



Razumkov
centre

№ 1-2 (195-196)
2024

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

**ВИКЛИКИ ТА
ПЕРСПЕКТИВИ
МАЙБУТНІХ ВИБОРІВ
В УКРАЇНІ**

**ВИБОРИ ПІСЛЯ ВІЙНИ:
ДУМКИ ЕКСПЕРТІВ
І ГРОМАДЯН**

**ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ
ТА ПРОВЕДЕННЯ
ПОВОЄННИХ ВИБОРІВ:
ПОЗИЦІЇ ФАХІВЦІВ**



ВІЙНА І МАЙБУТНІ ВИБОРИ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

№ 1-2 (195-196) 2024

ЗМІСТ

2	ВІЙНА І МАЙБУТНІ ВИБОРИ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ (Аналітична доповідь Центру Разумкова)	81	Майбутнє виборів в Україні: фактор війни (Заочний круглий стіл Центру Разумкова) Сергій ДЕРЕВ'ЯНКО, Альберт ЄЗЕРОВ, Віктор ЗАМЯТІН, Галина ЗЕЛЕНЬКО, Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, Віталій КОВАЛЬЧУК, Віталій СЕРЬОГІН, Ірина СОФІНСЬКА, Дмитро ТЕРЛЕЦЬКИЙ
4	Розділ 1. Стан та особливості реалізації виборчого законодавства до та після введення в Україні воєнного стану		Статті
17	Розділ 2. Проблеми організації та проведення загальнонаціональних та місцевих виборів після закінчення воєнного стану в Україні	97	Обмеження виборчих прав під час війни Альберт Єзеров
33	Висновки та пропозиції	103	Можливості проведення виборів в Україні відповідно до європейських стандартів під час і після війни Юрій Ключковський
35	Думки експертів про засади і процедури проведення повоєнних виборів	110	Вибори в Україні в умовах російської агресії: виклики та шляхи їх подолання Олег Марцеляк
43	Громадяни України про майбутні повоєнні вибори (Результати соціологічного опитування)		

УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Президент Центру Разумкова –
шеф-редактор журналу
«Національна безпека і оборона»

Юрій Якименко

Генеральний директор
Центру Разумкова

Павло Пинзеник

Редактори-коректори

Зорина Міщеня
Олександра Черепан

Дизайн і макет

Тетяна Овсяник

Техніко-комп'ютерна
підтримка

Володимир Кекух
Євген Скрипка

Журнал зареєстровано в Державному комітеті інформаційної політики України, свідоцтво КВ № 4122. Журнал видається з 2000 р. українською та англійською мовами. Загальний тираж 1300 примірників.

Адреса редакції:

01032, Київ, бул. Т. Шевченка 33б, 7 поверх

тел.: (044) 201-11-98

e-mail: info@razumkov.org.ua, вебсторінка: www.razumkov.org.ua

У разі використання матеріалів, посилання на журнал

«Національна безпека і оборона» є обов'язковим.

Усі фотоматеріали, розміщені в цьому журналі, взяті із загальнодоступних джерел.

Фото обкладинки: NÉZÖPONT, <https://nezopont.hu/en/peace-after-war-5-peace-plans-to-end-the-russo-ukrainian-war/>.

© Центр Разумкова, 2024

Проект «Майбутнє виборів в Україні:
фактор війни»
здійснено за сприяння Представництва
Фонду Конрада Аденауера в Україні

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



ВІЙНА І МАЙБУТНІ ВИБОРИ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

(Аналітична доповідь Центру Разумкова)

ВСТУП

Після закінчення війни та настання сталого миру в Україні відбудуватиметься повернення до нормального функціонування системи демократичного врядування, що передбачатиме у т. ч. проведення загальнонаціональних (парламентських, президентських) та місцевих виборів (виборів органів місцевого самоврядування).

Однак події, що відбулися в країні після початку повномасштабного російського вторгнення 24 лютого 2022 р., створили виклики, які не враховуються існуючою нормативно-правовою базою організації та проведення виборів, а також передбаченими нею інституційними та організаційними механізмами. Це насамперед такі виклики, як масова міграція населення всередині країни та його виїзд за межі держави; мобілізація і значне збільшення кількості військовослужбовців; наявність нових

тимчасово окупованих територій (ТОТ); насильницька зміна російськими окупантами складу населення на ТОТ та ін.

У зв'язку з цим вже зараз є очевидними наступні організаційні та правові проблеми проведення виборів, як наприклад: достовірність даних, особливості ведення та використання Реєстру виборців; брак достатньої кількості підготовлених членів виборчих комісій різних рівнів, враховуючи складну нову виборчу систему для парламентських виборів; організація голосування на загальнодержавних виборах за межами країни; виконання вимог постійного проживання в Україні кандидатами на різних виборах; організація голосування військовослужбовців та ін. Окремого вирішення потребуватиме також питання щодо принципової можливості створення належних умов для проведення перших повоєнних виборів на деокупованих у майбутньому територіях України.

Все це разом об'єктивно вимагатиме запровадження т. зв. перехідного періоду в процесі повернення до передбачених національним законодавством порядку організації та проведення як загальнонаціональних, так місцевих виборів. У зв'язку з цим виникає низка питань щодо тривалості такого перехідного періоду, його мети та завдань, а також особливостей реалізації його на різних «видах» виборів та в різних територіальних районах країни (з огляду насамперед на вплив війни на ці території). Однак центральним питанням у цій ситуації буде створення т. зв. «перехідного виборчого

законодавства» для цього перехідного періоду.

Проект Центру Разумкова «Майбутні вибори в Україні: фактор війни», складовою якого є представлена аналітична доповідь, є спробою окреслити контури та можливі масштаби постановки проблем, які виникнуть у процесі підготовки повоєнних виборів, запропонувати підходи та певні конкретні кроки щодо їхнього вирішення, привернути увагу влади, політикуму, громадськості, міжнародних партнерів до необхідності завчасної підготовки до повоєнних виборів в Україні.

Доповідь складається з двох розділів, висновків та пропозицій.

У ПЕРШОМУ РОЗДІЛІ характеризуються основні етапи становлення та розвитку виборчого законодавства в Україні, здійснюється детальний аналіз практики його застосування в період після початку російської агресії проти України у 2014 р., розглядаються конституційно-правові приписи щодо організації виборів в Україні в умовах воєнного стану, а також заходи, необхідні для збереження демократичного характеру держави в умовах тимчасового непроведення виборів під час війни.

У ДРУГОМУ РОЗДІЛІ досліджуються проблеми організації та проведення загальнонаціональних та місцевих виборів після закінчення воєнного стану в Україні, у т. ч. виклики, пов'язані з Державним реєстром виборців, визначення характеру виборів, їхніх дат, процедур призначення та ін.; питання реалізації виборчих прав громадян України, в т. ч. за кордоном, ВПО та військовослужбовців; аналізуються концептуальні проблеми створення виборчого законодавства перехідного періоду.

Доповідь завершується узагальненими **висновками та пропозиціями**, спрямованими на удосконалення існуючої нормативно-правової бази та здійснення необхідних організаційних заходів за напрямками, необхідними для проведення повоєнних виборів в Україні відповідно до європейських стандартів.

Керівник проекту – Ю. Якименко. Авторський колектив аналітичної доповіді: П. Стецюк – керівник, А. Биченко, А. Магера, М. Міщенко, Б. Прудкий.

У цьому журналі «Національна безпека і оборона» назва країни-агресора пишеться по-різному: «рф», «РФ», «росія», «Росія». Це зумовлене внутрішніми переконаннями кожного окремого експерта. Редакція видання поважає позицію авторів, тому зберігає оригінальність написання.



<https://www.holosameriky.com/ukrybory-v-ukraini-pid-chas-vyny/734291.html>

I. СТАН ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ТА ПІСЛЯ ВВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Концептуальні основи світоглядного характеру майбутнього виборчого законодавства сучасної Української держави були закладені ще напередодні її виникнення як такої, фактично, в останні роки існування Радянського Союзу.

Адже ще в Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) зазначалося, що Верховна Рада Української РСР, виражаючи волю народу України, прагнучи створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шануючи національні

права всіх народів, дбаючи про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України, визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України, **проголошує державний суверенітет України** як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

При цьому повновладдя народу України від того часу мало реалізуватися на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР, а від імені всього народу — могла виступати

виключно тільки Верховна Рада Української РСР¹. Тому вже наступного року в Концепції нової Конституції України (16 червня 1991 р.) **говорилося про демократичні засади майбутньої виборчої системи**, зокрема загальний, рівний, прямий характер виборів за умови таємного голосування, а також про те, що порядок підготовки та проведення виборів в Республіці регулюватиметься Конституційним законом, в якому також будуть визначені форми реалізації принципу багатопартійності при обранні народних депутатів різних рівнів².

Однак безпосередньо на час проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) основу виборчого законодавства України становили ще т. зв. «радянські» нормативні акти, а саме – відповідні положення Конституції (Основного закону) Української РСР (1978 р.)³ та низка т. зв. «базових» виборчих законів Української РСР – «Про вибори народних депутатів Української РСР» (27 жовтня 1989)⁴, «Про вибори Президента Української РСР» (5 липня 1991 р.)⁵ та «Про вибори депутатів місцевих Рад Української РСР» (27 жовтня 1989 р.)⁶.

Всі ці нормативні акти з об'єктивних причин дуже скоро зазнали значних змін та доповнень, а в окремих випадках – і цілком нових редакцій. При цьому привертає увагу та обставина, що чи не найбільше таких змін мало місце в правовому регулюванні організації виборів народних депутатів України. Так, Верховна Рада України, яка на початках визначалася як «найвищий орган державної влади України», обиралася у кількості 450 народних депутатів України по виборчих округах із приблизно рівною кількістю виборців. При цьому усі ці виборчі округи були одномандатними і, відповідно, на таких виборах застосовувалася одномандатна

мажоритарна виборча система абсолютної більшості. В такий спосіб, зокрема, було обрано Верховну Раду України першого скликання у 1990 р. Згодом така виборча система була фактично підтверджена виборчим законом 1993 р. (Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 1993 р.)⁷. Вона була також застосована на дострокових виборах народних депутатів України другого скликання у 1994 р.

Однак, вже наступного року після цих дострокових виборів, Конституційним договором (8 червня 1995 р.)⁸ було передбачено проведення у майбутньому виборів народних депутатів України «за змішаною мажоритарно-пропорційною системою» і, відповідно, у 1998 р. в Україні такі парламентські вибори за мажоритарно-пропорційною системою було проведено (Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р.)⁹. Відповідно, 225 народних депутатів обиралися в одномандатних виборчих округах за мажоритарною системою відносної більшості, натомість 225 інших народних депутатів обиралися на основі пропорційного представництва. Згодом, після конституційних змін 2004 р.¹⁰, в Україні відбувся перехід до пропорційної виборчої системи із закритими списками для обрання усього складу парламенту. Нормативною основою для проведення чергових парламентських виборів у 2006 р. за пропорційною виборчою системою став «черговий» Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 7 липня 2005 р.¹¹

Натомість за «наступного» виборчого закону (Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р.)¹² Україна знову повернулася до мажоритарно-пропорційної виборчої системи.

¹ Декларація про державний суверенітет України. Ухвалена Верховною Радою України 16 липня 1990 р. № 55-XII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>.

² Про Концепцію нової Конституції України. Постанова Верховної Ради Української РСР від 19 червня 1991 року № 1213-XII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213-12#Text>.

³ Відомості Верховної Ради УРСР, 1978 р., № 18, ст. 268.

⁴ Відомості Верховної Ради УРСР, 1989 р., додаток до № 45, ст. 626.

⁵ Відомості Верховної Ради УРСР, 1991 р., № 33, ст. 448.

⁶ Відомості Верховної Ради УРСР, 1989 р., № 45, ст. 627.

⁷ Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 48, ст. 455.

⁸ Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 18, ст. 133.

⁹ Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 43, ст. 280.

¹⁰ Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 2, ст. 44.

¹¹ Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 38-39, ст. 449.

¹² Відомості Верховної Ради України, 2012 р., № 10-11, ст. 73.

Саме в такий спосіб відбувалися чергові парламентські вибори 2012 р., а також позачергові вибори до парламенту восьмого та дев'ятого скликань 2014 та 2019 рр. відповідно.

Однак згодом, після ухвалення Виборчого кодексу України (19 грудня 2019 р.)¹³, вибори до Верховної Ради України десятого скликання мали б відбутися за якісно новою пропорційною виборчою системою — з єдиним загальнонаціональним і одночасно двадцятьма сімома регіональними виборчими списками кожної політичної партії — суб'єктів виборчого процесу. Дата таких виборів, як відомо, була передбачена відповідними конституційними приписами — 29 жовтня 2023 р.

На відміну від правового регулювання парламентських виборів, законодавство про вибори Президента України виявилось значно стабільнішим. Спершу Президент України як «найвища посадова особа Української держави і глава виконавчої влади» обирався за одномандатною мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості (відповідний закон 1991 р.)¹⁴. Згодом Закон України «Про вибори Президента України» було викладено у новій редакції (від 24 лютого 1994 р.).

Однак ні цим законом, ні наступним законом від 5 березня 1999 р.¹⁵ сам вид мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості не змінювався на всіх подальших виборах (1994, 1999, 2004, 2010, 2014 та 2019 рр.). Змін хіба що зазнавали конституційні приписи щодо самого статусу Президента країни (від статусу «найвищої посадової особи Української держави і глави виконавчої влади» і до визначення просто як «глави держави»). В той же час, як відомо, останні чергові вибори Президента України мали бути призначені на 31 березня 2024 р. Вони, на відміну від попередніх виборів глави держави, мали б бути організованими та пройти

в порядку, передбаченим Виборчим кодексом України¹⁶.

На початку новітнього етапу державного розвитку України як «органи державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах і селах України» обласні, районні, міські, районні у місті ради народних депутатів обиралися у 1990 р. за подібною виборчою системою (як і Верховна Рада України у 1990 і 1994 рр.) — за системою абсолютної більшості в одномандатних виборчих округах¹⁷. Натомість селищні та сільські ради обиралися за багатомандатними мажоритарними виборчими округами.

Після ухвалення чинної Конституції України (28 червня 1996 р.) на чергових місцевих виборах (т. зв. третього скликання) голови обласних і районних рад більше не обиралися на загальних виборах. Крім того, посади голів сільських, селищних, міських рад трансформувалися у посади відповідно сільських, селищних, міських голів.

Згодом, 14 січня 1998 р. було ухвалено Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»¹⁸. З того часу на чергових місцевих виборах 1998 р. депутати сільських, селищних, міських, районних у місті рад, а також сільські, селищні й міські голови обиралися в одномандатних виборчих округах за мажоритарною виборчою системою відносної більшості. Натомість вибори депутатів обласних і районних рад відбувалися у багатомандатних мажоритарних виборчих округах.

На чергових місцевих виборах місцевих рад 2006 р. правове регулювання здійснювалося Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р.¹⁹ і вибори депутатів сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів продовжували відбуватися за одномандатною виборчою системою

¹³ Відомості Верховної Ради України, 2020 р., № 7, № 8, № 9, ст. 48.

¹⁴ Відомості Верховної Ради УРСР, 1978 р., № 18, ст. 268; Відомості Верховної Ради УРСР, 1991, № 33, ст. 448.

¹⁵ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999 р., № 14, ст. 81.

¹⁶ Відомості Верховної Ради України, 2020 р., № 7, № 8, № 9, ст. 48.

¹⁷ Відомості Верховної Ради УРСР, 1989 р., № 45, ст. 627.

¹⁸ Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 3-4, ст. 15

¹⁹ Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 30-31, ст. 382.

відносної більшості. Однак вибори депутатів міських, районних у містах, районних, обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим уперше відбулися за пропорційною виборчою системою закритого типу.

Пізніше, за Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів» від 10 липня 2010 р.²⁰ проводилися чергові місцеві вибори шостого скликання, характерною особливістю яких було те, що депутати міських, районних у місті, районних, обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим обиралися за мажоритарно-пропорційною виборчою системою.

Чергові місцеві вибори місцевих рад сьомого скликання відбулися у 2015 р. на основі Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р.²¹ з достатньо непростю (фактично пропорційною) системою. Не менш складною виявилися й організація та проведення чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 р.

Все це свідчить про далеко непростий процес становлення та розвитку виборчого законодавства України. Виборчі закони неодноразово змінювалися, зважаючи на особливості політичного бачення розвитку країни президентами держави і парламентською більшістю у Верховній Раді України різних скликань. Так, організація та порядок проведення виборів народних депутатів України в різні часи регулювалися приписами п'яти законів України (1989, 1993, 1997, 2001 та 2011 рр.). Натомість місцеві вибори були предметом регулювання семи законодавчих актів (1989, 1994, 1998 рр. – двічі, 2004, 2010 та 2015 рр.), а порядок проведення виборів Президента України, передбачаючи лише одну виборчу систему, регулювався фактично положеннями двох законів України (1991 та 1999 рр.). Проте найбільші випробування для національного виборчого законодавства настали з початком російської, спочатку гібридної, а потім і повномасштабної війни проти України.

1.2. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ ГІБРИДНОЇ АГРЕСІЇ 2014-2022 рр.

2014 р. видався особливо складним для України. Невдала спроба узурпації влади «регіоналами», вкрай драматичне завершення Революції Гідності, втеча за межі держави Президента В. Януковича, а також майже всіх членів уряду, значної частини народних депутатів та інших високопосадовців найвищого рівня створили непросту з точки зору Конституції ситуацію. Але справжнім ударом для нашої держави стала спершу збройна анексія Криму російською федерацією, а згодом і ситуація в Донецькій та Луганській обл., де за підтримки «східного сусіда» були сформовані сепаратистські терористичні угруповання, що мали яскраво виражену антиукраїнську позицію і зрештою отримали повноцінну підтримку збройних формувань самої росії.

У випадку з президентом-втікачем постало питання забезпечення принципу неперервності влади та забезпечення законної процедури її переходу до визначеної Конституцією України посадової особи – голови Верховної Ради України. 22 лютого 2014 р. Верховна Рада пішла шляхом визнання факту самоусунення В. Януковича від виконання конституційних повноважень, посилячись на те, що дострокове припинення повноважень Президента відбулося з причин, не передбачених ст. 108 Конституції²². За цих умов використання положень ст. 111 Конституції України про усунення Президента в порядку імпічменту не мало змісту і, що не менш важливо, хоч де-юре такий шлях і був допустимим, за непростих політичних обставин (дестабілізація ситуації в АР Крим), затягування процесу ухвалення рішення про покладання на Голову ВРУ виконання обов'язків Президента України згідно зі ст. 112 Конституції²³ могло би виявитися ще більш фатальним для тогочасної держави, котра прагнула віднайти політико-правову рівновагу після непростих подій 2013-2014 рр.

²⁰ Відомості Верховної Ради України», 2010 р., № 35-36, ст. 491.

²¹ Відомості Верховної Ради України», 2015 р., № 3738, ст. 366.

²² Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України: Постанова ВР України № 757-VII від 22 лютого 2014 р. – База даних законодавства України / ВР України, https://ips.ligazakon.net/document/view/t140757?ed=2014_02_22.

²³ Про покладання на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно зі ст. 112 Конституції України: Постанова ВР України № 764-VII від 23 лютого 2014 р. – База даних законодавства України / ВР України, <https://ips.ligazakon.net/document/t140764?an=&ed=&dtm=&le=>

За цих обставин Верховна Рада продовжила своє функціонування і водночас призначила позачергові вибори Президента України на 25 травня 2014 р. Однак вже після ухвалення Постанови ВРУ за № 757-VII з'явилася куди більш суттєва проблема – анексія Криму та розгортання терористичної діяльності проросійськими угрупованнями на територіях Донецької та Луганської обл. Ці трагічні для історії сучасної України події, крім іншого, породили цілу низку небачених до того правових проблем, котрі в т. ч. стосувалися й перспектив проведення уже призначених виборів.

Насамперед варто згадати, що Постановою ЦВК № 265 від 13 квітня 2014 р. було ухвалено рішення про неможливість утворення окружних виборчих комісій з виборів Президента України у територіальних виборчих округах № 1-10 (АР Крим) та 224, 225 (м. Севастополь). Ухвалено таке рішення було на основі факту неподання жодної кандидатури до складу комісій згаданих округів кандидатами на пост Президента України, а також неподання відповідних кандидатур Головою ВР АР Крим, головою Севастопольської міської ради після надходження до них відповідних листів від члена ЦВК, що відповідав за вказані округи.

Крім того, у тексті постанови ЦВК відзначає, що до визначення законом статусу територій Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, встановлення особливостей правового режиму на цих територіях, особливостей діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування в умовах такого режиму, додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема виборчих прав, суспільно-політична ситуація, яка склалася у вказаних регіонах України, не дає можливості державним органам під час організації підготовки та проведення позачергових виборів Президента України 25 травня 2014 р. забезпечити на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя дотримання засадничих принципів реалізації народного волевиявлення. Отже, навіть за умови утворення

окружних виборчих комісій територіальних виборчих округів № 1 – 10, 224, 225 виконання ними визначених Законом повноважень щодо підготовки проведення позачергових виборів Президента України 25 травня 2014 р. в такій ситуації не вбачається можливим²⁴.

Вже за кілька днів, 15 квітня, Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Ст. 8 Закону була присвячена захисту виборчих прав громадян України на тимчасово окупованій території. Зокрема положеннями статті передбачалося, що на такій території під час проведення виборів, всеукраїнського референдуму голосування не організовується та не проводиться. Натомість громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території, створюються умови для вільного волевиявлення на іншій території України. Також на вказаних територіях не проводяться місцеві вибори, референдуми, не здійснюється ведення Державного реєстру виборців.

Важливо розуміти, що обставини, за яких відбувалася підготовка до проведення позачергових виборів Президента України, були вкрай динамічними, тому між дотриманням принципу правової визначеності та забезпеченням дотримання основоположних принципів виборчого процесу, а також безпеки громадян, доводилося вносити зміни до виборчого законодавства безпосередньо під час виборчого процесу. В т. ч. з метою створення належних умов для проведення голосування та вирішення вищезазначеної проблематики Верховною Радою України було ухвалено черговий пакет змін до Закону України «Про вибори Президента України» за 10 днів до дня голосування – 15 травня 2014 р.²⁵. Вказані зміни до Закону передбачали два важливих і нагальних аспекти забезпечення виборчих прав громадян:

- ✓ по-перше, Центральна виборча комісія отримала право у виняткових випадках змінювати місцезнаходження окружних виборчих комісій таким чином, щоб

²⁴ Про неможливість утворення окружних виборчих комісій з виборів Президента України територіальних виборчих округів № 1 – 10, 224, 225 на позачергових виборах Президента України 25 травня 2014 р.: Постанова ЦВК № 265 від 13 квітня 2014 р. – Офіційний сайт ЦВК, <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-nemozhlyvist-utvorennya-okruzhnih-viborchih-komisyi-z-viboriv-prezidenta-ukraini-teritorialnih-viborchih-okrugiv-1-10-224-225-na-pozachergovih-viborah-prezidenta-ukraini-25-travnya-2014.html>.

²⁵ Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» щодо забезпечення належної організації та проведення виборчого процесу: Закон України № 1272-VII від 15 травня 2014 р. – База даних законодавства України / ВР України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1272-18#Text>.

вони могли бути винесені за межі територіального виборчого округу;

- ✓ по-друге, на органи внутрішніх справ був покладений обов'язок забезпечити цілодобову охорону приміщень окружних виборчих комісій, а також охорону при транспортуванні виборчої документації;
- ✓ по-третє, було зменшено мінімально допустимий склад дільничних виборчих комісій задля врегулювання проблеми їхньої недостатньої укомплектованості.

I, нарешті, останній блок змін до виборчого законодавства напередодні позачергових виборів Президента України відзначився новелою про забезпечення права голосу військовослужбовців та осіб начальницького чи рядового складу, які виконують завдання за призначенням у місцях тимчасового перебування їхніх підрозділів на території Донецької та Луганської обл., а також наданням права окружним виборчим комісіям в індивідуальному порядку збільшувати склад дільничних виборчих комісій за наявності такої потреби²⁶.

Також варто згадати, що у багатьох населених пунктах паралельно проводилися президентські та місцеві вибори, а в м. Івано-Франківськ – позачергові вибори Президента України та проміжні вибори народного депутата України. Тож уперше в своїй історії Центральна виборча комісія змушена була одночасно застосовувати норми всіх трьох виборчих законів України: «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» та «Про місцеві вибори»²⁷.

Підсумовуючи досвід перших в історії України виборів, що відбувалися в умовах гібридної війни, варто відзначити наступні аспекти теоретичних та практичних проблем, з якими зіштовхнулася національна правова система:

- ✓ не зважаючи на анексію АР Крим, а також діяльність терористичних угруповань на

території Донецької та Луганської обл., що становили загрозу безпеці проведення виборів, діяльності виборчих комісій на місцях, а також власне ставили під сумнів безпеку самих виборців у день голосування, воєнний стан в Україні не запроваджувався, а органи державної влади в особі Верховної Ради України, Центральної виборчої комісії, Міністерства внутрішніх справ, місцевих адміністрацій зробили все можливе для створення необхідної юридичної, матеріально-технічної бази для проведення виборів, а також забезпечення їхнього безпекового аспекту;

- ✓ Верховній Раді вдалося у доволі стислі терміни, зберігаючи в якості правового базису для проведення виборів вже існуюче законодавство, внести до нього необхідні зміни, котрі дозволили якісно адаптуватися до нових реалій і хоча би частково забезпечити можливість голосування громадянам України, які лишилися на тимчасово окупованих територіях;
- ✓ низка інших проблемних аспектів, як-от: можливість укомплектувати дільничні виборчі комісії на місцях, транспортувати виборчу документацію, а також забезпечити охорону приміщень комісій, охорону їхніх членів та працівників органів ведення Державного реєстру виборців – вирішувалися ситуативно й в індивідуальному порядку. Кореспондуючі цим викликам повноваження були надані відповідно ЦВК та окружним виборчим комісіям.

Загалом же, попри існуючі виклики, позачергові вибори Президента України 25 травня 2014 р. пройшли доволі успішно, із забезпеченням функціонування основних принципів виборчого процесу та напрочуд високою явкою виборців – біля 60% згідно з офіційними даними ЦВК. Разом з тим слід відзначити, що після проведення цих виборів Комісія рекомендувала в подальшому відмовитися від одночасного проведення кількох видів виборів через технічну складність організації голосування з декількох видів виборів

²⁶ Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» щодо забезпечення належної організації та проведення голосування: Закон України № 1276-VII від 20 травня 2014 р. – База даних законодавства України / ВР України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1276-18#Text>.

²⁷ Позачергові вибори Президента України 26 жовтня 2014 року: Інформаційно-аналітичне видання. / М. В. Охендовський, А. Й. Магера, Ж. І. Усенко-Чорна та ін. - К.: ВАІТЕ, 2016. – С. 3.

²⁸ Позачергові вибори Президента України 26 жовтня 2014 року: Інформаційно-аналітичне видання. / М. В. Охендовський,

на одних і тих же дільницях в один і той же день²⁸.

Що ж стосується позачергових парламентських виборів 26 жовтня 2014 р., ситуація також була непростою. З одного боку, вже був врахований досвід та існуюча законодавча база, за якою відбулися президентські вибори 25 травня 2014 р., з іншого – не було створено принципово нового виборчого законодавства, як і не було змінено виборчу систему. Власне, змішана виборча система, котра передбачала розподіл місць у Верховній Раді таким чином, що 225 депутатів обиралися в загальнодержавному багатомандатному окрузі за закритими виборчими списками політичних партій, а інші 225 депутатів – за мажоритарною системою в одномандатних виборчих округах, відіграла роль ключової політико-правової проблеми. Адже, відповідно до положень ст. 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», щонайменше 12 народних обранців ніяк не могли бути обрані до парламенту.

Зрештою, кількість одномандатних виборчих округів, в яких організація та проведення виборів виявилася неможливою, збільшилася до 27 за рахунок 9 округів Донецької та 6 округів Луганської обл.²⁹, на території котрих вже на той момент відбувалися збройні зіткнення Збройних сил України з терористичними угрупованнями та підрозділами армії РФ.

Крім того, вибори, що відбулися у частині округів Донецької та Луганської обл., викликали доволі негативні коментарі з боку громадських організацій та спостерігачів в контексті забезпечення належних виборчих процедур та гарантування виборчих прав громадян. До прикладу, представниками Громадянської мережі ОПОРА було відзначено наступне: «Невизначеність формату роботи виборчих комісій та можливості відкриття дільниць в округах, які частково знаходяться під контролем незаконних збройних

формувань або перебувають у т. зв. прифронтовій зоні, обмежили суб'єктів виборчого процесу в реалізації своїх прав та повноважень»³⁰.

У зв'язку із неpubлічністю діяльності ОВК та неактивною позицією ЦВК щодо окремих аспектів організації голосування в Донецькій та Луганській обл., суб'єкти виборчого процесу не володіли повною інформацією про реальні межі одномандатних виборчих округів, які де-факто були змінені внаслідок військових дій, у т. ч. не було вчасно оприлюднено інформацію про кількість дільниць, на яких можливо забезпечити волевиявлення українських громадян. Така ситуація склалася в ОВО № 45, 52, 53, 59, 60 (Донецька обл.), 106, 107, 112 (Луганська обл.). Це обмежувало можливості кандидатів у здійсненні передвиборчої агітації та/або реалізації інших прав у виборчому процесі. У той же час проведення голосування на невеликій кількості виборчих дільниць в проблемних округах де-факто спричинила значне відхилення від норми кількості виборців в одномандатному окрузі»³¹.

Слід відзначити, що напередодні парламентських виборів було також ухвалено Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», яким нарешті було остаточно врегульовано питання забезпечення права голосу для переселенців всередині країни, кількість яких у зв'язку з описаними подіями 2014 р. обраховувалася сотнями тисяч. Так, відповідно до звіту Управління Верховного комісара ООН з прав людини станом на кінець жовтня 2014 р., кількість осіб, що отримали офіційно статус ВПО, сягнула 436 тис. і активно зростала щодня (приріст складав до 2 000 осіб, що отримували цей статус, на день)³². Спосіб був обраний найбільш простий та очевидний – надання можливості ВПО скористатися правом на тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси, щоправда, на той момент процедура була не найбільш простою з точки зору бюрократії, що відвернуло бажання проголосувати у значній частині електорального корпусу з-поміж ВПО.

А. Й. Магера, Ж. І. Усенко-Чорна та ін. - К.: ВАІТЕ, 2016. – С. 4.

²⁹ Вибори-2014: статистичні відомості. Вісник Центральної виборчої комісії / за заг. ред. Я.В. Середа, А.Й. Магера / К.: № 3 (30), грудень 2014. – С. 45-47, 54.

³⁰ Проміжні підсумки результатів спостереження Громадянської мережі ОПОРА щодо перебігу дня голосування. Віталій Хорунжий. Матеріал від 27 жовтня 2014 р., <https://www.oporaua.org/vyborj/7249-promizhni-pidsumky-rezultativ-sposterezhenija-gromadjanskoji-merezhi-opora-shchodo-perebigu-dnja-golosuvannja-7092>.

³¹ Там само.

³² The 7th OHCHR Report on Situation with Human Rights in Ukraine. 15 November 2014. – p. 24.

Тим не менш, вибори 2014 р. стали випробуванням, з яким Україні вдалося впоратися і зробити надалі необхідні політичні й правові висновки, що з часом були втілені у законодавстві.

У 2015 р. в Україні було проведено чергові місцеві, а також перші (у зв'язку з утворенням нових місцевих рад після створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ)) місцеві вибори за новим Законом України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. Як і раніше, в індивідуальному порядку ЦВК, з урахуванням норм законодавства, ухвалювала рішення про неможливість проведення виборів в окремих частинах Донецької, Луганської обл. та на території АР Крим, м. Севастополь³³. Хоча ці вибори й відзначилися низкою новел завдяки новому законодавству, однак в контексті ситуації з гібридною війною росії проти України й проблемними аспектами проведення якихось суттєвих процедурних трансформацій в організації волевиявлення громадян не відбулося.

До наступних загальнонаціональних виборів, що відбувалися у 2019 р., держава була підготовлена вже значно краще. Зокрема, крім раніше згаданого Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», нормативна база, що стосувалася проведення виборів, була доповнена Законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», Указом Президента України «Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях».

Завдяки вище перерахованим актам законодавства територіальна організація виборів стала більш чіткою, зрозумілою та

передбачуваною. Цього разу проведення голосування в межах конкретних територіальних виборчих округів, а також на частинах їх територій залежало безпосередньо від ситуації на місцях, контрольованої військово-цивільними адміністраціями. Власне, на основі згаданого Указу Президента, а також листів Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій – обласних військово-цивільних адміністрацій разом з доданими до них висновками, Центральна виборча комісія під час перебігу виборчого процесу з чергових виборів Президента України 31 березня 2019 р., позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 р. ухвалювала рішення щодо неможливості організації та проведення голосування у 26 територіальних (одномандатних) виборчих округах та частині територій ще 11 виборчих округів³⁴.

Втім, через те, що навіть за п'ять років не відбулося необхідних змін виборчої системи та територіального перерозподілу виборчих округів, питання представництва інтересів частини громадян, а також суто процедурна можливість обрати Раду в повному складі, у кількості 450 депутатів, залишалися поза увагою. Щодо останнього питання критичну думку також висловили представники Місії БДІПЛ в остаточному звіті за результатами спостереження за позачерговими виборами народних депутатів України 21 липня 2019 р. Крім іншого, у звіті вказується, що відповідно до п. І.2.2.V та VII Кодексу належної практики «З метою гарантування рівних виборчих можливостей, розподіл місць має переглядатись принаймні раз на десять років, бажано, не під час проведення виборів»³⁵. Також зазначається, що «...в разі перегляду меж виборчих округів – відповідно до вимог одномандатної системи – це повинно здійснюватися: неупереджено; без завдання шкоди національним меншинам; з урахуванням думки комісії, більшість членів якої є незалежними; така комісія повинна мати у своєму складі географа, соціолога та урівноважену кількість представників

³³ Про кількість територіальних, одномандатних виборчих округів, що утворюються обласними, районними, міськими, районними у містах (у містах, де утворені районні у місті ради), сільськими, селищними виборчими комісіями для організації виборів депутатів місцевих рад при проведенні чергових та перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року: Постанова ЦВК № 216 від 3 вересня 2015 р. – Офіційний сайт ЦВК, <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-kilkist-teritorialnih-odnomandatnih-viborchih-okrugiv-shho-utvoryuyutsya-oblasnimi-rayonnimi-miskimi-rayonnimi-u-mistah-de-utvoreni-rayonni-u-misti-radi-silskimi-selishhnimi-viborchimi.html>.

³⁴ Вибори Президента України 31 березня 2019 року. Аналітичний звіт. Центральна виборча комісія, <https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/2019-VPU-ua-Analytical-report.pdf>; Вибори народних депутатів України 21 липня 2019 року. Аналітичний звіт. Центральна виборча комісія, <https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/2019-NDU-ua-Analytical-report.pdf>.

