарзі можуть бути зазначені заінтересовані особи, яких суб'єкт звернення зі скаргою вважає за потрібне залучити до розгляду скарги.
3. У скарзі зазначається статус суб'єкта звернення зі скаргою у виборчому процесі.

4. Якщо скарга від імені кандидата подається представником кандидата у Центральній виборчій комісії, територіальній виборчій комісії, довіреною особою кандидата, то у скарзі зазначаються також прізвище, ім'я та по батькові, місце проживання чи офіційна контактна адреса (юридична або поштова адреса), а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є, кандидата, в інтересах якого вона подається. При цьому в разі подання скарги представником кандидата у Центральній виборчій комісії, територіальній виборчій комісії, довіреною особою кандидата до виборчої комісії особисто відповідна особа пред'являє посвідчення, видане виборчою комісією в порядку, встановленому цим Кодексом. В інших випадках до скарги додається засвідчена відповідно до законодавства копія відповідного посвідчення.

5. Скарга, що подається від імені партії (організації партії) — суб'єкта виборчого процесу, підписується її керівником із засвідченням підпису печаткою партії (організації партії або відповідної організації партії вищого рівня) або іншою уповноваженою на те особою. При цьому в разі подання скарги уповноваженим представником, уповноваженою особою партії (організації партії) чи іншою особою, уповноваженою рішенням центрального керівного органу партії (керівного органу організації партії) особисто відповідна особа пред'являє посвідчення, видане виборчою комісією в порядку, встановленому цим Кодексом, чи інший документ, що підтверджує повноваження такої особи. В інших випадках до скарги додається засвідчена відповідно до законодавства копія відповідного посвідчення чи документа.

Керівник партії (місцевої організації партії) діє як представник відповідної партії (місцевої організації партії) без додаткового уповноваження.

6. Якщо скарга подається офіційним спостерігачем особисто, він пред'являє посвідчення, видане виборчою комісією в порядку, встановленому цим Кодексом. В інших випадках до скарги додається засвідчена відповідно до законодавства копія відповідного посвідчення.

7. До скарги додаються її копії, докази, зазначені у скарзі, та копії усіх документів, що приєднуються до скарги, у кількості, що дорівнює кількості суб'єктів оскарження та заінтересованих осіб, зазначених у скарзі. Письмові докази подаються в оригіналі або в засвідченій у встановленому порядку копії.

8. Суб'єкт звернення може у скарзі заявляти вимоги про:

1) визнання рішення суб'єкта оскарження таким, що не відповідає вимогам законодавства (є протиправними), порушує виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу та його скасування;

2) визнання дій суб'єкта оскарження такими, що не відповідають вимогам законодавства (є протиправними), порушують виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

3) визнання бездіяльності суб'єкта оскарження такою, що не відповідає вимогам законодавства (є протиправною), порушує виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу та зобов'язання вчинити певні дії;

4) поновлення в інший спосіб, що не суперечить Кодексу, порушених виборчих прав громадян, прав та законних інтересів суб'єкта виборчого процесу.

9. У разі надходження скарги (сканованої копії скарги) засобами електронної пошти (в електронній формі), крім тієї, яка засвідчена кваліфікованим електронним підписом, вона опрацьовується виборчою комісією в установленому цим Кодексом порядку після надходження цієї скарги у письмовій формі на паперових носіях. Днем подання такої скарги вважається день отримання скарги виборчою комісією у письмовій формі на паперових носіях.

10. Центральна виборча комісія може впроваджувати електронні сервіси для подання скарг до виборчих комісій.

1. Коментована стаття визначає *процесуальний документ*, яким здійснюється оскарження до виборчої комісії, як *скаргу*. Особливість *скарги* порівняно з іншими зверненнями громадян визначається Законом «Про звернення громадян». Відповідно до статті 3 вказаного Закону, характерною рисою скарги є наявність у ній *вимог* щодо поновлення прав і захист законних інтересів, порушених рішеннями, діями чи бездіяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Закон «Про Центральну виборчу комісію» розрізняє два види звернень, які можуть надходити до Центральної виборчої комісії, — *заяви* та *скарги*. Відповідно до частини третьої статті 14 цього Закону, *заява* — це звернення, в якому міститься прохання сприяти реалізації виборчих прав, права на участь у референдумі, надати консультативно-методичну допомогу чи рекомендації щодо підготовки та проведення виборів і референдумів, роз'яснення з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми або в якій висловлюються думки, рекомендації, поради щодо вдосконалення законодавства України з питань виборів і референдумів та правового регулювання виборів і референдумів в Україні, стосовно покращення діяльності виборчих комісій, комісій з референдумів тощо. На відміну від *заяви*, *скарга* — це звернення, в якому міститься інформація про порушення законодавства України про вибори і референдуми та *вимога* забезпечити реалізацію і захист виборчих прав, права на участь у референдумі, законних інтересів суб'єктів виборчого і референдумного процесів, поновити порушені виборчі права та право на участь у референдумі. Зауважимо, що в такому визначенні законні інтереси суб'єктів виборчого процесу охоплюють інтерес у забезпеченні законного перебігу виборчого процесу, дотримання основних принципів виборчого права і, зокрема, принципів вільних і чесних виборів. Очевидно, зазначені критерії розрізнення заяв і скарг щодо організації та проведення виборів стосуються також звернень до всіх виборчих комісій, як

постійних — територіальних, так і тимчасових — окружних і дільничних (див. коментар до статті 32 цього Кодексу).

Таке розуміння поняття «скарга» цілком узгоджується з вимогами до скарги як процесуального документа, який ініціює розгляд виборчого спору. Отже, кваліфікаційна ознака скарги — наявність у ній достатньо чітко сформульованих *вимог* (які можуть бути викладені після слова «прошу»). Потреба достатньо чіткого формулювання заявлених вимог, які повинні стати основою розгляду виборчою комісією, тягне за собою необхідність *письмової форми* скарги як процесуального документа. Усне подання скарги коментованим Кодексом не передбачене.

2. За відсутності сформульованих вимог документ, відповідно до Закону «Про звернення громадян» і статті 14 Закону «Про Центральну виборчу комісію», має розглядатися як *заява*. Порядок розгляду заяв визначений статтею 15 Закону «Про Центральну виборчу комісію». Заяву попередньо розглядає окремий член Комісії, який рекомендує її розглянути на засіданні Комісії або, за дорученням Голови Комісії або одного з його заступників, надає відповідь заявникові від свого імені (частини п'ята — сьома зазначеної статті). Як вказав Верховний Суд, законодавством не передбачено обов'язку Центральної виборчої комісії розглядати всі заяви на засіданнях Комісії та приймати колегіальні рішення за результатами їх розгляду<sup>451</sup>, а визначення того, чи існує необхідність розгляду заяви на засіданні Центральної виборчої комісії, чи достатня одноосібна відповідь члена Комісії заявникові, віднесена законодавством до дискреційних повноважень Комісії<sup>452</sup>.

Виборчий кодекс надає повноваження розгляду заяв іншим (крім Центральної) виборчим комісіями (див., наприклад, коментар до статті 87 цього Кодексу); зокрема, встановлено п'ятиденний строк розгляду заяв виборчою комісією (див. коментар до статті 36 цього Кодексу). Проте спеціальний *порядок* їх розгляду не визначений ані законодавчо, ані підзаконними актами Центральної виборчої комісії. Цього не визначає ані Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів<sup>453</sup>, ані Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України, народних депутатів України,

<sup>451</sup> Постанова Верховного Суду від 23 лютого 2019 року у справі № 855/45/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80049529>.

<sup>452</sup> Постанова Верховного Суду від 13 березня 2019 року у справі № 855/71/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80418576>.

<sup>453</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Прези-

місцевих виборів<sup>454</sup>. У цих обставинах можна застосувати аналогію закону і вважати, що заяви, які стосуються виборчого процесу, розглядаються виборчими комісіями (крім Центральної виборчої комісії, для якої спеціальний порядок розгляду заяв встановлений Законом «Про Центральну виборчу комісію») у тому ж порядку, що і скарги щодо виборчих правопорушень.

3. Частина перша коментованої статті встановлює загальні вимоги до скарги. За своїм змістом вона повністю відтворює частину десяту статті 14 Закону «Про Центральну виборчу комісію», поширюючи ці вимоги на скаргу, що подається до будь-якої виборчої комісії. Зауважимо, що таке відтворення у Виборчому кодексі положень Закону «Про Центральну виборчу комісію» — ще одне свідчення доцільності інкорпорації зазначеного Закону до кодифікованого законодавчого акта.

Пункти 1–3 частини першої визначають зміст так званої *формальної частини* скарги.

Назва *виборчої комісії*, якій адресована скарга, — неодмінний елемент формальної частини. Зазначення цієї назви засвідчує бажання суб'єкта звернення, щоб скаргу розглянула саме ця виборча комісія. При цьому слід також брати до уваги, що лише подання скарги до *належної* виборчої комісії (тобто комісії, уповноваженої розглядати таку скаргу) визначає реальну можливість її розгляду по суті (див. коментарі до статей 65, 72 цього Кодексу). Оскільки скарга вважається поданою в разі її отримання відповідною виборчою комісією, зазначення в скарзі адреси комісії чи її засобів зв'язку не вимагається.

Точне зазначення *суб'єкта звернення зі скаргою* необхідне для чіткої ідентифікації суб'єкта звернення та визначеності щодо наявності в нього права звертатися із скаргою. Оскільки таке право належить лише суб'єктам виборчого процесу (див. коментар до статті 65 цього Кодексу), слід дотриматися вимоги частини третьої коментованої статті щодо обов'язкового зазначення виборчо-процесуального статусу суб'єкта звернення.

Отже, якщо суб'єктом звернення зі скаргою є виборець, кандидат, офіційний спостерігач, у скарзі необхідно зазначити його прізви-

---

дента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>.

<sup>454</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 серпня 2020 року № 192 «Про Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0192359-20>.

ще, ім'я, по батькові, статус у виборчому процесі, місце проживання (очевидно, поштову адресу) чи іншу офіційну контактну адресу (наприклад, поштову адресу виборчого штабу кандидата). Якщо суб'єктом звернення є політична партія (місцева організація партії), необхідно зазначити її найменування, місце знаходження (юридичну чи поштову адресу) чи її іншу офіційну контактну адресу. Така інформація потрібна в скарзі для того, щоб суб'єкт розгляду скарги міг повідомити заявникові необхідну інформацію, зокрема, про час і місце розгляду скарги, та надіслати прийняте рішення. Крім того, для оперативності зв'язку з суб'єктом звернення зі скаргою доцільно зазначити його номер телефону та адресу електронної пошти.

У скарзі обов'язково має бути зазначено *суб'єкта оскарження*, його статус, його контактну адресу (місце знаходження), а також засоби зв'язку з ним (якщо суб'єктові звернення вони відомі). Такі відомості необхідні, щоб суб'єкт розгляду скарги міг визначити *належність* суб'єкта оскарження (наявність права в заявника оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність відповідного суб'єкта), та мати змогу залучити його до розгляду скарги. Як впливає з частини сьомої коментованої статті, заявник скарги може оскаржувати не одного, а декількох суб'єктів.

4. Текст скарги поділяється на констатувальну, мотивувальну та прохальну частини.

*Констатувальна частина* повинна містити виклад суті порушеного в скарзі питання — змісту рішення, суті дій чи бездіяльності суб'єкта оскарження, а також виклад фактів (обставин), які становлять предмет оскарження (пункти 4 і частково 5 частини першої коментованої статті).

*Мотивувальна частина* повинна містити аргументи, які, на думку суб'єкта звернення зі скаргою, обґрунтовують протиправність оскаржених рішень, дії чи бездіяльності, у тому числі посиланням на відповідні положення Конституції, цього Кодексу, інших законів, постанов Центральної виборчої комісії, судових рішень, що набрали законної сили (пункт 5 частини першої коментованої статті).

Необхідною складовою скарги є її *прохальна частина*, що містить чітко сформульовані вимоги, які заявник ставить перед суб'єктом розгляду скарги. До таких вимог звичайно належить прохання скасувати оскаржене рішення, визнати відповідні дії чи бездіяльність суб'єкта оскарження протиправними (щодо можливого змісту вимог див. нижче коментар до частини восьмої цієї статті).

5. Скарга повинна бути аргументованою та спиратися на відповідні докази (див. коментар до статті 71 цього Кодексу). Тому до скарги повинні додаватися документи і матеріали, які обґрунтовують твердження, висловлені в скарзі. У разі, якщо оскаржується рішення, до скарги повинна бути додана копія цього рішення; у разі оскарження дії чи бездіяльності можуть бути потрібними документи чи матеріали, які підтверджують факт вчинення дії або бездіяльності (акти, довідки, письмові свідчення, аудіо- чи відеоматеріали). Пункт 7 частини першої коментованої статті вимагає, щоб після прохальної частини скарги був наведений повний перелік документів і матеріалів, що додаються до скарги.

6. Відповідно до частини другої коментованої статті, суб'єкт звернення зі скаргою може визначити *заінтересованих осіб* — суб'єктів, участь яких у розгляді скарги заявник вважає доцільною.

Коментований Кодекс не містить нормативного визначення поняття «заінтересована особа»; їх можна визначити як суб'єктів, чий суб'єктивні права, законні інтереси та обов'язки (повноваження) юридично пов'язані з суб'єктивними правами та законними інтересами суб'єкта звернення зі скаргою чи повноваженнями суб'єкта оскарження, а отже стосуються предмета оскарження і можуть бути зачеплені можливим рішенням за підсумком розгляду скарги. Роль заінтересованих осіб у розгляді скарги виборчою комісією подібна до ролі третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог, у судовому процесі (стаття 49 Кодексу адміністративного судочинства).

Усі заінтересовані особи, яких пропонує суб'єкт звернення, мають бути зазначені у формальній частині скарги після зазначення всіх суб'єктів оскарження. Із зрозумілих міркувань у скарзі повинні бути зазначені такі ж відомості щодо кожної заінтересованої особи, як і щодо суб'єкта оскарження.

Клопотання про залучення заінтересованих осіб має міститися серед вимог скарги в прохальній частині.

Виборча комісія — суб'єкт розгляду може своїм рішенням залучати до розгляду скарги заінтересованих осіб і на власний розсуд.

Скарга має бути підписана суб'єктом звернення зі скаргою або особою, яка відповідно до наявних у неї повноважень подає скаргу від імені суб'єкта звернення, та містити дату її підписання (пункт 8 частини першої коментованої статті). Принципово важливо, щоб дата підписання скарги не була пізніша від дати надходження скарги до виборчої комісії.

7. Кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах, може самостійно звернутися зі скаргою до виборчої комісії; крім того, від його імені зі скаргою може звернутися його спеціальний представник у виборчому процесі — уповноважений представник кандидата в Центральній виборчій комісії (див. коментар до статті 110 цього Кодексу), довірена особа кандидата (див. коментарі до статей 111, 166, 238 цього Кодексу). Частина четверта згадує також «представника кандидата у територіальній виборчій комісії», що слід оцінити як непорозуміння, оскільки такий представник кандидата на місцевих виборах цим Кодексом не передбачений.

Частина четверта коментованої статті визначає вимоги до формальної частини скарги у випадку, якщо її подає від імені кандидата його спеціальний представник у виборчому процесі. Як відомо, такі спеціальні представники кандидата не мають статусу самостійного суб'єкта виборчого процесу, а лише представляють кандидата як суб'єкта виборчого процесу; при цьому вони не реалізують власні виборчі права, а діють в інтересах реалізації прав кандидата. Тому у випадку подання скарги від імені кандидата його уповноваженим представником у Центральній виборчій комісії чи довіреною особою у формальній частині скарги зазначаються як відомості про суб'єкта, який безпосередньо подає скаргу, так і відомості про кандидата, від імені якого скарга подається (тобто право якого на оскарження при цьому реалізується). Таким чином, як щодо кандидата, так і щодо його представника повинні бути зазначені прізвище, ім'я, по батькові, статус у виборчому процесі, місце проживання (очевидно, поштова адреса) чи інша офіційна контактна адреса.

У разі, якщо подає скаргу особисто кандидат чи його уповноважений представник (довірена особа), така особа пред'являє своє посвідчення, яке підтверджує її статус у виборчому процесі. Оскільки наявні форми посвідчень кандидатів, уповноважених представників, довірених осіб не передбачають фотографії, для своєї ідентифікації така особа повинна разом із відповідним посвідченням пред'явити документ, що посвідчує його особу та громадянство (див. коментар до статті 8 цього Кодексу), як правило, — паспорт громадянина України. У разі подання скарги іншим способом (поштою, кур'єром тощо) до скарги додається засвідчена копія відповідного посвідчення. Такий документ має бути зазначений у переліку документів, які додаються до скарги.

Копія посвідчення повинно бути засвідчена відповідно до вимог законодавства.

Закон України «Про нотаріат» відносить засвідчення достовірності копій документів до нотаріальних дій, які вчиняються нотаріусами, а в



сільських населених пунктах — також уповноваженими на такі дії посадовими особами органів місцевого самоврядування (статті 34, 37 зазначеного Закону). Інших способів засвідчення копій документів закон не передбачає. Виняток становить можливість засвідчення органом виконавчої влади, підприємством, установою, організацією, що належить до сфери управління відповідного органу виконавчої влади, копії *документа, що створений у цьому органі*, підприємстві, установі, організації (пункт 70 Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади<sup>455</sup>). Водночас Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів<sup>456</sup> встановлює порядок засвідчення лише копій постанов, прийнятих комісією (пункт 10.6 зазначеного Порядку).

Таким чином, єдиний передбачений законодавством спосіб, яким можуть бути засвідчені копії посвідчень кандидата, уповноваженого представника кандидата у Центральній виборчій комісії, довіреної особи кандидата, — нотаріальне посвідчення.

8. Політична партія, а також місцева організація партія як колективний суб'єкт може діяти лише через представництво; отже, скаргу може подати лише її представник (див. коментар до статті 65 цього Кодексу). Такий представник може діяти *на підставі статуту* партії (керівник партії, керівник місцевої організації партії), *на підставі спеціального уповноваження* (рішення) керівного органу партії (місцевої організації партії), або, у виборчому процесі, *на підставі закону* як спеціальний виборчий представник — представник партії в Центральній виборчій комісії (помилково названий у коментованій статті «уповноваженим представником»), представник місцевої організації партії в територіальній виборчій комісії, уповноважена особа партії чи місцевої організації партії (див. коментарі до статей 165, 236 цього Кодексу). Відомості про представника, який від імені партії (її місцевої організації) подає скаргу, зазначаються у формальній частині скарги після відомостей про політичну партію (місцеву організацію партії) як суб'єкта звернення зі скаргою.

<sup>455</sup> Типова інструкція з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/55-2018-p>.

<sup>456</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>.

Відповідно до частини п'ятої коментованої статті, скаргу від імені партії (місцевої організації партії) підписує представник, зазначений у формальній частині скарги.

Якщо скаргу подає керівник партії (керівник місцевої організації партії), який діє як представник без додаткового уповноваження, його підпис засвідчується печаткою партії (печаткою відповідної місцевої організації партії або, за відсутності такої печатки, — печаткою організації партії вищого рівня, до складу якої входить відповідна місцева організація). При особистому поданні скарги особа керівника ідентифікується шляхом пред'явлення паспорта громадянина України. Повноваження керівника партії (керівника місцевої організації партії) можуть бути перевірені зверненням до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань через відповідного державного реєстратора.

Якщо скаргу подає і підписує особа, спеціально уповноважена на це рішенням керівного органу партії (місцевої організації партії), повноваження такої особи підтверджуються письмовим рішенням за підписом керівника партії (місцевої організації партії), засвідченим печаткою партії (печаткою відповідної місцевої організації партії або, за відсутності такої печатки, — печаткою організації партії вищого рівня). Відповідний документ додається до скарги, що має зазначитися в переліку документів, які додаються до скарги. Якщо такий представник особисто подає скаргу, його особа ідентифікується шляхом пред'явлення паспорта громадянина України.

Найбільш типовим під час виборчого процесу є подання скарги від імені політичної партії (місцевої організації партії) особами, які представляють партію (місцеву організацію партії) як суб'єкта виборчого процесу, — представником партії (місцевої організації партії) у відповідній виборчій комісії чи уповноваженою особою партії (місцевої організації партії). У разі особистого подання скарги така особа пред'являє посвідчення, видане відповідною виборчою комісією, яка зареєструвала представника чи уповноважену особу (див. коментар до статей 165, 236 цього Кодексу). При поданні скарги іншим способом до скарги додається засвідчена відповідно до законодавства (тобто нотаріально) копія відповідного посвідчення, що має зазначитися в переліку документів, які додаються до скарги.

9. Відповідно до частини шостої коментованої статті, *офіційний спостерігач*, будучи самостійним суб'єктом виборчого процесу (див. коментар до статті 22 цього Кодексу), подає скаргу від свого імені безвідносно до того, за поданням якого суб'єкта (кандидата, партії

чи її місцевої організації, громадської організації) він зареєстрований. При особистому поданні скарги він пред'являє посвідчення офіційного спостерігача, яке засвідчує його повноваження, та паспорт громадянина України, який ідентифікує його особу. У разі подання скарги іншим способом до скарги додається засвідчена відповідно до законодавства (тобто нотаріально) копія відповідного посвідчення, що має зазначатися в переліку документів, які додаються до скарги.

10. Коментована стаття не містить вимог щодо скарги у випадку, якщо її подає *виборець*. Слід мати на увазі, що виборець має право звертатися зі скаргою лише в разі, якщо порушені його особисті виборчі права та законні інтереси щодо участі у виборчому процесі. Відповідна аргументація щодо наявності саме такого роду порушень має бути відображена в мотивувальній частині скарги виборця.

Якщо виборець подає скаргу особисто, він пред'являє документ, що посвідчує його особу та громадянство (див. коментар до статті 8). У випадку подання скарги іншим способом його підпис на скарзі має бути засвідчений нотаріально, а копії документів, які він додає до скарги, засвідчуються виборцем особисто.

11. Частина сьома коментованої статті встановлює, що до виборчої комісії подається скарга та додані до неї документи і матеріали, а також копії скарги та відповідних документів і матеріалів. Кількість примірників копій скарги та доданих документів (матеріалів) визначається кількістю суб'єктів оскарження та заінтересованих осіб, зазначених у скарзі. Таким чином забезпечується можливість кожному суб'єктові оскарження та кожній заінтересованій особі своєчасно ознайомитися зі скаргою та відповідними матеріалами, чим забезпечується можливість їх повноцінної участі в розгляді скарги та аргументованого висловлення власної позиції.

Частина сьома коментованої статті встановлює також вимоги щодо форми подання письмових доказів. Документи, які служать такими доказами, подаються разом зі скаргою в оригіналі або їх копії, засвідчені у встановленому порядку.

До письмових доказів, зокрема, належить оскаржуване рішення, викладене у формі постанови виборчої комісії. Копію постанови виборчої комісії засвідчує виборча комісія, яка прийняла відповідне рішення (див. коментар до статті 37 цього Кодексу).

12. Частина восьма коментованої статті визначає можливі загальні формулювання вимог, які можуть бути заявлені в скарзі. Відповід-

но до пунктів 1–3 частини восьмої, крім визнання оскаржених рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта оскарження такими, що не відповідають вимогам законодавства (є протиправними), вимоги можуть також передбачати визнання того, що оскаржені рішення, дії чи бездіяльність порушують виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу.

Залежно від конкретного предмета оскарження вимога може містити: у разі оскарження рішення — скасування такого рішення; у разі оскарження дій — зобов'язання суб'єкта оскарження утриматися від вчинення певних дій; у разі оскарження бездіяльності — зобов'язання суб'єкта оскарження вчинити певні дії.

Зазначений перелік можливих загальних формулювань вимог скарги не вичерпний. Пункт 4 частини восьмої надає можливість сформулювати вимоги іншого змісту, аніж передбачено в пунктах 1–3, за умови, що такі вимоги спрямовані на захист порушених виборчих прав громадян, прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, їх поновлення та усунення наслідків ухвалення протиправних рішень, вчинення протиправних дій чи бездіяльності. Вимагаючи скасування протиправного рішення, суб'єкт звернення зі скаргою може вимагати зобов'язання прийняти інше рішення, яке він вважає правомірним.

Зазначені в частині восьмій коментованої статті загальні формулювання вимог повинні бути конкретизовані в скарзі відповідно до конкретних обставин.

13. Частина дев'ята коментованої статті по суті забороняє подання до виборчої комісії скарги в електронній формі *без засвідчення кваліфікованим електронним підписом* суб'єкта звернення (див. коментар до статті 18 цього Кодексу). Така скарга по суті не вважається поданою, оскільки днем подання такої скарги вважається день отримання скарги виборчою комісією в письмовій формі. Отже, подання скарги в електронній формі з дотриманням встановленого строку оскарження не впливає на залишення скарги без розгляду, якщо письмовий варіант скарги надійшов до комісії з пропуском встановленого строку (див. коментар до статті 72 цього Кодексу).

14. Із формулювання частини дев'ятої коментованої статті випливає, що подання до виборчої комісії скарги, *засвідченої кваліфікованим електронним підписом*, вважається належним способом подання.