³⁵ Україна. Позачергові вибори народних депутатів 21 липня 2019 року. Остаточний звіт Місії БДІПЛ зі спостереження за виборами. Варшава, 2019. – С. 7.

партій та, за потреби, представників національних меншин»³⁶.

При цьому і президентські, і парламентські вибори 2019 р. в цілому були доволі високо оцінені міжнародними спостерігачами, хоча Україна вчергове отримала цілу низку вагомих рекомендацій від ОБСЄ, зокрема щодо необхідності реформування і кодифікації виборчого законодавства.

Нарешті, наприкінці 2019 р. вже новою Верховною Радою IX скликання було ухвалено Виборчий кодекс, що став доволі вагомим кроком уперед для національного законодавства про вибори в цілому. Серед численних новел найбільш примітною стала нова виборча система для виборів народних депутатів України — пропорційна, з відкритими списками та квотою, що передбачає голосування як за загальнодержавний виборчі списки партій, так і за регіональні.

Щоправда, випробувати цю багатоступеневу виборчу систему на практиці так і не встигли, адже розпочалася повномасштабна війна росії проти України, і чергові вибори до ВР України поки де-факто відкладені на невизначений строк. Нарешті був якісно спрощений порядок зміни виборчої адреси для громадян України — відтепер з'явилася можливість «прив'язати» виборчу адресу до адреси фактичного місця проживання, а всі необхідні процедури здійснювати не лише через відвідування органів ведення Державного реєстру виборців, але й онлайн, використовуючи кваліфікований електронний підпис.

Підсумовуючи досвід нашої держави у питанні реалізації виборчого законодавства в умовах російської гібридної війни 2014–2022 рр., варто вказати на таке:

- ✓ у розрізі виборів постала необхідність перегляду територіального розподілу виборчих округів, однак вирішення цієї проблематики є виключно адаптивним та має ситуативний характер, оскільки проведення повноцінної трансформації підходу до такого поділу в умовах окупації низки територій країни не є можливим;
- ✓ питання забезпечення виборчих прав громадян було частково вирішене за рахунок надання права подавати голос

на загальнонаціональних виборах на виборчих дільницях, що винесені на підконтрольні Україні території, однак цей підхід містить низку вразливих аспектів і є доволі відносним шляхом вирішення проблеми;

- ✓ внутрішньо переміщені особи також отримали можливість голосувати за місцем свого перебування, змінювати місце голосування без зміни виборчої адреси — в цьому розрізі низка законодавчих спрощень відповідних процедур зіграла доволі позитивну роль на шляху до забезпечення можливості громадян реалізовувати свої виборчі права;
- ✓ безпековий аспект виборчого процесу став однією з ключових умов забезпечення можливості організації та проведення виборів у цілому, затьмаривши більш звичні та «повсякденні» виклики, пов'язані з доволі типовими порушеннями виборчого законодавства, що так чи інакше мали місце на всіх без винятку виборах в історії нашої держави;
- ✓ запорукою реалізації народного волевиявлення у найбільш якісний спосіб стала гнучкість законотворців, яка, зрештою, зіграла на користь безпосередньої демократії в Україні. Незважаючи на складні умови, досі вдавалося забезпечувати належне функціонування демократичних механізмів зміни влади в Україні.

1.3. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРИПИСИ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2024 р. в Україні мав би бути роком виборів — президентських та парламентських, але вже третій рік на теренах нашої держави триває повномасштабна війна. З 24 лютого 2022 р. в країні діє правовий режим воєнного стану, введений Указом Президента України й затверджений відповідним Законом України за рішенням Верховної Ради на основі положень п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України, а також Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Відтоді й досі з певною періодичністю (спершу — 30 діб, а починаючи з серпня 2022 р. — 90 діб) Верховна Рада України Законом затверджує Указ Президента

³⁶ Україна. Позачергові вибори народних депутатів 21 липня 2019 року. Остаточний звіт Місії БДПЛ зі спостереження за виборами. Варшава, 2019. — С. 7.

України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні».

При цьому слід відзначити, що ані Конституція, ані Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не містять темпоральних обмежень для дії указу про введення воєнного стану, однак зі змісту статей 6, 7 згаданого Закону вбачається, що строк введення воєнного стану є обов'язковою складовою такого указу. Власне, у зв'язку з цим Президент разом з парламентом з певною періодичністю просто подовжують строк дії воєнного стану в умовах триваючої війни.

Варто також відзначити, що Конституцією України, а саме п. 19 ч. 1 ст. 106 передбачається процедура оголошення стану війни за поданням Президента України. Положення про оголошення стану війни також містяться у ст. 4 Закону України «Про оборону України», там само міститься ще один цікавий конструкт — воєнний час, що, відповідно до положень згаданої статті, настає з моменту оголошення стану війни чи фактичного початку воєнних дій. У національному законодавстві не міститься жодних дефініцій для термінів «воєнний час» та «стан війни», а також не передбачається механізму реалізації конституційного права Президента України робити подання до ВР України про оголошення стану війни.

Натомість у перший день повномасштабної війни проти російського агресора Президентом України було внесено на розгляд Ради Законопроект про оголошення стану війни за № 7114. Цей законопроект не був розглянутий, а згодом взагалі зник з офіційного сайту Верховної Ради, збереглися лише його згадки та інформація з web-архіву, котра слугує єдиним наразі підтвердженням існування такого³⁷.

Однак єдине, про що свідчить усе зазначене напевне — це відсутність інструментів реалізації механізму оголошення стану війни в Україні. Тож основним галузевим законом, що регулює умови життєдіяльності держави в нинішніх умовах, залишається Закон України «Про правовий режим воєнного стану», а сам воєнний стан — безальтернативним шляхом забезпечення функціонування державно-владних інституцій в умовах агресії проти

України. При цьому маємо всі підстави розглядати такий період у якості «воєнного часу», адже фактичний початок війни в Україні відбувся якщо не навесні 2014 р., то в усякому разі — 24 лютого 2022 р.

З огляду на всі вищезазначені обставини, а також на той факт, що передбачені Конституцією строки повноважень Президента (21 травня 2024 р.) і Верховної Ради (вибори мали би відбуватися відповідно до положень ст. 77 Конституції України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень ВР, себто 2023 р.; а вплив строку повноважень Ради, передбачений ст. 76 Основного Закону — 30 серпня 2024 р.) де-юре вже скінчилися, але при цьому в країні триває війна, і має бути забезпечений принцип безперервності влади, дилема про можливість чи неможливість проведення виборів криється в площині конституціоналізму.

З точки зору Конституції Президент виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України. Перелік підстав для дострокового припинення повноважень Президента є вичерпним і передбачений у ст. 108 Основного Закону. Іншою причиною для усунення Президента України з поста є його імпідмент у зв'язку з вчиненням державної зради або іншого злочину. За умови дострокового припинення повноважень Президента на період до обрання і вступу на пост нового Президента України його обов'язки виконуються Головою Верховної Ради. Незважаючи на те, що Конституцією передбачений 5-річний строк повноважень глави держави, норми Основного Закону спрямовані на забезпечення принципу континуїтету (безперервності влади), що вбачається з наведених вище норм.

Інший аспект розглядуваного питання стосується власне прав та свобод, гарантованих Конституцією громадянам України. Так, відповідно до ст. 64 Конституції маємо вичерпний перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану. Втім, до них не належать політичні права, гарантовані Основним Законом, у т. ч. й передбачені ст. 38 Конституції право громадян на участь в управлінні державними справами, референдумах, а також

³⁷ Проект Закону про оголошення стану війни. — ВРУ, https://web.archive.org/web/20220413044605/http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73873.

право обирати та бути обраним до органів державної влади й місцевого самоврядування.

Водночас ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає особливості змістового наповнення Указу Президента України про введення воєнного стану, зокрема п. 5 ч. 1 зазначеної статті вказує на те, що указ має містити вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Сам Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» у п. 3 містить формулювання наступного характеру: «У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені ст. 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану»³⁸.

Виходячи з наведеного, можна констатувати, що де-юре введені обмеження політичних прав громадян в умовах воєнного стану є такими, що не суперечать нормам Основного Закону.

Наступний важливий аспект — пряма пересторога щодо неприпустимості припинення повноважень органів державної влади в умовах воєнного стану, котра міститься у ч. 1 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Зі змісту вказаної норми випливає, що в період дії відповідного правового режиму не можуть бути припинені повноваження Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Національного банку, Уповноваженого ВР з прав людини, судів та низки спеціалізованих правоохоронних, розвідувальних, контррозвідувальних органів.

Нарешті положення, котрі стосуються самих виборів і містяться у ст. 19 Закону

України «Про правовий режим воєнного стану», однозначно вводять заборону щодо, крім іншого, внесення змін до Конституції України, проведення виборів усіх рівнів, а також референдумів. Аналогічну, але вже опосередковану пересторогу передбачено також у ст. 20 Виборчого кодексу України, де зазначається, що 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 їхнього 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 їхнє призначення, про початок відповідного виборчого процесу оголошує Центральна виборча комісія не пізніше місяця з дня припинення або скасування воєнного або надзвичайного стану.

Щоправда, має місце правова колізія між положеннями Виборчого кодексу та Закону України «Про правовий режим воєнного стану», адже останній відводить 90-денний строк (замість місяця за Виборчим кодексом) для призначення початку виборчого процесу відповідних виборів з моменту завершення періоду, на який було введено воєнний стан.

Разом маємо наступні правові обставини:

- ✓ введені обмеження політичних прав на час дії правового режиму воєнного стану, котрі не суперечать Конституції;
- ✓ передбачена Законом заборона на проведення виборів усіх рівнів;
- ✓ існують правові запобіжники, котрі гарантують необхідні інструменти для пролонгації строків повноважень виборчих органів державної влади в умовах надзвичайного та воєнного стану на весь час дії такого стану та передбачений законом час після завершення відповідного стану, необхідний для призначення та проведення виборів, встановлення їхніх результатів та набуття повноважень новообраними органами.

При цьому теоретична можливість створення законодавства, яке би дозволило

³⁸ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 р. — Офіційний сайт Президента України, <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

проведення виборів у нинішній ситуації все ж існує. На відміну від Основного Закону, заборон щодо внесення змін до інших нормативно-правових актів під час воєнного стану немає. Нарешті, Указ Президента України, яким було введено воєнний стан, лише допускає, але не містить імперативної й однозначної норми про обмеження усіх згаданих в ньому прав та свобод, гарантованих переліченими в п. 3 Указу статтями Конституції України.

Тож альтернативою поточним політико-правовим обставинам теоретично могла би стати діяльність законотворців щодо розробки та подальшого внесення Верховною Радою змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Виборчого кодексу України. Тут варто зазначити, що з урахуванням реалій сьогодення єдиною причиною ініціації подібного процесу може стати питання легітимації діючої влади в очах суспільства, яке з огляду на наведені вище аргументи носитиме виключно політичний характер.

Також варто відзначити, що хоч питання легітимації й може бути предметом

суспільного дискурсу, юридичне забезпечення процедур, котрі мають бути дотримані під час виборчого процесу, де-факто є неможливим, адже гарантування реалізації виборчих прав громадян, дотримання засад виборчого процесу стає не просто вкрай складним, але скоріше нереалістичним завданням в умовах, котрі склалися сьогодні на території держави.

Єдиним можливим і найбільш адекватним відносно обставин вирішенням питання мало би стати напрацювання концептуальних положень, а згодом і конкретних законодавчих змін для проведення повоєнних виборів, адже нинішнє виборче законодавство не є адаптованим для викликів, що постануть перед державою в процесі проведення перших виборів опісля настання миру. Більше того, якщо не почати процес адаптації заздалегідь, навряд чи вдасться організувати та провести виборчий процес раніше, аніж за рік після завершення війни, що, вочевидь, створить додаткові ризики для діючої влади й хиткої повоєнної стабільності в країні загалом.

ЗБЕРЕЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ В УМОВАХ ТИМЧАСОВОГО НЕПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ВОЄННОГО СТАНУ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ

У зв'язку з російською військовою агресією проти України в нашій державі з 24 лютого 2022 р. запроваджено воєнний стан³⁹, тривалість якого періодично продовжується кожних наступних дев'яносто діб⁴⁰. Введенню воєнного стану в Україні, як відомо, передувало відповідне звернення Ради національної безпеки і оборони України; натомість юридичною підставою стали конкретні приписи як Основного Закону держави⁴¹, так і Закону України «Про правовий режим воєнного стану»⁴².

Саме, на підставі останніх, в Указі Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 р. «Про введення воєнного стану в Україні» зазначено, що військовому командуванню⁴³ разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування обов'язково треба запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим

воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

При цьому у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені ст. 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Звідси Уряду (КМУ) невідкладно було приписано: 1) ввести в дію план запровадження та забезпечення

³⁹ Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 р., <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

⁴⁰ Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні». Закон України від 23 липня 2024 р. № 3891-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3891-20#Text>.

⁴¹ Конституція України (п. 20 ч. 1 ст. 106), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

⁴² Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 27 липня 2024 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

⁴³ Генеральному штабу Збройних сил України, Командуванню об'єднаних сил Збройних сил України, командуванням видів, окремих родів військ (сил) Збройних сил України, управлінням оперативних командувань, командирам військових з'єднань, частин Збройних сил України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України. Там само.

заходів правового режиму воєнного стану в Україні; 2) забезпечити фінансування та вжити в межах повноважень інших заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території України. Одночасно Державній службі України з надзвичайних ситуацій невідкладно, разом з обласними, Київською міською державними адміністраціями, іншими державними органами, установами, підприємствами, організаціями всіх форм власності було доручено привести єдину державну систему цивільного захисту, її функціональні та територіальні підсистеми у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період.

Своєю чергою, обласним, Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Паралельно із цими заходами Міністерству закордонних справ України доручалося забезпечити інформування в установленому порядку Генерального секретаря ООН та офіційних осіб іноземних держав про введення в Україні воєнного стану, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права та про межі цих відхилень і причини ухвалення такого рішення⁴⁴.

В той же самий час введення в Україні воєнного стану, окрім вище перерахованих необхідних в таких ситуаціях заходів політико-правового та організаційно-оборонного характеру (включно із вимушеним тимчасовим обмеженням окремих конституційних прав та свобод людини і громадянина), **жодним чином не означало зміни базових «конституційних характеристик» держави** закріплених в ст. 1 Основного Закону нашої країни, та, відповідно, деталізованих в положеннях конституційних приписів ст. 3, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 75, 102, 113, 140, 147 тощо.

Останнє, зокрема, має безпосереднє відношення до конституційного припису про демократичний характер нашої держави (ст. 1 Конституції України), що навіть в умовах воєнного стану буквально означає не тільки збереження її «демократичної сутності», а й (за можливості) підтримання/забезпечення також і її демократичного розвитку.

Звідси системний аналіз конституційних приписів означає, як мінімум, те, що і збереження «демократичної сутності» Української держави, і (за можливості з огляду на воєнний стан) підтримання (забезпечення) її демократичного розвитку буде не повним без належного дотримання конституційних приписів про те, що в Україні й надалі саме людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека повинні визнати найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їхні гарантії мають і надалі визначати зміст і спрямованість діяльності держави.

При цьому саме держава (в найширшому розумінні останньої) повинна відповідати, насамперед перед своїми громадянами, за свою діяльність, а забезпечення прав і свобод людини й надалі має залишатися головним її конституційним обов'язком (ст. 3 Конституції України). Український народ як єдине джерело влади в державі й надалі залишається також і єдиним носієм її суверенітету, здійснюючи при цьому свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України).

Сама ж державна влада в Україні як така (оскільки інше не визначено нормативно на період воєнного стану), повинна здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову з чітким дотриманням припису про те, що органи останніх своїх повноваження здійснюють виключно у встановлених Конституцією України межах та відповідно до законів України (ст. 6 Конституції України). В свою чергу, місцеве самоврядування (в широкому своєму розумінні, як невід'ємна конституційна складова публічної влади) має не тільки формально визнаватись державою (а отже, і всіма її органами та посадовими особами), а й гарантуватись усією «державною машиною» (ст. 7 Конституції України).

При цьому всьому надзвичайно важливою була і залишається (зокрема, і в умовах воєнного стану) потреба у неухильному та постійному дотриманні конституційного припису забезпечення найвищої юридичної сили Основного Закону держави (Конституції України) і, відповідно, ухвалення будь-яких інших нормативно-правових актів виключно на основі Конституції України та відповідно до неї.

Важливим також є дотримання правила щодо прямої дії норм Конституції України, гарантування суб'єктивного права кожного на звернення до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України як такої (ст. 7 Конституції України)⁴⁵.

В умовах воєнного стану, зрештою, як і в будь-яких інших екстраординарних обставинах, надзвичайно важливим є також максимальне забезпечення легітимності функціонування органів та посадових осіб публічної влади, особливо її найвищого державного рівня (парламенту, уряду, глави держави).

Водночас для реалізації завдань збереження демократичного характеру держави і забезпечення (за можливості) її демократичного розвитку в умовах тимчасового непроведення виборів (через запровадження в країні воєнного стану) важливим є не лише належне дотримання відповідних конституційних приписів, а й максимальне посилення ролі базових політико-правових інститутів національного механізму демократичного розвитку країни.

⁴⁴ Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 р., <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

⁴⁵ Конституція України (п. 20 ч. 1 ст. 106), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.



II. ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ ПІСЛЯ ЗАКІНЧЕННЯ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

2.1. ВИКЛИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ДЕРЖАВНИМ РЕЄСТРОМ ВИБОРЦІВ

Внаслідок повномасштабного збройного вторгнення РФ в Україну для Державного реєстру виборців постали дуже серйозні виклики. Як відомо, Державний реєстр виборців – автоматизована інформаційно-комунікаційна система, призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу

відповідно до ст. 70 Конституції України¹. Центральна виборча комісія як розпорядник цього Реєстру очолює систему органів Державного реєстру виборців. До органів Державного реєстру виборців також відносяться регіональні органи адміністрування – на проміжному рівні та органи введення – на нижньому рівні системи органів Реєстру.

Передбачається, що у майбутньому Центральна виборча комісія своєю постановою утворить регіональні та територіальні представництва Комісії як відповідно

¹ Ст. 1 Закону України «Про Державний реєстр виборців» // Відомості Верховної Ради України, 2007, № 20, ст. 282.

органи адміністрування та органи ведення Державного реєстру виборців². Однак за майже п'ять років існування Виборчого кодексу України ідея утворення регіональних та територіальних представництв ЦВК залишається нереалізованою. Головним чином – через відсутність фінансування, бо починаючи з 2020 р. жодний закон про Державний бюджет України не передбачав для цього видатків. Тому питання терміну введення в дію відповідних положень залишається відкритим і вимагає прискіпливої уваги двох вищих органів державної влади – Кабінету Міністрів України, якому належить монополія конституційна прерогатива щодо подання до парламенту Законопроєкту про Державний бюджет України, та Верховної Ради України як законодавця.

Відтак досі продовжує залишатися чинною система органів Державного реєстру виборців, за якою органи адміністрування Реєстру функціонують при обласних та Київській міській державних адміністраціях, а органи ведення Реєстру – при районних державних адміністраціях, районних у м. Києві державних адміністраціях та виконавчих органах місцевого самоврядування.

Необхідно відзначити, що у день повномасштабного вторгнення рф на територію України та введення воєнного стану в Україні Центральна виборча комісія постановою № 61 від 24 лютого 2022 р.³ тимчасово припинила функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» на час дії воєнного стану та закрила доступ до бази персональних даних Реєстру. Комісія мотивувала це необхідністю захисту цілісності бази даних Реєстру, забезпечення захисту персональних даних, що зберігається у базі даних Реєстру, його захисту від несанкціонованого доступу, незаконного використання, незаконного копіювання, спотворення, знищення даних Реєстру, забезпечення кіберзахисту автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи Реєстру. Періодичне поновлення баз даних Державного реєстру виборців не відбувалося на період з 24 лютого 2022 р. до листопада 2023 р. (включно).

22 грудня 2023 р. Центральна виборча комісія ухвалила постанову № 83⁴. На підставі цієї постанови було відновлене функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» у частині періодичної актуалізації (періодичного поновлення) бази даних Державного реєстру виборців. Зокрема, органам ведення Державного реєстру виборців (крім тих, що тимчасово не здійснюють ведення Державного реєстру виборців через бойові дії на відповідній території або її тимчасову окупацію рф) було постановлено завдання відновити періодичне поновлення бази даних Державного реєстру виборців, а також протягом шести місяців з дня ухвалення цієї постанови – забезпечити опрацювання відомостей періодичного поновлення Державного реєстру виборців, поданих органами, закладами, установами, посадовими особами органів місцевого самоврядування відповідно до ст. 22 Закону України «Про Державний реєстр виборців» – за період з лютого 2022 р. до листопада 2023 р. (включно).

Як і в ситуації після окупації Автономної Республіки Крим та м. Севастополя у 2014 р., так і на поточний момент виникла практична необхідність вирішення питання актуалізації баз даних Державного реєстру виборців щодо виборців, виборча адреса яких знаходиться на окупованих територіях, зокрема після 24 лютого 2022 р.

Відтак п. 5 постанови Центральної виборчої комісії № 83 від 22 грудня 2023 р. встановлено, що актуалізація бази даних Державного реєстру виборців стосовно записів про виборців, виборча адреса яких відноситься до території, на яку поширюються повноваження органу ведення Державного реєстру виборців, що тимчасово не здійснює ведення Державного реєстру виборців через бойові дії на відповідній території або її тимчасову окупацію рф, проводиться згідно з постановами Центральної виборчої комісії від 29 квітня 2014 р. № 415 «Про Порядок доступу до записів Державного реєстру виборців про виборців, виборча адреса яких відноситься до території Автономної

² Пункт 1 розділу XXXXII Виборчого кодексу України // Відомості Верховної Ради України, 2020, № 7, № 8, № 9, ст. 48.

³ Про тимчасове припинення функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» на час дії воєнного стану. Постанова від 24 лютого 2022 р. № 61, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0061359-22#Text>.

⁴ Про деякі питання часткового відновлення функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» Постанова від 22 грудня 2023 р. № 83, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0083359-23#Text>.

Республіки Крим, міста Севастополя, а також актуалізації цих записів»⁵ та № 97 від 2 червня 2020 р. «Про Порядок актуалізації бази даних Державного реєстру виборців стосовно записів про виборців, виборча адреса яких відноситься до території, на яку поширюються повноваження органу ведення Державного реєстру виборців, що тимчасово не здійснює ведення Державного реєстру виборців»⁶.

Протягом поточного 2024 р. Центральна виборча комісія ухвалила низку постанов щодо забезпечення доступу визначених законами України органів державної влади до бази даних Державного реєстру виборців. Так, унормовано доступ до баз даних Державного реєстру виборців Державному бюро розслідувань⁷ та Національному агентству з питань запобігання корупції⁸.

На підставі положень Закону України «Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів»⁹ Центральна виборча комісія постановою № 45 від 16 липня 2024 р.¹⁰ затвердила Порядок електронної інформаційної взаємодії Центральної виборчої комісії та Міністерства оборони України для формування бази даних Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів, а також встановила форму акта приймання-передачі відомостей Державного реєстру виборців для формування бази даних Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів.

Очевидно, що постанови Центральної виборчої комісії № 16 від 7 березня 2024 р., № 36 від 3 червня 2024 р. та № 45 від 16 липня 2024 р. мають за мету не лише забезпечення доступу відповідно Державному бюро розслідувань, Національному агентству з питань запобігання корупції та Міністерству оборони України до баз даних Державного реєстру виборців, але й гарантування захищеності Реєстру, що є однією з основних засад ведення Державного реєстру виборців¹¹.

Постановою Центральної виборчої комісії № 54 від 20 вересня 2024 р.¹² функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» відновлено у частині обліку виборчих дільниць, що існують на постійній основі. Поява цієї постанови обумовлена низкою фактів та обставин. Так, констатовано, що виявлено понад 11,5 млн випадків зміни виборчої адреси виборців, що становить понад 33% записів про виборців у базі даних Реєстру. Також встановлено близько 33 тис. випадків перейменування та понад 3 тис. — найменування нових вулиць (проспектів, бульварів, площ, провулків, кварталів, кутків тощо). Крім того, під час обробки відомостей періодичного поновлення виявлено майже 87 тис. нових житлових будинків, яким присвоєно номери і які не віднесено до меж жодної виборчої дільниці, утвореної на постійній основі.

За наявною в Центральній виборчій комісії інформацією, на сьогодні зруйновано або пошкоджено понад 7,5 тис. приміщень для

⁵ Про Порядок доступу до записів Державного реєстру виборців про виборців, виборча адреса яких відноситься до території Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, а також актуалізації цих записів. Постанова від 29 квітня 2014 р. № 415, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0415359-14#Text>.

⁶ Про Порядок актуалізації бази даних Державного реєстру виборців стосовно записів про виборців, виборча адреса яких відноситься до території, на яку поширюються повноваження органу ведення Державного реєстру виборців, що тимчасово не здійснює ведення Державного реєстру виборців. Постанова від 2 червня 2020 р. № 97, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0097359-20#Text>.

⁷ Про забезпечення доступу Державного бюро розслідувань до бази даних Державного реєстру виборців». Постанова від 7 березня 2024 р. № 16, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0016359-24#Text>.

⁸ Про забезпечення доступу Національного агентства з питань запобігання корупції до бази даних Державного реєстру виборців. Постанова від 3 червня 2024 р. № 36, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0036359-24#Text>.

⁹ Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 18, ст. 217.

¹⁰ Про Порядок електронної інформаційної взаємодії Центральної виборчої комісії та Міністерства оборони України для формування бази даних Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0045359-24#Text>.

¹¹ Пункт 9 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Державний реєстр виборців».

¹² Про відновлення функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» у частині обліку виборчих дільниць, які існують на постійній основі. Постанова від 20 вересня 2024 р. № 54, <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-vidnovlennya-funktsionuvannya-avtomatizovanoi-informatsiynoi-sistemi-derzhavniy-reiestr-vibortsiv-u-chastini-obliku-viborchih-dilnits-yaki-isnyuyut-na-postiyniy-osnovi.html>.

голосування та/або приміщень дільничних виборчих комісій.

Разом з тим з набранням чинності 7 вересня 2023 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою Автономної Республіки Крим» набрали чинності деякі положення Постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів»¹³, що стосуються утворення та ліквідації районів в Автономній Республіці Крим, та введено в дію Постанову Верховної Ради України від 12 травня 2016 р. № 1352-VIII «Про перейменування окремих населених пунктів та районів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»¹⁴.

Крім того, 26 січня 2024 р. набрав чинності Закон України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», яким визначено види населених пунктів, зокрема встановлено, що населені пункти, які до дня набрання чинності вказаним Законом були віднесені до категорії міст республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного, районного значення, з дня набрання чинності цим Законом належать до категорії міст. Водночас до категорії селищ зазначеним Законом віднесено населені пункти, які до набрання ним чинності мали статус селищ міського типу.

Відтак інформація щодо близько 14 тис. виборчих дільниць, утворених на постійній основі, що становить 43% загальної кількості постійних виборчих дільниць, які обліковуються в Реєстрі, об'єктивно потребує актуалізації.

Враховуючи зазначені обставини, Центральна виборча комісія п. 2 Постанови № 54 від 20 вересня 2024 р. зобов'язала районні військові адміністрації, районні у м. Києві державні адміністрації, виконавчі комітети міських рад міст, які раніше були віднесені до категорії міст обласного значення, крім тих, що тимчасово не здійснюють свої повноваження через бойові дії на відповідній території або її тимчасову окупацію рф, протягом трьох місяців з дня ухвалення цієї постанови забезпечити надання органам

ведення Державного реєстру виборців відомостей, а також документів (копій документів), необхідних для формування подань, передбачених 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 від 25 червня 2020 р. № 116. Отже, необхідні дії мають бути вчинені до 20 грудня 2024 р.

Пунктом 3 Постанови № 54 від 20 вересня 2024 р. органам ведення Державного реєстру виборців (крім тих, що тимчасово не здійснюють ведення Державного реєстру виборців через бойові дії на відповідній території або її тимчасову окупацію рф) з використанням програмних засобів автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» доручено поновити формування подань, передбачених 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 від 25 червня 2020 р. № 116.

Вбачається, що серед основних викликів для Державного реєстру виборців у найближчий післявоєнний період будуть такі чинники:

1) своєчасність та достовірність оновлення бази даних щодо мільйонів виборців, в першу чергу – внутрішньо переміщених осіб та біженців;

2) якість наданої інформації від державних органів та органів місцевого самоврядування для цілей періодичного поновлення баз даних Реєстру, а також в частині необхідних змін щодо постійно діючих виборчих дільниць;

3) відсутність належного кадрового забезпечення органів Реєстру, відсутність належних приміщень, питання наявності необхідних оптоволоконних ліній та їхня захищеність.

Варто наголосити, що рятуючись від війни, внутрішньо переміщені особи далеко не завжди реєструють або ж несвоєчасно

¹³ Відомості Верховної Ради України, 2020 р., № 33, ст. 235.

¹⁴ Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 23, ст. 478.

реєструють своє нове місце проживання у нових територіальних громадах. Внаслідок наявності анахронічних положень чинного житлового законодавства радянського періоду наймачі житлових приміщень (квартир) державної та комунальної власності неохоче погоджуються реєструвати внутрішньо переміщених осіб за своєю адресою, небезпідставно побоюючись потенційних правових ризиків, зокрема в аспекті подальшої приватизації житла.

Крім того, традиційно низьким є відсоток перебування громадян України на консульських обліку у дипломатичних та консульських установах за кордоном. Звісно, відмова громадян України реєструватися на консульському обліку за кордоном не тягне за собою серйозних правових наслідків, наприклад, не є та не може бути підставою для припинення громадянства України. Однак відсутність перебування на консульському обліку за кордоном обумовлює появу певних труднощів не лише для отримання консульського захисту, але й для вчинення певних дій правового характеру (посвідчення документів, отримання актів, що стосуються актів реєстрації цивільного стану).

Мотиви подібної поведінки виборців можуть бути різними — від надуманих податкових, соціальних чи військово-облікових, до чинників особистого характеру, викликаних низьким рівнем власної правової свідомості, недбалістю. Як наслідок, виборча адреса таких виборців вважатиметься на окупованих територіях, тобто не є актуальною та достовірною щодо подальшого складання списків виборців в конкретних виборчих дільницях для цілей першого післявоєнного виборчого процесу.

За ст. 22 Закону України «Про Державний реєстр виборців» на низку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб покладається обов'язок надання необхідної періодичної (щомісячної) інформації стосовно виборців.

Особливим викликом для Реєстру є питання поновлення необхідних відомостей про громадян, які в силу різних життєвих причин та обставин проживають або перебувають на окупованих територіях чи на території держави-агресора (російської федерації). Ідеться, зокрема, про відомості

щодо зміни імені та прізвища виборців, фактів народження і смерті громадян України. У зв'язку з цим залишається актуальним механізм легалізації документів, виданих (окупаційними) органами публічної влади держави-агресора.

З метою з'ясування Центральною виборчою комісією дотримання потенційним кандидатом на загальнодержавних виборах визначеного Конституцією України цензу осілості видається проблематичним відмежувати час проживання кандидата на окупованій території від безпосередньо визнаної міжнародним співтовариством території держави-агресора. Подібна інформація мала б отримуватися Центральною виборчою комісією, зокрема за допомогою даних Державного реєстру виборців; вони так само мають бути безумовно достовірними.

Потребує нагального законодавчого врегулювання ситуація, пов'язана з перебуванням у російському полоні українських військових та цивільних осіб (посадових та службових осіб державної влади та місцевого самоврядування, журналістів, освітян, науковців, громадських активістів тощо). Без сумніву, громадяни України, які зі зброєю в руках або в інший спосіб захищають суверенітет та територіальну цілісність нашої держави та всупереч своїй волі потрапили у полон до держави-агресора, можуть та повинні в розумінні виборчого цензу осілості розглядатися як такі, що проживають на території України.

Мабуть, зайвим буде наголошувати, що значна частина українських полонених перебуває у кримінально-виконавчих установах на території російської федерації. Можливо, у зв'язку з цим існує потреба передбачити новий пункт щодо службових персональних даних Реєстру, передбачивши необхідні зміни до ст. 9 Закону України «Про Державний реєстр виборців».

2.2. ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРІВ

Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну суттєво вплинуло на всі сфери суспільного життя. Виборча сфера не стала винятком.

Як відомо, згідно з Конституцією України датами голосування чергових загальнодержавних виборів мали бути такі:

1) народних депутатів України – 29 жовтня 2023 р. (ч. 1 ст. 77);

2) Президента України – 31 березня 2024 р. (ч. 5 ст. 103);

3) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів – 26 жовтня 2025 р. (ч. 2 ст. 136, ч. 3 ст. 141).

Однак, як зазначалося вище, через повномасштабне вторгнення РФ в Україну та, як наслідок, введення воєнного стану на всій території України були обмежені окремі конституційні права і свободи людини і громадянина, зокрема виборчі права громадян. Станом на поточний момент строк дії безперервного введення воєнного стану триває до 9 листопада 2024 р. за умови, якщо режим воєнного стану не буде продовженим або дочасно скасованим.

Очевидно, що після закінчення воєнних дій та припинення дії воєнного стану конституційні виборчі права громадян відновляться у повному обсязі. І у цьому зв'язку неминуче постають питання, зокрема, щодо визначення виду післявоєнних виборів та дат проведення таких виборів.

Щонайменше існує два варіанти визначення виду післявоєнних загальнодержавних виборів.

За першим варіантом такий виборчий процес можна вважати черговим, але через заборону на проведення виборів під час воєнного стану – відкладеним у часі.

По-перше, до такого висновку можна прийти, беручи до уваги приписи ч. 4 ст. 83 Конституції України. Так, у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

По-друге, у разі закінчення перебігу п'ятирічного строку повноважень Верховної Ради України та Президента України підстав для проведення іншого безпосередньо згаданого

Основним Законом виду, а саме – позачергових (дострокових) виборів – не вбачається, тому що цей вид виборів завжди є лише наслідком дострокового припинення повноважень цих двох вищих представницьких інститутів державної влади, принаймні в розумінні частини другої ст. 77 та ч. 5 ст. 103 Конституції України.

Разом з тим, кваліфікування післявоєнних виборів як чергових наштовхується на певні контраргументи уявних опонентів подібної позиції.

По-перше, терміни проведення чергових виборів усіх типів безпосередньо визначені в ч. 1 ст. 77, ч. 5 ст. 103, ч. 2 ст. 136, ч. 3 ст. 141 Конституції України. І будь-яких винятків Основний Закон не передбачає.

По-друге, вичерпний перелік видів виборів не є предметом виняткового конституційного регулювання, а серед інших питань організації та проведення виборів (у розумінні ч. 3 ст. 77, п. 20 ч. 1 ст. 92, ч. 6 ст. 103 Конституції України) має визначатися саме на законодавчому рівні.

Відтак, ніщо не заважає законодавцеві вдосконалити Виборчий кодекс України, доповнивши його необхідними положеннями щодо додаткового виду виборів та назвавши їх (першими) післявоєнними (або післячерговими). Тобто виборами, які проводяться після припинення дії воєнного або надзвичайного стану, якщо впродовж будь-якого з цих особливих конституційних режимів завершився перебіг п'ятирічного строку з часу набуття повноважень парламенту та глави держави. Вбачається, що такий варіант буде більш доречним та відповідним Конституції України.