Частина десята передбачає можливість для Центральної виборчої комісії в рамках використання інноваційних технологій у виборчому процесі (див. коментар до статті цього Кодексу 18) запроваджувати елек-

тронні сервіси для подання скарг до виборчих комісій. Однак на час написання цього коментаря подібний сервіс не був запроваджений.

### **Стаття 68. Повернення скарги без розгляду**

1. *Скарга, оформлена без дотримання вимог статті 67 цього Кодексу, повертається суб'єкту звернення зі скаргою без розгляду не пізніше як на наступний день після дня надходження скарги, а скарга, подана напередодні дня голосування, в день голосування чи наступного дня, — невідкладно.*

2. *Право повернути скаргу без розгляду мають:*

1) *щодо скарг, поданих до Центральної виборчої комісії, — Голова, заступник Голови Центральної виборчої комісії або інший член Центральної виборчої комісії за дорученням Голови Центральної виборчої комісії;*

2) *щодо скарг, поданих до іншої виборчої комісії, — голова або заступник голови цієї виборчої комісії.*

3. *Повернення скарги здійснюється листом за підписом особи, зазначеної у частині другій цієї статті, в якому зазначається вичерпний перелік недоліків, які перешкоджають розгляду скарги, і вказується на можливість повторного звернення зі скаргою, оформленою відповідно до вимог статті 67 цього Кодексу, у передбачені цим Кодексом строки.*

4. *При повторному поданні скарги з не виправленими недоліками або з допущенням нових недоліків виборча комісія приймає рішення про залишення її без розгляду по суті.*

1. Частина перша коментованої статті визначає порядок роботи виборчої комісії зі скаргою, в оформленні якої не дотримані встановлені вимоги (див. коментар до статті 67 цього Кодексу), що перешкоджає розгляду скарги відповідно до встановленої процедури (див. коментар до статті 70 цього Кодексу). Така скарга повинна бути *повернута* суб'єктові звернення зі скаргою *без розгляду* її комісією.

Недоліками оформлення, які перешкоджають розгляду скарги, можуть бути:

- відсутність належної інформації про суб'єкта звернення, що перешкоджає його ідентифікації як суб'єкта права на подання скарги;
- відсутність відомостей про суб'єкта оскарження чи заінтересовану особу, які не дозволяють їх ідентифікувати чи забезпечити зв'язок із ними;
- відсутність підпису суб'єкта звернення чи його представника або наявність підпису іншої особи;
- невідповідність зазначеної дати підписання скарги;
- подання скарги та супровідних документів у недостатній кількості примірників.

Загальне положення частини першої коментованої статті стверджує, що скарга повинна бути повернута заявникові не пізніше як на наступний день після дня її надходження. Проте в спеціальних випадках, коли невідповідно оформлена скарга була подана напередодні дня голосування, у день голосування чи наступного дня після дня голосування, коли строки розгляду скарг істотно скорочені, вона має бути повернута суб'єктові звернення невідкладно. Строки повернення скарги, залишеної без розгляду через недоліки оформлення, пов'язані зі строками оскарження (див. коментар до статті 66 цього Кодексу) і повинні залишити можливість заявникові повторно подати виправлену скаргу.

2. Повернення неналежно оформленої скарги без розгляду здійснюється *одноосібно, без колегіального розгляду* відповідною виборчою комісією. Суб'єкти повноваження повернути неналежно оформлену скаргу, подану до виборчої комісії, визначені частиною другою коментованої статті.

У разі подання скарги до Центральної виборчої комісії таке повноваження мають Голова Комісії, заступник Голови Комісії або, за дорученням Голови Комісії, інший член Центральної виборчої комісії.

У разі подання скарги до іншої виборчої комісії — окружної, територіальної, дільничної — повноваження повернути неналежно оформлену скаргу має голова або заступник голови комісії; інші члени цих комісій не мають таких повноважень.

3. Частина третя коментованої статті визначає порядок повернення скарги без розгляду у зв'язку з її неналежним оформленням. Оскільки рішення виборчої комісії в цьому разі не приймається, повернення скарги без розгляду здійснюється листом посадової особи, уповноваженої одноосібно повертати скаргу.

У листі повинен бути зазначений *вичерпний* перелік недоліків, які не дають можливості розглянути скаргу, а також вказується про можливість повторного звернення зі скаргою, у якій виправлені всі зазначені недоліки, якщо встановлені строки оскарження (див. коментар до статті 66 цього Кодексу) допускають таке звернення.

Вичерпний перелік недоліків скарги, які підлягають виправленню, означає, що в разі виправлення всіх зазначених недоліків повторно подана скарга підлягає розгляду комісією.

4. Частина четверта коментованої статті передбачає, що в разі повторного подання скарги з невиправленими недоліками, зазначеними в листі про повернення скарги, або якщо в повторно поданій скарзі

допущені нові недоліки, які перешкоджають розгляду скарги, виборча комісія на своєму засіданні приймає рішення про залишення скарги без розгляду із зазначених підстав.

Слід, однак, зазначити, що в питанні дотримання вимог щодо оформлення скарги необхідно уникати надмірного формалізму, пам'ятаючи, що мета оскарження — забезпечення належного, законного перебігу виборчого процесу, дотримання та захист виборчих прав громадян. На цьому наголошує Венеційська комісія, стверджуючи, що процедура оскарження має бути простою і позбавленою формалізму, а рішень про неприйнятність скарг в умовах політично напруженого виборчого процесу слід уникати<sup>457</sup>. На значну кількість скарг, відхилених через технічні неточності, як на істотний недолік звернула увагу Місія спостереження БДПЛ/ОБСЄ під час позачергових виборів народних депутатів України 2019 року<sup>458</sup> та під час місцевих виборів 2020 року<sup>459</sup>.

### Стаття 69. Строки розгляду скарг

1. Скарга, оформлена з дотриманням вимог статті 67 цього Кодексу, розглядається відповідною виборчою комісією на її засіданні не пізніше як на третій день з дня отримання скарги, за винятком випадків, передбачених частинами другою — четвертою цієї статті.

2. Скарга щодо порушень, які мали місце до дня голосування, розглядається виборчою комісією у строк, передбачений частиною першою цієї статті, але не пізніше 24 години дня, що передує дню голосування.

3. Скарга щодо порушення, яке мало місце у день голосування, під час підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці та/або під час транспортування виборчих документів, розглядається відповідною виборчою комісією у дводенний строк з дня її отримання.

4. Скарга, що стосується відповідних виборів, однак надійшла до виборчої комісії поза межами виборчого процесу таких виборів, розглядається виборчою комісією протягом тридцяти днів з дня отримання скарги.

1. Важливий елемент порядку розгляду скарги — строки їх розгляду. Як і строк повернення невідповідно оформленої скарги, строк

<sup>457</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт II.3.3.b; пункт 96 Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

<sup>458</sup> Місія БДПЛ/ОБСЄ зі спостереження за виборами. Позачергові вибори народних депутатів України 21 липня 2019 року. Остаточний звіт. Варшава, 20 листопада 2019 року. С. 29. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/441925.pdf>.

<sup>459</sup> Обмежена Місія БДПЛ/ОБСЄ зі спостереження за виборами. Місцеві вибори 25 жовтня 2020 року. Остаточний звіт. Варшава, 29 січня 2021 року. С. 36. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/480326.pdf>.

розгляду скарги пов'язаний із часом подання скарги. Загальний строк розгляду скарги виборчою комісією, встановлений частиною першою коментованої статті, становить *три дні*; перебіг цього строку починається з дня, наступного після дня надходження скарги. Протягом цього строку виборча комісія повідомляє суб'єкта (суб'єктів) оскарження та заінтересованих осіб про надходження скарги, надсилає їм копії скарги та супровідних матеріалів, готує скаргу до розгляду, призначає день і час розгляду та запрошує на це засідання суб'єкта звернення зі скаргою, суб'єкта (суб'єктів) оскарження, заінтересованих осіб (див. коментар до статті 70 цього Кодексу).

Зазначимо, що строк розгляду скарги зобов'язальний, однак не може бути перепиняльним (див. коментар до статті 4 цього Кодексу).

Доцільно взяти до уваги, що частина четверта статті 15 Закону «Про Центральну виборчу комісію» поширює строки, встановлені коментованою статтею, на розгляд скарг Центральною виборчою комісією під час виборчого процесу.

2. Спеціальні строки розгляду, встановлені частинами другою — третьою коментованої статті, стосуються подання скарг під час застосування спеціальних строків оскарження (див. коментар до статті 66 цього Кодексу).

Частина друга коментованої статті встановлює, що скарга стосовно порушень, які були вчинені до дня голосування, повинна бути розглянута комісією до дня голосування. У день, що передує голосуванню (тобто в останню суботу перед днем голосування) така скарга, яка може бути подана не пізніше 22 години цього дня, повинна бути розглянута не пізніше 24 години суботи перед днем голосування. Зауважимо, що частина одинадцята статті 273 Кодексу адміністративного судочинства, яка встановлює строки розгляду адміністративних справ щодо виборчих спорів, передбачає закінчення спеціального строку розгляду за дві години до початку голосування, тобто не пізніше 6 години ранку в день голосування. Тим самим встановлено, нехай і дуже обмежений, строк для судового оскарження рішення виборчої комісії, прийнятого в останню суботу перед днем голосування.

3. Частина третя коментованої статті встановлює спеціальний строк розгляду скарг щодо порушень, які були вчинені:

- під час голосування на виборчій дільниці;
- при проведенні підсумкового засідання дільничної виборчої комісії при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування на виборчій дільниці;



— при транспортуванні виборчої документації.

Зазначений строк розгляду скарги відповідною (окружною чи територіальною) виборчою комісією, встановлений цією частиною, становить два дні з дня її отримання.

Однак встановлений строк розгляду цієї категорії скарг істотно суперечить встановленій цим Кодексом процедурі прийняття виборчої документації дільничних виборчих комісій відповідною окружною чи територіальною виборчою комісією (див. коментарі до статей 124, 179, 254 цього Кодексу). Відповідно до цієї процедури, окружна чи територіальна виборча комісія розглядає скарги про порушення вимог цього Кодексу, що були вчинені під час проведення голосування та підрахунку голосів на виборчій дільниці, а також при транспортуванні виборчої документації, *під час прийняття документів відповідної дільничної виборчої комісії*. Як наголошено в пункті 8.8 Порядку розгляду скарг виборчими комісіями, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії, така скарга повинна бути розглянута до ухвалення відповідною виборчою комісією рішення щодо прийняття таких виборчих документів<sup>460</sup>.

Після прийняття документів від дільничної виборчої комісії ніякі рішення на підставі розгляду скарг, у тому числі про призначення повторного підрахунку голосів, окружна (територіальна) виборча комісія не приймає. При цьому не має значення, чи минув дводенний строк з дня подання скарги, чи до його закінчення ще залишилося достатньо часу. Такі строки розгляду скарг при прийнятті документації дільничних виборчих комісій (а отже і їх наслідки) підтверджено судовими рішеннями<sup>461</sup>.

Отже, колізія припису частини третьої коментованої статті щодо строку розгляду зазначеної категорії скарг з іншими положеннями цього Кодексу, які встановлюють, що такі скарги розглядаються при прийнятті виборчої документації дільничних виборчих комісій, розв'язується на користь останніх положень. Це означає, що частина третя коментованої статті *не може бути застосована*. Її наявність у тексті коментованої статті вводить в оману і тим самим порушує принципи юридичної визначеності та законних очікувань — важливі складові принципу верховенства права. Законодавцю доцільно невідкладно вирішити цю проблему.

<sup>460</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 серпня 2020 року № 192 «Про Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0192359-20>.

<sup>461</sup> Постанова Верховного Суду від 16 листопада 2020 року у справі № 855/112/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92902427>.

4. Частина четверта коментованої статті встановлює загальний строк розгляду скарги, що стосується відповідних виборів, однак надійшла до виборчої комісії поза межами виборчого процесу таких виборів. Спір, породжений такою скаргою, не є виборчим, і до цієї скарги не застосовуються особливості (у тому числі строки), визначені Виборчим кодексом. Скаргу, подану поза часовими межами виборчого процесу, розглядає виборча комісія як звичайне звернення громадян — протягом тридцяти днів з дня отримання скарги відповідно до вимог Закону «Про звернення громадян». Зауважимо, що суб'єктом розгляду такої скарги може бути лише постійно діюча — Центральна або територіальна — виборча комісія, оскільки тимчасові виборчі комісії (зокрема окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів) припиняють своє існування після закінчення виборчого процесу (див. коментар до статті 33 цього Кодексу).

### **Стаття 70. Процедура розгляду скарги виборчою комісією**

*1. Скарга, оформлена з додержанням вимог цього Кодексу, розглядається відповідною виборчою комісією на її засіданні.*

*2. На засідання виборчої комісії з розгляду скарги обов'язково запрошується суб'єкт звернення зі скаргою, суб'єкт оскарження, заінтересовані особи, зазначені у скарзі.*

*3. Про місце, день і час проведення засідання комісії, на якому передбачається розгляд скарги, виборча комісія повідомляє осіб, вказаних у частині другій цієї статті, рекомендованою телеграмою, факсимільним повідомленням, засобами електронної пошти, по телефону (телефонограмою, SMS-повідомленням). Докази повідомлення зазначених осіб додаються до протоколу засідання виборчої комісії, на якому відбувався розгляд скарги.*

*4. Неприбуття на засідання виборчої комісії осіб, які були належним чином повідомлені про нього, не перешкоджає розгляду скарги.*

*5. Копії скарги та доданих до неї документів надаються суб'єкту оскарження та заінтересованим особам заздалегідь, а у разі неможливості — не пізніше початку розгляду скарги. Суб'єкт оскарження має право подати письмові пояснення по суті скарги, які беруться до розгляду виборчою комісією.*

1. Коментована стаття визначає загальний порядок розгляду скарги відповідною виборчою комісією.

Відповідно до частини першої коментованої статті, виборча комісія розглядає скаргу на своєму засіданні. Це впливає з природи виборчої комісії як колегіального органу, основною формою роботи якого є засідання, у якому беруть участь члени цього органу. Порядок скликання і проведення засідань виборчих комісій, підготовки

питань до розгляду на засіданні встановлено цим Кодексом, Законом «Про Центральну виборчу комісію», а також спеціальними нормативними актами Центральної виборчої комісії<sup>462</sup> (див. коментарі до статей 33, 36 цього Кодексу).

2. Частина друга коментованої статті вимагає від виборчої комісії — суб'єкта розгляду скарги в обов'язковому порядку запрошувати для участі в розгляді скарги на своєму засіданні суб'єкта звернення зі скаргою та суб'єкта (суб'єктів) оскарження, а також інших заінтересованих осіб із повідомленням про час і місце проведення засідання, на якому буде розглянута скарга. Обов'язок запросити на розгляд скарги зазначених суб'єктів впливає з відомого принципу «кожна сторона спору має бути почута».

Припис частини другої коментованої статті щодо *запрошення* на засідання суб'єкта звернення зі скаргою, суб'єкта оскарження та заінтересованих осіб не слід розуміти як дозвіл зазначеним суб'єктам бути присутніми на відповідному засіданні комісії. Виборчий кодекс надає цим суб'єктам *право* бути присутніми на такому засіданні; дозвіл чи запрошення на засідання комісії шляхом прийняття рішення комісією стосується можливості присутності інших осіб (див. коментар до статті 36 цього Кодексу). У зв'язку з цим зміст запрошення, зазначеного в частині другій коментованої статті, полягає в *повідомленні* суб'єкта звернення зі скаргою, суб'єкта оскарження та заінтересованих осіб про час і місце розгляду скарги та *нагадуванні* про їхнє право взяти участь у такому засіданні. Такі суб'єкти можуть бути присутніми на засіданні виборчої комісії при розгляді відповідної скарги і в тому випадку, якщо вони не отримали запрошення.

3. Частина третя коментованої статті встановлює порядок повідомлення про день, час і місце розгляду скарги одним із таких засобів зв'язку:

- рекомендованою телеграмою;
- факсимільним повідомленням;
- засобами електронної пошти;

---

<sup>462</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів»; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>; Постанова Центральної виборчої комісії від 21 серпня 2020 року № 192 «Про Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів»; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0192359-20>.

— телефоном (телефонограмою, SMS-повідомленням).

Такий же перелік зазначений у пункті 8.4 Порядку розгляду скарг виборчими комісіями, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії<sup>463</sup>.

Особливість цього переліку — те, що законодавець намагався зазначити в ньому лише засоби оперативного зв'язку; зокрема, не передбачена можливість надсилання повідомлення з допомогою звичайного поштового зв'язку з огляду на його повільність. Водночас не можна не звернути уваги на застарілий (чи навіть анахронічний) характер перших двох позицій переліку.

По-перше, такої форми зв'язку, як «рекомендована телеграма», в Україні ніколи не існувало; вид повідомлення «телеграма з доставкою поштою рекомендована» застосовувався як спосіб доставляння телеграм у населені пункти, у яких не існувало засобів телеграфного зв'язку.

По-друге, слід взяти до уваги, що підприємство «Укртелеком», яке було єдиним провайдером телеграфного зв'язку в Україні, з 1 березня 2018 року припинило надання послуг телеграфного зв'язку загального користування для всіх категорій споживачів; отже, з того часу вказівки на використання телеграфного зв'язку — неадекватний архаїзм.

По-третє, із поширенням різних форм зв'язку через мережу «Інтернет» практично вийшов із користування факсимільний зв'язок. Факсові апарати сьогодні ще можна побачити в деяких органах влади чи державних підприємствах, однак навряд чи такий вид зв'язку сьогодні доступний широким колам громадян.

Водночас слід зазначити, що інші передбачені частиною третьою коментованої статті засоби зв'язку доступні, оперативні і, що важливо, дають змогу технічними засобами зафіксувати факт передання повідомлення, що може служити підтвердженням дотримання виборчою комісією нормативної вимоги щодо обов'язкового повідомлення. Зазначені докази надання повідомлення, відповідно задокументовані, мають бути додані до протоколу засідання виборчої комісії. При використанні телефонного повідомлення (телефонограми) передбачається фіксування такої дії окремою письмовою довідкою, яка має бути долучена до протоколу засідання комісії.

4. Участь суб'єкта звернення зі скаргою, суб'єкта оскарження, заінтересованої особи в засіданні виборчої комісії при розгляді скарги —

<sup>463</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 серпня 2020 року № 192 «Про Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0192359-20>.

право, а не обов'язок зазначених суб'єктів. Водночас на виборчу комісію покладено обов'язок розглянути скаргу й прийняти відповідне рішення. У зв'язку з цим частина четверта коментованої статті встановлює, що відсутність будь-кого із зазначених суб'єктів на засіданні комісії за умови, що вони були належним чином повідомлені про час і місце проведення цього засідання, не перешкоджає розгляду скарги комісією.

Аналогічна норма передбачена частиною третьою статті 268 Кодексу адміністративного судочинства для судової процедури розгляду термінових справ, до яких належать справи про розгляд виборчих спорів.

5. Частина п'ята коментованої статті встановлює обов'язок виборчої комісії надати копію скарги та доданих до неї документів кожному суб'єктові оскарження та кожній заінтересованій особі. Такі копії, взагалі кажучи, мають бути надані заздалегідь, щоб забезпечити відповідним суб'єктам можливість ознайомлення з цими матеріалами. Однак обмежений час підготовки засідання комісії з розгляду скарги не завжди дозволяє дотримати такої вимоги. Тому частина п'ята коментованої статті встановлює, що в крайньому разі такі матеріали надаються до початку розгляду скарги (якщо відповідний суб'єкт прибув на засідання комісії). Без такого ознайомлення відповідні суб'єкти не матимуть можливості повноцінно брати участь у розгляді скарги та висловлювати свої аргументи стосовно суті справи.

Виборча комісія, надсилаючи матеріали скарги суб'єктові оскарження, пропонує йому надати після ознайомлення з цими матеріалами, однак до початку розгляду скарги письмові пояснення по суті скарги. Ці письмові пояснення беруться до уваги на засіданні комісії при розгляді скарги.

## **Стаття 71. Докази**

*1. Доказами, на підставі яких виборча комісія під час розгляду скарги встановлює наявність чи відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення суб'єкта звернення зі скаргою, суб'єкта оскарження чи заінтересованих осіб, та інших обставин, що мають значення для правильного розгляду скарги, можуть бути:*

*1) письмові документи і матеріали (у тому числі електронні), які містять відомості про обставини, що мають значення для правильного розгляду скарги;*

*2) письмові пояснення суб'єктів виборчого процесу, посадових і службових осіб органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим,*

органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ і організацій, відповідних правоохоронних органів, отримані на вимогу суб'єкта розгляду скарги, у тому числі і членів виборчої комісії на виконання повноважень виборчої комісії;

3) речові докази;

4) висновки експертів, надані письмово на запит виборчої комісії — суб'єкта розгляду скарги, суб'єкта звернення зі скаргою або суб'єкта оскарження;

5) аудіо-, відеоматеріали.

2. Докази виборчій комісії надають суб'єкт звернення зі скаргою, суб'єкт оскарження, заінтересовані особи. Виборча комісія — суб'єкт розгляду скарги може звернутися із запитом (витребувати) додаткові докази за власною ініціативою або на прохання суб'єкта звернення зі скаргою, суб'єкта оскарження, заінтересованих осіб.

3. Якщо суб'єкт звернення зі скаргою, суб'єкт оскарження чи заінтересована особа не надасть докази для підтвердження обставин, на які він посилається, виборча комісія вирішує справу на основі наявних доказів.

4. Виборча комісія бере до розгляду лише ті докази, які мають значення для розгляду скарги. Про відхилення доказів, які не мають значення для розгляду скарги або не мають доказової сили, зазначається у рішенні виборчої комісії — суб'єкта розгляду скарги.

5. Обставини (факти), для доведення яких законом встановлені певні засоби доказування, не можуть доводитися іншими засобами доказування.

6. Письмові докази надаються в оригіналі або в засвідченій у встановленому порядку копії. Якщо надано копію письмового доказу, виборча комісія має право вимагати надання оригіналу або самостійно витребує оригінал письмового доказу. Після розгляду скарги виборча комісія на вимогу власника документа повертає оригінал документа, а в справі скарги залишається засвідчена комісією його копія.

7. Виборча комісія оцінює належність, достовірність кожного доказу, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності, керуючись законом. Ніякі докази не мають наперед встановленої сили, за винятком обставин, фактів, встановлених судовим рішенням, що набрало законної сили.

1. Докази — це фактичні дані, на підставі яких суб'єкт розгляду скарги у визначеному законодавством порядку встановлює наявність чи відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги та заперечення заявника скарги, суб'єкта оскарження та заінтересованих осіб.

Коментована стаття визначає джерела доказів, можливу їхню природу та порядок їх врахування виборчими комісіями.

2. Частина перша коментованої статті містить перелік можливих доказів, на підставі яких виборча комісія встановлює обставини, що мають значення для правильного розгляду скарги. Зазначений перелік слід вважати вичерпним.

Оцінюючи можливі докази, слід мати на увазі, що суб'єктом оскарження може бути лише виборча комісія чи член виборчої комісії (див. коментар до статті 65 цього Кодексу).

Особливістю доказів, які приймаються до розгляду виборчою комісією, є їх переважно письмовий характер. Письмовими мають бути документи і матеріали, що містять відомості про обставини, суттєві для розгляду скарги (акти, протоколи, письмові свідчення), пояснення суб'єкта оскарження (див. коментар до статті 70 цього Кодексу) чи інших суб'єктів виборчого процесу, посадових і службових осіб, висновки експертів. Такий підхід обумовлений адміністративною (на відміну від змагальної судової) природою процедури розгляду скарги виборчою комісією, змагальний характер якої обмежений. Хоча розгляд скарги комісією відбувається, як правило, із запрошенням суб'єкта звернення зі скаргою, суб'єкта оскарження, інших заінтересованих осіб, їх присутність при розгляді скарги не є необхідною, а їхні усні заяви на засіданні комісії, хоча й беруться до уваги, не можуть розглядатися як джерело доказів.

Використання речових доказів при розгляді скарги в комісії, хоча й передбачене цим Кодексом, може бути скоріше винятком, а не правилом. Подібне зауваження стосується аудіо- та відеоматеріалів, які можуть засвідчувати вчинення певних дій, якщо достовірність відповідних записів не ставиться під сумнів.

3. Частина друга коментованої статті покладає обов'язок надання доказів на суб'єкта звернення зі скаргою, суб'єкта оскарження чи заінтересованих сторін як на суб'єктів, які зацікавлені в доведенні обгрунтованості власних позицій. Проте в разі потреби з метою всебічного і повного розгляду скарги виборча комісія має право звернутися із запитом щодо надання додаткових доказів. Таке звернення із запитом може ініціювати сама комісія, а також суб'єкт звернення зі скаргою, суб'єкт оскарження чи заінтересована особа, якщо вони з об'єктивних причин не можуть надати самі такий доказ (наприклад, якщо виборча комісія — суб'єкт оскарження відмовила суб'єктові звернення зі скаргою в наданні копії власного рішення, що є предметом оскарження). Можливість ініціювати надання потрібних доказів суб'єктом розгляду скарги, що є елементом дослідницької (інквізиційної) процедури розгляду скарги, обгрунтована метою розгляду — достовірно встановити факт наявності чи відсутності виборчого порушення та, у випадку наявності, вжити заходів для усунення його наслідків.