В частині визначення органу, уповноваженого призначати післявоєнні вибори глави держави, дискусій не вбачається. Адже виходячи зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 85 Конституції України, будь-який законодавчо визначений вид виборів Президента України, в т. ч. повторні вибори, призначається лише Верховною Радою України. Відтак, призначення післявоєнних виборів Президента України є цілком у межах конституційних прерогатив українського парламенту.

Дещо складнішою видається ситуація щодо визначення суб'єкта призначення післявоєнних виборів народних депутатів України.

Та й чи повинні такі вибори взагалі призначатися актом правозастосування будь-якого владного суб'єкта. Принагідно, варто нагадати, що чергові вибори народних депутатів України є чи не єдиним видом виборів, які не призначаються жодним державним органом. Відтак, виходячи з конституційних правил визначення терміну проведення чергових виборів до Верховної Ради України, початок виборчого процесу своєчасно оголошується Центральною виборчою комісією (ч. 2 ст. 135, ч. 2 ст. 136 Виборчого кодексу України). Отже, ніщо не заважає законодавцеві покласти на Центральну виборчу комісію повноваження оголосити про початок виборчого процесу перших післявоєнних (як іншого виду) виборів народних депутатів України.

Щонайменше дискусійною залишається ідея проведення синхронізації процесів з виборів народних депутатів України, Президента України та місцевих виборів. Подібні думки неодноразово озвучуються у суспільстві, зокрема у засобах масової інформації¹⁵. Хоча Конституція України не містить безпосередніх обмежень на суміщення у часі післявоєнних виборів, проте вбачається, що подібне суміщення є недоречним з огляду на низку чинників.

По-перше, ніколи в новітній історії України (з 1991 р.) парламентські та президентські вибори не суміщалися, за винятків випадків проведення проміжних парламентських виборів в окремих одномандатних (мажоритарних) виборчих округах. Однак, як загальновідомо, у 1998, 2002 та 2006 рр. чергові вибори народних депутатів України та чергові місцеві вибори суміщалися.

По-друге, строки виборчих процесів, зокрема, до дня голосування, є відмінними: для виборів Президента України – 90 днів¹⁶, для виборів народних депутатів України – від 54 до 60 днів¹⁷, для місцевих виборів – 50 днів¹⁸. Намагання сумістити ці виборчі процеси призведе до розбалансування строків для етапів виборчого процесу – висування та реєстрації кандидатів, реєстрації представників, уповноважених осіб, довірених осіб та офіційних спостерігачів, ведення передвиборчої агітації тощо.

По-третє, неминуче виникнуть проблеми щодо сумісності виборчого статусу громадян як кандидатів на різних типах виборів, а також фінансування та використання виборчого фонду, проведення передвиборної агітації. Для прикладу, існує велика ймовірність участі кандидатів у народні депутати України у передвиборчій агітації за (чи проти) того чи іншого кандидата у Президенти України. Крім того, закон не може заборонити позапартійному громадянину балотуватися на одному типі виборів від однієї партії, а на іншому типі виборів – від іншої. Це, своєю чергою, здатне ввести виборця в оману та, як наслідок, унеможливити здійснення ним вільного та поінформованого вибору, тобто буде порушений конституційний принцип вільних виборів.

По-четверте, дільнична виборча комісія у разі суміщення виборів змушена буде «обслуговувати» одночасно всі виборчі процеси, буде функціонально перевантаженою. Крім того, законодавцеві доведеться вирішувати непросте питання визначення суб'єкта утворення дільничної виборчої комісії та визначення суб'єктів подання кандидатур до складу дільничної виборчої комісії. Схожі труднощі очікуватимуть окружну виборчу комісію з загальнодержавних виборів. Очевидна заборона на суміщення одним громадянином посад в окружній та територіальній (для місцевих виборів) виборчих комісіях ще більше загострить питання кадрового голоду для виборчих комісій середньої ланки, особливо коли йдеться про якісний склад таких комісій.

Отже, виборчі процеси післявоєнних виборів, щонайменше, народних депутатів України та Президента України мають бути розведеними у часі. З огляду на те, що строк повноважень усіх представницьких інститутів влади в Україні становить п'ять років, а чинний Президент України набув представницький мандат від Українського народу раніше від народних депутатів України у складі Верховної Ради України поточного, дев'ятого скликання, вбачається за доцільне, щоб першими у часі були проведені післявоєнні вибори Президента України. Ще одним аргументом на користь першочергового проведення виборів глави держави є те, що суто

¹⁵ Післявоєнні парламентські вибори: як до них готуються влада і громадськість. – Суспільне, <https://suspilne.media/amp/477739-pislavoenni-parlamentski-vibori-ak-do-nih-gotuutsa-vlada-i-gromadskist/>; Влада готується одразу і до президентських виборів, і до парламентських. – BIN, <https://bin.ua/top/302010-vlada-gotuyetsya-odrazu-i-do-prezidentskix.html>.

¹⁶ Частина 3 ст. 103 Конституції України, ч. 3, 4, 6 ст. 78 Виборчого кодексу України.

¹⁷ Частина 2 ст. 77 Конституції України, ч. 2, 3 ст. 136 Виборчого кодексу України.

¹⁸ Частина 1 – 5 ст. 195 Виборчого кодексу України.

організаційно вибори народних депутатів України є складнішими та потребуватимуть більш тривалої підготовки.

Що стосується строків проведення перших післявоєнних загальнонаціональних виборів, то експерти звертають увагу на необхідність достатнього часу для підготовки таких виборів. Зокрема, у Центрі політико-правових реформ, Громадянській мережі ОПОРА, Міжнародній фундації виборчих систем відзначають, що такий строк повинен бути не менше шести місяців¹⁹.

Своєю чергою, Президент України ще у листопаді 2023 р. висловився, що «вибори не на часі»²⁰. Однак деякі зарубіжні ЗМІ з посиланням на джерела в Україні і за кордоном висловлюють припущення щодо можливості проведення загальнодержавних виборів в Україні у 2025 р.²¹ Цілком очевидно, що ймовірність часу проведення в Україні післявоєнних виборів є категорією не суб'єктивних припущень чи побажань, а залежить в першу чергу від об'єктивних чинників, у т. ч. – від припинення дії воєнного стану.

Недостатньо обґрунтованими, на наш погляд, видаються пропозиції щодо доцільності проведення перших післявоєнних виборів народних депутатів України за закритою пропорційною виборчою системою, тобто тією, яка уже застосовувалася на виборах 2006 та 2007 рр. – з єдиним закритим загальнонаціональним списком партій, без можливості виборців впливати на черговість розподілу мандатів для кандидатів під час голосування.

Така пропозиція обґрунтовується складністю зазначеної у Виборчому кодексі України пропорційної виборчої системи, що містить не лише загальнонаціональний список політичних партій, але також і відкритими регіональні списки політичних партій. Крім того, як аргумент наводиться факт відсутності контролю органів влади України над окупованими територіями та значний відсоток внутрішньо переміщених осіб та біженців.

Вбачається, що на перших післявоєнних виборах народних депутатів України передбачена у Виборчому кодексі України виборча система може застосовуватися, однак з певними особливостями щодо:

1) перегляду кількості, назв та меж виборчих регіонів;

2) утворення окремого виборчого регіону для закордонних виборчих дільниць або їхнє включення до виборчого регіону, куди входить столиця України;

3) зменшення кількості кандидатів, яку висуває політична партія за загальнонаціональним списком – від 450 до 300 або 350.

Разом з тим, видається неконституційним варіант закріплення за виборчими регіонами фіксованої кількості мандатів народних депутатів України.

По-перше, мандат народного депутата України є загальнонаціональним і це випливає зі змісту присяги депутата (ст. 79 Конституції України). Народні депутати України представляють у Верховній Раді України весь Український народ, а не виборців регіонів чи округів.

По-друге, наявність закріплення фіксованої кількості мандатів за регіонами в окремих суверенних державах Європи обумовлено особливостями конституційного регулювання відповідних держав.

По-третє, Конституція України не передбачає винятків із принципу рівного виборчого права. Натомість особливість ідеї закріплення фіксованої кількості мандатів за регіонами призведе до суттєво різної електоральної вартості одного мандата для кожної політичної партії у різних регіонах через різну активність виборців.

По-четверте, наявність регіональних мандатів у Верховній Раді України каталізуватиме процес утворення регіональних

¹⁹ Перші післявоєнні вибори, <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/01/Zvit-za-rezultatamy-4-h-gromadskiyh-obgovoren.-Rozrobka-ekomodatsij-28.11.23-14.12.23.pdf>.

²⁰ «Вибори не на часі» – Зеленський прокоментував заяви про можливість виборів у 2024 році. – Радіо Свобода, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zelenskyj-vybory-ne-na-chasi/32673549.html>.

²¹ Див. наприклад: Ukraine is on the defensive, militarily, economically and diplomatically. – The Economist, <https://www.economist.com/briefing/2024/09/26/ukraine-is-on-the-defensive-militarily-economically-and-diplomatically>.

політичних партій, підвищення суб'єктності областей та розширення повноважень обласних рад та виконавчих органів цих рад.

Спроба повернутися до негнучкої за своїм характером закритої пропорційної виборчої системи, яка є залежною від формування партійними лідерами партійних списків, не сприятиме розвитку політичних партій як одного з інститутів громадянського суспільства у післявоєнний період. Законодавча відсутність можливості виборця впливати на черговість кандидатів у партійному списку сприятиме закріпленню негативного ставлення українських громадян до політичних партій.

Крім того, виборча система для виборів народних депутатів України, зазначена у чинному Виборчому кодексі України, отримала схвалення і підтримку міжнародних інституцій, зокрема, БДІПЛ ОБСЄ, Ради Європи, Європейської комісії «За Демократію через Право», органів Європейського Союзу, що є важливим з огляду на початок переговорного процесу про вступ України до ЄС.

2.3. ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ, У Т. Ч. ЗА КОРДОНОМ, ВПО ТА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

В контексті проблеми реалізації виборчих прав громадян України в умовах сьогодення особливо актуальними видаються питання актуалізації, належного наповнення Державного реєстру виборців (далі – ДРВ), а також забезпечення громадянам України за кордоном, ВПО та військовослужбовців фізичної можливості брати участь у виборчому процесі – змога голосувати, бути залученими у виборчому процесі в якості офіційних спостерігачів, довірених осіб кандидатів, власне балотуватися, а також займатися агітаційною діяльністю тощо.

Однак основною і найбільш глобальною з-поміж цих проблем все ж виступає питання можливості держави забезпечити громадян правом подавати свої голоси на виборах, ключем до вирішення якого, вочевидь, виступає саме актуалізація даних у ДРВ. Адже без належних відомостей у Реєстрі громадяни фактично не зможуть реалізувати своє право голосу, що є квінтесенцією демократичного концепту народовладдя – загального й рівного виборчого права.

Конституція гарантує право голосу на виборах і референдумах всім громадянам

України, котрі досягли повноліття на день їх проведення (ст. 70). Єдиним можливим обмеженням відносно активного виборчого права на загальнонаціональних виборах, референдумах станом на зараз є ценз дієздатності.

Відповідно до положень ч. 4 ст. 7 Виборчого кодексу України, підставою реалізації виборцем свого права голосу на виборах є його включення до списку виборців на виборчій дільниці. Органи ведення ДРВ на основі даних, що містяться у Реєстрі, формують попередні списки виборців для кожної звичайної, спеціальної та закордонної виборчих дільниць. Тож без наявності виборця у відповідному списку на тій дільниці, на котру він прибув, голосування буде неможливим.

В цьому контексті центральною умовою для включення виборця до списків на певній дільниці є його виборча адреса. За загальним правилом виборчою адресою є зареєстроване або задеклароване місце проживання особи, хоча встановлюються особливості виборчої адреси для окремих груп громадян: для військовослужбовців строкової служби – адреса дислокації військової частини (формування); для осіб без зареєстрованого чи задекларованого місця проживання – адреса, погоджена центром обліку чи соціальною службою, у складі якої діє відповідний підрозділ з обліку, що мають на обліку конкретну особу; для осіб, що відбувають покарання – адреса установи виконання покарань; для громадян, що проживають за кордоном – поштова адреса в країні проживання (перебування).

При цьому на загальнонаціональних виборах за виборцями, крім осіб, що мають право голосувати на спеціальних виборчих дільницях, закріплене право на тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси. До того ж всі необхідні процедури задля того, аби скористатися цим правом, виборці можуть здійснювати не лише через відвідування органів ведення Реєстру, але й онлайн, використовуючи кваліфікований електронний підпис.

Щодо масштабності виклику, пов'язаного з оновленням даних у ДРВ, слід навести такі цифри:

- ✓ за даними Агентства ООН у справах біженців (УВКБ ООН), близько 3,7 млн українців станом на початок 2024 р. є внутрішньо переміщеними особами, які все ще мешкають в Україні, однак у

зв'язку з веденням бойових дій були змушені покинути свої домівки²²;

- ✓ 6,1 млн українців є біженцями в країнах Європи та ще 571 тис. — в інших країнах світу, всього близько 6,7 млн наших співгромадян²³.

Тож загальна кількість осіб, чії виборчі права потребують належного захисту та сприяння в їх реалізації, насамперед — актуалізації їх персональних даних в ДРВ, сягає 10,5 млн. Очевидно, що з-поміж цих людей чималою є кількість дітей, які відповідно ще не досягли 18-річного віку й не мають виборчих прав. Але поза всяким сумнівом, навіть за вираховування чисельності неповнолітніх, цифри вражають уяву. Технічної можливості привести до ладу дані цих осіб силами органів ведення Реєстру в розумних часових мірках де-факто немає.

Одним з найбільш оптимальних шляхів розв'язання задачі з актуалізацією даних ДРВ є створення повноцінної системи активної онлайн-реєстрації виборців, яка дозволила би, з одного боку, забезпечити громадян, бажаних проголосувати, зручною і простою процедурою, з іншого — розвантажити органи ведення Реєстру напередодні виборів.

При цьому концепція створення такої системи в т. ч. дозволила би уникнути порушення принципу одноразовості (однократності) включення до виборчих списків, котрий виступає однією з центральних засад ведення Реєстру, передбачених ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Державний реєстр виборців». Водночас існуюча база державних електронних цифрових послуг дозволила би об'єднати всі необхідні реєстри персональних даних громадян із такою системою, не порушуючи при цьому законодавчо встановлені обмеження щодо неприпустимості запиту органами державної влади обсягу та структури даних більше, ніж їх необхідно для надання публічних послуг або здійснення повноважень відповідно до покладених на них функцій²⁴.

Фактично в Україні є цілком вдало функціонуючий державний вебпортал електронних послуг «Дія»²⁵, а також система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта»²⁶, що виступають потенційно можливою базою для створення згаданої вище інформаційної екосистеми для активної реєстрації виборців.

При цьому досвід користування вебпорталом «Дія», а також ідентифікації користувачів через Bank ID, біометричні дані, зокрема функціонал розпізнавання обличчя, що відповідно до підпункту 13 п. 6 Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг входить до функціональних можливостей сервісу, демонструють, що вже нині держава здатна забезпечити користувачів необхідним функціоналом для реалізації обговорюваної ініціативи.

Більше того, «Дія» вже дозволяє здійснювати користувачам окремі процедури, пов'язані, зокрема, зі зміною виборчої адреси. Тож, вочевидь, за наявності відповідним чином допрацьованого програмного забезпечення, цілком реальним завданням є пов'язати ці процеси з даними Реєстру таким чином, аби зробити можливим на їх основі формування попередніх списків виборців для виборчих дільниць. Саме цей вектор еволюції забезпечення прав виборців за актуальних нині умов видається найбільш доцільним і таким, що здатен повною мірою окреслити шлях вирішення проблеми актуалізації даних ДРВ та гарантування громадянам України можливості безперешкодно проголосувати у день виборів на тій виборчій дільниці, де це буде зручно саме для них. Особливої актуальності набуває така процедура для громадян України, що перебувають за кордоном, адже держава не володіє повними даними про конкретні країни перебування наших біженців (про це див. нижче).

Слід вказати на прив'язку можливості користування державними електронними цифровими послугами до наявності у користувачів смартфонів і, відповідно, доступу до

²² Ukraine Emergency. USA for UNHCR, <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>.

²³ UNHCR Operational Data Portal, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

²⁴ Порядок електронної (технічної та інформаційної) взаємодії: Постанова КМУ № 606 від 8 вересня 2016 р. — База даних законодавства України / ВР України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF#Text>.

²⁵ Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг: Постанова КМУ № 1137 від 4 грудня 2019 р. — База даних законодавства України / ВР України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>.

²⁶ Положення про систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта»: Постанова КМУ № 606 від 8 вересня 2016 р. — База даних законодавства України / ВР України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF#Text>.

мережі Інтернет. Це може викликати певні складнощі, особливо для громадян пенсійного віку, котрі часто не користуються подібними засобами зв'язку, а також осіб, що уникають користування такими засобами з релігійних або інших переконань. За таких умов вказаним особам має надаватися можливість фізичного відвідування органів ведення Реєстру та особистого подання заяв про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси або ж про зміну виборчої адреси, аби уникнути порушення принципу рівного доступу громадян до адміністративних послуг.

Окремою проблемою реалізації виборчих прав громадян України є технічна можливість держави організувати голосування виборчого корпусу, що опинився за кордоном, адже, нагадаємо, йдеться про мільйони українців, котрі вимушено стали біженцями після початку повномасштабної війни.

Основними причинами низької явки на виборах за кордоном завжди була обмежена кількість дільниць та складна логістика для виборця. Щоб проголосувати в іноземній країні (особливо великій), людині часто потрібно долати сотні кілометрів, витрачаючи час та кошти. А потім ще й, можливо, вистоювати довжелезні черги, через низьку пропускну здатність дільниць (до однієї закордонної виборчої дільниці може бути віднесено десятки, а то й сотні тисяч виборців, в т. ч. як в Україні — не більше 2,5 тис.). Очевидно, під час наступних виборів українських виборців за кордоном буде більше, ніж було, а отже, і проблема постане гостріше.

Раніше ЦВК вже обговорювала можливість дводенного голосування (у суботу та неділю). Та за Конституцією чергові вибори до ВРУ відбуваються в останню неділю жовтня, а чергові вибори Президента — в останню неділю березня. Тобто голосування в інший день, окрім неділі, може бути розцінене як порушення конституційних приписів²⁷.

Тут варто зазначити, що одним з аспектів, який забезпечив би якісні зміни явки на виборах у закордонному виборчому окрузі, могло би стати впровадження електронного голосування. Адже інших способів функціональної організації та проведення голосування

в іноземних країнах для мільйонів українців просто немає.

Якщо ж ідея електронного голосування або голосування поштою всередині країни є доволі контрверсійною й має багато складних політико-правових аспектів — критерій суспільної довіри, захищеність системи, забезпечення принципу таємного голосування тощо — й при цьому не виглядає як безальтернативна, за межами держави вибір потенційно можливих шляхів вирішення проблеми реалізації громадянами права голосу скорочується до трьох основних способів:

- ✓ за сприяння Міністерства закордонних справ України, консульських установ та у співпраці із відповідними органами зарубіжних держав оновити міжнародні двосторонні угоди, які стосуються питання сприяння забезпеченню змоги громадянам іноземної держави (України) реалізувати свої виборчі права на території кожної окремо взятої країни — цей спосіб потребуватиме суттєвої роботи на міжнародній арені, а також виділення значно більших бюджетних коштів на організацію та проведення голосування за кордоном;
- ✓ не збільшувати кількість виборчих дільниць в іноземних державах, однак збільшити (при тому суттєво) кількість днів, відведених для голосування, аби не створювати хаотичного навантаження на такі дільниці. Такий спосіб буде простішим в реалізації, однак виникнуть серйозні питання щодо відповідності таких процедур положенням Конституції України, котрими чітко визначено день голосування на різних видах виборів як єдиний можливий. Щоправда, в разі надання відповідних роз'яснень Конституційним Судом України, цей спосіб також може бути віднесений до реалістичних методів вирішення питання;
- ✓ нарешті, останній варіант — електронне голосування за допомогою спеціально створених сервісів. Знову ж таки, за умови використання такого методу, питання довіри суспільства, захисту даних, таємності голосування, а також належної ідентифікації виборця залишаються відкритими. Однак широкий

²⁷ Вибори після Перемоги: що може змінитися: матеріал на офіційному сайті ЦВК від 2 березня 2023 р. — ЦВК, <https://cvk.gov.ua/zmi-pro-tsvk/vibori-pislya-peremogi-shho-mozhe-zminitisya.html>.

досвід США (голосування поштою), Великої Британії, Нідерландів (голосування за довіреністю), Естонії, Швейцарії (повноцінне електронне голосування)²⁸ дозволяє вивчити вже існуючі практики демократичних країн та адаптувати їх до тих спроможностей, що ними володіє Україна завдяки широкому використанню державних електронних цифрових сервісів.

Тож, підсумовуючи, варто зазначити, що з-поміж окреслених способів вирішення існуючої проблеми з голосуванням українців за кордоном лише останній дозволяє дійсно комплексно забезпечити зміну умов реалізації виборчих прав наших співгромадян таким чином, аби їх можливість користуватися своїм активним виборчим правом стала не фікцією і «випробуванням духу» для більшості з них через складність логістики та багатогодинні черги на дільницях, але дійсно нагодою брати участь в управлінні державними справами, гарантованою їм Конституцією.

Залишається відкритим доволі дискусійне питання щодо можливості реалізації громадянами України за кордоном похідних виборчих прав, як-от права на участь у передвиборчій агітації, права бути офіційним спостерігачем чи довіреною особою, права голосувати за регіональні виборчі списки партій на загальнонаціональних виборах народних депутатів України (з урахуванням специфіки актуальної нині дворівневої пропорційної виборчої системи), а також низка інших пов'язаних питань.

Важливим у контексті проблеми кількості біженців, а також осіб, що на певний час покидали територію України у зв'язку з вторгненням військ РФ на територію держави, однак вже повернулися назад, є питання цензу осілості (5 років безперервного проживання на території України для кандидатів у народні депутати, 10 років – для кандидатів на пост Президента України). Враховуючи міжнародні стандарти, зокрема положення Кодексу

належної практики у виборчих питаннях Венеційської комісії Ради Європи²⁹, такий ценз вважається рудиментом сучасного конституціоналізму, що не схвалюється демократичною спільнотою.

Чисельною категорією громадян, щодо забезпечення реалізації виборчих прав, в котрих виникатимуть суттєві складнощі на перших повоєнних виборах, виступають військовослужбовці. Хоч навести дані про точну кількість осіб у складі ЗСУ не видається можливим через війну й, відповідно, обмеження публічного доступу до такого роду інформації, керуючись заявами Президента України, можемо говорити про цифру близько 1 млн людей³⁰ (дані станом на кінець січня 2024 р.), яка постійно зростає у зв'язку з активним продовженням мобілізації.

Очевидним також є той факт, що після завершення війни миттєвої демобілізації військовослужбовців також не буде – це поступовий і систематичний процес, що потребуватиме чимало часу. До того ж після подій з початку 2022 р. чисельний склад Збройних сил України навіть у мирний час доведеться підтримувати на доволі суттєвій позначці, а всі без виключення військовослужбовці, що є громадянами України, водночас є й частиною виборчого корпусу. Себто для них також необхідно належним чином забезпечити виборчі права.

Як вже згадувалося, відповідно до положень ч. 5 ст. 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців», виборчою адресою військовослужбовця строкової служби є адреса дислокації військової частини (формування). Пункт 4, 5 ст. 14 Виборчого кодексу передбачають, що військовослужбовці (крім військовослужбовців військових частин (формувань), дислокованих за межами України, голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих за межами військових частин (формувань). Для забезпечення умов для вільного волевиявлення військовослужбовцям строкової служби в день виборів надається

²⁸ Раннє та дистанційне голосування: Досвід Європи. Михайло Хвильовий для ОПОРА. Матеріал від 24 лютого 2020 р., <https://www.oporaua.org/vybory/rannie-ta-distantsiine-golosuvannia-dosvid-evropi-19666>.

²⁹ 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. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – С. 51.

³⁰ Зеленський: «У нас мільйонна армія». Надія Собенко для Суспільне. Новини від 29 січня 2024 р. – Суспільне, <https://suspijne.media/671816-zelenskij-u-nas-milijonna-armia/>.

відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години протягом часу голосування, визначеного Кодексом.

З військовослужбовцями ситуація загалом непроста. У військових частинах також обмежується проведення передвиборної агітації відповідно до ч. 2 ст. 57 Виборчого кодексу. Військовослужбовці не мають права бути офіційними спостерігачами (п. 5 ч. 3 ст. 58 Виборчого кодексу), бути довіреними особами кандидатів на пост Президента України (ч. 1 ст. 111, ч. 2 ст. 110), кандидатів у народні депутати України (ч. 2 ст. 165), кандидатів у депутати, на посаду сільського селищного чи міського голів на місцевих виборах (ч. 5 ст. 238).

Безумовно, такі обмеження є виправданими з огляду на особливий рід діяльності військових. Однак за умови експоненційного зростання кількості таких осіб постає питання щодо балансу інтересів, хоч станом на зараз воно, вочевидь, не є центральним, і його розгляду передуватиме вирішення більш нагального питання із забезпеченням вказаних осіб можливістю реалізувати своє право голосу.

У підсумку варто зазначити, що основним інструментом на шляху до якісного забезпечення реалізації виборчих прав громадян України, в т. ч. за кордоном, ВПО та військовослужбовців, є комплексний адаптивний підхід, котрий враховуватиме, з одного боку, основоположні принципи виборчого права, міжнародні стандарти, з іншого — буде доволі гнучким, аби задовольнити потреби України у повоєнний період, таким чином, аби віднайти баланс інтересів, який дасть змогу оптимізувати законодавчу базу до вимог часу, а громадян України — забезпечити якомога ширшим спектром можливостей реалізації своїх виборчих прав.

2.4. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

З огляду на наслідки повномасштабного вторгнення РФ на територію України, вбачається, що можуть бути різні варіанти правового регулювання організації і проведення післявоєнних виборів.



В першу чергу варто наголосити, що, згідно з п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України, організація і проведення виборів є предметом лише законодавчого регулювання, а відтак не можуть визначатися постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Як відомо, кодекс — це закон, який створений шляхом систематизації норм права, містить загальні засади, на підставі яких комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи стабільність правового регулювання (ч. 1 ст. 11 не введеного в дію Закону України «Про правотворчу діяльність»³¹).

На сьогодні організація та проведення усіх типів виборів в Україні регулюються Виборчим кодексом України, тобто кодифікованим законом. Можна навіть зустріти таке оцінювання виборчого закону як «Конституція електоральних відносин»³².

З огляду на те, що чинний Виборчий кодекс України не регулює питання діяльності Центральної виборчої комісії та Державного реєстру виборців, то, мабуть, цей законодавчий акт за своїм наповненням можна розглядати як своєрідний «Кодекс законів про вибори». Тим більше, що конкуренція тотожних за своєю юридичною силою положень Виборчого кодексу України, а також Законів України «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців» залишається.

³¹ Відомості Верховної Ради України, 2023, № 93, ст. 364.

³² Р. В. Балабан, «Теорія виборчої системи», Київ, «Либідь», 2007, с. 68.

Вбачається, що післявоєнні вибори можуть відбуватися на основі одного з кількох варіантів законодавчого регулювання.

I. Лише на основі Виборчого кодексу України з можливими змінами	
«Плюси»	Стабільність законодавчого регулювання.
«Мінуси»	Відсутність законодавчої гнучкості. Своєрідний спам Кодексу тимчасовими положеннями, які фактично матимуть одноразову дію – на один виборчий процес.
II. На основі спеціального виборчого закону. Виборчий кодекс України тимчасово не застосовується	
«Плюси»	Гнучкість виборчого законодавства.
«Мінуси»	Відстрочення фактичного введення в дію Кодексу в частині виборів народних депутатів України. Ризики повернення до менш залежної від виборця пропорційної системи із закритими списками, яка уже застосовувалася на виборах у 2006 та 2007 рр., та яка підвищує роль партії та її керівництва у її стосунках з обраними депутатами ³³ .
III. Одночасно діють Виборчий кодекс України і спеціальний закон. Кодекс діє в частині, в якій не суперечить спеціальному закону	
«Плюси»	Гнучкість виборчого законодавства. Залишення прогресивної пропорційної виборчої системи з відкритими списками, запровадження якої свого часу підтримали інституції Ради Європи та Європейського Союзу.
«Мінуси»	Конкуренція положень актів тотожної юридичної сили (спеціального закону і Виборчого кодексу України).

Видається, що на доповнення до Виборчого кодексу України найбільш оптимальним було б ухвалення для перших післявоєнних виборів спеціального закону, який врегулював би певні особливості таких виборів, зокрема в частині визначення дати голосування, оголошення початку виборчого процесу, визначення виборчої територіальної організації, уточнення виборчих регіонів, правил утворення окружних і дільничних виборчих комісій, формування списків виборців, висунування і реєстрації кандидатів на вибори, порядку голосування виборців.

Зазначені законодавчі особливості мають бути напрацьовані на основі консенсусу між партією влади та іншими парламентськими партіями, щоб парламент на основі непорушних конституційних принципів виборчого права міг ухвалити спеціальний закон переконливою конституційною більшістю голосів народних депутатів України. Це своєю чергою важливо для легітимізації способу проведення виборів як в очах пересічного українського громадянина, так і з метою подальшої підтримки України міжнародними партнерами, зокрема в частині міжнародної фінансової та технічної допомоги.

Оскільки ні Верховна Рада України, ні Президент України не наділені повноваженнями щодо призначення перших післявоєнних (так і чергових) виборів народних депутатів України, а повноваження парламенту та глави держави є конституційно визначеними та не підлягають розширенню законами України, очевидно, що такі вибори не можуть призначатися постановою Верховної Ради України чи актом Президента України. Разом з тим, з огляду на те, що організація і порядок проведення виборів є предметом законодавчого регулювання, вбачається, що визначення як дня голосування, так і дня початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів народних депутатів України можуть бути визначені спеціальним законом.

В історії України уже мала місце ситуація, коли для проведення повторного голосування чергових виборів Президента України 26 грудня 2004 р. ухвалювався і реалізовувався Закон «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 8 грудня 2004 р. № 2221-IV³⁴. Положення Закону № 2221-IV для цілей повторного голосування 26 грудня

³³ Ю. Ключковський, «Виборчі системи та українське виборче законодавство», Національний університет «Києво-Могилянська Академія», Київ, 2011 р., с. 69.

³⁴ Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 52, ст. 566.

2004 р. мали фактично пріоритетну дію відносно тоді чинного Закону «Про вибори Президента України»³⁵.

Очевидно, після завершення виборчого процесу перших післявоєнних виборів спеціальний виборчий закон повинен втратити чинність і надалі застосовуватиметься лише Виборчий кодекс України.

Не варто відкладати у «довгу шухляду» виправлення окремих проблемних моментів Виборчого кодексу України. Практично всі вони стосуються правил організації та проведення парламентських виборів. Зокрема, слід звернути увагу на наступні обставини.

На відміну від виборців, які включені до списків виборців на звичайних та спеціальних виборчих дільницях, виборці на закордонних виборчих дільницях, голосуючи за список кандидатів у депутати від політичної партії, не мають права другого, факультативного голосу чи преференційного голосу, тобто надати перевагу жодному кандидату партійного списку³⁶.

Оскільки вибори народних депутатів є загальнодержавними та формують загальнонаціональний представницький орган, а мандат окремо взятого народного депутата України є загальнонаціональним, а не регіональним чи окружним, вбачаються ознаки порушення у Виборчому кодексі України рівних прав та можливостей для виборців за ознакою місця проживання.

Згідно зі ст. 24 Конституції України, громадяни України мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; відтак не може бути привілеїв (для виборців в Україні) чи обмежень (для виборців за кордоном), зокрема, за ознакою місця проживання.

Ч. 1 ст. 71 Конституції України для усіх типів виборів перелічені п'ять основних

(конституційних) принципів виборчого права, в т. ч. принцип рівного виборчого права. Власне, конституційне закріплення основних принципів виборчого права, як слушно зауважує Ю. Б. Ключковський, вважається певною гарантією їх дотримання³⁷. Безпосередньо про принцип рівного виборчого права в частині виборів народних депутатів України згадується також в ч. 1 ст. 76 Основного Закону.

Варто відзначити, що принцип рівного виборчого права фіксується у міжнародних документах, причому як умовно «м'якого», так і умовно «жорсткого» права.

Згідно з п. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р.³⁸, воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування.

Відповідно до п. 2 ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р.³⁹, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР 19 жовтня 1973 р., кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в ст. 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців.

Про рівне виборче право, в т. ч. про рівні можливості для виборців та рівну кількість голосів йдеться також в Кодексі належної практики у виборчих справах Європейської комісії «За демократію через Право» (п. 2 р. I Керівних принципів, п. 2 р. I Основних принципів європейського виборчого доробку).⁴⁰

На думку В. Шаповала та Т. Шаповал, рівність виборчих прав громадян слід розуміти

³⁵ Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 14, ст. 81.

³⁶ Ч. 5 ст. 168 Виборчого кодексу України.

³⁷ Ю. Б. Ключковський, «Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні», Видавництво «Компанія ВАІТЕ», Київ, 2018 р., с. 72.

³⁸ Газета «Голос України», № 236 за 10 грудня 2008 р.

³⁹ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. – ВРУ, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.

⁴⁰ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права, частина 1, с.: 146-147, 157-160.

і як належність одному виборцеві однакової кількості голосів, так і те, що всі подані виборцями голоси мають бути однаковими за своєю вагою при визначенні результатів виборів⁴¹.

На порушення принципу рівного виборчого права, в т. ч. в аспекті ст. 168 Виборчого кодексу України, звернено увагу у науково-практичному коментарі до цього Кодексу⁴².

Вбачається, що для відновлення порушеного у Виборчому кодексі України конституційного принципу рівного виборчого права виборців можна запропонувати один із двох варіантів.

По-перше, це може бути утворення окремого закордонного виборчого регіону та відповідного формування на базі національного виборчого списку політичної партії регіонального виборчого списку для закордонного виборчого регіону.

По-друге, варіантом може бути включення закордонних виборчих дільниць до Київського міського виборчого регіону, тобто до столиці України та місцезнаходження Міністерства закордонних справ України.

У будь-якому разі реалізація будь-якого з двох варіантів потребуватиме законодавчих змін.

У ч. 8 ст. 154 Виборчого кодексу України передбачено, що перші дев'ять кандидатів

загальнонаціонального списку не прикріплюються за жодним регіональним виборчим списком. Видається, що такий припис законодавця містить ознаки неконституційності в частині порушення принципу рівного виборчого права для кандидатів у народні депутати України та ознаки невідповідності ч. 1 ст. 71 та ч. 1 ст. 76 Конституції України.