Відповідно до частини третьої коментованої статті, повноваження вимагати додаткові докази дискреційне (реалізується на роз-

суд суб'єкта розгляду). Якщо суб'єкт звернення зі скаргою не додає до скарги докази, які підтверджують обставини, що обґрунтовують скаргу, або суб'єкт оскарження не додає до свого письмового пояснення докази, які підтверджують його позицію, виборча комісія може не вишукувати додаткові докази і вирішує справу на підставі наявних у неї доказів.

4. Взагалі кажучи, виборча комісія при розгляді скарги повинна дослідити всі наявні докази. Комісія не може базувати своє рішення на частині наданих доказів, ігноруючи інші, і повинна оцінити їх у сукупності, керуючись законом. Однак серед доказів, наданих учасниками розгляду скарги, можуть бути такі, які по суті не стосуються предмета скарги.

Відповідно до частини четвертої коментованої статті, комісія бере до уваги тільки докази, які мають значення для розгляду скарги, тобто засвідчують обставини, суттєві для кваліфікації оскаржених рішень, дій чи бездіяльності. Водночас комісія не бере до уваги документи і матеріали, які, за її оцінкою, не мають значення для розгляду скарги. У спірних випадках комісія вирішує голосуванням, які докази повинні бути залишені без розгляду як такі, що не стосуються суті скарги. Кваліфікація доказів, які комісія відхиляє як такі, що не мають значення для розгляду справи, або як такі, що не доводять суттєвих обставин, повинна міститися в мотивувальній частині постанови за підсумком розгляду скарги.

5. Коментований Кодекс у деяких випадках визначає способи засвідчення певних фактів.

Факт прийняття рішення виборчою комісією засвідчується протоколом засідання комісії та постановою комісії (див. коментар до статті 37 цього Кодексу); факт висування кандидата (кандидатів) політичною партією (місцевою організацією партії) засвідчується рішенням з'їзду партії (конференції місцевої організації партії), підписаним керівником партії (місцевої організації партії) та скріпленим печаткою партії чи її місцевої організації (див. коментарі до статей 103, 154, 219 цього Кодексу). Систематичне невиконання членом виборчої комісії покладених на нього обов'язків засвідчується не менш ніж двома рішеннями з цього приводу комісії, до складу якої входить особа (див. коментарі до статей 89, 146, 208 цього Кодексу). Порушення цього Кодексу, виявлені офіційним спостерігачем, засвідчуються актом, який підписують спостерігач та не менш як двоє виборців (див. коментарі до статей 60, 112, 167, 239 цього Кодексу).



Відповідно до частини п'ятої коментованої статті, доказування подібних фактів іншим засобом (іншими доказами), аніж передбачено законом (зокрема цим Кодексом), не допускається.

6. Відповідно до частини шостої коментованої статті, письмові докази подаються в оригіналі або у вигляді копії, засвідченої у встановленому порядку. Копії постанов чи інших документів виборчої комісії засвідчує сама виборча комісія, яка їх видала; копії інших письмових документів засвідчуються, як правило, нотаріально. Якщо доказ був поданий в оригіналі, такий оригінал на вимогу його власника повертається йому після закінчення розгляду скарги; при цьому у справі скарги залишається копія документа, засвідчена нотаріально або виборчою комісією, яка розглядала скаргу.

7. Частина сьома коментованої статті вимагає від виборчої комісії при розгляді скарги оцінювати кожен доказ, який не визнаний таким, що не має значення для розгляду скарги, з погляду його належності (доказовості) та достовірності. Після розгляду кожного доказу комісія повинна оцінити взаємозв'язок усіх розглянутих доказів у сукупності та визначити, чи їх достатньо для прийняття рішення відповідно до вимог закону (насамперед цього Кодексу).

Як зазначено в частині сьомій коментованої статті, надані докази не мають для комісії наперед встановленої сили; комісія повинна вивчити їх, оцінити їх значення для встановлення оскаржуваних обставин та прийняти рішення з їх урахуванням. Виняток становлять факти, встановлені судовим рішенням, що набрало законної сили (*преюдиційність* судових рішень). Такі факти не потребують додаткового підтвердження. Наприклад, встановлення судом факту одноразового грубого порушення виборчою комісією Конституції, цього Кодексу, інших законів України є підставою для дострокового припинення повноважень усього складу цієї виборчої комісії без додаткового дослідження і підтвердження цього факту.

## **Стаття 72. Рішення виборчої комісії за результатом розгляду скарги**

1. Рішення суб'єкта розгляду скарги повинно бути законним і обґрунтованим.  
2. Перед розглядом скарги по суті виборча комісія вивчає скаргу для встановлення:

1) чи подано скаргу належним суб'єктом звернення зі скаргою, визначеним цим Кодексом;

2) чи віднесено цим Кодексом розгляд скарги до повноважень виборчої комісії (належний суб'єкт розгляду скарги);

3) чи дотримано суб'єктом звернення зі скаргою строки оскарження, встановлені цим Кодексом.

3. Виборча комісія приймає рішення про залишення скарги без розгляду по суті, якщо вона подана неналежним суб'єктом звернення зі скаргою чи до неналежного суб'єкта розгляду скарги або з порушенням строків оскарження, встановлених цим Кодексом.

4. Центральна виборча комісія, приймаючи рішення про залишення скарги без розгляду по суті, може з власної ініціативи взяти до розгляду факти, викладені у скарзі.

5. У разі якщо скаргу подано належним суб'єктом звернення зі скаргою до належного суб'єкта розгляду такої скарги в установлені цим Кодексом строки, виборча комісія переходить до розгляду скарги по суті.

6. Під час розгляду по суті скарги щодо рішення суб'єкта оскарження виборча комісія вирішує:

1) чи мало місце прийняття оскаржуваного рішення суб'єктом оскарження;

2) чи було оскаржуване рішення прийнято суб'єктом оскарження на законних підставах;

3) чи було оскаржуване рішення прийнято в межах повноважень та відповідно до визначеної законом процедури;

4) чи підтверджуються викладені у скарзі вимоги наданими доказами;

5) які правові норми належить застосувати до цих правовідносин;

6) чи належить задовольнити кожну з вимог суб'єкта звернення зі скаргою, чи відмовити в їх задоволенні;

7) чи належить поновити порушені права чи законні інтереси суб'єкта звернення зі скаргою в інший спосіб;

8) які рішення слід зобов'язати прийняти чи які дії, що впливають із факту скасування рішення, вчинити.

7. Під час розгляду по суті скарги щодо дії (бездіяльності) суб'єкта оскарження виборча комісія вирішує:

1) чи мала місце оскаржувана дія (бездіяльність) суб'єкта оскарження;

2) чи оскаржувана дія (бездіяльність) здійснювалася (вчинялася) суб'єктом оскарження на законних підставах;

3) чи підтверджуються викладені у скарзі вимоги наданими доказами;

4) які правові норми належить застосувати до цих правовідносин;

5) чи належить задовольнити кожну з вимог суб'єкта звернення зі скаргою, чи відмовити в їх задоволенні;

6) чи належить поновити порушені права чи законні інтереси суб'єкта звернення зі скаргою в інший спосіб;

7) які рішення слід зобов'язати прийняти чи які дії, що впливають із факту визнання оскаржених дій чи бездіяльності протиправними, вчинити.

8. При розгляді скарги по суті виборча комісія може задовольнити скаргу повністю або частково чи відмовити в її задоволенні.

9. *Виборча комісія, встановивши, що рішення, дії чи бездіяльність не відповідають законодавству про вибори, задовольняє скаргу. При задоволенні скарги виборча комісія може задовольнити усі або частину вимог суб'єкта звернення зі скаргою.*

10. *У разі задоволення скарги виборча комісія може прийняти рішення, яким:*

1) *визнати рішення суб'єкта оскарження чи окремих його положень, дії чи бездіяльність такими, що не відповідають вимогам законодавства (є протиправними), порушують виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу;*

2) *скасувати оскаржене рішення;*

3) *зобов'язати суб'єкта оскарження здійснити дії, передбачені законодавством, що регулює організацію та порядок проведення виборів;*

4) *зобов'язати суб'єкта оскарження утриматися від вчинення певних дій;*

5) *поновити в інший спосіб порушені виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу;*

6) *зобов'язати суб'єкта оскарження здійснити передбачені законодавством, що регулює організацію та порядок проведення виборів, дії, які випливають із факту скасування рішення, визнання оскаржених дій або бездіяльності протиправними.*

11. *Виборча комісія вищого рівня за результатом розгляду скарги, на підставі рішення суду або з власної ініціативи може скасувати рішення виборчої комісії нижчого рівня та прийняти рішення по суті питання.*

12. *Якщо виборча комісія при розгляді скарги визнає необхідним проведення перевірки зазначених у скарзі обставин правоохоронними органами, відповідні правоохоронні органи за зверненням виборчої комісії перевіряють ці обставини та вживають відповідних заходів для припинення порушення законодавства у триденний строк з дня отримання звернення виборчої комісії, а якщо таке звернення отримано ними менше ніж за три дні до дня голосування (повторного голосування), у день голосування чи в наступний за ним день — невідкладно. Про наслідки перевірки та вжиті заходи відповідні органи повідомляють виборчу комісію, яка до них звернулася.*

13. *Виборча комісія відмовляє в задоволенні скарги, якщо встановить, що:*

1) *оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта оскарження вчинені відповідно до закону, в межах повноважень, передбачених законом, і не порушують виборчі права виборців, права і законні інтереси інших суб'єктів виборчого процесу;*

2) *суб'єктом звернення зі скаргою не надано підтвердження порушення суб'єктом оскарження законодавства про вибори, а наявних у матеріалах скарги доказів недостатньо для встановлення цього факту виборчою комісією;*

3) *виборцем не доведено порушення особисто його виборчих прав або охоронюваних законом інтересів щодо участі у виборчому процесі рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта оскарження;*

4) *на момент розгляду скарги виборчою комісією, членом виборчої комісії — суб'єктом оскарження вчинено необхідні дії, скасовано рішення, що є*

*предметом оскарження, або іншим способом поновлено права суб'єкта звернення зі скаргою відповідно до вимог цього Кодексу (відсутність предмета оскарження).*

14. Копія рішення виборчої комісії за результатом розгляду скарги видається чи надсилається суб'єкту звернення зі скаргою, суб'єкту оскарження, заінтересованим особам, іншому суб'єкту, про якого йдеться у рішенні, не пізніше наступного дня після прийняття рішення, а в разі прийняття рішення напередодні, в день виборів або на наступний день — невідкладно.

1. Коментована стаття визначає вимоги до рішення виборчої комісії, яке вона приймає за підсумком розгляду скарги. Питання, передбачені коментованою статтею, аналогічні до питань, на які повинен відповісти суд, вирішуючи справу (див. статті 244, 245 Кодексу адміністративного судочинства). Така аналогія засвідчує однакову природу вирішення спору в адміністративному та судовому порядку.

Відповідно до частини першої коментованої статті, рішення виборчої комісії як суб'єкта розгляду скарги повинно бути законним і обґрунтованим. Воно повинно бути спрямоване на реалізацію основних завдань виборчих комісій, які, як спеціальні колегіальні органи, уповноважені не лише організувати підготовку та проведення виборів, але й забезпечувати здійснення визначених Конституцією та цим Кодексом основних принципів виборчого права, засад виборчого процесу, виборчих прав громадян, додержання та однакове застосування виборчого законодавства (див. коментар до статті 32 цього Кодексу).

2. Розгляд скарги виборчою комісією передбачає декілька стадій. Частина друга коментованої статті визначає зміст підготовчої стадії розгляду скарги, яка обов'язково передує розгляду скарги по суті.

На підготовчій стадії комісія встановлює, чи є підстави для подальшого розгляду скарги по суті. Критеріїв для визначення наявності таких підстав є три:

- скарга має бути подана належним суб'єктом, тобто суб'єктом, який має право звернутися зі скаргою до виборчої комісії (див. коментар до статті 65 цього Кодексу);
- скарга має бути подана до належного суб'єкта розгляду: виборча комісія, до якої подана скарга, повинна мати повноваження розглядати скарги з предметом і суб'єктом оскарження, визначеними в скарзі (див. коментар до статті 65 цього Кодексу);
- скарга має бути подана з дотриманням строку оскарження (див. коментар до статті 69 цього Кодексу).

Наслідки розгляду скарги на підготовчій стадії визначені частинами третьою — п'ятою коментованої статті.

3. Частина третя коментованої статті визначає наслідки розгляду скарги на підготовчій стадії, якщо відповідь хоча б на одне питання, зазначене в пунктах 1–3 частини другої, негативна: у такому випадку виборча комісія залишає скаргу *без розгляду по суті*, тобто не вивчає вимог суб'єкта звернення зі скаргою та аргументів, якими ці вимоги обґрунтовані. Вичерпні підстави залишення скарги без розгляду по суті мають бути зазначені в постанові виборчої комісії.

Частина четверта коментованої статті нагадує про виняткове повноваження Центральної виборчої комісії як комісії вищого рівня щодо всіх виборчих комісій усіх видів і типів виборів — можливість на власний розсуд взяти до розгляду факти, викладені в скарзі, залишеній без розгляду по суті. Таке дискреційне (засноване на оцінці Комісією конкретної ситуації) повноваження встановлене статтею 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію»; воно природно впливає із загального контрольного-наглядового повноваження Центральної виборчої комісії щодо забезпечення дотримання законного перебігу виборчого процесу, захисту виборчих прав громадян і поновлення порушених виборчих прав громадян.

Відповідно до частини п'ятої коментованої статті, позитивні відповіді на всі три питання підготовчої стадії, зазначені в пунктах 1–3 частини другої коментованої статті, має наслідком перехід комісії до наступної стадії — розгляду скарги по суті.

4. Частина шоста та сьома коментованої статті містять перелік питань, які повинен вирішити суб'єкт розгляду скарги під час розгляду скарги по суті. Відмінності між цими двома частинами пов'язані з предметом оскарження: частина шоста стосується оскарження *рішення*; а частина сьома — *дії чи бездіяльності* суб'єкта оскарження.

Переліки пунктів 1–8 частини шостої чи пунктів 1–7 частини сьомої становлять алгоритм логічного аналізу змісту скарги, визначення нормативних підстав оцінювання фактів та обставин, а також обґрунтованості заявлених у скарзі вимог.

Пункт 1 частини шостої (і, відповідно, пункт 1 частини сьомої) вимагає насамперед встановити, чи *мали місце* факти (рішення, дія чи бездіяльність), що становлять предмет оскарження, і чи *мають місце* ці факти *на момент розгляду скарги*. Наприклад, можлива ситуація, коли оскаржуються дії дільничної виборчої комісії щодо складання протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, які призвели до неточностей у відомостях протоколу, однак за рішенням окрешньої (територіальної) комісії дільнична виборча комісія виправила ці неточності складанням протоколу з позначкою «Уточнений».

Суб'єкт розгляду скарги повинен зробити висновок про *відсутність предмету оскарження* на момент розгляду скарги, тобто визнати оскаржене порушення усунутим.

Якщо зроблено висновок, що предмет оскарження існує (наслідки порушення не усунуто), наступний крок аналізу (пункти 2 і 3 частини шостої та пункт 2 частини сьомої) полягає у вивченні законності змістовних (матеріальних), а у випадку оскарження рішення — також і процедурних підстав для прийняття оскарженого рішення, вчинення дії чи бездіяльності. Важливо підкреслити, що при цьому зазнає оцінки не лише предмет рішення, об'єкт дій чи бездіяльності, але й *компетенція* суб'єкта оскарження щодо прийняття відповідного рішення (чи мав право суб'єкт оскарження приймати оскаржене рішення і чи було це зроблено з дотриманням встановленої процедури). Наприклад, рішення виборчої комісії (за винятком рішення, прийнятого в день голосування, при підрахунку голосів чи встановленні підсумків голосування), за яке проголосувала більшість від присутніх членів комісії, якщо це не становить більшості від складу комісії (див. коментар до статті 36 цього Кодексу), повинно бути скасоване незалежно від його змісту та підстав прийняття.

Пункт 4 частини шостої та пункт 3 частини сьомої коментованої статті вимагає оцінити наявність доказів на підтвердження вимоги скарги та їх доказової сили.

Пункт 5 частини шостої та пункт 4 частини сьомої коментованої статті вимагають зіставити предмет оскарження та його правову оцінку з відповідними приписами законодавства (надати правову кваліфікацію предмета оскарження). Тим самим встановлюється матеріальна основа майбутнього рішення.

Пункт 6 частини шостої та, відповідно, пункт 5 частини сьомої вимагають оцінити окремо кожному з вимог, зазначених у скарзі. Така оцінка повинна робитися у взаємозв'язку з наданою оцінкою предмета оскарження (чи пов'язаний зміст вимоги з кваліфікацією предмета оскарження), а також із розумінням меж компетенції суб'єкта розгляду скарги. Наприклад, вимога скасувати реєстрацію офіційного спостерігача від політичної партії, який протиправно втручається в діяльність виборчої комісії, адресована окружній виборчій комісії, не може бути задоволена, оскільки прийняття такого рішення із зазначеної підстави не належить до повноважень цієї комісії (див. коментарі до статей 144, 167 цього Кодексу).

Можливі способи захисту порушених прав чи законних інтересів суб'єкта звернення в разі, коли задовольнити заявлені вимоги неможливо або коли задоволення цих вимог недостатнє для ефективного за-

хисту правопорядку, поновлення порушених прав, передбачені відповідно в пункті 7 частини шостої та в пункті 6 частини сьомої. Зазначена норма принципово важлива й означає, що суб'єкт розгляду скарги може *вийти за межі заявлених вимог*.

Обмеження розгляду справи виключно заявленими вимогами характерне для вирішення цивільно-правових спорів і ґрунтується на *принципі диспозитивності*, відповідно до якого ініціатор спору на власний розсуд вирішує, який обсяг вимог він хоче заявити. Принцип диспозитивності належить також до засад адміністративного судочинства (стаття 2 Кодексу адміністративного судочинства), однак це не строга вимога; частина друга статті 9 зазначеного Кодексу передбачає можливість виходу адміністративного суду за межі заявлених вимог, якщо це необхідно для забезпечення повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб. Відхід за необхідності від принципу диспозитивності характерний для публічно-правових відносин, до яких, без сумніву, належать виборчі правовідносини. У виборчому процесі така можливість важлива особливо внаслідок його швидкоплинності та нагромадження наслідків оскаржених рішень, дій чи бездіяльності. Тому виборчі комісії, для яких захист виборчих прав громадян і забезпечення законного перебігу виборчого процесу належить до пріоритетних цілей діяльності, повинні враховувати можливість при розгляді скарги виходити за межі заявлених вимог.

Нарешті, пункт 8 частини шостої та пункт 7 частини сьомої коментованої статті окреслюють зміст майбутньої резолютивної частини рішення за підсумком розгляду скарги. Зауважимо, що відповіді на ці пункти не встановлюють однозначного суб'єкта (суб'єктів), яким будуть адресовані відповідні зобов'язання (див. коментар нижче).

Надання відповідей на поставлені в зазначених переліках питання дає змогу перейти до визначення формального та змістовного характеру рішення за підсумком розгляду скарги.

5. Частина восьма коментованої статті встановлює можливий формальний характер рішення за підсумком *розгляду скарги по суті*.

У *формальному аспекті* зазначене рішення може мати одну з таких форм:

- задовольнити скаргу;
- задовольнити скаргу частково;
- відмовити в задоволенні скарги.

Частина дев'ята коментованої статті визначає суть перших двох форм рішення. Обидва варіанти задоволення скарги (повністю чи частково) ґрунтуються на встановленні виборчою комісією факту, що

оскаржені рішення, дії чи бездіяльність не відповідають вимогам законодавства про вибори (є протиправними). У такому разі виборча комісія, залежно від оцінки вимог, може задовольнити всі вимоги скарги (задовольнити скаргу повністю) або частину вимог (задовольнити скаргу частково). Зазначимо, що до випадку часткового задоволення скарги належить також випадок, коли предмет оскарження оцінено як протиправний, що вимагає *задовольнити скаргу*, однак заявлені в скарзі вимоги *не обґрунтовані* і не досягають мети оскарження — поновлення порушених прав та усунення наслідків порушення законодавства. У такому разі, визнавши оскаржені рішення, дії чи бездіяльність протиправними, виборча комісія задовольняє скаргу частково, однак не задовольняє вимог скарги (внаслідок їх нереальності чи неактуальності), а поновлює правопорядок, відновлює порушені права чи усуває наслідки порушення *іншим способом*.

Отже, критерієм для позитивного рішення у формальному сенсі (задоволення скарги) є оцінка протиправного характеру *предмета оскарження*, а не оцінка правомірності чи обґрунтованості заявлених суб'єктом звернення *вимог*.

6. *Змістовний аспект* рішення суб'єкта розгляду скарги залежить від його формального аспекту. Змістовне наповнення рішення в разі *задоволення* скарги визначає частина десята коментованої статті. У цьому випадку суб'єкт розгляду скарги насамперед надає правову оцінку предмета оскарження. Відповідно до пункту 1 частини десятої, виборча комісія — суб'єкт розгляду скарги визнає, наприклад, оскаржені дії або *бездіяльність* протиправними (тобто такими, що не відповідають вимогам законодавства, порушують виборчі права громадян або права та законні інтереси інших суб'єктів виборчого процесу).

Якщо предмет оскарження — *рішення*, протиправним може бути визнано таке рішення в цілому або його окремі положення. Відповідно до пункту 2 частини десятої, наслідком такої оцінки має бути його скасування повністю або частково (окремих положень оскарженого рішення, визнаних протиправними).

Подальший зміст рішення спрямований на *усунення наслідків* скасованого рішення, протиправних дій чи бездіяльності. З цією метою, відповідно до пунктів 3 та 4 частини десятої, виборча комісія може зобов'язати суб'єкта оскарження *вчинити певні дії* (наприклад, прийняти певне рішення, розглянути скаргу) або *утриматися від певних дій* (наприклад, не усувати офіційних спостерігачів із приміщення для голосування).

Швидкоплинність виборчого процесу часто призводить до прийняття нових рішень чи вчинення нових дій на підставі оскаржених.



Суб'єкт звернення зі скаргою не має підстав їх оскаржувати, поки не скасоване оскаржене рішення чи не визнані неправомірними оскаржені дії чи бездіяльність. Часто суб'єкт звернення не має можливості знати про всі правові наслідки предмета оскарження, оскільки нові рішення чи дії можуть бути вчинені не суб'єктом оскарження, а іншими суб'єктами. Однак до обов'язків виборчих комісій належить забезпечення повноцінного дотримання законності у виборчому процесі, а отже *усунення всіх наслідків* скасованого рішення чи визнаних неправомірними дій чи бездіяльності суб'єкта оскарження.

Пункти 5 і 6 частини десятої вказують на можливість досягнення цілей оскарження — поновлення порушеного права, відновлення законності й усунення наслідків правопорушення — шляхом виходу за межі заявлених вимог. Суб'єкт розгляду скарги може визначити інші, аніж заявлені суб'єктом звернення, шляхи поновлення порушеного права або доповнити задоволену вимогу додатковими заходами (пункт 5 частини десятої). Особливо важливе вжиття таких заходів, якщо протиправне рішення, незаконні дії чи бездіяльність потягли за собою негативні наслідки (наступне рішення, прийняте суб'єктом оскарження чи іншим суб'єктом на основі оскарженого, чи подальші дії). Зокрема, пункт 6 частини десятої передбачає можливість зобов'язати суб'єкта оскарження вчинити дії, необхідність яких випливає з факту скасування протиправного рішення, визнання вчинених дій чи бездіяльності протиправними. Наприклад, скасування протиправного рішення територіальної виборчої комісії про відмову в реєстрації кандидата може мати наслідком зобов'язання не лише зареєструвати кандидата, але й включити його до виборчого бюлетеня для голосування.

Оскільки неприпустимо відновлювати правопорядок з допомогою заходів, що не відповідають вимогам закону, такі дії, до яких зобов'язує рішення суб'єкта розгляду скарги, повинні базуватися на законодавстві, що регулює організацію та проведення виборів в Україні.

7. Частина одинадцята коментованої статті доповнює можливості змістовного наповнення рішення виборчої комісії за підсумком розгляду скарги. Оскільки внаслідок визначення належного предмета оскарження до виборчої комісії (див. коментар до статті 65 цього Кодексу) суб'єктом розгляду скарги завжди є виборча комісія, до її повноважень належить можливість не лише скасувати протиправне рішення виборчої комісії нижчого рівня, але й прийняти рішення по суті питання замість скасованого.

Зауважимо, що формулювання частини одинадцятої дає змогу дійти висновку, що виборча комісія вищого рівня має таке повноваження

не лише за наслідком розгляду скарги, але може прийняти рішення замість комісії нижчого рівня у випадку скасування рішення такої комісії судом і навіть з власної ініціативи. Останній випадок вимагає більш уважного розгляду.