Відтак ця невідповідність має бути усунута, а всі без винятку кандидати у народні депутати України загальнонаціонального списку мають бути закріплені за одним із виборчих регіонів. Зрештою, постає питання щодо реального політичного авторитету лідерів, які бояться проходити через пререференційне електоральне оцінювання виборцями у виборчому регіоні.

Разом з тим, потребує ретельного вивчення питання доцільності надання законодавцем певних привілеїв на загальнодержавних виборах виборцям на закордонних виборчих дільницях привілеї порівняно з виборцями на звичайних та спеціальних виборчих дільницях. Ідеться про такі, у т. ч. згадані вище ініціативи, як дострокове голосування та/або голосування поштою. Оскільки в цьому випадку може бути поставлене питання про порушення конституційного принципу рівного виборчого права, тобто рівних можливостей виборців за ознакою місця проживання, що впливатиме на сприйняття суспільством майбутніх виборів та їх результатів.

⁴¹ Шаповал В. М., Шаповал Т. В. Політичні права і свободи (теоретичний і конституційний аспекти) / Інститут законодавства Верховної Ради України. К.: «Видавництво Людмила», 2019 р., с. 69.

⁴² Виборчий кодекс України. Книга перша. Загальна частина. Науково-практичний коментар / за ред. Ю. Б. Ключковського. Київ. К.І.С., 2021 р., с. 106.



ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Виборче законодавство України, паростки якого сягають початку демократичних перетворень останніх років існування СРСР, пройшло непростий процес свого становлення та розвитку. Ухвалені в перші роки української незалежності виборчі закони неодноразово змінювалися, враховуючи на початках як особливості політичної кон'єктури в країні, стрімкі процеси суспільного розшарування та її олігархізації, так і загально усталені в демократичному світі підходи щодо реалізації громадянами своїх конституційних прав на участь в управлінні державними справами. Згодом, з поверненням до демократичних засад політичного розвитку країни, наближення до європейських стандартів виборчого права стало пріоритетним в подальшій трансформації національного виборчого законодавства.

Однак справжні випробування для національного виборчого права та його законодавства настали з початком російської гібридної, а потім і повномасштабної війни в Україні. Організація та проведення виборів у період російської гібридної війни 2014–2022 рр. не тільки показала сильні та слабкі

сторони національної виборчої системи, а й певним чином окреслила ймовірні виклики та загрози, що можуть повстати Українською державою на час проведення майбутніх повоєнних виборів.

Це, зокрема, необхідність перегляду територіального розподілу виборчих округів; забезпечення виборчих прав окремих категорій населення, що набули особливого статусу (ВПО, біженці за кордоном, військово-службовці ЗСУ) у зв'язку з перебігом війни; гарантування безпеки виборців, органів адміністрування виборів, а також процедур, пов'язаних із транспортуванням виборчої документації; створення загальних критеріїв, досконалої процедури визнання неможливості проведення виборів на певних територіях.

Все це, як видається, потребує суттєвого переосмислення сучасного стану національного виборчого законодавства та підготовки/створення виборчого законодавства перехідного періоду. При цьому, як видається, варто неухильно дотримуватися принципу збереження правового балансу інтересів — між

гнучкими потребами певного історичного етапу та загальними системотворчими принципами, на яких будується концепція сучасного народовладдя в цілому й виборче право зокрема.

В умовах воєнного стану конституційні приписи та відповідні положення на рівні законодавства не дають змоги проводити фактично будь-які політичні вибори в країні. В той же самий час існує можливість невідкладної підготовки пакету законодавчих змін, котрі не потребували би внесення поправок до Конституції України, і дозволили би провести належним чином майбутні перші повоєнні вибори в Україні.

Організація та проведення післявоєнних виборів вимагатиме: законодавчого визначення виду та дати перших післявоєнних виборів; уникнення синхронного проведення загальнодержавних виборів; адаптації чинної пропорційної виборчої системи з регіональними списками під потреби перших післявоєнних виборів, а також недопущення повернення пропорційної виборчої системи закритого типу для парламентських виборів чи запровадження фіксованої кількості мандатів від регіонів.

При створенні виборчого законодавства перехідного періоду, видається за необхідне:

- ✓ включення до Виборчого кодексу України як окремих книг – «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців»;
- ✓ для цілей перших післявоєнних виборів – ухвалення на основі широкого суспільного консенсусу (тимчасового) закону про особливості таких виборів, положення якого матимуть пріоритетну дію порівняно з Виборчим кодексом України;
- ✓ усунення з Виборчого кодексу України положень, які містять очевидні ознаки неконституційності (зокрема, в частині існування нерівних можливостей для виборців та кандидатів).

З метою належного забезпечення реалізації виборчих прав громадян України на перших повоєнних виборах, видається

доцільною розробка законодавчих змін щодо:

- ✓ впровадження інституту активної реєстрації виборців;
- ✓ якісного забезпечення виборчих прав українців за кордоном – а саме в частині впровадження альтернативних способів подання голосу (електронне голосування) чи зміни процедури голосування (як такого, що буде відбуватися протягом кількох спеціально відведених на це днів замість одного);
- ✓ зміни підходів до встановленого цензу осілості, зокрема шляхом доповнення переліку винятків, передбачених ст. 75, 134 Виборчого кодексу, нормами про проживання за межами України на період дії правового режиму воєнного стану, або ж цілковитого перегляду самої концепції існування цензу у відповідності з рекомендаціями Кодексу належної практики у виборчих спорах тощо.

Завдання організації та проведення загальнонаціональних та місцевих виборів після закінчення воєнного стану також зумовляватимуть потребу в утворенні регіональних та територіальних представництв Центральної виборчої комісії, виділенні для цього необхідних видатки з Державного бюджету України, у здійсненні моніторингу функціонального потенціалу органів Державного реєстру виборців (кадрове наповнення, приміщення, зв'язок, безпека), у лібералізації порядку реєстрації місця проживання особи, у забезпеченні регулярного (щомісячного) оновлення бази даних Державного реєстру виборців, у створенні сприятливих законодавчих умов для активної реєстрації виборця (активного оновлення даних про виборця), тобто з власної ініціативи.

Паралельно з підготовкою необхідних законодавчих змін для належної організації та проведення перших повоєнних виборів (фактично створення тимчасового/перехідного виборчого законодавства), в країні мали б бути запроваджені необхідні заходи по збереженню її демократичного розвитку в умовах тимчасового не проведення виборів через запровадження воєнного стану.

ДУМКИ ЕКСПЕРТІВ ПРО ЗАСАДИ І ПРОЦЕДУРИ ПРОВЕДЕННЯ ПОВОЄННИХ ВИБОРІВ

Під час реалізації проєкту «Майбутнє виборів в Україні: фактор війни» було проведено експертне опитування, метою якого було з'ясування позицій експертної спільноти щодо впливу законодавчих засад та процедур проведення виборів після завершення війни та припинення воєнного стану¹.

Якщо за результатами загальнонаціонального опитування близько 40% громадян України відповіли, що вибори можна проводити відразу після завершення війни і воєнного стану, то серед експертів частка таких становить від 13% (стосовно виборів Президента України) до 24,5% (стосовно виборів депутатів міських, селищних, сільських рад).

Найчастіше експерти вважають, що вибори потрібно проводити через 6 місяців після припинення воєнного стану: стосовно виборів Президента України так вважають

53%, стосовно виборів народних депутатів України, міських та сільських голів, депутатів міських та сільських рад – 58,5%. Ще від 9% (стосовно депутатів міських, селищних, сільських рад) до 32% (стосовно Президента України) вважають, що вибори потрібно проводити через рік після завершення війни. Лише 2% експертів вважають, що вибори депутатів міських, селищних, сільських рад та міських, сільських голів потрібно проводити через два роки після завершення війни, і ніхто не називає цей термін стосовно виборів народних депутатів та Президента.

ЧЕРЕЗ ЯКИЙ ПРОМІЖОК ЧАСУ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ВІЙНИ І ВОЄННОГО СТАНУ МОЖНА БУДЕ ПРОВОДИТИ ВИБОРИ...?

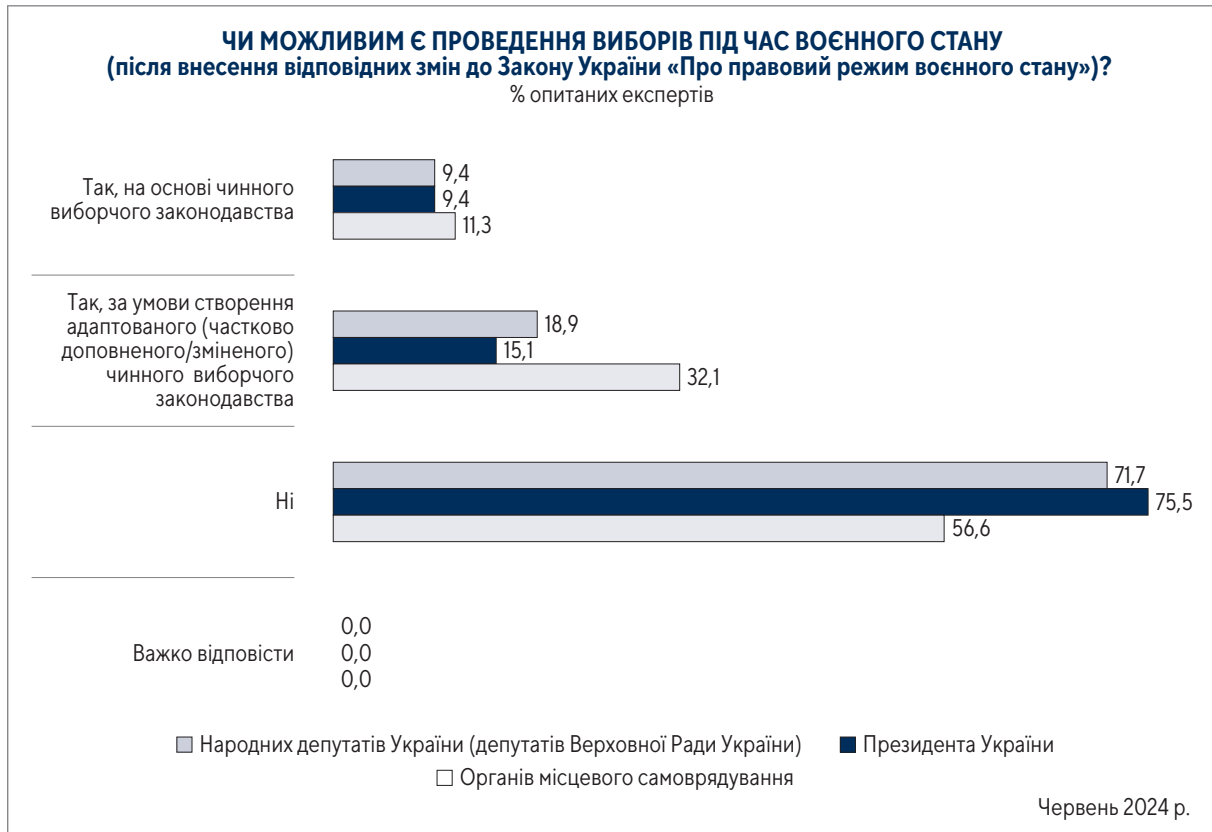
% опитаних експертів

	Одразу	Через 6 місяців	Через один рік	Через два роки	Пізніше	Важко відповісти
Народних депутатів України	15,1	58,5	24,5	0,0	0,0	1,9
Президента України	13,2	52,8	32,1	0,0	0,0	1,9
Міських, селищних, сільських голів	22,6	58,5	11,3	1,9	0,0	5,7
Депутатів міських, селищних, сільських рад	24,5	58,5	9,4	1,9	0,0	5,7

Переважна більшість експертів вважають неможливим проведення виборів Президента України (75,5%) та народних депутатів України (72%) під час воєнного стану. Менш категоричним є неприйняття ідеї проведення під час воєнного стану виборів

органів місцевого самоврядування (57%). 32% експертів вважають, що вибори органів місцевого самоврядування можна проводити і під час воєнного стану за умови створення адаптованого (частково доповненого/зміненого) чинного виборчого законодавства.

¹ Експертне опитування проводилося з 6 серпня по 2 вересня 2024 р. Опитано 53 експерта: державні та громадські діячі, політологи, вчені-правознавці (фахівці з виборчого права), представники аналітичних центрів та громадських організацій, судді, співробітники прокуратури, правоохоронних органів, юристи-практики, які у своїй професійній діяльності застосовують/реалізують виборче законодавство, юристи-військовослужбовці ЗСУ.



Більшість (62%) експертів вважають, що перші вибори після війни повинні відбуватися на основі спеціального виборчого

законодавства перехідного післявоєнного періоду, 34% — що вони повинні відбуватися на основі існуючого виборчого законодавства.

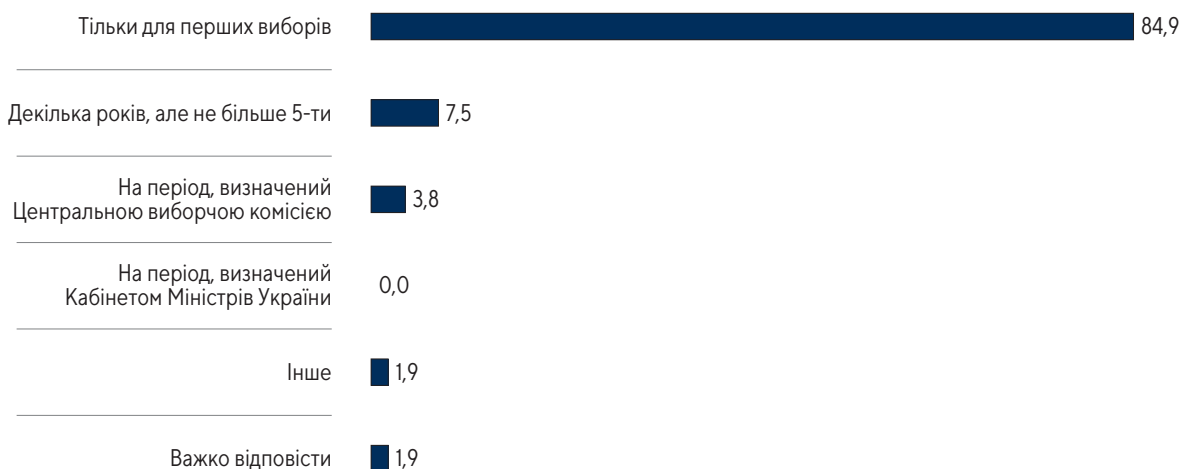


Переважна більшість (85%) експертів поділяють думку, що у випадку запровадження спеціального виборчого законодавства

перехідного післявоєнного періоду воно має діяти тільки на час проведення перших повоєнних виборів.

ЯКЩО БУДЕ ЗАПРОВАДЖЕНО СПЕЦІАЛЬНЕ ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПЕРЕХІДНОГО ПІСЛЯВОЄННОГО ПЕРІОДУ, ТО ЯК ДОВГО ВОНО МАЄ ДІЯТИ?

% опитаних експертів



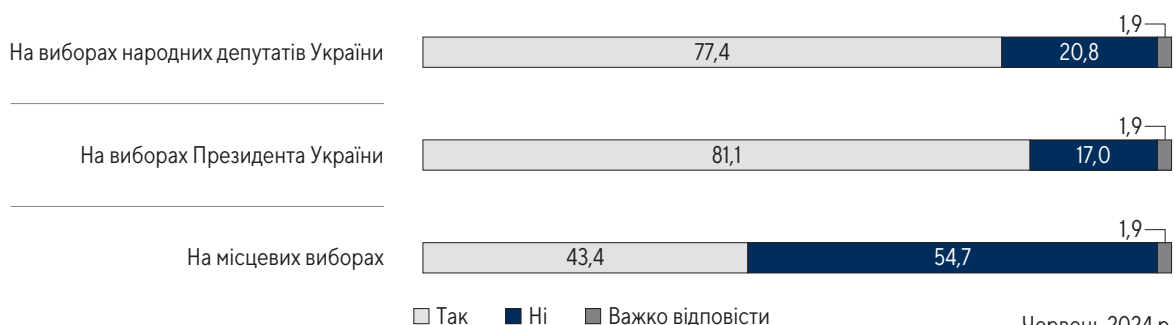
Червень 2024 р.

Більшість експертів виступають за те, щоб на перших повоєнних виборах Верховної Ради України та Президента України мали право голосувати (обирати) громадяни, які

під час війни виїхали з України і не повернулися назад (відповідно 77% і 81%). А от стосовно місцевих виборів, то більшість (55%) експертів виступають проти цього (за — 43%).

ЧИ ПОВИННІ МАТИ ПРАВО НА ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ ГОЛОСУВАТИ (ОБИРАТИ) ГРОМАДЯНИ, ЯКІ ПІД ЧАС ВІЙНИ ВИЇХАЛИ З УКРАЇНИ І НЕ ПОВЕРНУЛИСЯ НАЗАД?

% опитаних експертів

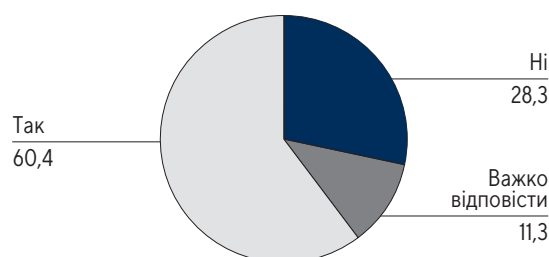


Червень 2024 р.

Більшість (60%) експертів підтримують ідею запровадження активної реєстрації виборців² для громадян України, що перебувають за кордоном.

ЧИ ПІДТРИМУЄТЕ ВИ ІДЕЮ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АКТИВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ВИБОРЦІВ ДЛЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ, ЩО ЗНАХОДЯТЬСЯ ЗА КОРДОНОМ І Є ЧАСТИНОЮ ЕЛЕКТОРАЛЬНОГО КОРПУСУ?

% опитаних експертів



² Під активною реєстрацією виборця тут розуміється уточнення відомостей Державного реєстру виборців на підставі звернення самого виборця.

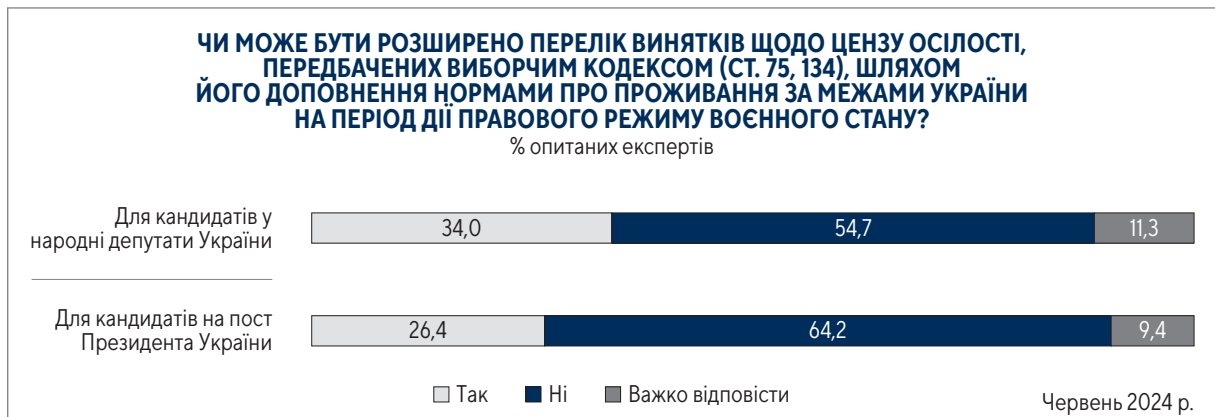
Переважна більшість (75-79%) експертів (так само, як і переважна більшість громадян) вважають, що на перших повоєнних виборах Верховної Ради України, Президента України

та місцевих виборах не повинні мати право обиратися (балотуватися) громадяни, які під час війни виїхали з України і не повернулися назад.



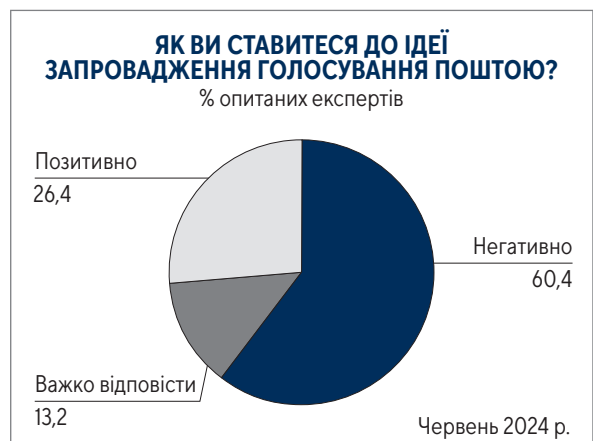
Більшість експертів також виступають проти того, щоб було розширено перелік винятків щодо цензу осілості, передбачених Виборчим кодексом (ст. 75, 134), шляхом його доповнення нормами про проживання

за межами України на період дії правового режиму воєнного стану для кандидатів на пост Президента України (64%) та для кандидатів у народні депутати України (55%).



53% експертів негативно ставляться до ідеї запровадження електронного голосування (позитивно ставляться 38%), а 60%

негативно ставляться до ідеї запровадження голосування поштою (позитивно ставляться 26%).



26% експертів вважають, що при запровадженні електронного голосування на виборах воно може відбуватися через «Дію», 23% – що потрібно буде створити новий

спеціалізований сервіс. Але 41,5% відповіли, що голосування на виборах у жодному разі не повинно проходити в електронній формі, інші (9%) вагалися з відповіддю.



Переважна більшість (72%) експертів вважають доцільною для використання на перших повоєнних виборах народних депутатів України пропорційну виборчу систему з відкритими списками та виборчою квотою, що

передбачена Виборчим кодексом для наступних виборів народних депутатів України. 2% експертів вважають доцільною пропорційну систему з закритими списками, 11% – мажоритарну систему, 11% – змішану систему.



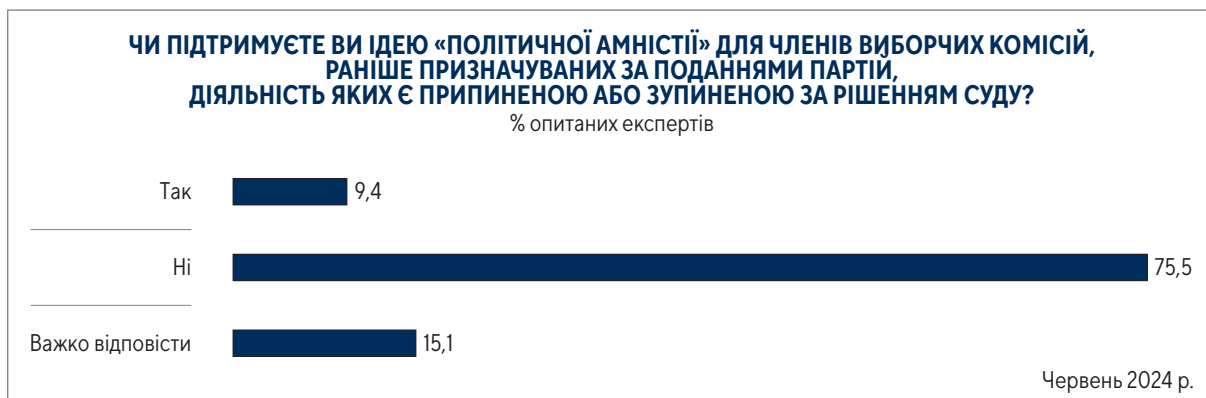
Відносна більшість (49%) експертів не вбачають за можливе надання права голосу на виборах народних депутатів щодо

регіональних виборчих списків партій виборцям, котрі перебувають за кордоном (38% підтримують таку можливість).



Переважна більшість (75,5%) експертів не підтримують ідею «політичної амністії» для членів виборчих комісій, раніше

призначуваних за поданнями партій, діяльність яких є припиненою або зупиненою за рішенням суду.



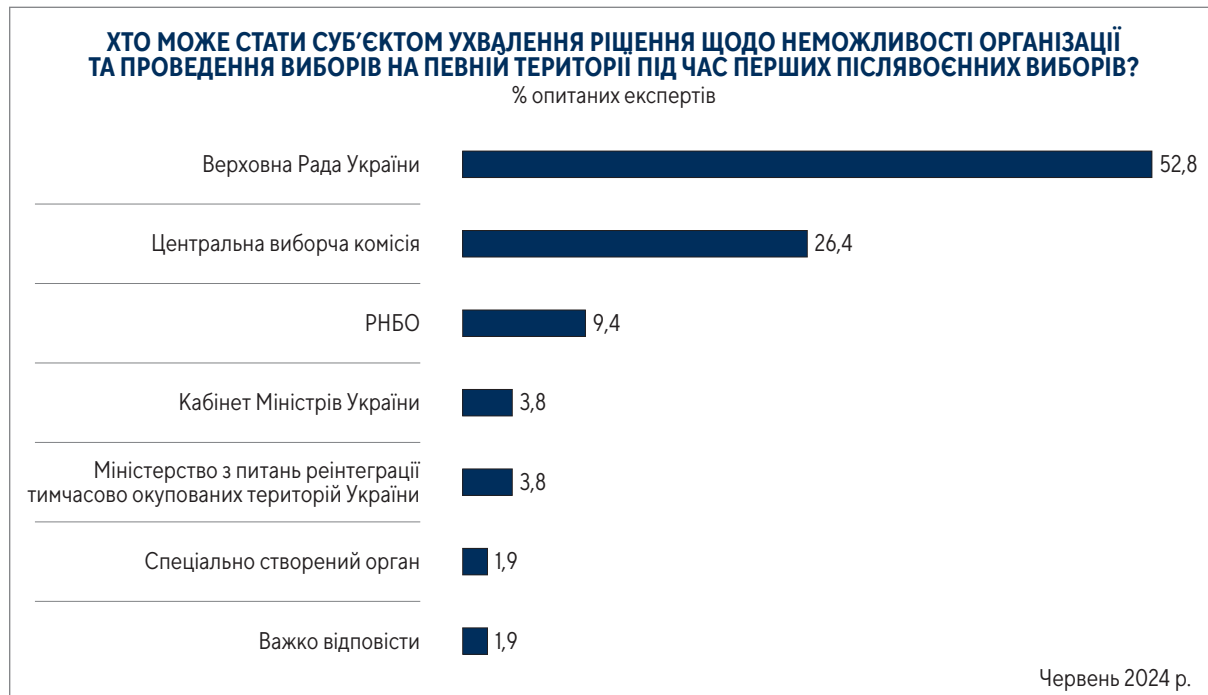
64% експертів вважають за доцільне створення спеціалізованих тимчасових державних органів при окружних/територіальних виборчих комісіях у регіонах, що повернулися з-під окупації, задля надання допомоги

відповідним комісіям, що адмініструють вибори, у питаннях розгляду скарг, пов'язаних з питаннями особливостей правового регулювання проведення виборів на прифронтових/деокупованих територіях.



Найчастіше експерти вважають, що суб'єктом ухвалення рішення щодо неможливості організації та проведення виборів на певній території під час перших післявоєнних виборів може стати Верховна Рада України (53%). Ще 26% вважають,

що ним може стати Центральна виборча комісія, 9% – РНБО, 4% – Кабінет Міністрів України 4% – Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, 2% – спеціально створений орган.



Стосовно того, хто має визначати критерії ухвалення рішення щодо неможливості організації та проведення виборів на певній території під час перших післявоєнних виборів, то 68% експертів вважають, що це повинна здійснювати

Верховна Рада України, 13%. – Центральна виборча комісія, 7,5% – РНБО, 4% – Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, 4% – спеціально створений орган, 2% – Кабінет Міністрів України.



ГОЛОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ. ВИСНОВКИ

Більшість експертів:

- ✓ вважають **неможливим** проведення виборів Президента України, народних депутатів України та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану та вбачають доцільність проведення виборів через 6 місяців після припинення воєнного стану;
- ✓ поділяють думку, що у випадку запровадження спеціального виборчого законодавства перехідного післявоєнного періоду воно має діяти **лише на час проведення перших повоєнних виборів**;
- ✓ **підтримують ідею запровадження активної реєстрації** виборців для громадян України, що перебувають за кордоном.
- ✓ виступають за те, щоб на перших повоєнних виборах Верховної Ради України та Президента України **мали право** голосувати громадяни, які під час війни виїхали з України і не повернулися назад;
- ✓ виступають **проти того**, щоб такі громадяни мали право голосувати на місцевих виборах;
- ✓ вважають, що на перших повоєнних виборах Верховної Ради України, Президента України та місцевих виборах **не повинні мати право обиратися** (балотуватися) громадяни, які під час війни виїхали з України і не повернулися назад;
- ✓ виступають **проти того**, щоб було розширено перелік винятків щодо цензу осілості, передбачених Виборчим кодексом (ст. 75, 134), шляхом його доповнення нормами про проживання за межами України на період дії правового режиму воєнного стану для кандидатів на пост Президента України та для кандидатів у народні депутати України;
- ✓ **негативно ставляться** до запровадження електронного голосування та голосування поштою;
- ✓ вважають **доцільною** для використання на перших повоєнних виборах народних депутатів України **пропорційну виборчу систему з відкритими списками** та виборчою квотою, що передбачена Виборчим кодексом для наступних виборів народних депутатів України;
- ✓ **не підтримують** ідею «політичної амністії» для членів виборчих комісій, раніше призначуваних за поданнями партій, діяльність яких є припиненою або зупиненою за рішенням суду;
- ✓ **вважають за доцільне** створення спеціалізованих тимчасових державних органів при окружних/територіальних виборчих комісіях в регіонах, що повернулися з-під окупації, задля надання допомоги відповідним комісіям, що адмініструють вибори, у питаннях розгляду скарг, пов'язаних з питаннями особливостей правового регулювання проведення виборів на прифронтових/деокупованих територіях;
- ✓ вважають, що **Верховна Рада України** може стати суб'єктом ухвалення рішення щодо неможливості організації та проведення виборів на певній території під час перших післявоєнних виборів, а також визначати критерії ухвалення рішення щодо неможливості організації та проведення таких виборів.

ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ ПРО МАЙБУТНІ ПОВОЄННІ ВИБОРИ

(Результати соціологічного опитування)

Ставлення громадян до можливості та процедур проведення виборів після завершення війни та припинення воєнного стану, готовність до участі у перших повоєнних виборах, а також ставлення до демократії та політичних партій було предметом соціологічного дослідження, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова у червні 2024 р.¹

СТАВЛЕННЯ ГРОМАДЯН ДО МОЖЛИВОСТІ ТА ПРОЦЕДУР ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ВІЙНИ ТА ПРИПИНЕННЯ ВОЄННОГО СТАНУ

Ті, хто відповідає, що вибори можна проводити відразу після завершення війни і воєнного стану, становлять від 37% стосовно виборів міських/сільських голів до 42% стосовно виборів народних депутатів України. Однак сумарна частка тих, хто вважає, що вибори потрібно відтермінувати на 6 місяців або більше після припинення воєнного стану, становить відносну або абсолютну більшість. Так, вважають, що потрібно відтермінувати щонайменше на 6 місяців вибори народних депутатів України, 49% опитаних (при 42% тих, хто вважає, що їх потрібно проводити одразу після припинення воєнного стану), вибори Президента України відповідно 52% і 39%, міських та сільських голів – відповідно 52,5% і 37%, депутатів міських та сільських рад – відповідно 52% і 38%.

Жителі Південного регіону частіше, ніж жителі всіх інших регіонів, виступають за те, щоб вибори загальноукраїнських інститутів

влади – Президента та Верховної Ради відбувалися відразу після закінчення війни і припинення воєнного стану (відповідно 59% і 54%) (таблиці «Через який проміжок часу після завершення війни і воєнного стану можна буде проводити вибори...?», с. 48-51).

Думки респондентів розділилися щодо того, чи перші вибори після війни повинні відбуватися на основі існуючого виборчого законодавства (це підтримують 42% опитаних), або ж слід створити спеціальне виборче законодавство перехідного післявоєнного періоду (так вважають 39% респондентів).

У Центральному регіоні відносна більшість опитаних (44%) дотримуються думки, що слід створити спеціальне виборче законодавство перехідного післявоєнного періоду, тоді як в інших регіонах відносна більшість (від 47% до 49%) вважає, що перші вибори після війни повинні відбуватися на основі існуючого виборчого законодавства (діаграма та таблиця «Перші вибори після війни повинні відбуватися на основі існуючого виборчого законодавства, чи слід створити спеціальне виборче законодавство перехідного післявоєнного періоду?», с. 51-52).

¹ Опитування проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 15 по 20 червня 2024 р. методом face-to-face у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській, Чернігівській, Чернівецькій обл. та м. Києві (у Запорізькій, Миколаївській, Харківській, Херсонській обл. – лише на тих територіях, що контролюються урядом України та на яких не ведуться бойові дії).

Опитування проводилося за стратифікованою багатоступеневою вибіркою із застосуванням випадкового відбору на перших етапах формування вибірки та квотного методу відбору респондентів на заключному етапі (коли здійснювався відбір респондентів за статеві-віковими квотами). Структура вибіркової сукупності відтворює демографічну структуру дорослого населення територій, на яких проводилося опитування, станом на початок 2022 р. (за віком, статтю, типом поселення).

Опитано 2016 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3. Разом з тим, додаткові систематичні відхилення вибірки можуть бути зумовлені наслідками російської агресії, зокрема, вимушеною евакуацією мільйонів громадян.

Частіше громадяни вважають, що у випадку запровадження спеціального виборчого законодавства перехідного післявоєнного періоду воно має діяти тільки на час проведення перших повоєнних виборів (так вважають 48% опитаних, якщо мова йде про вибори депутатів міських/сільських рад та міських/сільських голів, і 51% – якщо мова йде про вибори Президента та народних депутатів).

Частіше вважають, що у випадку запровадження спеціального виборчого законодавства перехідного післявоєнного періоду воно має діяти тільки на час проведення перших повоєнних виборів, жителі Південного і Західного регіонів, а найрідше з цим згодні жителі Східного регіону (таблиці «Якщо буде запроваджено спеціальне виборче законодавство перехідного післявоєнного періоду, то як довго воно має діяти?», с. 52-55).

Відносна більшість опитаних вважають, що на перших повоєнних виборах Верховної Ради України та Президента України повинні мати право голосувати (обирати) громадяни, які під час війни виїхали з України і не повернулися назад (відповідно 47% і 48%, при відповідно 36% і 35,5% тих, хто виступає проти цього. А от стосовно виборів міських/сільських голів та депутатів міських/сільських рад, то тут приблизно рівні частки опитаних виступають як за, так і проти цього.

Лише серед жителів Східного регіону відносна більшість (45% проти 38%) вважають, що такі громадяни повинні мати право голосувати також і на перших повоєнних виборах міських/сільських голів та депутатів міських/сільських рад (діаграма та таблиці «Чи повинні мати право на перших повоєнних виборах голосувати (обирати) громадяни, які під час війни виїхали з України і не повернулися назад?», с. 55-57).

Переважна більшість (81-82%) опитаних вважають, що на перших повоєнних виборах Верховної Ради України, Президента України, міських/сільських голів та депутатів міських/сільських рад не повинні мати право обиратися громадяни, які під час війни виїхали з України і не повернулися назад (діаграма та таблиця «Чи повинні мати право обиратися (бути обраними) на перших повоєнних виборах громадяни, які під час війни виїхали з України і не повернулися назад?», с. 57-59).

Відносна більшість (42-43%) опитаних негативно ставляться до ідеї запровадження електронного голосування на виборах усіх рівнів (позитивно ставляться 33%). Найчастіше проти цієї ідеї виступають жителі Західного регіону (50-51%) при 29-30% тих, хто за.

Єдина група, яка переважно підтримує електронне голосування – це молодь віком від 18 до 29 років (52% виступають за при 27-30% проти). Найчастіше проти виступають люди віком 60 і більше років (55-57%, при 17% за) (діаграма та таблиці «Як Ви ставитесь до ідеї запровадження електронного голосування...?», с. 59-61).

31% опитаних при запровадженні електронного голосування на виборах вважають, що воно може відбуватися через «Дію», 15% що потрібно буде створити новий спеціалізований сервіс. 37,5% відповіли, що голосування на виборах у жодному разі не повинно проходити в електронній формі, інші (16%) вагалися з відповіддю.

Прихильниками голосування через «Дію» дещо частіше є жителі Південного регіону (41%).

Чим молодші респонденти, тим частіше вони підтримують як голосування через «Дію», так і створення нового спеціалізованого сервісу (через те, що серед молодих респондентів менше супротивників електронного голосування) (діаграма та таблиці «Якщо буде запроваджено електронне голосування на виборах, то може таке голосування відбуватися через «Дію», чи для цього потрібно створити новий спеціалізований сервіс?», с. 61-62).

ГОТОВНІСТЬ ГРОМАДЯН ДО УЧАСТІ У ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ

Від 72% до 76% опитаних планують взяти участь у перших повоєнних виборах органів влади різних рівнів як виборці. Наміри взяти участь у виборах тим більшою мірою виражені, чим вищим є рівень освіти респондентів. Так, планують голосувати на президентських виборах 69,5% тих, хто має загальну або неповну середню освіту і 81% тих, хто має вищу освіту. Ті респонденти, які спілкуються вдома російською мовою, дещо рідше, ніж ті, хто спілкується українською, планують брати участь у виборах (діаграма та

таблиці «*Чи плануєте Ви брати участь як виборець у перших повоєнних виборах?*», с. 64-66).

2% опитаних планують балотуватися кандидатом на перших повоєнних виборах Верховної Ради України, Президента України, міських/сільських голів, 3% на виборах депутатів міських/сільських рад (хоча, очевидно, що, наприклад, 2% тих, хто планує балотуватися на посаду Президента — це швидше допуск гіпотетичної можливості, а не реальні наміри) (діаграма та таблиці «*Чи плануєте Ви балотуватись кандидатом на перших повоєнних виборах?*», с. 66-68).

26% опитаних допускають можливість своєї участі у перших повоєнних виборах у якості члена виборчої комісії (59% відкидають таку можливість, а 15% вагаються з відповіддю). Чим вищим є освітній рівень респондентів, тим частіше вони допускають таку можливість (їхня частка зростає від 21% серед тих, хто має загальну або неповну середню освіту, до 30% серед тих, хто має вищу освіту). Частіше такі наміри висловлюють жителі Південного (34%) та Східного (32%) регіонів порівняно з жителями Західного (23%) та Центрального (24%) регіонів. Найчастіше — представники середньої (30-59 років) вікової групи (29%), найрідше — ті, кому 60 і більше років (22%) (діаграма та таблиця «*Чи допускаєте Ви можливість своєї участі у перших повоєнних виборах у якості члена виборчої комісії?*», с. 63).

Ті респонденти, які не вважають можливою свою участь у перших повоєнних виборах як члена виборчої комісії, як причини цього найчастіше називають відсутність практичного досвіду подібної діяльності (37%), відсутність бажання працювати у виборчих комісіях (35%), а також те, що вони не володіють знаннями виборчого законодавства (29%). Ще 15% вказують на відсутність часу (що значною мірою є маркером відсутності бажання) (діаграма «*Якщо Ви не вважаєте можливою свою участь у перших повоєнних виборах як члена виборчої комісії, то через яку причину?*», с. 63).

Порівняно з 2018 р. зросла частка тих, хто вважає найкращою для України пропорційну систему виборів з відкритими партійними списками (з 34% до 41%). Рівень підтримки виборів з відкритими партійними списками

тим вищий, чим вищим є освітній рівень респондентів (34% серед тих, хто має загальну або неповну середню освіту і 49% серед тих, хто має вищу освіту).

Вищим він є у Західному та Центральному регіонах (відповідно 43% і 44%) порівняно з Південним та Східним регіонами (відповідно 36% і 37%), серед жителів міст (44,5%) порівняно з жителями сіл (35%) (таблиці «*Яку систему виборів до Верховної Ради Ви вважаєте найкращою для України?*», с. 68-69).

СТАВЛЕННЯ ДО ДЕМОКРАТІЇ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА СИСТЕМИ ВИБОРІВ

Після початку повномасштабної російської агресії зросло усвідомлення українцями значущості демократії для розвитку країни: якщо у червні 2021 р. із судженням «демократія є найбільш бажаним типом державного устрою для України» погоджувалися 54% опитаних, то у червні 2024 р. — 69%. Тоді як частка тих, хто вважає, що «за певних обставин авторитарний режим може бути кращим, ніж демократичний» зменшилася з 24% до 11%.

Частка тих, хто вважає, що демократія є найбільш бажаним типом державного устрою для України тим вища, чим вищим є освітній рівень респондентів (60% серед тих, хто має загальну або неповну середню освіту і 76% серед тих, хто має вищу (або неповну вищу) освіту).

І тим вища, чим молодші респонденти (їхня частка зростає від 59% серед тих, кому 60 і більше років, до 79% серед молоді віком менше 30 років).

Вищий за середньоукраїнський рівень підтримки демократичного устрою у Західному регіоні (76%), нижчий у Східному (60%) (діаграма «*З яким із наведених суджень Ви більше згодні?*», с. 74).

Оцінюючи власні політичні погляди за шкалою «ліві-праві» (де «1» означає «ліві», а «10» — «праві»), у червні 2024 р. респонденти оцінювали їх в середньому 5,5 балами (з переважанням «центристських» позицій 56% опитаних вибрали значення на шкалі від 4 до 6). Жителі Західного регіону вирізняються дещо «правішими» політичними

поглядами (середній бал 6,2, тоді як в інших регіонах – від 5,0 до 5,3 бала) (даграма та таблиці «*Говорять, що в політиці є «ліві» і «праві»...*», с. 71-72).

Якщо підтримка демократії в Україні зросла, то ставлення до політичних партій як складової демократичної системи погіршилося. Хоча і зараз 61% опитаних вважають, що політичні партії потрібні для нормального розвитку України як держави, тоді як у жовтні-листопаді 2020 р. таких було більше – 75%.

Значною мірою це пов'язано з низьким рівнем довіри громадян до політичних партій (за даними опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 12 червня 2024 р., не довіряють політичним партіям 77,5% опитаних, а довіряють лише 12%).

Вважають, що політичні партії потрібні для нормального розвитку України як держави, 68% тих респондентів, які дотримуються думки, що демократія є найбільш бажаним типом державного устрою для України, і лише 36% тих, хто вважає, що за певних обставин авторитарний режим може бути кращим, ніж демократичний.

Частка тих, хто вважає, що політичні партії потрібні для нормального розвитку України тим вища, чим вищим є освітній рівень респондентів (53% серед тих, хто має загальну або неповну середню освіту і 63% серед тих, хто має вищу (або незакінчену вищу) освіту).

Частіше, ніж у середньому по країні, вважають, що політичні партії потрібні для нормального розвитку України як держави, жителі Південного (69%) і Західного (65%) регіонів, і рідше жителі Центрального регіону (56%) (Діаграма «*Чи потрібні політичні партії для нормального розвитку України як держави?*», с. 71).

Порівняно з 2020 р. з 38% до 16% зменшалася частка тих, хто вважає, що в Україні є партія, про яку можна сказати, що вона представляє їх інтереси. Дещо більше таких у Західному регіоні (21%) (діаграма і таблиця «*Чи є в Україні партія, про яку Ви можете*

сказати, що вона представляє Ваші інтереси?», с. 73)

Порівняно з довоєнним періодом істотно менше стало тих, хто є членом політичної партії (1,5%), тоді як у 2006 р. таких було 7%, у 2015 р. 4,5% (діаграма і таблиця «*Чи є Ви членом якоїсь політичної партії?*», с. 73).

ГОЛОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ. ВИСНОВКИ

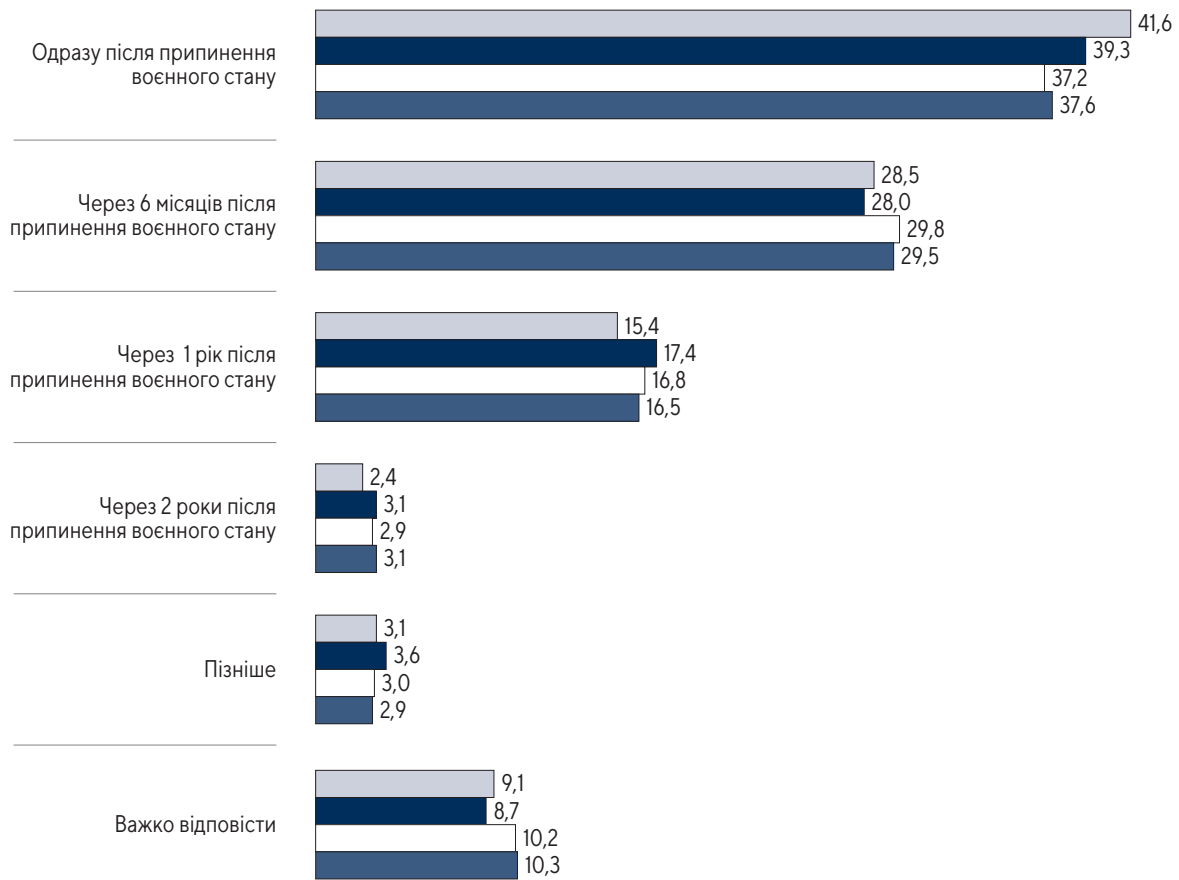
- ✓ Сумарна частка тих, хто вважає, що вибори потрібно відтермінувати на 6 місяців або більше після припинення воєнного стану, становить відносну або абсолютну більшість (залежно від органів влади, що обираються).
- ✓ Думки респондентів розділилися щодо того, чи перші вибори після війни повинні відбуватися на основі існуючого виборчого законодавства (це підтримують 42% опитаних), або ж слід створити спеціальне виборче законодавство перехідного післявоєнного періоду (так вважають 39% респондентів).
- ✓ Частіше громадяни вважають, що у випадку запровадження спеціального виборчого законодавства перехідного післявоєнного періоду воно має діяти тільки на час проведення перших повоєнних виборів.
- ✓ Відносна більшість опитаних вважають, що на перших повоєнних виборах Верховної Ради України та Президента України повинні мати право голосувати (обирати) громадяни, які під час війни виїхали з України і не повернулися назад.
- ✓ Стосовно виборів міських/сільських голів та депутатів міських/сільських рад, то тут приблизно рівні частки опитаних виступають як за, так і проти цього.
- ✓ Переважна більшість опитаних вважають, що на перших повоєнних виборах Верховної Ради України, Президента України, міських/сільських голів та депутатів міських/сільських рад не повинні

мати право обиратися громадяни, які під час війни виїхали з України і не повернулися назад.

- ✓ Відносна більшість опитаних негативно ставляться до ідеї запровадження електронного голосування на виборах усіх рівнів. Єдина група, яка переважно підтримує електронне голосування – це молодь.
- ✓ 31% опитаних при запровадженні електронного голосування на виборах вважають, що воно може відбуватися через «Дію», – 15% що потрібно буде створити новий спеціалізований сервіс.
- ✓ Близько трьох четвертих опитаних планують взяти участь у перших повоєнних виборах органів влади різних рівнів як виборці.
- ✓ 2% опитаних планують балотуватися кандидатом на перших повоєнних виборах Верховної Ради України, Президента України, міських/сільських голів, 3% – на виборах депутатів міських/сільських рад (хоча, очевидно, що, наприклад, 2% тих, хто планує балотуватися на посаду Президента – це швидше допуск гіпотетичної можливості, а не реальні наміри).
- ✓ Близько чверті опитаних допускають можливість своєї участі у перших повоєнних виборах у якості члена виборчої комісії.
- ✓ Ті респонденти, які не вважають можливою свою участь у перших повоєнних виборах як члена виборчої комісії, як причини цього найчастіше називають відсутність практичного досвіду подібної діяльності, відсутність бажання працювати у виборчих комісіях, а також те, що вони не володіють знаннями виборчого законодавства.
- ✓ Порівняно з 2018 р. зросла частка тих, хто вважає найкращою для України пропорційну систему виборів з відкритими партійними списками (з 34% до 41%).
- ✓ Після початку повномасштабної війни зросло усвідомлення українцями значущості демократії для розвитку країни, зросла частка респондентів, які вважають, що демократія є найбільш бажаним типом державного устрою для України.
- ✓ Якщо підтримка демократії в Україні зросла, то ставлення до політичних партій як складової демократичної системи погіршилося. Хоча і зараз більшість опитаних вважають, що політичні партії потрібні для нормального розвитку України як держави. Однак політичним партіям не довіряє переважна більшість громадян.
- ✓ Вважають, що політичні партії потрібні для нормального розвитку України як держави, переважна більшість тих респондентів, які дотримуються думки, що демократія є найбільш бажаним типом державного устрою для України, і лише трохи більше третини тих, хто вважає, що за певних обставин авторитарний режим може бути кращим, ніж демократичний.
- ✓ Порівняно з довоєнним періодом істотно зменшилося число як тих, хто вважає, що в Україні є партія, про яку можна сказати, що вона представляє їхні інтереси, так і тих, хто є членом політичної партії.

ЧЕРЕЗ ЯКИЙ ПРОМІЖОК ЧАСУ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ВІЙНИ І ВОЄННОГО СТАНУ МОЖНА БУДЕ ПРОВОДИТИ ВИБОРИ...?

% опитаних



■ Народних депутатів України (депутатів Верховної Ради України)
 ■ Президента України
□ Міських/сільських голів
 ■ Депутатів міських/сільських рад

Червень 2024 р.

РЕГІОНИ

	Захід	Центр	Південь	Схід
Народних депутатів України (депутатів Верховної Ради України)				
Одразу після припинення воєнного стану	42,6	37,3	53,9	42,4
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	32,1	29,0	24,1	25,1
Через 1 рік після припинення воєнного стану	14,8	17,8	6,9	15,8
Через 2 роки після припинення воєнного стану	1,7	2,9	0,9	3,1
Пізніше	1,9	3,1	5,6	3,1
Важко відповісти	6,9	9,8	8,6	10,6
Президента України				
Одразу після припинення воєнного стану	43,4	33,1	58,7	35,9
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	30,5	29,2	21,7	25,6
Через 1 рік після припинення воєнного стану	16,0	21,2	6,5	17,2
Через 2 роки після припинення воєнного стану	1,9	3,0	2,6	5,1
Пізніше	1,9	4,1	3,0	5,4
Важко відповісти	6,4	9,5	7,4	10,8

**ЧЕРЕЗ ЯКИЙ ПРОМІЖОК ЧАСУ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ВІЙНИ
І ВОЄННОГО СТАНУ МОЖНА БУДЕ ПРОВОДИТИ ВИБОРИ...?**

% опитаних

(продовження)

РЕГІОНИ					
	Захід	Центр	Південь	Схід	
Міських/сільських голів					
Одразу після припинення воєнного стану	41,2	33,1	43,7	37,1	
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	32,1	29,7	29,0	27,6	
Через 1 рік після припинення воєнного стану	16,0	19,7	11,3	14,9	
Через 2 роки після припинення воєнного стану	2,3	3,2	2,2	3,6	
Пізніше	2,1	3,5	2,6	3,1	
Важко відповісти	6,4	10,8	11,3	13,7	
Депутатів міських/сільських рад					
Одразу після припинення воєнного стану	41,1	33,4	44,6	37,5	
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	31,9	29,4	29,9	26,5	
Через 1 рік після припинення воєнного стану	15,8	19,3	9,5	15,4	
Через 2 роки після припинення воєнного стану	2,3	3,9	2,2	3,3	
Пізніше	2,3	3,2	2,6	3,1	
Важко відповісти	6,8	10,6	11,3	14,1	
ВІК			СТАТЬ		
	18-29 років	30-59 років	60+ років	Чоловіки	Жінки
Народних депутатів України (депутатів Верховної Ради України)					
Одразу після припинення воєнного стану	43,6	42,0	39,9	41,5	41,7
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	27,4	28,1	29,7	28,4	28,5
Через 1 рік після припинення воєнного стану	11,8	17,3	13,7	15,4	15,3
Через 2 роки після припинення воєнного стану	2,8	2,0	2,7	2,0	2,7
Пізніше	3,4	2,4	4,1	3,8	2,5
Важко відповісти	10,9	8,2	9,8	8,9	9,3
Президента України					
Одразу після припинення воєнного стану	41,4	40,2	36,4	39,2	39,2
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	27,4	27,5	29,2	29,0	27,2
Через 1 рік після припинення воєнного стану	14,6	19,3	15,1	16,7	17,9
Через 2 роки після припинення воєнного стану	2,8	2,6	4,1	2,8	3,3
Пізніше	3,7	2,7	5,3	4,4	3,0
Важко відповісти	10,0	7,6	9,9	7,9	9,4
Міських/сільських голів					
Одразу після припинення воєнного стану	38,3	38,5	34,3	37,6	36,9
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	29,9	29,0	31,2	29,3	30,3
Через 1 рік після припинення воєнного стану	14,6	18,2	15,3	16,6	16,9
Через 2 роки після припинення воєнного стану	2,2	2,6	4,1	3,0	3,0
Пізніше	2,5	2,4	4,3	3,9	2,2
Важко відповісти	12,5	9,3	10,8	9,6	10,7

**ЧЕРЕЗ ЯКИЙ ПРОМІЖОК ЧАСУ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ВІЙНИ
І ВОЄННОГО СТАНУ МОЖНА БУДЕ ПРОВОДИТИ ВИБОРИ...?**

% опитаних

(продовження)

ВІК					
Депутатів міських/сільських рад					
Одразу після припинення воєнного стану	38,6	39,0	34,2	38,6	36,8
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	29,9	28,8	30,6	28,5	30,4
Через 1 рік після припинення воєнного стану	14,3	17,6	15,6	16,3	16,7
Через 2 роки після припинення воєнного стану	2,5	2,9	4,1	3,1	3,2
Пізніше	2,2	2,3	4,5	3,7	2,3
Важко відповісти	12,5	9,3	11,0	9,9	10,7
ТИП ПОСЕЛЕННЯ			ОСВІТА		
	Місто	Село	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища
Президента України					
Одразу після припинення воєнного стану	39,1	39,7	40,3	37,9	40,2
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	28,0	27,9	25,5	28,6	28,4
Через 1 рік після припинення воєнного стану	16,9	18,2	17,3	16,8	18,0
Через 2 роки після припинення воєнного стану	3,6	1,9	3,1	3,1	3,1
Пізніше	3,4	4,2	2,8	4,7	2,9
Важко відповісти	8,9	8,1	11,0	8,8	7,4
Міських/сільських голів					
Одразу після припинення воєнного стану	38,6	34,6	40,7	34,2	38,6
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	28,1	33,3	23,7	30,7	32,2
Через 1 рік після припинення воєнного стану	16,6	17,1	15,0	18,2	16,2
Через 2 роки після припинення воєнного стану	3,4	2,0	3,8	2,1	3,5
Пізніше	2,4	4,1	2,0	4,1	2,1
Важко відповісти	10,9	9,0	14,8	10,7	7,4
Депутатів міських/сільських рад					
Одразу після припинення воєнного стану	38,9	34,9	39,7	34,9	39,0
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	27,8	33,0	24,2	29,5	32,4
Через 1 рік після припинення воєнного стану	16,4	16,8	15,3	18,2	15,4
Через 2 роки після припинення воєнного стану	3,5	2,3	3,6	2,6	3,6
Пізніше	2,3	4,1	2,0	4,0	2,1
Важко відповісти	11,0	9,0	15,3	10,8	7,4
МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА					
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти
Президента України					
Одразу після припинення воєнного стану	38,7	41,3	39,6	70,0	25,0
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	28,6	24,2	28,4	30,0	25,0
Через 1 рік після припинення воєнного стану	18,6	13,8	15,6	0,0	12,5
Через 2 роки після припинення воєнного стану	2,5	5,4	3,8	0,0	6,3
Пізніше	3,5	5,0	2,7	0,0	12,5
Важко відповісти	8,0	10,4	9,8	0,0	18,8

**ЧЕРЕЗ ЯКИЙ ПРОМІЖОК ЧАСУ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ВІЙНИ
І ВОЄННОГО СТАНУ МОЖНА БУДЕ ПРОВОДИТИ ВИБОРИ...?**

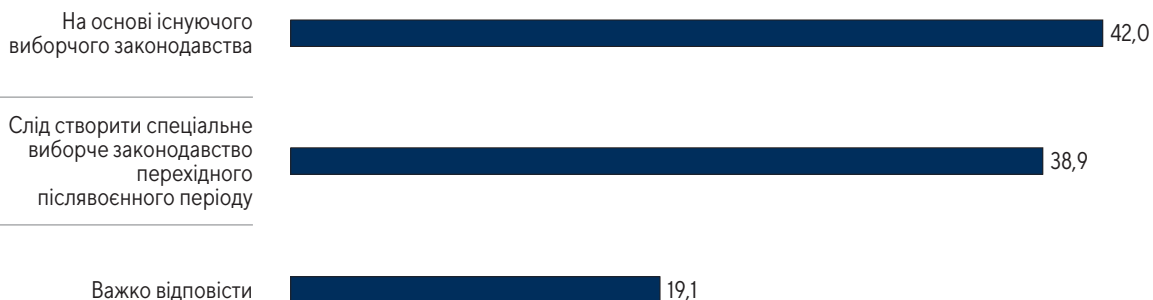
% опитаних

(продовження)

МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА					
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти
Міських/сільських голів					
Одразу після припинення воєнного стану	36,0	41,2	38,5	90,0	25,0
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	31,0	27,3	27,9	10,0	25,0
Через 1 рік після припинення воєнного стану	17,8	14,3	15,3	0,0	12,5
Через 2 роки після припинення воєнного стану	2,7	2,5	4,4	0,0	0,0
Пізніше	3,2	2,5	1,9	0,0	12,5
Важко відповісти	9,3	12,2	12,0	0,0	25,0
Депутатів міських/сільських рад					
Одразу після припинення воєнного стану	36,2	42,9	38,1	90,0	25,0
Через 6 місяців після припинення воєнного стану	31,1	26,1	27,0	10,0	18,8
Через 1 рік після припинення воєнного стану	17,3	13,4	16,1	0,0	18,8
Через 2 роки після припинення воєнного стану	2,9	2,5	4,6	0,0	0,0
Пізніше	3,2	2,5	1,9	0,0	12,5
Важко відповісти	9,3	12,6	12,3	0,0	25,0

**ПЕРШІ ВИБОРИ ПІСЛЯ ВІЙНИ ПОВИННІ ВІДБУВАТИСЯ НА ОСНОВІ
ІСНУЮЧОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЧИ СЛІД СТВОРИТИ СПЕЦІАЛЬНЕ ВИБОРЧЕ
ЗАКОНОДАВСТВО ПЕРЕХІДНОГО ПІСЛЯВОЄННОГО ПЕРІОДУ?**

% опитаних



Червень 2024 р.

РЕГІОНИ					
	Захід	Центр	Південь	Схід	
На основі існуючого виборчого законодавства	49,1	33,8	46,8	47,3	
Слід створити спеціальне виборче законодавство перехідного післявоєнного періоду	34,4	44,4	39,8	32,4	
Важко відповісти	16,5	21,8	13,4	20,3	
ВІК			СТАТЬ		
	18-29 років	30-59 років	60+ років	Чоловіки	Жінки
На основі існуючого виборчого законодавства	42,7	42,2	41,2	43,1	41,1
Слід створити спеціальне виборче законодавство перехідного післявоєнного періоду	36,4	38,9	40,3	40,8	37,4
Важко відповісти	20,9	18,9	18,5	16,2	21,5

ПЕРШІ ВИБОРИ ПІСЛЯ ВІЙНИ ПОВИННІ ВІДБУВАТИСЯ НА ОСНОВІ ІСНУЮЧОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЧИ СЛІД СТВОРИТИ СПЕЦІАЛЬНЕ ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПЕРЕХІДНОГО ПІСЛЯВОЄННОГО ПЕРІОДУ?

% опитаних

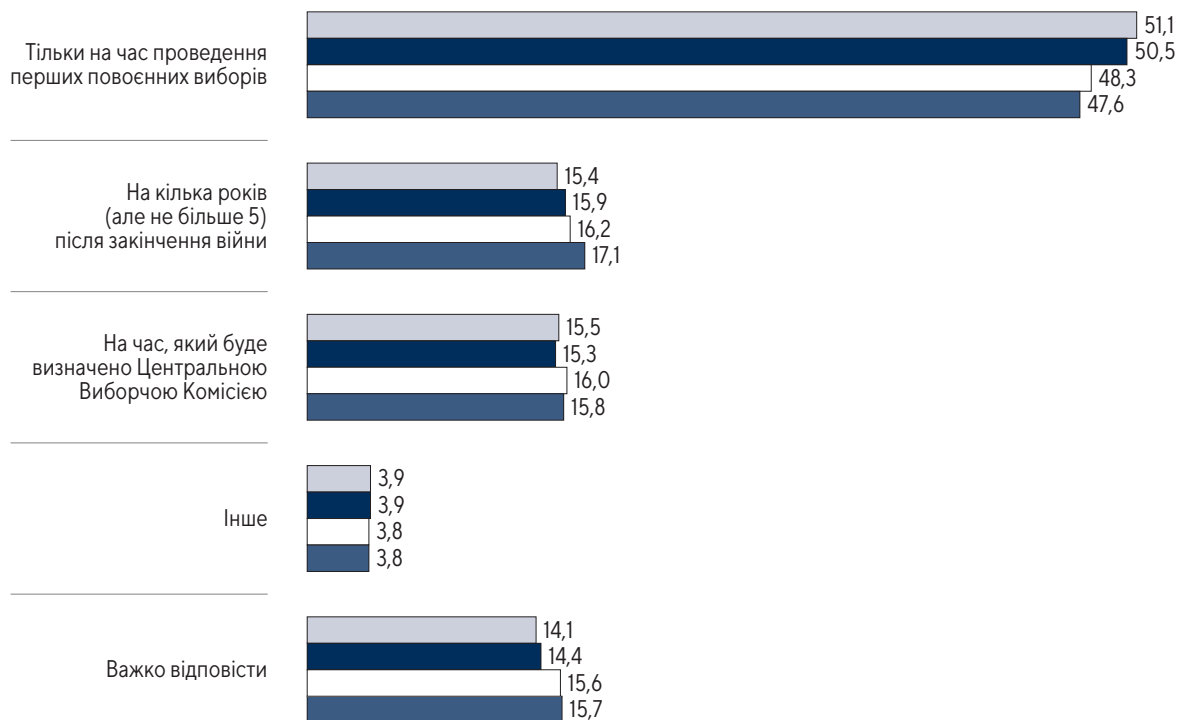
(продовження)

	ОСВІТА			ТИП ПОСЕЛЕННЯ	
	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища	Місто	Село
На основі існуючого виборчого законодавства	44,0	40,3	42,7	43,2	39,6
Слід створити спеціальне виборче законодавство перехідного післявоєнного періоду	30,5	41,6	40,3	37,7	41,3
Важко відповісти	25,4	18,0	17,0	19,1	19,1

	МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА				
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти
На основі існуючого виборчого законодавства	42,5	37,7	43,7	11,1	31,3
Слід створити спеціальне виборче законодавство перехідного післявоєнного періоду	38,6	40,6	38,3	55,6	56,3
Важко відповісти	18,9	21,8	18,0	33,3	12,5

ЯКЩО БУДЕ ЗАПРОВАДЖЕНО СПЕЦІАЛЬНЕ ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПЕРЕХІДНОГО ПІСЛЯВОЄННОГО ПЕРІОДУ, ТО ЯК ДОВГО ВОНО МАЄ ДІЯТИ?

% опитаних



Народних депутатів України (депутатів Верховної Ради України)
 Президента України
 Міських/сільських голів
 Депутатів міських/сільських рад

Червень 2024 р.

**ЯКЩО БУДЕ ЗАПРОВАДЖЕНО СПЕЦІАЛЬНЕ ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО
ПЕРЕХІДНОГО ПІСЛЯВОЄННОГО ПЕРІОДУ, ТО ЯК ДОВГО ВОНО МАЄ ДІЯТИ?**

% опитаних

(продовження)

	РЕГІОНИ				ВІК		
	Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-59 років	60+ років
На виборах до Верховної Ради України							
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	58,6	50,9	65,4	33,2	50,0	54,1	46,0
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	15,2	16,2	10,0	17,0	18,6	14,3	15,8
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	16,7	14,9	10,4	18,0	14,0	15,5	16,5
Інше	2,1	2,8	1,3	10,3	3,1	4,5	3,3
Важко відповісти	7,3	15,3	13,0	21,4	14,3	11,7	18,5
На виборах Президента України							
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	58,1	50,1	64,5	32,9	50,0	52,5	46,9
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	15,2	17,4	10,8	16,7	18,0	15,5	15,8
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	16,2	14,5	10,8	18,3	13,7	15,2	16,3
Інше	1,7	3,0	0,4	10,8	3,4	4,4	3,1
Важко відповісти	8,8	15,0	13,4	21,3	14,9	12,5	17,9
На виборах міських/сільських голів							
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	58,3	47,4	53,7	33,7	46,7	50,9	44,2
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	15,2	17,4	13,4	16,7	18,7	15,8	15,6
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	16,4	16,1	10,8	18,5	15,3	15,7	17,2
Інше	1,9	3,0	0,4	10,3	3,1	4,5	2,9
Важко відповісти	8,3	16,1	21,6	20,8	16,2	13,0	20,1
На виборах депутатів міських/сільських рад							
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	57,9	46,0	54,1	33,4	47,0	50,3	42,8
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	15,6	18,9	13,9	17,0	18,1	16,8	17,2
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	16,2	16,0	10,0	18,5	15,0	15,5	16,8
Інше	1,9	2,9	0,9	10,0	3,4	4,2	3,1
Важко відповісти	8,5	16,2	21,2	21,1	16,5	13,1	20,1
	СТАТЬ		ТИП ПОСЕЛЕННЯ		ОСВІТА		
	Чоловіки	Жінки	Місто	Село	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища
На виборах до Верховної Ради України							
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	50,7	51,4	49,9	53,5	48,6	50,6	52,9
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	16,8	14,3	14,5	17,2	13,7	16,6	14,9
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	16,3	14,9	16,2	14,3	15,0	15,1	16,4
Інше	4,2	3,6	4,5	2,7	4,1	3,2	4,5
Важко відповісти	12,0	15,8	15,0	12,3	18,6	14,5	11,3

**ЯКЩО БУДЕ ЗАПРОВАДЖЕНО СПЕЦІАЛЬНЕ ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО
ПЕРЕХІДНОГО ПІСЛЯВОЄННОГО ПЕРІОДУ, ТО ЯК ДОВГО ВОНО МАЄ ДІЯТИ?**

% опитаних

(продовження)

	СТАТЬ		ТИП ПОСЕЛЕННЯ		ОСВІТА		
	Чоловіки	Жінки	Місто	Село	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища
На виборах Президента України							
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	50,6	50,3	49,0	53,3	49,9	48,8	52,4
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	16,6	15,4	14,9	17,8	14,0	17,9	14,8
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	16,0	14,7	16,2	13,6	14,2	14,9	16,3
Інше	4,5	3,4	4,7	2,3	4,1	3,4	4,3
Важко відповісти	12,3	16,2	15,2	13,0	17,8	15,0	12,2
На виборах міських/сільських голів							
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	48,6	48,1	48,2	48,5	45,8	46,2	51,8
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	17,2	15,4	15,2	18,2	12,5	19,0	15,0
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	16,5	15,6	15,7	16,6	16,8	15,6	16,2
Інше	4,5	3,3	4,5	2,5	4,1	3,1	4,5
Важко відповісти	13,2	17,5	16,4	14,2	20,9	16,2	12,5
На виборах депутатів міських/сільських рад							
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	47,9	47,5	47,5	47,7	45,3	45,6	50,8
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	18,1	16,2	15,9	19,4	13,7	19,5	16,3
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	16,4	15,3	15,8	15,8	15,3	15,6	16,3
Інше	4,3	3,4	4,3	2,7	4,3	3,2	4,2
Важко відповісти	13,3	17,6	16,4	14,5	21,4	16,2	12,3
МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА							
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти		
На виборах до Верховної Ради України							
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	54,7	40,2	43,8	70,0	56,3		
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	15,7	15,1	15,1	10,0	12,5		
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	14,0	20,5	18,1	20,0	6,3		
Інше	2,7	9,2	4,9	0,0	0,0		
Важко відповісти	12,8	15,1	18,1	0,0	25,0		

**ЯКЩО БУДЕ ЗАПРОВАДЖЕНО СПЕЦІАЛЬНЕ ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО
ПЕРЕХІДНОГО ПІСЛЯВОЄННОГО ПЕРІОДУ, ТО ЯК ДОВГО ВОНО МАЄ ДІЯТИ?**

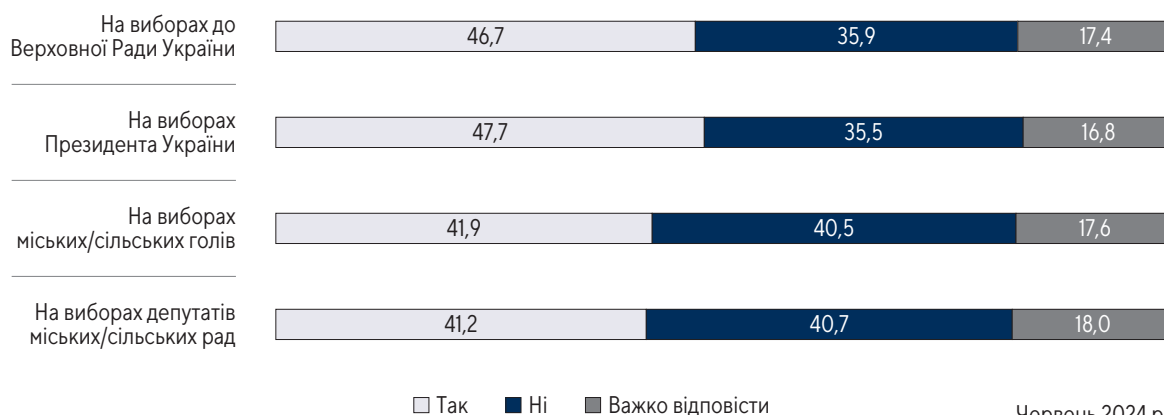
% опитаних

(продовження)

МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА					
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти
На виборах Президента України					
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	54,4	37,7	43,4	70,0	50,0
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	16,1	16,7	15,0	10,0	18,8
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	13,4	20,5	19,4	20,0	6,3
Інше	2,7	9,2	4,9	0,0	0,0
Важко відповісти	13,4	15,9	17,2	0,0	25,0
На виборах міських/сільських голів					
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	51,0	38,9	42,6	80,0	56,3
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	16,7	15,5	15,6	10,0	12,5
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	14,2	22,2	19,4	10,0	12,5
Інше	3,0	8,8	4,1	0,0	0,0
Важко відповісти	15,2	14,6	18,3	0,0	18,8
На виборах депутатів міських/сільських рад					
Тільки на час проведення перших повоєнних виборів	50,0	40,8	41,8	80,0	50,0
На кілька років (але не більше 5) після закінчення війни	17,9	15,1	15,8	10,0	12,5
На час, який буде визначено Центральною Виборчою Комісією	14,0	20,6	19,9	10,0	12,5
Інше	2,9	8,4	4,4	0,0	0,0
Важко відповісти	15,2	15,1	18,0	0,0	25,0

**ЧИ ПОВИННІ МАТИ ПРАВО НА ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ ГОЛОСУВАТИ (ОБИРАТИ) ГРОМАДЯНИ,
ЯКІ ПІД ЧАС ВІЙНИ ВИЇХАЛИ З УКРАЇНИ І НЕ ПОВЕРНУЛИСЯ НАЗАД?**

% опитаних



Червень 2024 р.