Такі повноваження, без сумніву, належать Центральній виборчій комісії, яка є комісією вищого рівня щодо всіх виборчих комісій (див. коментар до статті 33 цього Кодексу); повноваження розгляду випадків порушення виборчого законодавства з власної ініціативи, зокрема прийняття рішень по суті питання, надані статтею 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію».

Водночас комісіями вищого рівня щодо дільничних виборчих комісій є окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів та територіальні виборчі комісії місцевих виборів (див. коментар до статті 33 цього Кодексу). Проте до їхніх повноважень не віднесено явно розгляд і скасування рішень дільничних виборчих комісій з власної ініціативи та прийняття внаслідок цього рішень по суті замість скасованих (див. коментарі до статей 87, 144, 206 цього Кодексу). Однак слід взяти до уваги, що переліки повноважень окружних і територіальних виборчих комісій, наведені в зазначених статтях цього Кодексу, не вичерпні. Тому можна дійти висновку, що частина одинадцята коментованої статті надає повноваження окружним і територіальним виборчим комісіям з власної ініціативи брати до розгляду питання законності рішень, прийнятих дільничними виборчими комісіями, і в разі їх скасування як протиправних приймати власні рішення по суті відповідного питання.

8. Частина дванадцята коментованої статті надає повноваження виборчій комісії звернутися до правоохоронних органів щодо проведення перевірки обставин, зазначених у скарзі, якщо звичайні засоби доказування (див. коментар до статті 71 цього Кодексу) виявляються недостатніми. Необхідність такої перевірки обставин може бути спричинена виявленням ознак вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення. Правоохоронні органи зобов'язані провести необхідну перевірку в установленний строк (загальний — три дні, а безпосередньо перед днем голосування, в день голосування чи в наступний день — невідкладно) і повідомити виборчу комісію, яка ініціювала перевірку, про її наслідки та заходи, які були вжиті.

9. Частина тринадцята коментованої статті визначає підстави прийняття рішення про *відмову в задоволенні скарги*.

Відповідно до пункту 1 частини тринадцятої, суб'єкт розгляду скарги *відмовляє в задоволенні скарги*, якщо в підсумку її розгляду вста-

новлює, що оскаржуване рішення прийняте або оскаржувані дія чи бездіяльність вчинені правомірно, тобто відповідно до закону, в межах повноважень та в строки, встановлені законом, не порушують прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, а отже, факту реального виборчого правопорушення *не виявлено*.

Пункт 2 частини тринадцятої передбачає відмову в задоволенні скарги, якщо суб'єкт звернення зі скаргою не надав переконливих підтверджень протиправності предмета оскарження, а доказів, що наявні в матеріалах скарги, недостатньо для встановлення факту протиправності оскаржених рішення, дії чи бездіяльності. У цьому випадку факт порушення виборчого законодавства вважається *не доведеним*.

Пункт 3 частини тринадцятої стосується випадку звернення зі скаргою виборця, право на оскарження з боку якого обмежене виключно ситуацією порушення *його особистих* виборчих прав або законних інтересів щодо участі у виборчому процесі (див. коментар до статті 65 цього Кодексу). Якщо такий виборець не може довести, що оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта оскарження порушують його особисті виборчі права чи законні інтереси, пов'язані з виборчим процесом, він не має права оскаржувати відповідне (реальне чи уявне) порушення виборчого законодавства. У такому випадку по суті маємо справу з *неналежним суб'єктом звернення* зі скаргою. Однак, на відміну від випадку залишення скарги без розгляду по суті, передбаченого частиною третьою коментованої статті, неналежність такого суб'єкта звернення можна встановити тільки під час розгляду скарги по суті.

Пункт 4 частини тринадцятої встановлює, що скарга залишається без задоволення, якщо на час розгляду скарги оскаржуване порушення законодавства, яке існувало, вже усунуто — суб'єкт оскарження вчинив необхідні дії, скасував рішення, що становить предмет оскарження, або іншим способом поновив права суб'єкта звернення зі скаргою чи усунув наслідки порушення і відновив законний перебіг виборчого процесу (відсутність предмета оскарження).

10. Рішення виборчої комісії за підсумком розгляду скарги може бути, своєю чергою, оскаржене як в адміністративному, та і в судовому порядку. Тому суб'єкти, чиїх прав, обов'язків чи повноважень стосується прийняте рішення, повинні отримати копію цього рішення.

Рішення виборчої комісії оформляється документально у формі постанови. Під час оформлення виборчою комісією рішення за результатом розгляду скарги враховуються зміст і вимоги до оформлення постанови виборчої комісії, визначені цим Кодексом (див. коментар

до статті 37 цього Кодексу) та Порядком організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій, затвердженим постановою Центральної виборчої комісії<sup>464</sup>. Копія постанови має бути засвідчена суб'єктом розгляду скарги.

У зв'язку з обмеженими строками оскарження частина чотирнадцята коментованої статті вимагає, щоб копія рішення суб'єкта розгляду скарги була видана суб'єктові звернення зі скаргою, суб'єктові оскарження, заінтересованим особам, які були присутні при розгляді скарги, іншому суб'єктові, про якого йдеться в рішенні, в обмежені строки; у загальному випадку — не пізніше наступного дня після того, як рішення було прийняте комісією, а у разі його прийняття напередодні, у день голосування чи на наступний день — невідкладно. Якщо зазначені суб'єкти не були присутні при розгляді скарги, копія рішення надсилається їм засобами зв'язку в день прийняття рішення. Якщо відповідна виборча комісія не була залучена до розгляду скарги, їй теж має бути надана копія рішення.

---

<sup>464</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20>.

## **Розділ XII. ЗБЕРІГАННЯ ВИБОРЧОЇ ТА ІНШОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ І МАТЕРІАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ**

Цей розділ у Виборчому кодексі найменший за обсягом та містить лише одну статтю.

З огляду на те, що питання зберігання виборчої та іншої документації і матеріальних цінностей універсальні для всіх типів виборів, зазначений розділ включено до Книги першої цього Кодексу. Разом з тим повноваження окружних і територіальних виборчих комісій щодо передання на зберігання до архівних установ виборчої та іншої документації встановлені положеннями Виборчого кодексу, які стосуються окремо виборів Президента України, виборів народних депутатів України та місцевих виборів (див. коментарі до статей 87, 144, 206 цього Кодексу).

### **Стаття 73. Зберігання виборчої та іншої документації і матеріальних цінностей**

*1. Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії місцевих виборів після офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) результатів виборів передають виборчу та іншу документацію до відповідних центральної або місцевих архівних установ.*

*2. Перелік виборчої та іншої документації, що підлягає зберіганню в державних та місцевих архівних установах, і порядок її передачі до цих установ визначаються Центральною виборчою комісією за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архівної справи.*

*3. Виборча документація, що не підлягає внесенню до Національного архівного фонду, передається виборчими комісіями до місцевих архівних установ, створених органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи».*

*4. Протоколи виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях, про підсумки голосування в територіальних виборчих округах, виборчі бюлетені, контрольні талони виборчих бюлетенів, списки виборців, акти, заяви, скарги про порушення вимог цього Кодексу під час проведення голосування і підрахунку голосів виборців, інші протоколи та рішення виборчих комісій зберігаються*

у місцевих державних архівних установах протягом п'яти років з дня офіційного оголошення результатів відповідних виборів, після чого знищуються в установленому порядку.

5. Державні, місцеві архівні установи забезпечують доступ до виборчої документації виборів у порядку, встановленому законодавством.

6. Місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування після припинення повноважень виборчих комісій, утворених на тимчасовій основі, зобов'язані забезпечити збереження виборчих скриньок, кабін для голосування, печаток, штампів цих комісій, методичної літератури, що їм надавалися на період виборчого процесу, інших матеріальних цінностей, необхідних для забезпечення виборчого процесу.

7. У разі утворення регіональних та/або територіальних представництв Центральної виборчої комісії матеріальні цінності, визначені в частині шостій цієї статті, можуть бути передані їм на зберігання в порядку, встановленому Центральною виборчою комісією. Місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити відповідні представництва Центральної виборчої комісії необхідними приміщеннями для зберігання матеріальних цінностей, а також виділити приміщення місцевим архівним установам для тимчасового зберігання виборчої документації.

1. Коментована стаття по суті стосується трьох аспектів:

- передання і зберігання виборчої та іншої документації виборчих комісій;
- доступу до виборчої документації, що зберігається в архівних установах;
- передання та зберігання матеріальних цінностей, які перебували в користуванні виборчих комісій під час виборчого процесу.

Поняття «виборча документація» нормативно не визначене. У загальному вигляді виборчу документацію можна визначити як матеріальну форму одержання, зберігання, використання і поширення інформації щодо організації підготовки та проведення виборів, яка засвідчує певні юридичні факти і статус суб'єктів виборчого процесу та своїм змістом породжує юридичні наслідки<sup>465</sup>. Як правило, така інформація міститься на паперових носіях.

2. Частина перша коментованої статті зобов'язує Центральну виборчу комісію, а також окружні виборчі комісії загальнодержавних виборів та територіальні виборчі комісії місцевих виборів передавати виборчу та іншу документацію, яка нагромадилася в них під час ви-

<sup>465</sup> Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. Ю. Б. Ключковського. Київ: Парламентське вид-во, 2006. С. 665.

борчого процесу, до відповідних центральних або місцевих архівних установ. Передання цієї документації повинно відбуватися після офіційного оголошення (оприлюднення) результатів виборів (див. коментарі до статей 129, 187, 282 цього Кодексу); однак чіткого строку вчинення цих дій коментована стаття не встановлює. Лише для окружних виборчих комісій існує природне обмеження цього строку: їх повноваження припиняються через п'ятнадцять днів після офіційного оголошення (оприлюднення) результатів загальнодержавних виборів (див. коментарі до статей 88, 144 цього Кодексу), а отже передання документації на зберігання має відбутися до закінчення їхніх повноважень. Для Центральної виборчої комісії та територіальних виборчих комісій, які є постійно діючими органами, доцільно встановити строк, протягом якого повинно відбутися передання виборчої та іншої документації до центральної чи місцевих архівних установ.

Серед архівних установ слід розрізняти *центральні державні архіви*, які, відповідно до статті 25 Закону «Про Національний архівний фонд та архівні установи», зберігають документи Національного архівного фонду, що мають загальнодержавне значення, *місцеві державні архівні установи*, які, відповідно до статті 28 зазначеного Закону, призначені для зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, а також *архівні установи органів місцевого самоврядування*, які, відповідно до статті 29 зазначеного Закону, здійснюють тимчасове зберігання документів, що не належать до Національного архівного фонду.

3. Коментована стаття не встановлює порядку передання виборчої та іншої документації до центральних державних архівних установ Центральною виборчою комісією.

На виконання вимог Закону «Про Національний архівний фонд та архівні установи» та відповідно до Порядку утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1004 від 8 серпня 2007 року<sup>466</sup>, розпорядженням Голови Центральної виборчої комісії утворена експертна комісія Центральної виборчої комісії з визначення цінності документів і затверджене положення про експертну комісію. Зазначена комісія вживає заходів із передання документів на зберігання до Центрального державного архіву вищих органів влади та управ-

<sup>466</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 року № 1004 «Про проведення експертизи цінності документів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1004-2007-p>.

ління України, зокрема проводить експертизу цінності документів та подає результати експертизи на розгляд експертно-перевірної комісії зазначеного державного архіву.

Подальші положення коментованої статті стосуються виборчої та іншої документації, яка перебуває в розпорядженні окружних, територіальних і дільничних виборчих комісій.

Частина друга коментованої статті зобов'язує Центральну виборчу комісію за погодженням з Державною архівною службою України, яка є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архівної справи<sup>467</sup>, визначити перелік такої документації, що підлягає зберіганню в архівних установах, та порядок її передання до цих установ. Перелік виборчої та іншої документації та дії з передання цієї документації до архівних установ визначається коментованою статтею та Порядком передачі окружними та територіальними виборчими комісіями виборчої та іншої документації на зберігання до архівних установ, затвердженим постановою Центральної виборчої комісії № 424 від 24 жовтня 2020 року<sup>468</sup>, зокрема розділом 2 Порядку та Типовою номенклатурою справ виборчої комісії (Додаток 1 до зазначеного Порядку).

На підставі загального нормативного регулювання, встановленого Законом «Про Національний архівний фонд та архівні установи», та спеціального регулювання, що здійснюється зазначеним Порядком, затвердженим Центральною виборчою комісією, виборчу та іншу документацію, яка *підлягає зберіганню* після виборів, можна поділити на дві умовні частини. Третю частину становлять документи, які *не підлягають зберіганню* в архівних установах і підлягають знищенню.