ЧИ ПОВИННІ МАТИ ПРАВО НА ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ ГОЛОСУВАТИ (ОБИРАТИ) ГРОМАДЯНИ, ЯКІ ПІД ЧАС ВІЙНИ ВІЙХАЛИ З УКРАЇНИ І НЕ ПОВЕРНУЛИСЯ НАЗАД?

% опитаних

(продовження)

	РЕГІОНИ				ВІК		
	Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-59 років	60+ років
На виборах до Верховної Ради України							
Так	46,6	47,8	46,8	44,5	49,5	47,7	43,5
Ні	39,8	33,2	33,3	37,8	36,1	35,3	36,8
Важко відповісти	13,5	19,0	19,9	17,7	14,3	17,0	19,8
На виборах Президента України							
Так	48,4	48,4	46,6	45,8	49,2	49,0	44,4
Ні	39,4	32,8	33,6	37,5	36,8	34,6	36,4
Важко відповісти	12,2	18,9	19,8	16,7	14,0	16,4	19,2
На виборах міських/сільських голів							
Так	44,0	40,6	37,2	45,0	45,8	42,0	39,8
Ні	44,0	39,3	41,6	37,8	39,9	40,7	40,3
Важко відповісти	12,0	20,2	21,2	17,2	14,3	17,3	19,9
На виборах депутатів міських/сільських рад							
Так	43,2	39,5	37,5	44,5	43,5	41,5	39,5
Ні	44,7	39,7	40,1	38,0	39,8	41,1	40,7
Важко відповісти	12,2	20,8	22,4	17,5	16,8	17,4	19,9
	СТАТЬ		ТИП ПОСЕЛЕННЯ		ОСВІТА		
	Чоловіки	Жінки	Місто	Село	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища
На виборах до Верховної Ради України							
Так	47,0	46,5	46,0	48,0	46,1	46,8	47,1
Ні	36,8	35,1	36,0	35,7	37,7	34,3	36,7
Важко відповісти	16,2	18,4	18,0	16,2	16,3	18,9	16,2
На виборах Президента України							
Так	47,4	48,0	46,8	49,5	46,9	48,0	47,9
Ні	37,0	34,2	35,6	35,3	37,2	33,8	36,4
Важко відповісти	15,5	17,9	17,7	15,2	15,8	18,2	15,7
На виборах міських/сільських голів							
Так	42,8	41,2	42,6	40,8	41,3	40,7	43,7
Ні	41,4	39,8	39,8	41,8	41,6	40,3	40,1
Важко відповісти	15,9	19,0	17,7	17,5	17,1	19,0	16,2
На виборах депутатів міських/сільських рад							
Так	42,3	40,2	41,9	39,9	40,7	39,9	42,9
Ні	41,1	40,5	40,2	41,8	41,7	40,0	41,1
Важко відповісти	16,5	19,3	17,9	18,4	17,6	20,2	16,0

ЧИ ПОВИННІ МАТИ ПРАВО НА ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ ГОЛОСУВАТИ (ОБИРАТИ) ГРОМАДЯНИ, ЯКІ ПІД ЧАС ВІЙНИ ВИЇХАЛИ З УКРАЇНИ І НЕ ПОВЕРНУЛИСЯ НАЗАД?

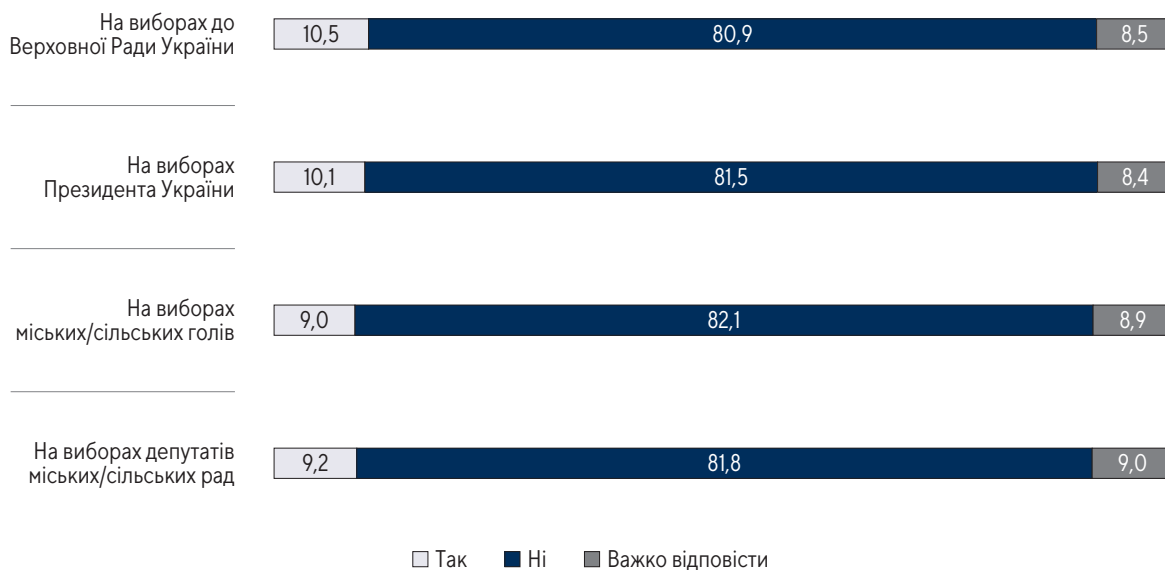
% опитаних

(продовження)

МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА					
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти
На виборах до Верховної Ради України					
Так	48,5	46,9	41,0	20,0	37,5
Ні	36,0	31,0	38,3	50,0	31,3
Важко відповісти	15,5	22,2	20,8	30,0	31,3
На виборах Президента України					
Так	49,7	49,0	40,4	20,0	37,5
Ні	35,2	30,5	39,1	50,0	37,5
Важко відповісти	15,1	20,5	20,5	30,0	25,0
На виборах міських/сільських голів					
Так	42,5	43,5	39,3	20,0	43,8
Ні	41,3	34,3	41,5	50,0	25,0
Важко відповісти	16,2	22,2	19,1	30,0	31,3
На виборах депутатів міських/сільських рад					
Так	41,9	43,1	38,0	20,0	43,8
Ні	41,3	35,1	42,3	50,0	25,0
Важко відповісти	16,7	21,8	19,7	30,0	31,3

ЧИ ПОВИННІ МАТИ ПРАВО ОБИРАТИСЯ (БУТИ ОБРАНИМИ) НА ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ ГРОМАДЯНИ, ЯКІ ПІД ЧАС ВІЙНИ ВИЇХАЛИ З УКРАЇНИ І НЕ ПОВЕРНУЛИСЯ НАЗАД?

% опитаних



Червень 2024 р.

ЧИ ПОВИННІ МАТИ ПРАВО ОБИРАТИСЯ (БУТИ ОБРАНИМИ) НА ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ ГРОМАДЯНИ, ЯКІ ПІД ЧАС ВІЙНИ ВІЙХАЛИ З УКРАЇНИ І НЕ ПОВЕРНУЛИСЯ НАЗАД? % опитаних (продовження)							
	РЕГІОНИ				ВІК		
	Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-59 років	60+ років
На виборах до Верховної Ради України							
Так	10,3	9,8	11,2	12,1	12,5	10,3	10,0
Ні	84,2	80,6	78,9	78,4	80,7	79,9	83,2
Важко відповісти	5,5	9,6	9,9	9,5	6,9	9,8	6,9
На виборах Президента України							
Так	9,2	9,3	11,3	12,3	11,2	10,0	9,5
Ні	85,9	81,1	78,4	78,1	81,9	80,3	83,7
Важко відповісти	4,9	9,6	10,4	9,5	6,9	9,7	6,9
На виборах міських/сільських голів							
Так	9,6	7,9	6,9	11,6	10,2	8,6	8,9
Ні	83,8	82,9	81,0	79,1	83,2	81,2	83,2
Важко відповісти	6,6	9,3	12,1	9,3	6,5	10,2	7,9
На виборах депутатів міських/сільських рад							
Так	9,9	8,0	7,4	12,1	11,2	8,9	8,9
Ні	83,7	82,6	80,1	78,4	82,3	81,0	82,8
Важко відповісти	6,4	9,4	12,6	9,5	6,5	10,1	8,2
	СТАТЬ		ТИП ПОСЕЛЕННЯ		ОСВІТА		
	Чоловіки	Жінки	Місто	Село	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища
На виборах до Верховної Ради України							
Так	10,8	10,3	8,3	14,8	8,9	11,2	10,8
Ні	80,4	81,3	83,2	76,6	84,0	78,8	81,7
Важко відповісти	8,7	8,3	8,5	8,7	7,1	10,0	7,5
На виборах Президента України							
Так	10,4	9,8	7,7	14,6	8,1	11,1	10,0
Ні	81,2	81,8	83,8	77,1	84,0	79,7	82,2
Важко відповісти	8,4	8,4	8,5	8,2	7,9	9,2	7,8
На виборах міських/сільських голів							
Так	9,7	8,4	7,3	12,1	7,6	9,3	9,2
Ні	81,6	82,6	83,8	78,9	84,5	80,9	82,3
Важко відповісти	8,6	9,1	8,9	9,0	7,9	9,8	8,4
На виборах депутатів міських/сільських рад							
Так	10,2	8,4	7,6	12,3	8,2	9,9	9,1
Ні	81,1	82,4	83,6	78,3	83,7	80,3	82,5
Важко відповісти	8,8	9,2	8,8	9,4	8,2	9,8	8,4

ЧИ ПОВИННІ МАТИ ПРАВО НА ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ ГОЛОСУВАТИ (ОБИРАТИ) ГРОМАДЯНИ, ЯКІ ПІД ЧАС ВІЙНИ ВІЇХАЛИ З УКРАЇНИ І НЕ ПОВЕРНУЛИСЯ НАЗАД?

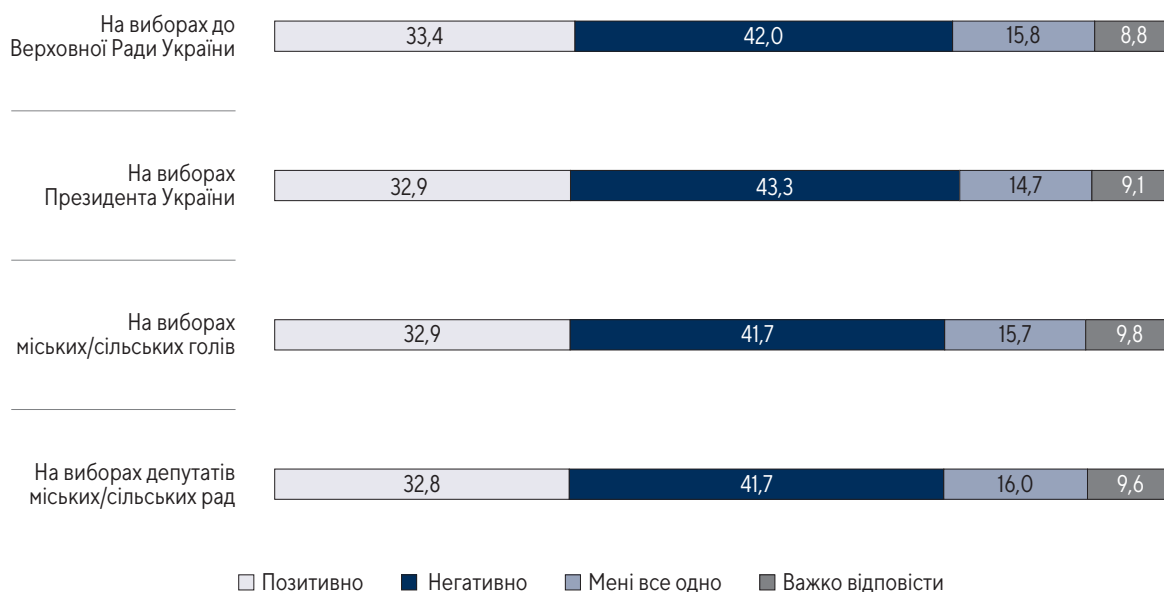
% опитаних

(продовження)

МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА					
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти
На виборах до Верховної Ради України					
Так	12,5	8,4	5,2	0,0	6,3
Ні	78,9	82,0	87,2	100,0	87,5
Важко відповісти	8,7	9,6	7,7	0,0	6,3
На виборах Президента України					
Так	11,8	8,8	4,9	0,0	6,3
Ні	79,7	81,6	87,4	100,0	87,5
Важко відповісти	8,5	9,6	7,7	0,0	6,3
На виборах міських/сільських голів					
Так	10,5	7,1	4,7	0,0	0,0
Ні	80,3	82,8	88,2	100,0	87,5
Важко відповісти	9,2	10,1	7,1	0,0	12,5
На виборах депутатів міських/сільських рад					
Так	10,7	7,9	4,9	0,0	0,0
Ні	80,2	82,4	86,8	100,0	87,5
Важко відповісти	9,1	9,6	8,2	0,0	12,5

ЯК ВИ СТАВИТЕСЯ ДО ІДЕЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ГОЛОСУВАННЯ ...?

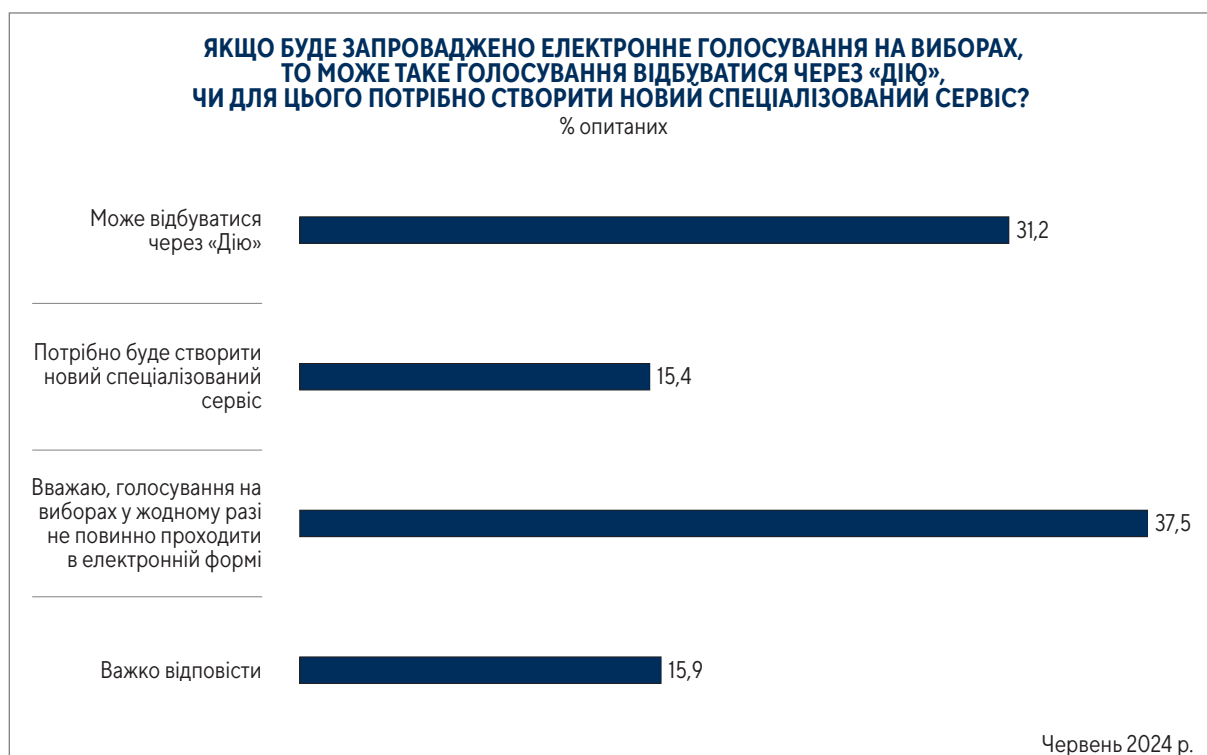
% опитаних



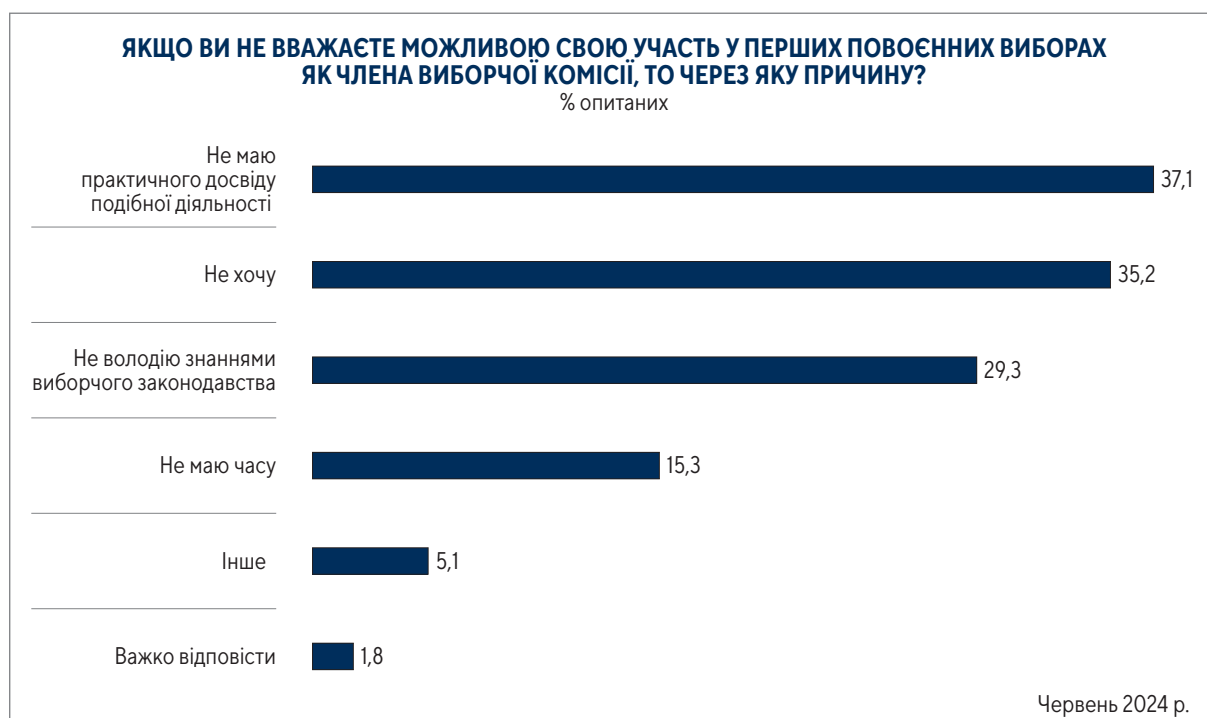
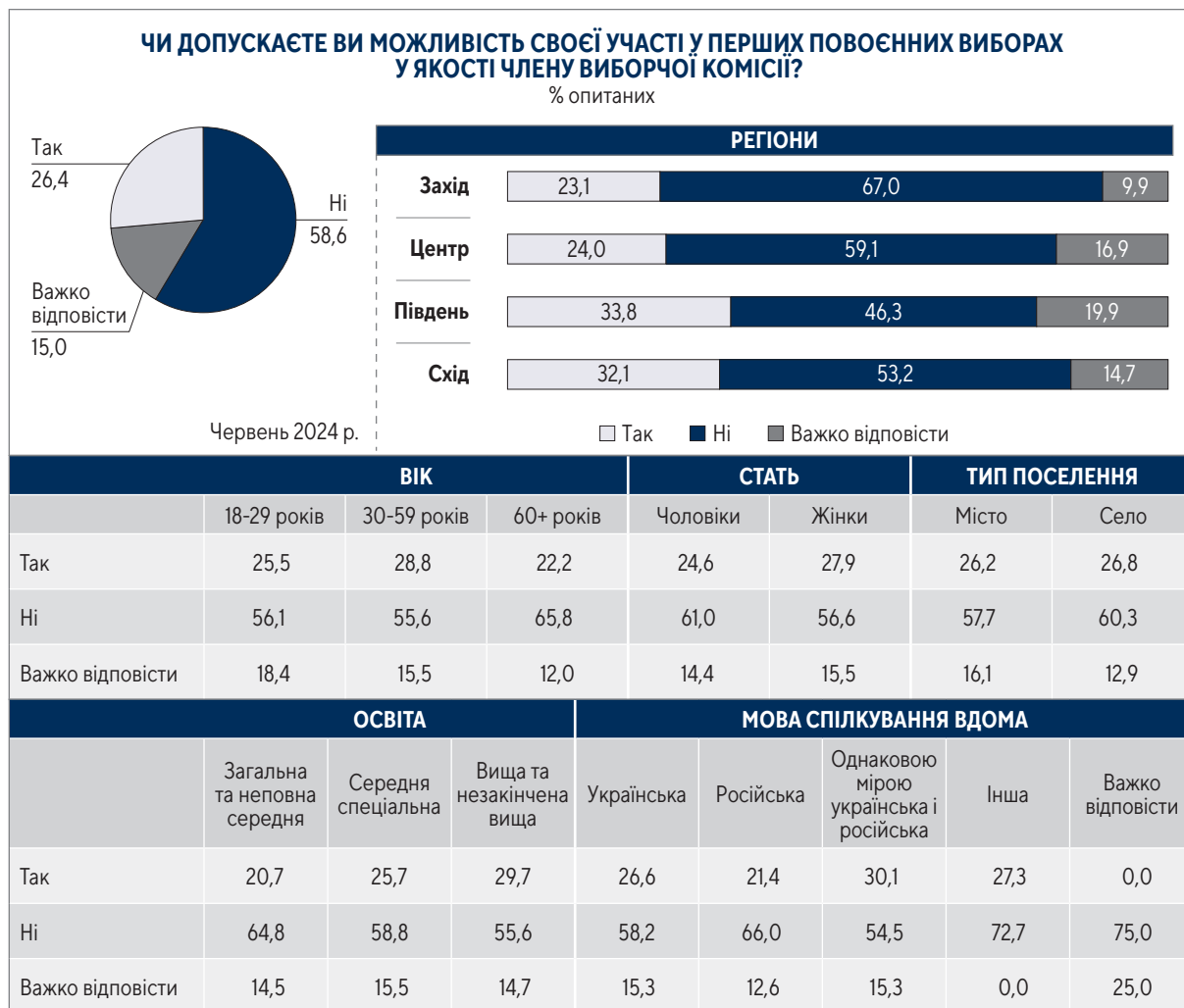
Червень 2024 р.

ЯК ВИ СТАВИТЕСЯ ДО ІДЕЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ГОЛОСУВАННЯ ...?							
% опитаних (продовження)							
РЕГІОНИ					ВІК		
	Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-59 років	60+ років
На виборах до Верховної Ради України							
Позитивно	30,3	34,5	38,1	32,0	52,3	36,2	17,3
Негативно	50,2	38,9	39,0	39,4	27,1	38,8	56,3
Мені все одно	15,0	16,0	15,6	16,8	12,8	15,5	18,4
Важко відповісти	4,5	10,5	7,4	11,9	7,8	9,6	8,1
На виборах Президента України							
Позитивно	29,9	34,3	37,1	31,1	51,7	35,6	17,3
Негативно	50,6	39,6	41,8	42,4	29,9	39,7	57,4
Мені все одно	14,7	15,4	13,4	14,4	10,3	14,7	17,1
Важко відповісти	4,9	10,8	7,8	12,1	8,1	9,9	8,2
На виборах міських/сільських голів							
Позитивно	28,9	34,3	37,8	32,1	52,0	35,8	16,8
Негативно	49,8	39,0	34,3	40,9	26,8	38,9	55,2
Мені все одно	15,8	16,2	15,7	14,7	13,1	15,0	18,6
Важко відповісти	5,5	10,5	12,2	12,3	8,1	10,3	9,5
На виборах депутатів міських/сільських рад							
Позитивно	29,3	33,7	37,4	32,9	51,7	35,7	16,8
Негативно	49,9	39,4	34,3	39,8	27,1	38,8	55,2
Мені все одно	15,9	16,4	16,1	14,9	13,1	15,3	18,9
Важко відповісти	4,9	10,5	12,2	12,3	8,1	10,3	9,1
СТАТЬ		ТИП ПОСЕЛЕННЯ		ОСВІТА			
	Чоловіки	Жінки	Місто	Село	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища
На виборах до Верховної Ради України							
Позитивно	36,0	31,1	34,0	32,1	35,6	30,9	35,0
Негативно	40,7	43,1	42,3	41,4	38,2	41,8	44,0
Мені все одно	14,8	16,8	14,3	18,8	18,6	17,9	12,3
Важко відповісти	8,6	9,0	9,4	7,7	7,6	9,4	8,7
На виборах Президента України							
Позитивно	35,3	30,8	33,7	31,3	35,1	30,0	34,9
Негативно	42,1	44,3	43,0	43,8	38,7	43,7	45,1
Мені все одно	13,2	16,0	13,4	17,2	17,6	16,6	11,3
Важко відповісти	9,3	9,0	9,9	7,7	8,7	9,7	8,7
На виборах міських/сільських голів							
Позитивно	36,5	29,9	33,7	31,2	34,4	31,1	34,1
Негативно	39,5	43,5	41,3	42,3	37,9	41,3	43,8
Мені все одно	14,6	16,6	14,8	17,5	17,8	17,8	12,5
Важко відповісти	9,4	10,0	10,2	9,0	9,9	9,8	9,6
На виборах депутатів міських/сільських рад							
Позитивно	36,1	30,0	33,7	31,1	34,6	30,6	34,2
Негативно	39,4	43,6	41,2	42,5	37,9	41,2	44,0
Мені все одно	15,2	16,6	15,0	17,9	17,6	18,6	12,5
Важко відповісти	9,3	9,8	10,1	8,5	9,9	9,5	9,3

ЯК ВИ СТАВИТЕСЯ ДО ІДЕЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ГОЛОСУВАННЯ ...?					
% опитаних					
МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА					
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти
На виборах до Верховної Ради України					
Позитивно	33,9	31,1	34,2	20,0	12,5
Негативно	42,3	44,1	38,6	80,0	25,0
Мені все одно	15,7	16,0	15,6	0,0	43,8
Важко відповісти	8,1	8,8	11,5	0,0	18,8
На виборах Президента України					
Позитивно	33,4	30,5	33,6	20,0	12,5
Негативно	44,0	44,8	39,1	80,0	31,3
Мені все одно	14,4	15,5	15,0	0,0	37,5
Важко відповісти	8,2	9,2	12,3	0,0	18,8
На виборах міських/сільських голів					
Позитивно	33,9	29,8	32,1	20,0	12,5
Негативно	41,7	43,7	40,0	80,0	25,0
Мені все одно	15,3	17,6	15,1	0,0	43,8
Важко відповісти	9,0	8,8	12,9	0,0	18,8
На виборах депутатів міських/сільських рад					
Позитивно	33,7	30,3	32,3	20,0	12,5
Негативно	41,8	43,3	39,7	80,0	25,0
Мені все одно	15,7	17,6	15,1	0,0	43,8
Важко відповісти	8,7	8,8	12,9	0,0	18,8



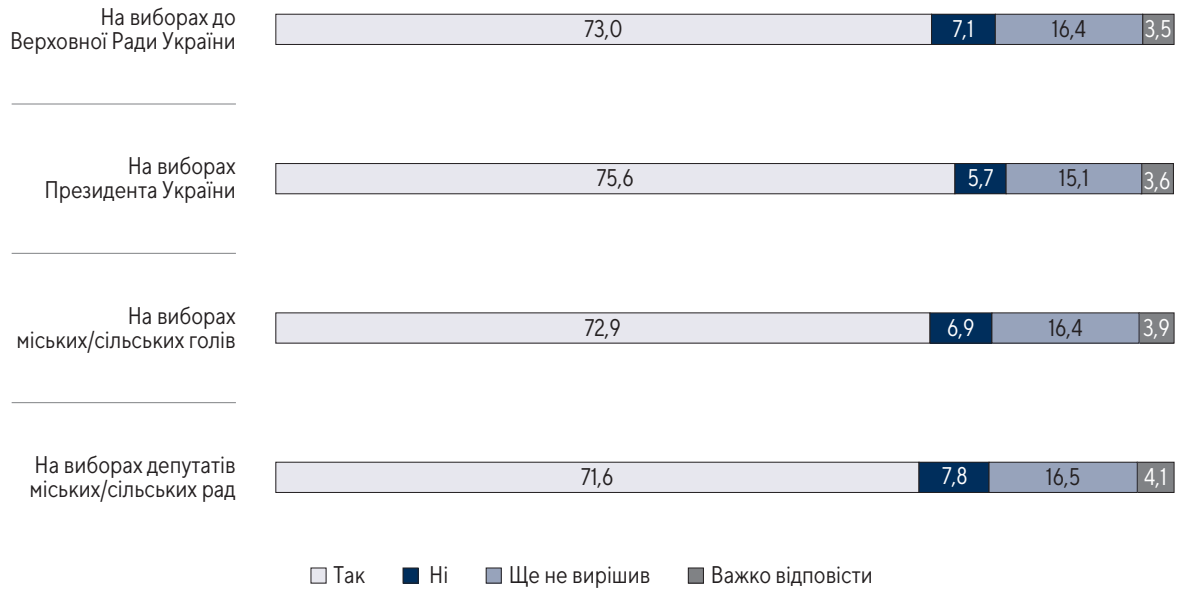
ЯКЩО БУДЕ ЗАПРОВАДЖЕНО ЕЛЕКТРОННЕ ГОЛОСУВАННЯ НА ВИБОРАХ, ТО МОЖЕ ТАКЕ ГОЛОСУВАННЯ ВІДБУВАТИСЯ ЧЕРЕЗ «ДІЮ», ЧИ ДЛЯ ЦЬОГО ПОТРІБНО СТВОРИТИ НОВИЙ СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ СЕРВІС? % опитаних (продовження)					
	РЕГІОНИ				
	Захід	Центр	Південь	Схід	
Може відбуватися через «Дію»	30,2	29,6	40,9	30,1	
Потрібно буде створити новий спеціалізований сервіс	11,6	18,1	13,8	15,7	
Вважаю, голосування на виборах у жодному разі не повинно проходити в електронній формі	45,4	34,6	36,2	33,7	
Важко відповісти	12,8	17,7	9,1	20,6	
	ВІК			СТАТЬ	
	18-29 років	30-59 років	60+ років	Чоловіки	Жінки
Може відбуватися через «Дію»	47,0	33,6	17,8	34,8	28,2
Потрібно буде створити новий спеціалізований сервіс	20,2	16,5	10,5	13,9	16,6
Вважаю, голосування на виборах у жодному разі не повинно проходити в електронній формі	21,5	34,4	52,1	36,2	38,5
Важко відповісти	11,2	15,4	19,6	15,1	16,6
	ТИП ПОСЕЛЕННЯ		ОСВІТА		
	Місто	Село	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища
Може відбуватися через «Дію»	31,9	29,9	34,0	29,7	31,3
Потрібно буде створити новий спеціалізований сервіс	15,2	15,9	9,9	16,3	17,4
Вважаю, голосування на виборах у жодному разі не повинно проходити в електронній формі	37,3	37,7	39,6	37,0	37,0
Важко відповісти	15,6	16,5	16,5	17,0	14,4
	МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА				
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти
Може відбуватися через «Дію»	32,5	26,1	31,0	10,0	18,8
Потрібно буде створити новий спеціалізований сервіс	15,1	16,4	16,4	0,0	12,5
Вважаю, голосування на виборах у жодному разі не повинно проходити в електронній формі	37,4	37,8	35,9	90,0	37,5
Важко відповісти	15,0	19,7	16,7	0,0	31,3



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

ЧИ ПЛАНУЄТЕ ВИ БРАТИ УЧАСТЬ ЯК ВИБОРЕЦЬ У ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ?

% опитаних



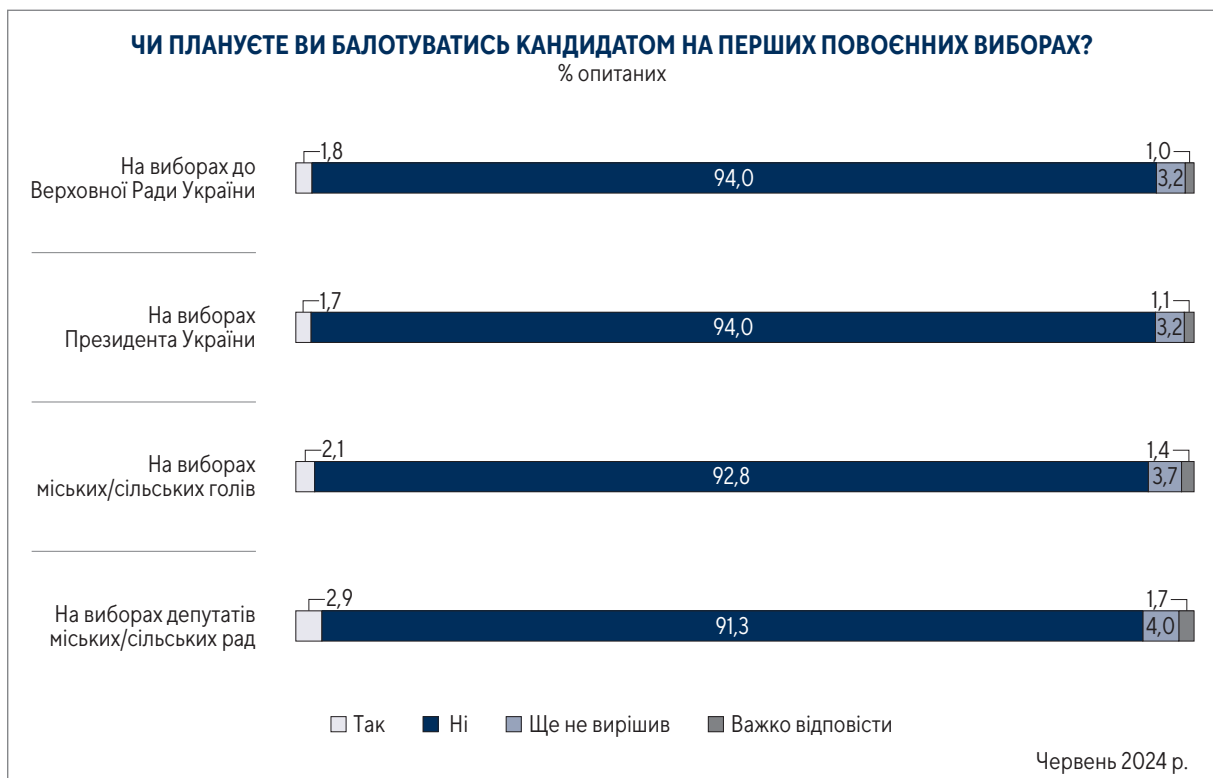
Червень 2024 р.

РЕГІОНИ

	Захід	Центр	Південь	Схід
На виборах до Верховної Ради України				
Так	75,6	74,5	67,5	69,2
Ні	8,8	4,3	7,8	10,8
Ще не вирішив	13,5	16,8	21,2	16,7
Важко відповісти	2,1	4,4	3,5	3,3
На виборах Президента України				
Так	79,1	75,7	73,6	71,9
Ні	7,0	3,7	3,9	9,3
Ще не вирішив	11,7	16,1	19,0	15,5
Важко відповісти	2,3	4,5	3,5	3,4
На виборах міських/сільських голів				
Так	74,6	74,4	67,0	71,0
Ні	10,2	4,3	5,2	9,0
Ще не вирішив	12,2	17,1	23,9	15,7
Важко відповісти	3,0	4,2	3,9	4,4
На виборах депутатів міських/сільських рад				
Так	72,2	74,4	63,6	69,7
Ні	11,5	4,4	7,8	10,0
Ще не вирішив	13,3	16,8	24,2	15,7
Важко відповісти	3,0	4,4	4,3	4,6

ЧИ ПЛАНУЄТЕ ВИ БРАТИ УЧАСТЬ ЯК ВИБОРЕЦЬ У ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ?					
% опитаних (продовження)					
	ВІК			СТАТЬ	
	18-29 років	30-59 років	60+ років	Чоловіки	Жінки
На виборах до Верховної Ради України					
Так	70,9	74,1	72,2	71,1	74,5
Ні	8,1	6,5	7,9	8,0	6,4
Ще не вирішив	18,8	16,6	14,6	17,2	15,8
Важко відповісти	2,2	2,8	5,3	3,7	3,3
На виборах Президента України					
Так	73,4	76,6	74,7	72,8	77,9
Ні	6,6	5,3	6,0	6,8	4,8
Ще не вирішив	17,8	15,0	13,9	16,6	13,8
Важко відповісти	2,2	3,1	5,3	3,8	3,5
На виборах міських/сільських голів					
Так	69,7	74,5	71,6	69,8	75,6
Ні	7,8	6,4	7,2	8,0	5,9
Ще не вирішив	19,7	15,8	15,6	17,6	15,3
Важко відповісти	2,8	3,3	5,5	4,6	3,3
На виборах депутатів міських/сільських рад					
Так	67,3	73,7	70,0	69,1	73,8
Ні	9,0	6,9	8,7	8,3	7,3
Ще не вирішив	20,2	16,2	15,1	18,1	15,3
Важко відповісти	3,4	3,2	6,2	4,5	3,7
ТИП ПОСЕЛЕННЯ			ОСВІТА		
	Місто	Село	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища
На виборах до Верховної Ради України					
Так	73,2	72,6	67,2	71,4	77,6
Ні	6,6	8,1	8,4	7,5	6,0
Ще не вирішив	16,3	16,5	20,9	17,9	12,6
Важко відповісти	3,8	2,7	3,6	3,2	3,9
На виборах Президента України					
Так	76,1	74,8	69,5	73,7	80,8
Ні	5,2	6,7	6,9	5,7	5,1
Ще не вирішив	14,8	15,6	20,1	17,2	10,3
Важко відповісти	3,9	2,9	3,6	3,4	3,9
На виборах міських/сільських голів					
Так	73,2	72,5	65,9	71,3	78,3
Ні	6,6	7,2	7,9	6,8	6,1
Ще не вирішив	16,1	16,8	22,4	18,0	11,4
Важко відповісти	4,1	3,5	3,8	3,8	4,2
На виборах депутатів міських/сільських рад					
Так	71,8	71,3	65,1	69,7	77,1
Ні	7,4	8,4	9,2	8,1	6,5
Ще не вирішив	16,4	16,8	21,9	18,1	12,1
Важко відповісти	4,4	3,5	3,8	4,0	4,3

ЧИ ПЛАНУЄТЕ ВИ БРАТИ УЧАСТЬ ЯК ВИБОРЕЦЬ У ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ?					
% опитаних (продовження)					
МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА					
	Українська	Російська	Однаковою мовою українська і російська	Інша	Важко відповісти
На виборах до Верховної Ради України					
Так	75,0	65,5	69,7	100,0	68,8
Ні	6,9	9,7	6,8	0,0	0,0
Ще не вирішив	15,6	19,3	18,0	0,0	18,8
Важко відповісти	2,5	5,5	5,5	0,0	12,5
На виборах Президента України					
Так	77,6	68,9	71,3	100,0	75,0
Ні	5,3	8,0	6,0	0,0	0,0
Ще не вирішив	14,3	17,6	17,2	0,0	12,5
Важко відповісти	2,7	5,5	5,5	0,0	12,5
На виборах міських/сільських голів					
Так	74,4	67,4	70,8	100,0	56,3
Ні	7,0	7,9	5,7	0,0	6,3
Ще не вирішив	15,7	18,0	18,0	0,0	18,8
Важко відповісти	2,9	6,7	5,5	0,0	18,8
На виборах депутатів міських/сільських рад					
Так	72,8	66,9	70,1	100,0	56,3
Ні	8,0	8,8	6,3	0,0	6,3
Ще не вирішив	16,2	17,2	17,5	0,0	18,8
Важко відповісти	3,0	7,1	6,0	0,0	18,8



ЧИ ПЛАНУЄТЕ ВИ БАЛОТУВАТИСЬ КАНДИДАТОМ НА ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ?							
% опитаних (продовження)							
РЕГІОНИ					ВІК		
	Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-59 років	60+ років
На виборах до Верховної Ради України							
Так	0,6	2,5	0,0	3,1	1,2	1,9	2,2
Ні	94,9	92,0	97,4	95,1	92,8	94,1	94,2
Ще не вирішив	3,4	4,2	2,2	1,3	5,0	2,8	2,9
Важко відповісти	1,1	1,3	0,4	0,5	0,9	1,3	0,7
На виборах Президента України							
Так	0,4	2,3	0,0	3,1	0,9	1,8	1,9
Ні	95,3	91,9	97,4	95,1	92,8	94,2	94,3
Ще не вирішив	3,2	4,4	2,2	1,3	5,3	2,8	2,9
Важко відповісти	1,1	1,4	0,4	0,5	0,9	1,3	0,9
На виборах міських/сільських голів							
Так	0,8	2,7	0,4	3,6	1,6	2,2	2,1
Ні	93,0	91,1	97,0	94,1	91,9	92,2	94,5
Ще не вирішив	4,7	4,6	1,7	1,5	5,6	3,8	2,6
Важко відповісти	1,5	1,6	0,9	0,8	0,9	1,8	0,9
На виборах депутатів міських/сільських рад							
Так	1,7	3,1	1,7	4,9	2,2	3,2	2,9
Ні	91,0	90,0	95,2	92,0	90,7	90,4	93,3
Ще не вирішив	5,3	4,9	1,3	2,3	5,9	4,2	2,6
Важко відповісти	2,1	2,0	1,7	0,8	1,2	2,2	1,2
СТАТЬ		ТИП ПОСЕЛЕННЯ		ОСВІТА			
	Чоловіки	Жінки	Місто	Село	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища
На виборах до Верховної Ради України							
Так	2,1	1,6	1,6	2,3	2,5	1,3	2,1
Ні	92,8	94,9	94,3	93,2	93,6	93,5	94,7
Ще не вирішив	4,2	2,5	3,1	3,5	3,3	3,9	2,3
Важко відповісти	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	1,3	0,9
На виборах Президента України							
Так	1,9	1,5	1,5	2,0	1,8	1,3	1,9
Ні	92,9	94,9	94,3	93,4	93,9	93,6	94,7
Ще не вирішив	4,3	2,5	3,1	3,6	3,8	3,7	2,5
Важко відповісти	1,0	1,1	1,1	1,0	0,5	1,4	0,9
На виборах міських/сільських голів							
Так	2,7	1,6	2,0	2,3	1,8	1,9	2,5
Ні	90,6	94,6	93,2	92,1	93,9	92,5	92,5
Ще не вирішив	5,2	2,5	3,4	4,3	3,8	4,2	3,2
Важко відповісти	1,4	1,3	1,4	1,3	0,5	1,4	1,8
На виборах депутатів міських/сільських рад							
Так	3,8	2,3	2,6	3,6	2,0	2,8	3,5
Ні	88,8	93,3	91,7	90,4	93,1	90,6	91,2
Ще не вирішив	5,4	2,9	3,9	4,3	4,1	4,7	3,2
Важко відповісти	2,0	1,5	1,8	1,6	0,8	1,9	2,1

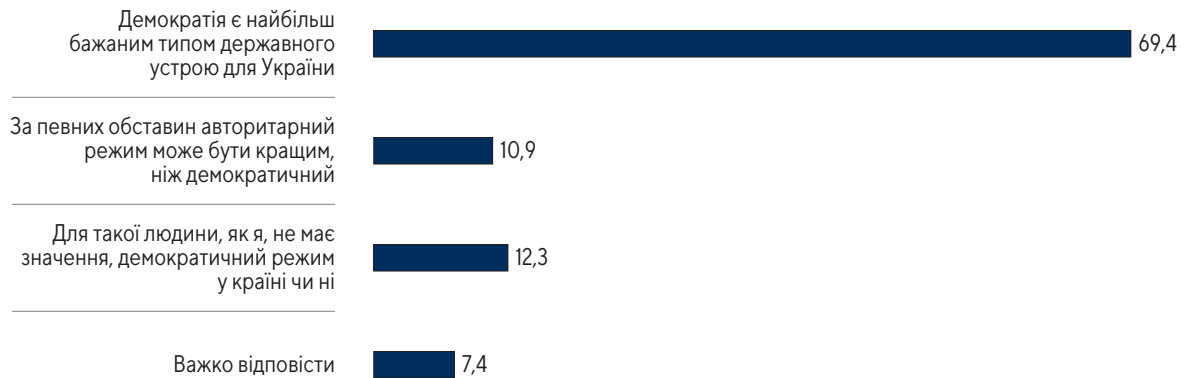
ЧИ ПЛАНУЄТЕ ВИ БРАТИ УЧАСТЬ ЯК ВИБОРЕЦЬ У ПЕРШИХ ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ?					
% опитаних (продовження)					
МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА					
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти
На виборах до Верховної Ради України					
Так	2,5	1,3	0,0	0,0	0,0
Ні	92,6	97,9	96,7	80,0	93,8
Ще не вирішив	3,5	0,8	3,0	20,0	6,3
Важко відповісти	1,4	0,0	0,3	0,0	0,0
На виборах Президента України					
Так	2,2	1,3	0,3	0,0	0,0
Ні	92,9	97,9	96,4	80,0	87,5
Ще не вирішив	3,6	0,8	2,7	20,0	12,5
Важко відповісти	1,4	0,0	0,5	0,0	0,0
На виборах міських/сільських голів					
Так	2,4	1,7	1,4	0,0	0,0
Ні	91,7	97,9	94,8	80,0	81,3
Ще не вирішив	4,3	0,4	2,7	20,0	18,8
Важко відповісти	1,7	0,0	1,1	0,0	0,0
На виборах депутатів міських/сільських рад					
Так	3,0	3,8	1,9	10,0	6,3
Ні	90,3	95,0	93,7	80,0	81,3
Ще не вирішив	4,6	0,8	3,3	10,0	12,5
Важко відповісти	2,2	0,4	1,1	0,0	0,0

ЯКУ СИСТЕМУ ВИБОРІВ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ ВИ ВВАЖАЄТЕ НАЙКРАЩОЮ ДЛЯ УКРАЇНИ?					
% опитаних					
	УКРАЇНА	РЕГІОНИ			
		Захід	Центр	Південь	Схід
Пропорційну систему з відкритими партійними списками (виборці голосують за ту чи іншу партію, а також позначають найбільш прийнятних для себе кандидатів від цієї партії; місце в списку кандидата від партії залежить від того, скільки виборців проголосувало за нього)	41,2	42,9	43,6	36,2	36,8
Змішану систему з закритими списками (частина депутатів обирається за закритими списками, коли партії самі визначають порядок кандидатів у списках, а частина – у мажоритарних округах)	16,4	24,1	14,1	13,8	12,3
Мажоритарну систему (всі депутати обираються за мажоритарними округами без голосування за списки партій)	13,5	9,2	14,0	20,3	14,4
Пропорційну систему з закритими партійними списками (партії ухвалюють списки кандидатів і визначають їхній порядок у списку, а виборці голосують за список)	3,8	4,3	2,4	4,7	5,7
Інше	0,4	0,4	0,2	0,9	0,5
Важко відповісти	24,6	19,2	25,6	24,1	30,3

ЯКУ СИСТЕМУ ВИБОРІВ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ ВИ ВВАЖАЄТЕ НАЙКРАЩОЮ ДЛЯ УКРАЇНИ?					
% опитаних					
(продовження)					
	ВІК			СТАТЬ	
	18-29 років	30-59 років	60+ років	Чоловіки	Жінки
Пропорційну систему з відкритими партійними списками (виборці голосують за ту чи іншу партію, а також позначають найбільш прийнятних для себе кандидатів від цієї партії; місце в списку кандидата від партії залежить від того, скільки виборців проголосувало за нього)	38,9	43,0	38,9	40,7	41,7
Змішану систему з закритими списками (частина депутатів обирається за закритими списками, коли партії самі визначають порядок кандидатів у списках, а частина – у мажоритарних округах)	15,3	17,6	14,8	18,7	14,4
Мажоритарну систему (всі депутати обираються за мажоритарними округами без голосування за списки партій)	10,9	13,6	14,9	13,5	13,6
Пропорційну систему з закритими партійними списками (партії ухвалюють списки кандидатів і визначають їхній порядок у списку, а виборці голосують за список)	4,7	3,7	3,6	4,2	3,6
Інше	0,3	0,4	0,5	0,3	0,5
Важко відповісти	29,9	21,7	27,3	22,6	26,2
	ТИП ПОСЕЛЕННЯ			ОСВІТА	
	Місто	Село	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища
Пропорційну систему з відкритими партійними списками (виборці голосують за ту чи іншу партію, а також позначають найбільш прийнятних для себе кандидатів від цієї партії; місце в списку кандидата від партії залежить від того, скільки виборців проголосувало за нього)	44,5	35,1	33,8	37,9	48,8
Змішану систему з закритими списками (частина депутатів обирається за закритими списками, коли партії самі визначають порядок кандидатів у списках, а частина – у мажоритарних округах)	14,4	20,1	16,8	17,2	15,3
Мажоритарну систему (всі депутати обираються за мажоритарними округами без голосування за списки партій)	12,3	15,9	13,2	14,3	12,9
Пропорційну систему з закритими партійними списками (партії ухвалюють списки кандидатів і визначають їхній порядок у списку, а виборці голосують за список)	2,9	5,5	2,0	4,5	3,9
Інше	0,5	0,1	0,3	0,4	0,5
Важко відповісти	25,4	23,2	33,8	25,8	18,6
МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА					
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти
Пропорційну систему з відкритими партійними списками (виборці голосують за ту чи іншу партію, а також позначають найбільш прийнятних для себе кандидатів від цієї партії; місце в списку кандидата від партії залежить від того, скільки виборців проголосувало за нього)	41,4	39,5	41,8	55,6	31,3
Змішану систему з закритими списками (частина депутатів обирається за закритими списками, коли партії самі визначають порядок кандидатів у списках, а частина – у мажоритарних округах)	18,7	8,4	12,0	11,1	31,3
Мажоритарну систему (всі депутати обираються за мажоритарними округами без голосування за списки партій)	12,3	13,4	19,1	11,1	6,3
Пропорційну систему з закритими партійними списками (партії ухвалюють списки кандидатів і визначають їхній порядок у списку, а виборці голосують за список)	4,0	3,8	3,0	0,0	6,3
Інше	0,2	0,8	0,5	11,1	0,0
Важко відповісти	23,4	34,0	23,5	11,1	25,0

З ЯКИМ ІЗ ТВЕРДЖЕНЬ ВИ ЗГОДНІ БІЛЬШОЮ МІРОЮ?

% опитаних

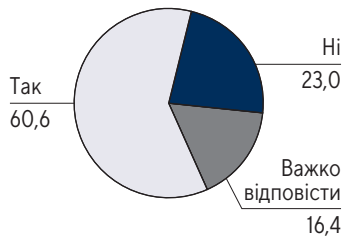


Червень 2024 р.

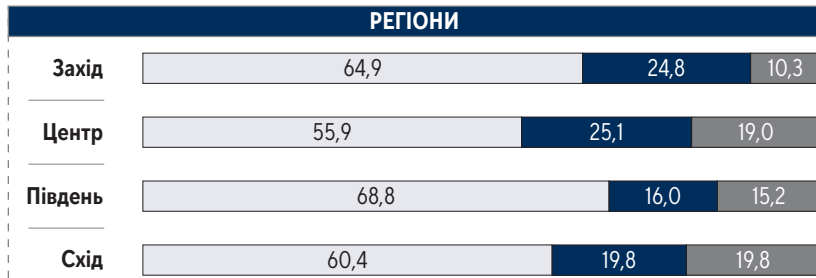
	РЕГІОНИ				ВІК		
	Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-59 років	60+ років
Демократія є найбільш бажаним типом державного устрою для України	76,2	68,9	70,1	60,4	79,4	71,9	59,1
За певних обставин авторитарний режим може бути кращим, ніж демократичний	10,5	9,8	11,3	13,6	5,6	10,5	14,6
Для такої людини, як я, не має значення, демократичний режим у країні чи ні	9,2	12,7	11,7	15,9	7,5	11,1	17,2
Важко відповісти	4,1	8,6	6,9	10,0	7,5	6,5	9,1
	СТАТЬ		ТИП ПОСЕЛЕННЯ		ОСВІТА		
	Чоловіча	Жіноча	Місто	Село	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища
Демократія є найбільш бажаним типом державного устрою для України	70,1	68,8	68,7	70,8	60,3	67,8	75,7
За певних обставин авторитарний режим може бути кращим, ніж демократичний	11,7	10,3	11,3	10,3	12,5	12,1	8,6
Для такої людини, як я, не має значення, демократичний режим у країні чи ні	11,1	13,4	12,3	12,2	19,6	11,8	9,2
Важко відповісти	7,1	7,6	7,8	6,8	7,6	8,3	6,5
МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА							
	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти		
Демократія є найбільш бажаним типом державного устрою для України	71,3	61,3	69,0	63,6	37,5		
За певних обставин авторитарний режим може бути кращим, ніж демократичний	10,2	15,1	9,6	27,3	31,3		
Для такої людини, як я, не має значення, демократичний режим у країні чи ні	11,5	15,1	12,9	0,0	25,0		
Важко відповісти	7,0	8,4	8,5	9,1	6,3		

ЧИ ПОТРІБНІ ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ДЛЯ НОРМАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ ЯК ДЕРЖАВИ?

% опитаних



Червень 2024 р.



□ Так ■ Ні ■ Важко відповісти

	ВІК			СТАТЬ		ТИП ПОСЕЛЕННЯ	
	18-29 років	30-59 років	60+ років	Чоловіки	Жінки	Місто	Село
Так	59,8	60,9	60,5	64,2	57,6	60,2	61,3
Ні	24,0	23,9	20,8	22,5	23,4	22,6	23,8
Важко відповісти	16,2	15,2	18,7	13,3	19,0	17,2	14,9

	ОСВІТА			МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА				
	Загальна та неповна середня	Середня спеціальна	Вища та незакінчена вища	Українська	Російська	Однаковою мірою українська і російська	Інша	Важко відповісти
Так	52,8	61,9	63,2	60,5	60,3	62,2	70,0	37,5
Ні	25,0	23,5	21,4	24,0	21,8	20,8	0,0	18,8
Важко відповісти	22,2	14,6	15,3	15,5	18,0	17,0	30,0	43,8

Говорять, що в політиці є «ліві» і «праві». ДЕ ЗА СВОЇМИ ПОГЛЯДАМИ ВИ РОЗТАШОВУЄТЕСЯ НА ЦЬОЇ ШКАЛІ?*

% опитаних

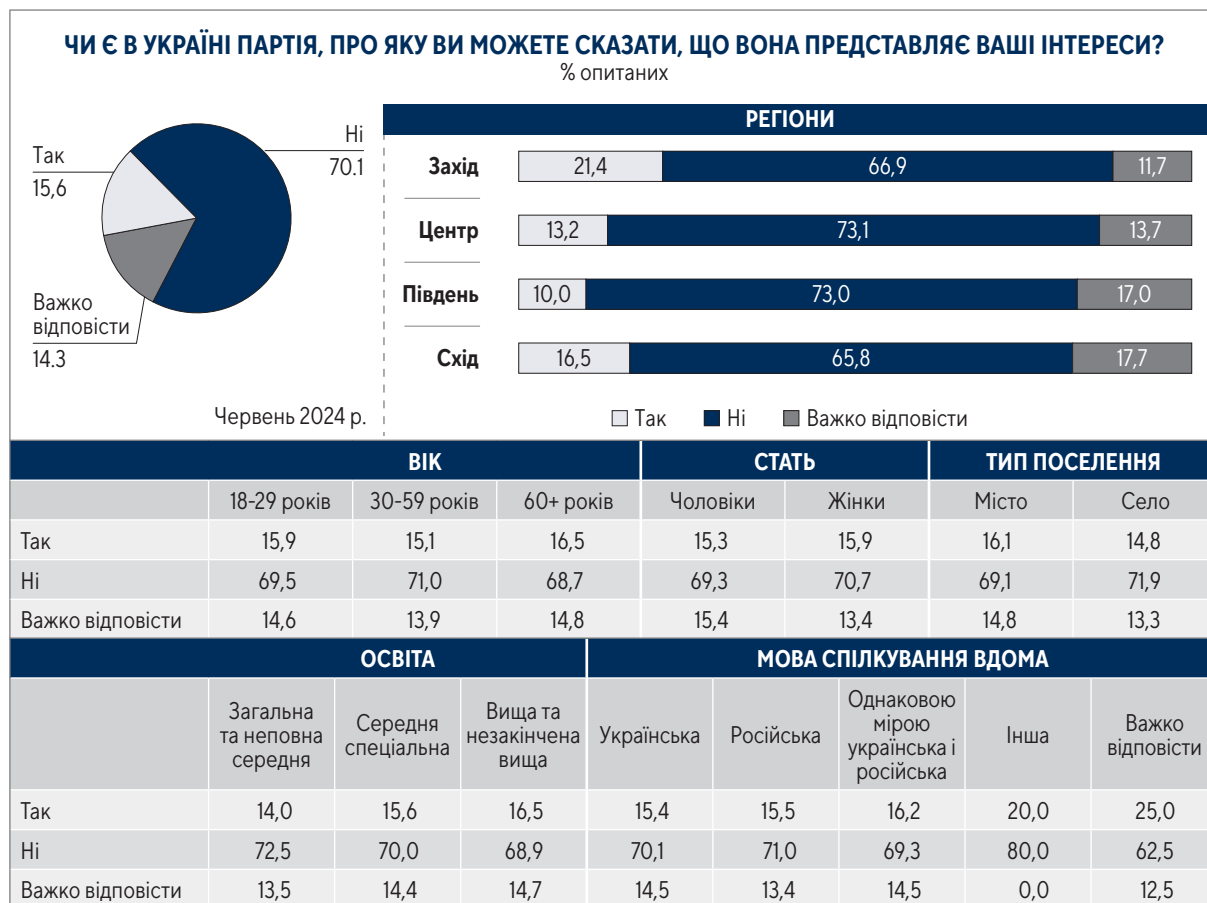


РЕГІОНИ												
Бали												
	«Ліві»	«1»	«2»	«3»	«4»	«5»	«6»	«7»	«8»	«9»	«10»	«Праві»
Захід		0,4	1,3	4,4	7,7	31,0	12,7	18,7	12,9	5,6	5,4	
Центр		2,0	5,0	8,2	12,6	34,9	14,5	12,6	5,5	2,5	2,2	
Південь		3,2	3,6	10,0	12,3	36,4	15,0	8,2	7,3	3,2	0,9	
Схід		5,2	5,6	4,9	12,3	46,3	8,0	8,3	4,9	1,9	2,5	

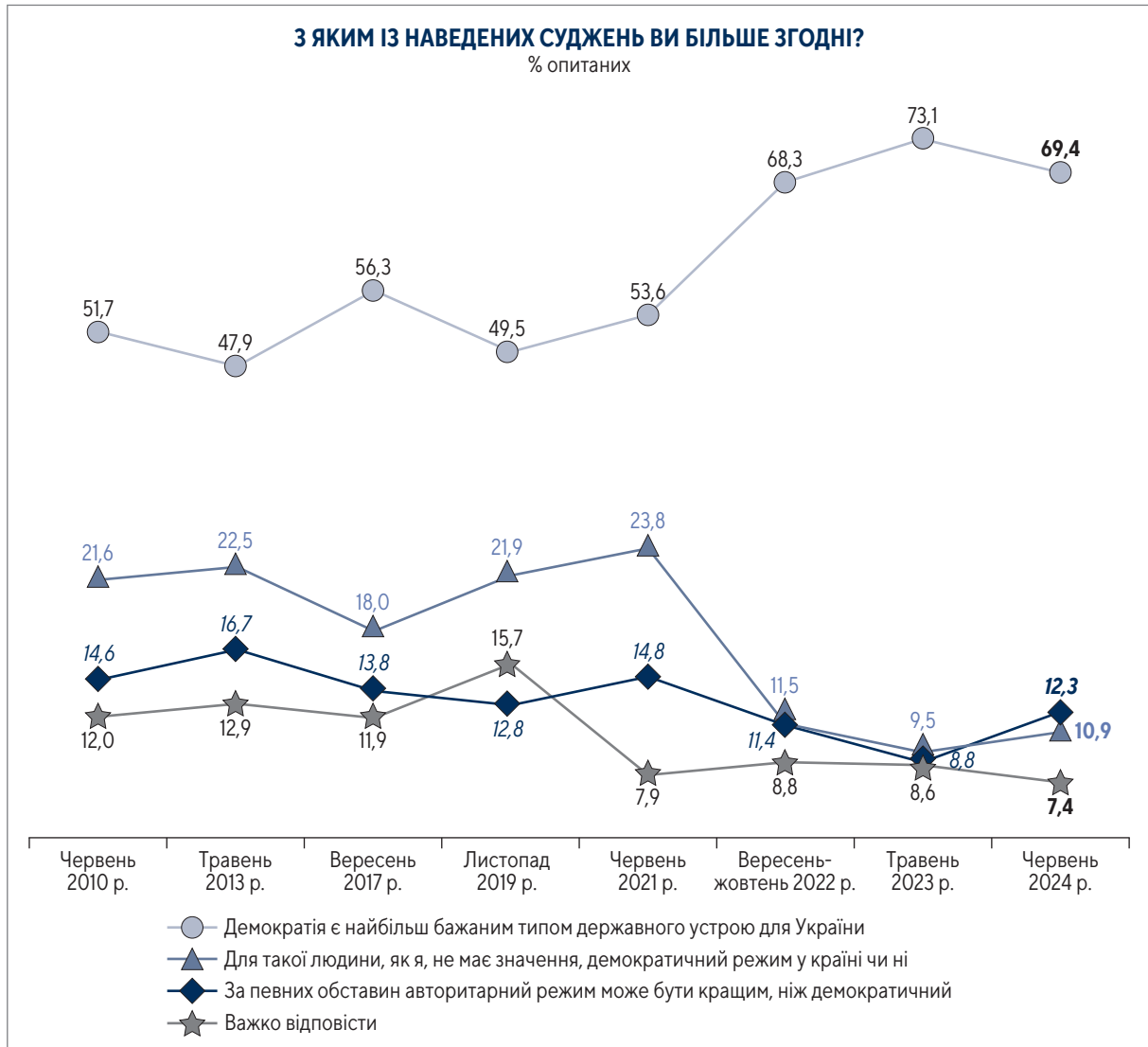
* За шкалою від 1 до 10, де «1» означає «ліві», а «5» – «праві».

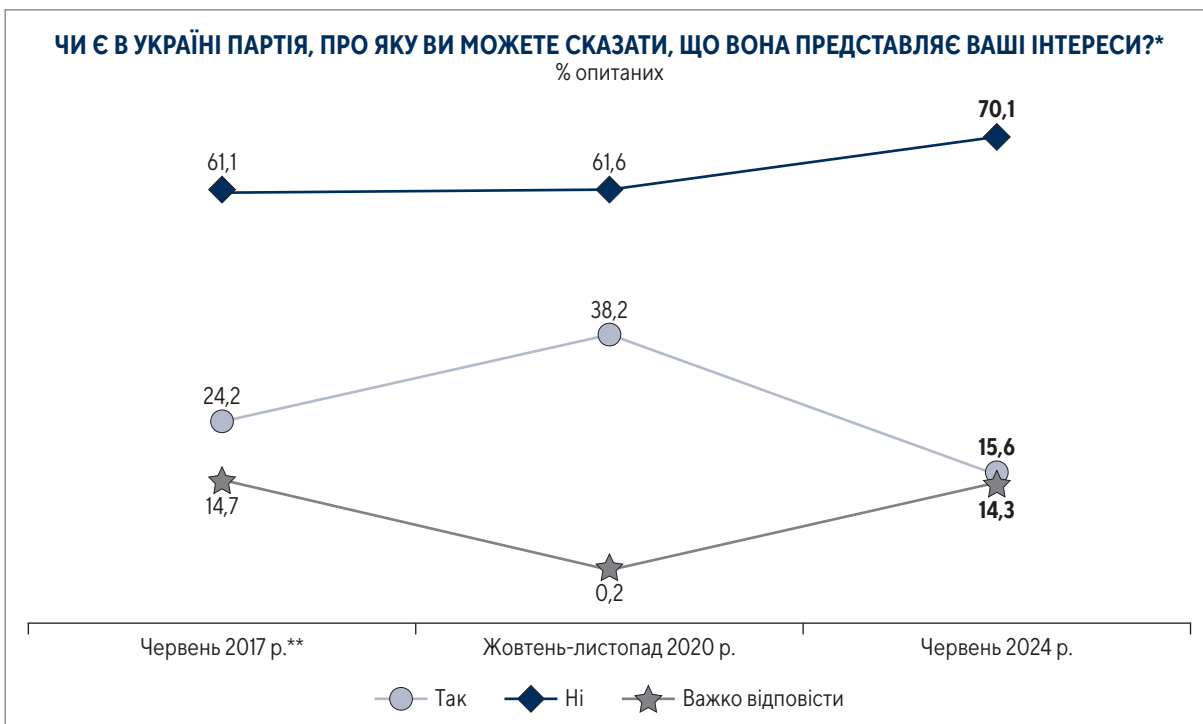
Говорять, що в політиці є «ліві» і «праві». ДЕ ЗА СВОЇМИ ПОГЛЯДАМИ ВИ РОЗТАШОВУЄТЕСЯ НА ЦЬЙ ШКАЛІ?*												
% опитаних												
ВІК												
Бали												
		«1»	«2»	«3»	«4»	«5»	«6»	«7»	«8»	«9»	«10»	
18-29 років	«Ліві»	1,7	3,7	7,3	7,7	34,3	15,7	15,3	8,0	2,0	4,3	«Праві»
30-59 років		1,6	3,4	6,6	11,4	36,3	12,6	13,5	8,0	3,7	3,0	
60+ років		3,8	4,9	7,0	12,6	36,3	12,1	10,9	6,8	3,6	2,1	
СТАТЬ												
Бали												
		«1»	«2»	«3»	«4»	«5»	«6»	«7»	«8»	«9»	«10»	
Чоловіки	«Ліві»	2,0	3,8	8,5	9,4	32,2	14,2	12,0	9,4	4,4	4,1	«Праві»
Жінки		2,5	4,0	5,4	12,7	39,2	11,9	13,9	6,0	2,4	2,1	
ТИП ПОСЕЛЕННЯ												
Бали												
		«1»	«2»	«3»	«4»	«5»	«6»	«7»	«8»	«9»	«10»	
Місто	«Ліві»	1,7	4,6	7,1	11,0	37,5	13,1	11,7	6,8	3,3	3,2	«Праві»
Село		3,1	2,7	6,1	11,5	33,1	12,7	15,4	9,1	3,3	2,7	
ОСВІТА												
Бали												
		«1»	«2»	«3»	«4»	«5»	«6»	«7»	«8»	«9»	«10»	
Загальна та неповна середня	«Ліві»	3,4	2,6	6,8	9,7	41,2	13,6	11,9	7,1	2,3	1,4	«Праві»
Середня спеціальна		2,0	4,8	6,4	13,4	35,2	13,2	12,7	6,2	3,6	2,5	
Вища та незакінчена вища		2,0	3,5	7,3	9,5	34,3	12,1	14,1	9,6	3,6	4,0	
МОВА СПІЛКУВАННЯ ВДОМА												
Бали												
		«1»	«2»	«3»	«4»	«5»	«6»	«7»	«8»	«9»	«10»	
Українська	«Ліві»	2,0	2,9	6,5	11,5	33,6	13	14,6	8,7	3,6	3,5	«Праві»
Російська		2,9	3,4	8,8	11,7	44,9	12,7	6,8	5,9	1,5	1,5	
Однаковою мірою українська і російська		2,9	8,0	6,7	9,6	40,3	11,8	10,9	3,8	3,5	2,6	
Інша		0,0	0,0	0,0	10,0	40,0	30,0	0,0	20,0	0,0	0,0	
Важко відповісти		0,0	12,5	6,3	18,8	31,3	12,5	6,3	6,3	6,3	0,0	

За шкалою від 1 до 10, де «1» означає «ліві», а «5» – «праві».