Перша частина документів — це документація, яка підлягає внесенню до Національного архівного фонду для постійного зберігання. Відповідно до статті 1 Закону «Про Національний архівний фонд та архівні установи», документ Національного архівного фонду — архівний документ, культурна цінність якого визнана відповідною експертизою та який підлягає державному обліку та зберіганню. Документ Національного архівного фонду відповідно до зазначеного вище Порядку підлягає постійному зберіганню у відповідних місцевих держав-

<sup>467</sup> Див.: Положення про Державну архівну службу України, затвержене постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 870, пункт 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2015-p>.

<sup>468</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2020 року № 424 «Про Порядок передачі окружними та територіальними виборчими комісіями виборчої та іншої документації на зберігання до архівних установ». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0424359-20>.



них архівних установах. До цієї групи належать фінансові документи окружної, територіальної виборчої комісії (кошториси, плани асигнувань, лімітні довідки, фінансові звіти), фінансові звіти про формування та використання коштів виборчих фондів, а також акти про вилучення для знищення документів, які не підлягають зберіганню в архівних установах.

4. Друга частина документів — це документи, які підлягають тимчасовому зберіганню. Сюди належить основна маса документів, нагромаджених в окружній чи територіальній виборчій комісії, а також документи дільничних виборчих комісії відповідної території. Виборчі документи дільничних виборчих комісій, які не були передані до окружної чи територіальної виборчої комісії разом із протоколами про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці (див. коментарі до статей 121, 176, 251 цього Кодексу), передаються до відповідної виборчої комісії не пізніше дня припинення повноважень дільничною виборчою комісією, тобто не пізніше від п'ятого дня після офіційного оприлюднення (оголошення) результатів відповідних виборів (див. коментарі до статей 88, 145, 207 цього Кодексу).

5. Частина четверта коментованої статті встановлює п'ятирічний (із дня офіційного оголошення результатів відповідних виборів) строк зберігання в місцевих державних архівних установах таких документів:

- протоколи дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці;
- протоколи про підсумки голосування в територіальних виборчих округах;
- виборчі бюлетені;
- контрольні талони виборчих бюлетенів;
- списки виборців;
- акти виборчих комісій;
- інші протоколи виборчих комісій (зокрема протоколи засідань, протоколи про передання виборчих бюлетенів);
- акти, заяви, скарги про порушення вимог виборчого законодавства під час проведення голосування та підрахунку голосів виборців, встановлення підсумків голосування.

До документів, які підлягають тимчасовому зберіганню, належать також інші документи; для деяких з них встановлено інші строки зберігання. Угоди, договори цивільно-правового характеру з фізичними особами (стосовно виконання робіт, надання послуг тощо), списки членів виборчих комісій та залучених осіб під-

лягають зберіганню протягом 75 років. Водночас деякі інші документи можуть зберігатися лише впродовж меншого часу. Зокрема, первинні документи і додатки до них, що фіксують факт виконання господарських операцій і стали підставою для записів у реєстрах бухгалтерського обліку та податкових документах (касові, банківські документи, ордери, виписки банків, корінці квитанцій, банківських чекових книжок, акти про приймання, здавання і списання майна, матеріалів, квитанції і накладні з обліку товарно-матеріальних цінностей, рахунки-фактури, авансові звіти тощо) підлягають зберіганню протягом 3 років.

Перелік і конкретні строки зберігання документів визначені в Типовій номенклатурі справ виборчих комісій (Додаток 1 до зазначеного Порядку).

Документи, які підлягають зберіганню, відповідно до частини третьої коментованої статті, передаються виборчими комісіями до місцевих державних архівних установ або архівних установ органів місцевого самоврядування, створених відповідно до статей 27–29 Закону «Про Національний архівний фонд та архівні установи». Після завершення строку зберігання відповідні документи підлягають знищенню.

До третьої групи документів, які не передаються на зберігання, а знищуються відразу після закінчення виборів, належать документи, що втратили практичне значення, і такі, що не підлягають зберіганню в архівній установі, про що окружною чи територіальною виборчою комісією складається акт про вилучення для знищення документів (додаток 10 до Порядку). Чітких критеріїв для оцінювання втрати документом практичного значення законодавство не містить; задля запобігання застосування суб'єктивного підходу і можливих зловживань у цій сфері слід визнати за доцільне надання Центральною виборчою комісією необхідних роз'яснень для виборчих комісій нижчого рівня. Прикладами документів, що втратили практичне значення, можуть бути чернетки і рукописи документів, що готувалися, а також копії інформаційних та інших матеріалів, що не увійшли до Зведеної номенклатури справ (пункт 21.7 Інструкції з діловодства Центральної виборчої комісії, затвердженої постановою Центральної виборчої комісії № 70 від 13 лютого 1998 року<sup>469</sup>).

<sup>469</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 13 лютого 1998 року № 70 «Про затвердження Інструкції з діловодства Центральної виборчої комісії» (в редакції 2014 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0070359-98>.

6. Частина п'ята коментованої статті гарантує доступ до виборчої документації, яка зберігається в державних і місцевих архівних установах, відсилаючи щодо порядку доступу до інших законодавчих актів.

Загальну гарантію доступу до архівних матеріалів надає стаття 15 Закону «Про Національний архівний фонд та архівні установи». Громадяни України мають право користуватися документами Національного архівного фонду або їх копіями на підставі особистої заяви і документа, що посвідчує особу. Особи, які користуються документами Національного архівного фонду за службовим завданням, подають також документ, що підтверджує їхні повноваження. Документи Національного архівного фонду надаються в користування в архівних установах з часу їх надходження на зберігання.

Відповідно до статті 19 зазначеного Закону, порядок користування документами Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам, визначає Міністерство юстиції України<sup>470</sup>.

7. Частина шоста коментованої статті визначає порядок зберігання матеріальних цінностей, що були в користуванні тимчасових (дільничних, окружних; див. коментар до статті 33 цього Кодексу) виборчих комісій, після припинення їхніх повноважень. Матеріальні цінності в контексті цієї статті — це майно (об'єкти речових прав), до яких можна віднести виборчі скриньки, кабінки для голосування, печатки, штампи виборчих комісій, методичну літературу, інше майно, яке використовувалося виборчими комісіями та необхідне для забезпечення виборчого процесу.

Обов'язок забезпечити збереження зазначених матеріальних цінностей після припинення повноважень окружних і дільничних виборчих комісій покладається на місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування.

Зберігання *виборчих скриньок* у міжвиборчий період відбувається відповідно до Порядку виготовлення, обліку, використання та зберігання виборчих скриньок, затвердженого Постановою Центральної виборчої комісії № 435 від 22 жовтня 2021 року<sup>471</sup>. Зберігання виборчих

---

<sup>470</sup> Див.: Наказ Міністерства юстиції України від 19 листопада 2013 року № 2438/5 «Про затвердження Порядку користування документами Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1983-13>.

<sup>471</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 22 жовтня 2021 року № 435 «Про Порядок виготовлення, обліку, використання та зберігання виборчих скриньок». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0435359-21>.

скриньок забезпечують, відповідно, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також Міністерство закордонних справ України на підставі договорів про відповідальне зберігання, укладених з Центральною виборчою комісією (пункт 2.1 зазначеного Порядку). Зазначені органи мають право передавати виборчі скриньки на відповідальне зберігання місцевим органам виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування відповідного регіону, а Міністерство закордонних справ України — закордонним дипломатичним установам України, при яких утворюються закордонні виборчі дільниці. Виборчі скриньки зберігаються в розібраному вигляді в упакуванні.

Зберігання *печаток* тимчасових виборчих комісій та штампу «Вибув» на цей час регулюється декількома постановами Центральної виборчої комісії.

Постановою Центральної виборчої комісії № 53 від 22 березня 2012 року<sup>472</sup> (в редакції 2014 року) затверджено Порядок виготовлення, передачі, зберігання та використання печаток виборчих комісій з виборів народних депутатів України та штампа «Вибув», яким передбачено передання цих печаток та штампів на зберігання до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Аналогічний порядок стосовно виборів Президента України втратив чинність; нового документа з цього приводу на час написання цього коментаря не було прийнято.

Новий Порядок виготовлення, передачі, зберігання та використання печаток територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів затверджений Постановою Центральної виборчої комісії № 174 від 10 серпня 2020 року<sup>473</sup>. Згідно з пунктами 11–13 цього Порядку дільнична виборча комісія не пізніше як на п'ятий день після офіційного оприлюднення результатів відповідних місцевих виборів (тобто не пізніше останнього дня здійснення своїх повноважень) передає власну печатку до відповідної територіальної виборчої комісії, що її утворила, про що складається відповідний акт (Додаток 4 до Порядку). Не пізніше

<sup>472</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 22 березня 2012 року № 53 «Про Порядок виготовлення, передачі, зберігання та використання печаток виборчих комісій з виборів народних депутатів України та штампа “Вибув”». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0053359–12>.

<sup>473</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 174 «Про Порядок виготовлення, передачі, зберігання та використання печаток територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0174359–20>.

як на десятий день після офіційного оприлюднення результатів відповідних місцевих виборів зазначені територіальні виборчі комісії передають печатки дільничних виборчих комісій на зберігання до місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, про що складається акт у двох примірниках (Додаток 5 до Порядку), один з яких залишається в місцевому органі виконавчої влади, органі влади Автономної Республіки Крим або органі місцевого самоврядування, інший — у територіальній виборчій комісії. Місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування забезпечують зберігання переданих їм печаток дільничних виборчих комісій. Аналогічний порядок зберігання штампа «Вибув», який використовувався під час проведення місцевих виборів, затверджений окремою постановою Центральної виборчої комісії<sup>474</sup>.

Порядок зберігання матеріальних цінностей, придбаних виборчими комісіями, комісіями з всеукраїнського референдуму за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення виборів Президента України, народних депутатів України та всеукраїнського референдуму, затверджений Постановою Центральної виборчої комісії № 171 від 20 жовтня 2009 року<sup>475</sup> (в редакції 2012 року). Згідно з пунктом 1.1 цього Порядку зберігання у міжвиборчий період матеріальних цінностей, придбаних окружними виборчими комісіями за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, забезпечується відповідно міськими, районними в місті радами, районними державними адміністраціями на підставі актів приймання-передання матеріальних цінностей на зберігання. Переданню на зберігання підлягають усі матеріальні цінності, придбані за рахунок коштів Державного бюджету України та передані на період виборчого процесу відповідним комісіям для використання під час здійснення ними своїх повноважень, за винятком канцелярського приладдя, іншого обладнання та інвентарю, що мають разовий характер використання і списуються в установленому порядку (пункт 3.1 Порядку).

<sup>474</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 28 вересня 2020 року № 304 «Про Порядок виготовлення, передачі, використання та зберігання штампа “Вибув” під час проведення місцевих виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0304359-20>.

<sup>475</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 20 жовтня 2009 року № 171 «Про Порядок зберігання матеріальних цінностей, придбаних виборчими комісіями, комісіями з всеукраїнського референдуму за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення виборів Президента України, народних депутатів України та всеукраїнського референдуму». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0171359-09>.

8. Частина сьома передбачає можливість надання повноваження зберігати матеріальні цінності, які використовувалися виборчими комісіями та необхідні для забезпечення виборчого процесу, регіональним та територіальним представництвам Центральної виборчої комісії, можливість утворення яких передбачена статтею 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію». При цьому місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування зобов'язані будуть забезпечити відповідні представництва Центральної виборчої комісії необхідними приміщеннями для зберігання матеріальних цінностей.

Дія статті 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію» була зупинена на 2021 рік. На час написання цього коментаря Виборчого кодексу України регіональні або територіальні представництва Центральної виборчої комісії не утворені (див. коментар до статті 33 цього Кодексу).

Коментоване положення зобов'язує також місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування надавати необхідні приміщення відповідним місцевим архівним установам для тимчасового зберігання виборчої документації.

Наукове видання

# **ВИБОРЧИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ**

Книга перша. «Загальна частина»  
(в редакції станом на 1 жовтня 2021 року)

**НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР**

За редакцією  
доктора юридичних наук Ю. Б. Ключковського

Підписано до друку 28.12.2021. Формат 60х84/16.  
Умов. друк. арк. 44,64. Папір офсетний. Друк офсетний.

Видавництво «К.І.С.»  
04080 Київ-80, а/с 1, тел. (044) 462-52-69, 462-52-70,  
kis.prom.ua  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК №6522 від 06.12.2018 р.

Виготівник ПП «Фірма «Гранмна»  
м. Київ, просп. Повітрофлотський, 94А  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК №4135 від 11.08.2011 р.