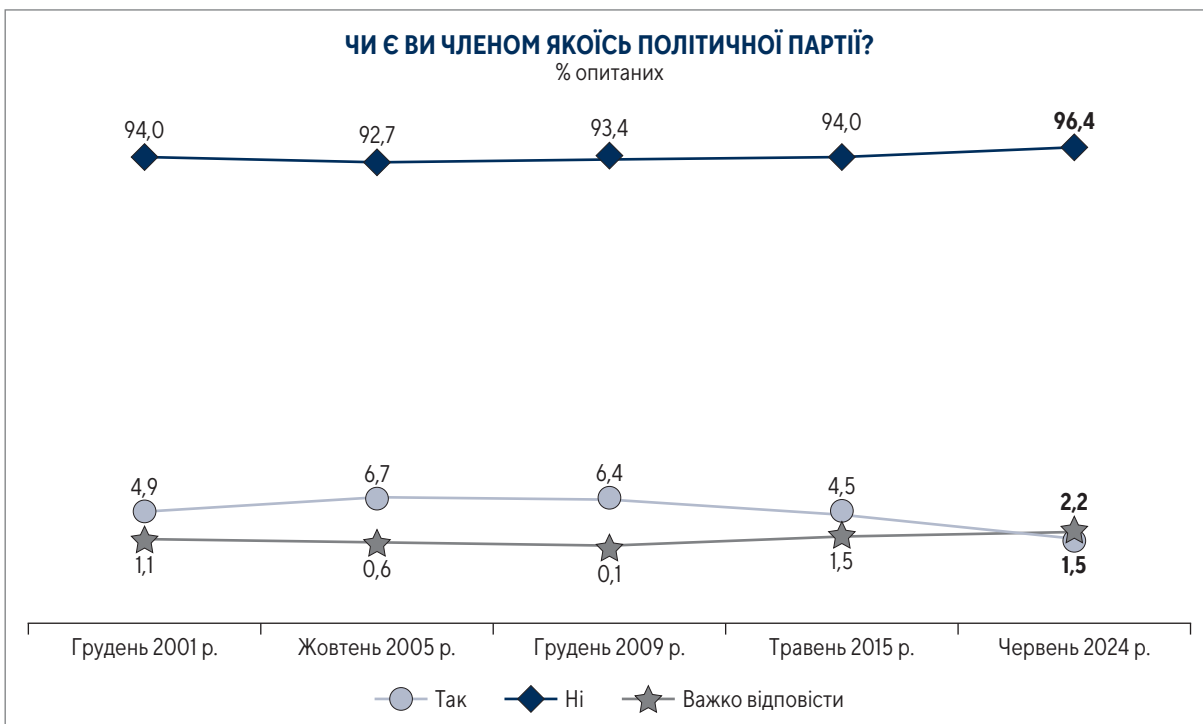
ЯКУ СИСТЕМУ ВИБОРІВ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ ВИ ВВАЖАЄТЕ НАЙКРАЩОЮ ДЛЯ УКРАЇНИ?			
% опитаних			
	Червень 2018 р.	Жовтень-листопад 2020 р.	Червень 2024 р.
Пропорційну систему з відкритими партійними списками (виборці голосують за ту чи іншу партію, а також позначають найбільш прийнятних для себе кандидатів від цієї партії; місце в списку кандидата від партії залежить від того, скільки виборців проголосувало за нього)	33,8	36,6	41,2
Змішану систему з закритими списками (частина депутатів обирається за закритими списками, коли партії самі визначають порядок кандидатів у списках, а частина – у мажоритарних округах)	14,6	12,4	16,4
Мажоритарну систему (всі депутати обираються за мажоритарними округами без голосування за списки партій)	13,8	12,2	13,5
Пропорційну систему з закритими партійними списками (партії ухвалюють списки кандидатів і визначають їхній порядок у списку, а виборці голосують за список)	5,1	7,9	3,8
Інше	3,9	1,9	0,4
Важко відповісти	28,7	28,9	24,6

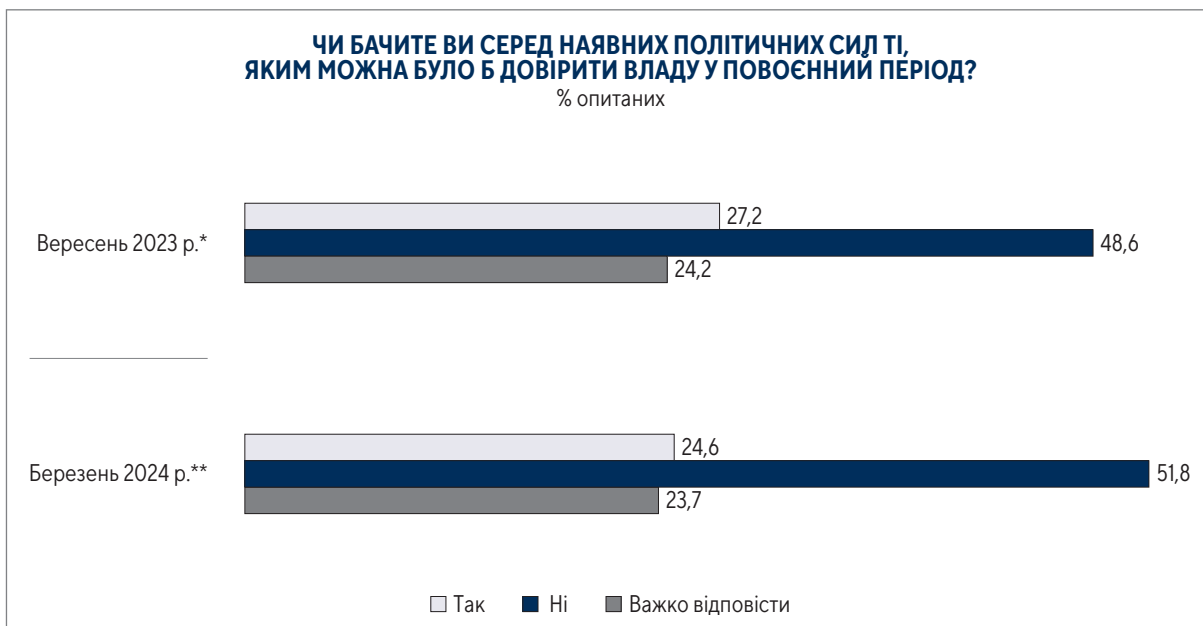




* Результати соціологічного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 27 березня 2024 р. Опитано 2 020 респондентів віком від 18 років.

** У 2017 р. питання звучало так: «Чи є серед існуючих політичних партій така, яка захищає Ваші інтереси?».





* Результати соціологічного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 27 березня 2024 р. Опитано 2 020 респондентів віком від 18 років.

** Результати соціологічного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва з 21 по 27 вересня 2023 р. Опитано 2 016 респондентів віком від 18 років.

З ЯКОГО СЕРЕДОВИЩА МОЖЕ З'ЯВИТИСЯ ПОЛІТИЧНА СИЛА, ЯКІ БИ ВИ МОГЛИ ДОВІРИТИ ВЛАДУ У ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД?*

% опитаних

	Вересень 2023 р.**	Березень 2024 р.***
З уже існуючих політичних партій	23,2	18,1
З бізнес-середовища	7,7	6,2
З організацій громадянського суспільства	19,1	18,6
З кола гуманітарної або технічної інтелігенції (науковців, учителів та ін.)	24,6	20,0
З середовища військових	51,6	45,1
З волонтерського середовища	29,6	21,5
Інше	3,5	3,3
Важко відповісти	17,1	22,9

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

** Результати соціологічного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 27 березня 2024 р. Опитано 2 020 респондентів віком від 18 років.

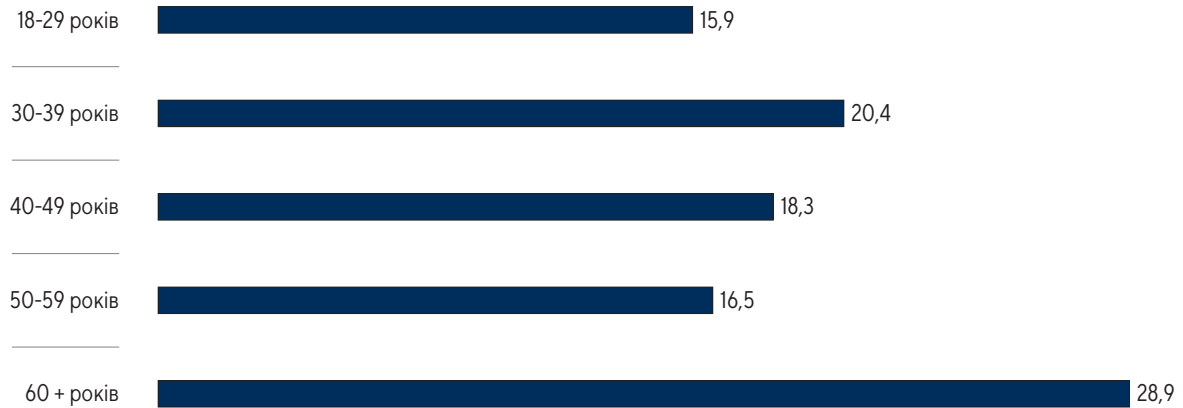
*** Результати соціологічного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва з 21 по 27 вересня 2023 р. Опитано 2 016 респондентів віком від 18 років.

СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНІ ПОКАЗНИКИ,
% опитаних

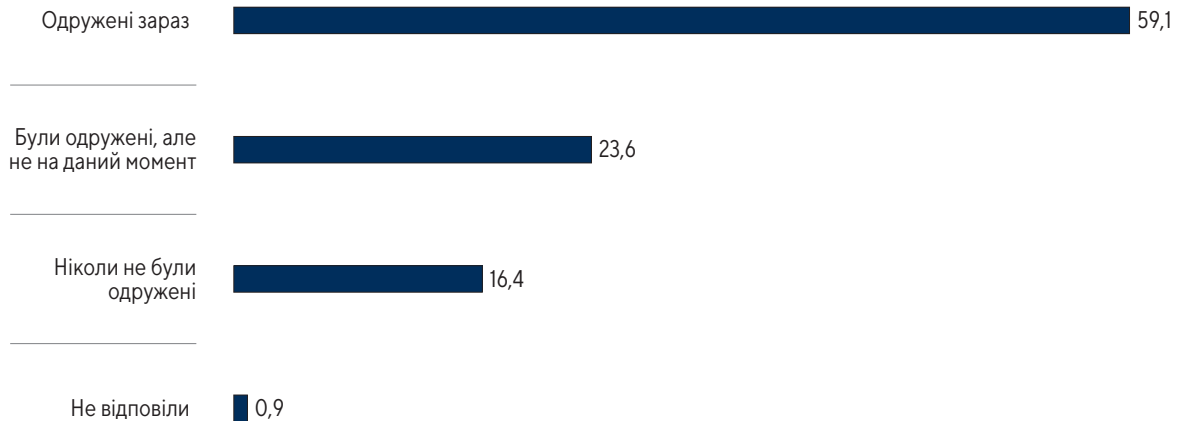
Стать респондентів



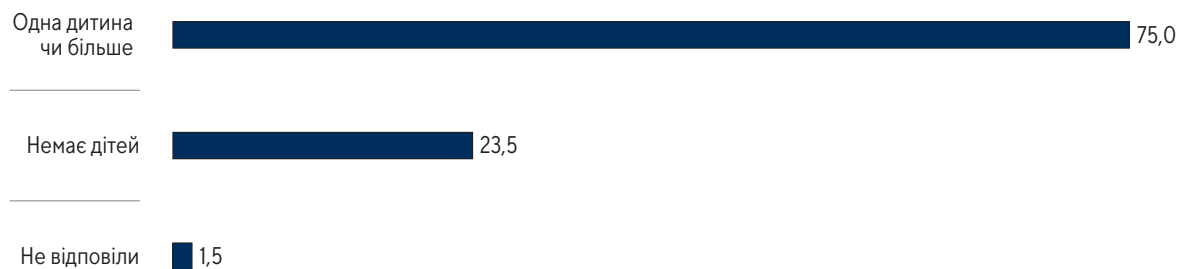
Вік респондентів

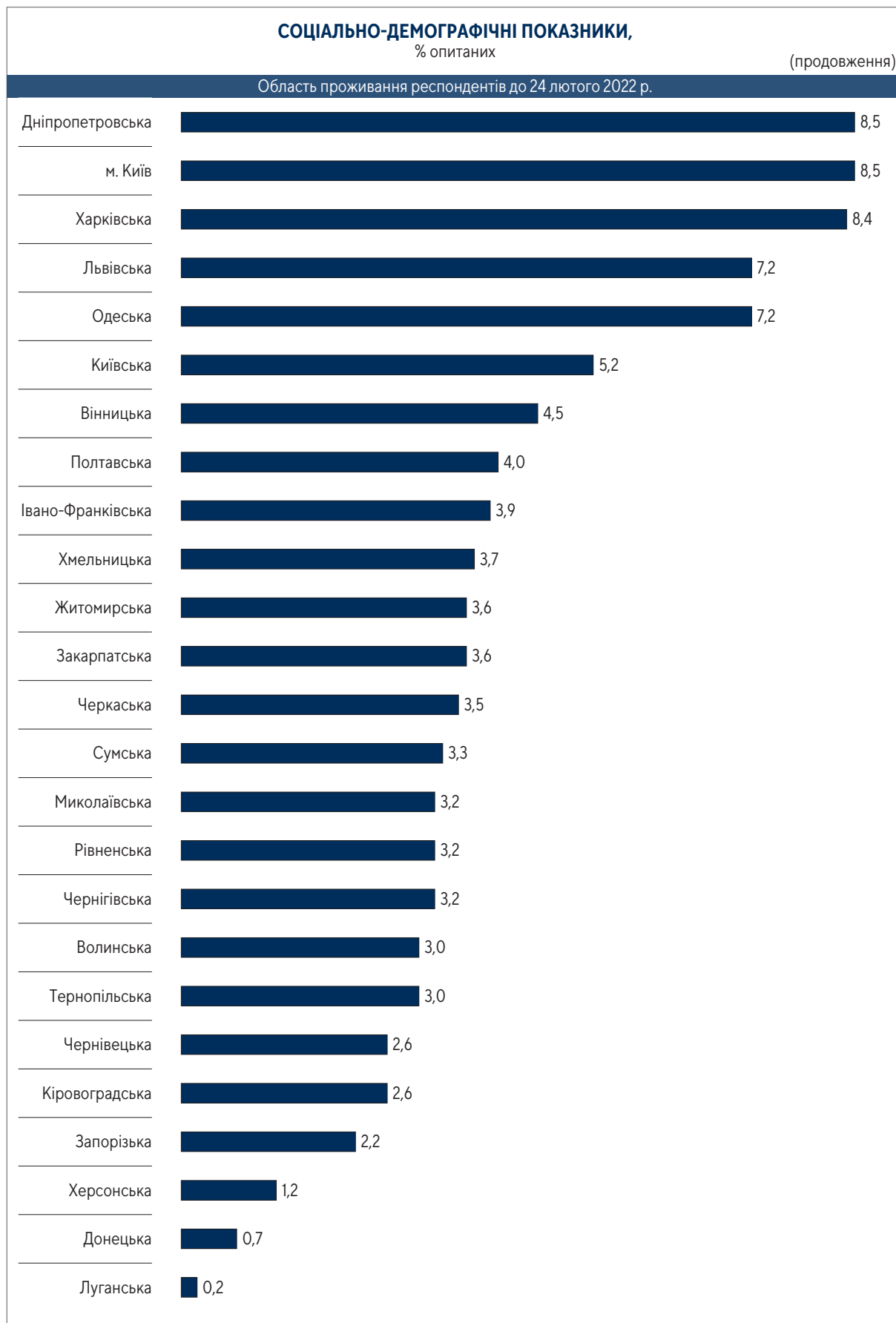


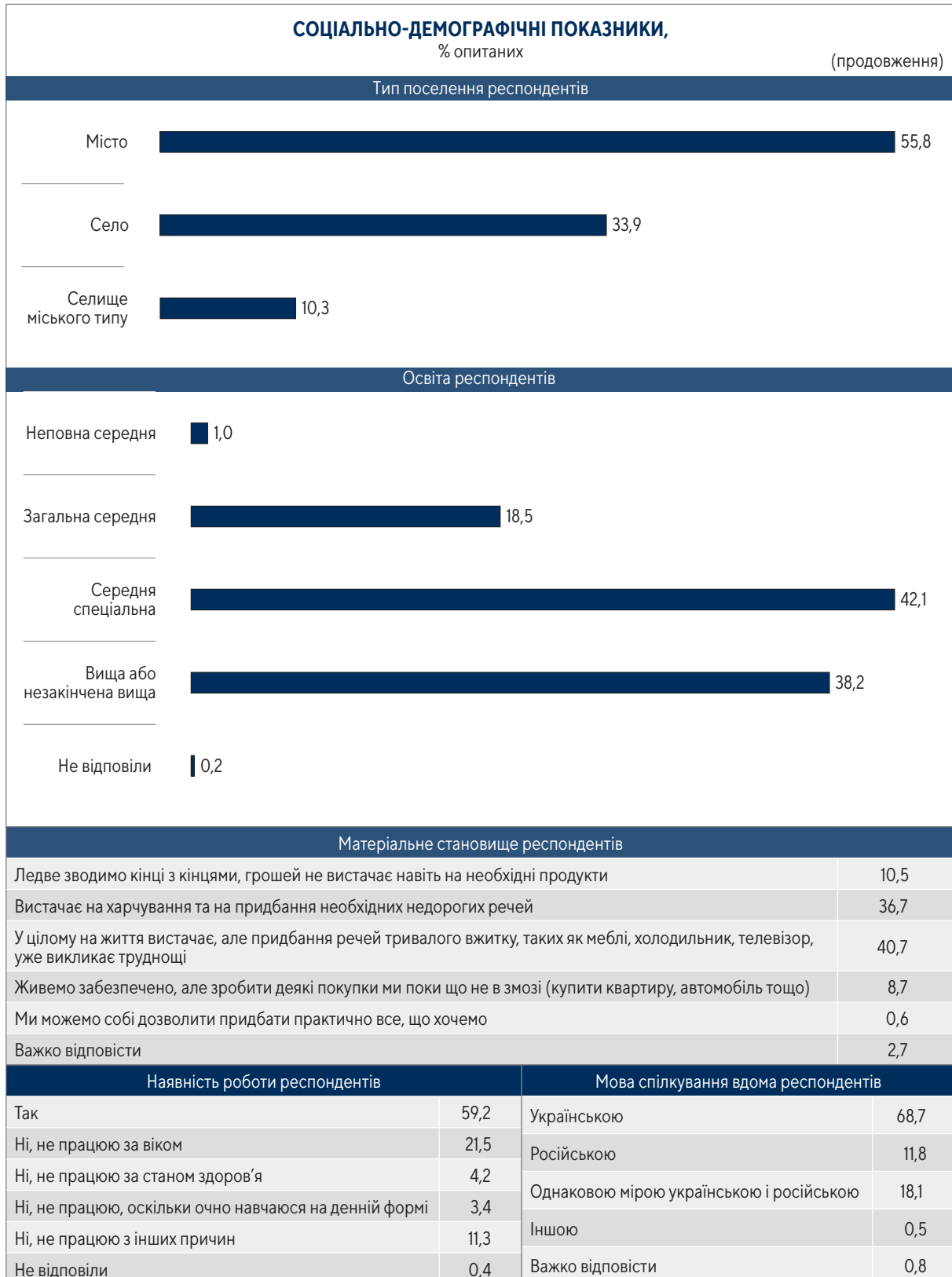
Поточний сімейний стан респондентів



Наявність дітей респондентів







МАЙБУТНЄ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ: ФАКТОР ВІЙНИ

(Заочний круглий стіл Центру Разумкова)

Цей заочний круглий стіл був проведений у червні-серпні 2024 р. в рамках проєкту Центру Разумкова «Майбутні вибори в Україні: фактор війни», який здійснювався за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні.

Експертне обговорення було зосереджено на питаннях впливу чиннику відсутності виборів на демократичні процеси в Україні в умовах війни, питаннях правового регулювання проведення перших повоєнних виборів різних рівнів; найбільш гострих проблемах, що можуть виникнути в процесі організації таких виборів та реалізації виборчих прав громадян, передусім тих, хто опинилися в «проблемних» життєвих ситуаціях, спричинених війною¹.



Сергій ДЕРЕВ'ЯНКО,

професор кафедри політичних інститутів та процесів Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

— Як тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування впливає на процес збереження демократії та демократичного розвитку країни в умовах війни?

Утвердження демократичної держави — найважливіший напрям розвитку державності в Україні, реформи її політичної і правової систем після перемоги над державою-агресором РФ. Вибори як вираз владоустановчої функції народу є ключовим демократичним інститутом. Водночас запроваджені в умовах збройної агресії РФ проти України відповідно до Конституції України і Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII (у його поточній редакції від 27 липня 2024 р.) обмеження на реалізацію громадянами конституційного права на участь у виборах є об'єктивними й легітимними.

Очевидно, що такі обмеження певною мірою впливають на рівень демократичного розвитку, порушуючи встановлений порядок формування представницьких органів і виборних інститутів. Як наслідок, станом на 2 вересня 2024 р. у Верховній Раді України дев'ятого скликання працює 401 народний депутат України, з яких 215 було обрано в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі та 186 — в одномандатних виборчих округах. Конституційний склад Верховної Ради України — 450 народних депутатів України. Нинішня чисельність істотно не впливає на легітимність законодавчого процесу, у т. ч. й для ухвалення законів конституційною більшістю.

Проте окремі виборчі округи втратили своє представництво в парламенті, що певною мірою компенсовано перерозподілом серед народних депутатів завдань щодо роботи в усіх округах. Певною мірою така ж ситуація характерна й для діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. Без застосування демократичних процедур здійснюється формування владних структур на територіях, що завдяки героїзму Збройних сил України повертаються під контроль української влади. Однак, вважаємо, що об'єктивно обумовлена умовами збройної агресії РФ проти України, визначена Конституцією України і Законом України «Про правовий

¹ В інтерв'ю учасників заочного круглого столу зберігається стилістика та авторські особливості текстів.

режим воєнного стану» тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування не може бути підставою для сумнівів у їхній легітимності і є вимушеною мірою, чинне ж законодавство створює загалом належну основу для функціонування владних інституцій.

Неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану передбачена ст. 10 чинного Закону України «Про правовий режим воєнного стану», зокрема, не можуть бути припинені повноваження Президента України і Верховної Ради України.

– Чи можливими є організація та проведення перших повоєнних виборів (парламенту, президента, голів місцевих рад та місцевих депутатів) за чинним виборчим законодавством без внесення до нього відповідних змін? Чи ці зміни мають/можуть мати характер т. зв. перехідного виборчого законодавства?

Останні чергові, сьомі за рахунком, вибори Президента України (перший тур яких відбувся 31 березня 2019 р., другий – 21 квітня 2019 р.) проведені за Законом України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XIV (зі змінами). Позачергові вибори народних депутатів Верховної Ради України, що відбулися 21 липня 2019 р., проведені за Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI (зі змінами). Обидва Закони втратили чинність з 1 січня 2020 р. у зв'язку із ухваленням Виборчого кодексу України. Виборчий кодекс України ухвалений парламентом VIII скликання 11 липня 2019 р., а після подолання вето Президента України – 19 грудня того ж року вже парламентом IX скликання. Виборчий кодекс увібрав положення названих та інших законодавчих актів, пов'язаних із виборчим процесом. Перші місцеві вибори за цим Кодексом відбулися 25 жовтня 2020 р. й підтвердили його ефективність.

Отже, при певній недосконалості, в Україні існує базове виборче законодавство, що, крім Виборчого кодексу, включає низку чинних Законів України – «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців» та ін. Вважаю, що їхні норми й приписи є демократичними й достатніми для проведення

перших повоєнних виборів, а тому ухвалювати т. зв. перехідне виборче законодавство є недоцільним. До того ж саме поняття «перехідне» передбачає відступ від апробованих засад і практики проведення виборів чи запровадження в майбутньому нових. Зауважимо, що чинне виборче законодавство України, за оприлюдненими висновками Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія), загалом відповідає європейським виборчим стандартам й не вимагатиме кардинального реформування на шляху України до отримання повноправного членства в Європейському Союзі. Такі вимоги не ставляться перед нашою державою і європейськими інституціями.

Проблеми, які неминуче виникнуть у виборчому процесі з організації та проведення перших повоєнних виборів, зумовлені викликаними збройною агресією РФ проти України значними міграційними процесами, потребами відновлення функціонування місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування на звільнених Збройними силами України територіях, вважаю, можливо унормувати підзаконними нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України та Центральної виборчої комісії.

– Які проблеми (найважливіші) можуть виникнути в організації та проведенні перших загальнонаціональних (парламентських, президентських) та місцевих виборів? Які труднощі можуть виникнути при реалізації своїх виборчих прав громадянами України, що опинилися в «нестандартних» життєвих ситуаціях через російську війну в Україні?

Найважливішими проблемами, які можуть виникнути в організації та проведенні перших загальнонаціональних (парламентських, президентських) та місцевих виборів, є насамперед створення умов для реалізації усіма громадянами України їхніх виборчих прав. Збройна агресія РФ призвела до масштабних демографічних процесів. За оприлюдненими поточними даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців станом на 19 серпня 2024 р., у всьому світі офіційно зафіксовано 6 739 400 біженців з України, з них 6 168 100 у країнах Європи, що складає приблизно 20% фактичного населення України. Дані щодо вікової структури обмежені, але у переважній більшості це громадяни України, які володіють виборчим правом.

Слід враховувати, що Закон України «Про правовий режим воєнного стану» містить заборону в умовах воєнного стану на «проведення стану виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування» (п. 3 ч. 1 ст. 19). Водночас Закон України «Про правовий режим воєнного стану» містить припис, згідно з яким «Верховна Рада України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня припинення чи скасування воєнного стану, якщо чергові або позачергові вибори до відповідних органів мали бути проведені в період, на який було введено воєнний стан, приймає рішення про призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих виборів» (ч. 2 ст. 19). Зауважимо, що цей Закон не містить приписів щодо ухвалення рішення про призначення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України.

Ці обставини важливі з огляду обмеженості строків виборчого процесу, визначених Виборчим кодексом України. Значна частина громадян України не повернуться до місця свого довоєнного постійного проживання. Більше того, за дослідженнями науковців Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи, Україні вдасться повернути не більше ніж половину біженців, які виїхали через війну.

Тому перед Центральною виборчою комісією, установами системи Міністерства закордонних справ України виникнуть серйозні виклики, пов'язані зі створенням умов для проведення голосування на виборах Президента України та народних депутатів України для наших громадян, які перебуватимуть за кордоном.

При реалізації своїх виборчих прав громадянами України, що опинилися в «нестандартних» життєвих ситуаціях через російську агресію, можуть виникнути також труднощі щодо участі внутрішньо переміщених осіб у місцевих виборах. За даними Міністерства соціальної політики України станом на 3 вересня 2024 р., кількість офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб складає 4 650 133. Водночас чимало громадян, кількість яких складно піддається обчисленню, є необлікованою, перебувають поза місцем свого постійного проживання і не є членами територіальних громад.

Названі обставини вимагатимуть оперативної роботи з відкриття й відновлення функціонування Державного реєстру виборців; тотального уточнення даних виборців в Україні. Важливим, хоча й дискусійним, видається також створення запобіжників для недопущення використання на всіх видах виборів пасивного виборчого права певними категоріями осіб: членами керівних органів заборонених проросійських політичних партій, притягнутих до відповідальності за колабораційну діяльність, тих, хто незаконно покинув територію України в умовах воєнного стану. ■

**Альберт ЄЗЕРОВ,**Суддя Верховного Суду
України

– Як тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування впливає на процес збереження демократії та демократичного розвитку країни в умовах війни?

Відсутність проведення виборів в Україні носить об'єктивний характер і зумовлена неможливістю через російську агресію реалізації громадянами свого активного і пасивного виборчого права. Ця ситуація склалася із самого початку агресії в 2014 р., коли в деяких районах України, що були окуповані російськими військами або знаходилися у прифронтовій зоні, не проводилися вибори з мотивів насамперед безпеки громадян, неможливості проведення виборчих процедур через анексію і окупацію відповідних територій. Натомість на решті території України всі види виборів проводилися до початку повномасштабного вторгнення. 2024 р. мали відбутися вибори Президента України і вибори народних депутатів України.

Однак до закінчення режиму воєнного стану проведення таких процедур не є можливим. При цьому слід зауважити, що такий стан хоч і має певні авторитарні елементи, однак абсолютно відповідає принципам конституційної демократії, коли країна перебуває в умовах війни. Для розвитку демократії

набагато ризикованішим є проведення виборів в неналежних безпекових і організаційних умовах, ніж відкладення проведення виборів до завершення воєнного стану. Сам розвиток демократії полягає не лише у виборах. Є багато інших інститутів, що притаманні демократіям (підзвітність влади, належне врядування тощо), які можуть існувати навіть у таких виключних умовах — саме через них зберігається демократичний поступ, який має бути повною мірою відновлений після завершення воєнного стану. Демократичний поступ є в культурному коді українців, а тимчасова відсутність виборів має підкреслити цінність принципу змінюваності влади.

— Чи можливими є організація та проведення перших повоєнних виборів (парламенту, президента, голів місцевих рад та місцевих депутатів) за чинним виборчим законодавством без внесення до нього відповідних змін? Чи ці зміни мають/можуть мати характер т. зв. перехідного виборчого законодавства?

Організація і проведення перших повоєнних виборів за чинним законодавством є можливі, хоча не виключено, що для цього виборче законодавство зазнає певних змін. Адже унормування потребуватимуть особливості організації виборчого процесу на деокупованих територіях. Також цілком можливо постане питання допуску до участі у виборчому процесі окремих партій та категорій громадян.

— Які проблеми (найважливіші) можуть виникнути в організації та проведенні перших загальнонаціональних (парламентських, президентських) та місцевих виборів? Які труднощі можуть виникнути при реалізації своїх виборчих прав громадянами України, що опинилися в «нестандартних» життєвих ситуаціях через російську війну в Україні?

Основна проблема — безпекова: допуск до виборів суб'єктів гібридної війни проти України. Починаючи від політичних партій, завершуючи рядовими членами дільничних комісій — до таких не мають потрапляти особи, що здійснювали колабораційну діяльність, є агентами впливу країни-агресора.

Громадяни України, які опинилися в «нестандартних» життєвих ситуаціях, це насамперед особи, що вимушені були отримати

російське громадянство. Напевно, до проведення виборів Україна повинна буде запровадити і провести кампанію з підтвердження громадянства України такими особами. ■



Віктор ЗАМЯТИН,

Директор політико-правових програм Центру Разумкова, з 24 лютого 2022 р. — військовослужбовець ЗСУ

— Як тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування впливає на процес збереження демократії та демократичного розвитку країни в умовах війни?

Тимчасова відсутність проведення виборів (президента, народних депутатів, до органів місцевого самоврядування) викликана насамперед потребою забезпечити безперервність влади на час дії правового режиму воєнного стану. Зрозуміло, що за цих умов пріоритетним завданням є досягнення суспільної єдності навколо завдань відсічі агресії, досягнення миру на умовах, прийнятних для українського суспільства, повоєнної відбудови. Принципи безперервності влади, єдиноначальності повинні діяти виключно в особливий період.

З іншого боку, очевидна підготовка до виборів, демонстрована певними колами, намагання усунення потенційних політичних конкурентів шкодить збереженню демократичного врядування та демократичного розвитку суспільства значно більше, ніж тимчасова відсутність самих виборів.

— Чи можливими є організація та проведення перших повоєнних виборів (парламенту, президента, голів місцевих рад та місцевих депутатів) за чинним виборчим законодавством без внесення до нього відповідних змін? Чи ці зміни мають/можуть мати характер т. зв. перехідного виборчого законодавства?

Традиція постійних змін виборчого законодавства практично в кожному виборчому циклі має бути припинена. Варто також врахувати, що ще жодні загальнонаціональні

вибори в Україні не проводилися за чинним зараз Виборчим кодексом, отже, він не пройшов випробування практикою, яке б могло продемонструвати його сильні сторони й недоліки.

Використання в якості основи законодавства для парламентських виборів різновиду пропорційної системи, закладеного у Виборчому кодексі, може сприяти становленню у повоєнний період нової партійної системи, в якій більш сталий характер може отримати розвиток політичних партій. Окрім того, не варто забувати, що у зв'язку з окупацією значної частки території країни, викликаних цим та іншими воєнними чинниками міграційними процесами мажоритарна складова більше не може бути релевантною для відбиття волевиявлення суспільства.

Аргументи «за» і «проти» розробки «перехідного законодавства» для проведення повоєнних виборів, безумовно, матимуть місце у риториці різних політичних сил, посадових і публічних осіб, але виборча система повинна нарешті отримати сталий характер.

– Які проблеми (найважливіші) можуть виникнути в організації та проведенні перших загальнонаціональних (парламентських, президентських) та місцевих виборів? Які труднощі можуть виникнути при реалізації своїх виборчих прав громадянами України, що опинилися в «нестандартних» життєвих ситуаціях через російську війну в Україні?

Одразу кілька моментів впливатимуть на організацію і проведення перших повоєнних виборів. Чинники демографічного характеру вимагатимуть ретельного підходу до підготовки реєстру виборців. Фактично, це має бути титанічна робота не з оновлення існуючого реєстру, а зі створення нового. Повинна буде отримати своє розв'язання потенційна проблема реалізації свого виборчого права (як активного, так і пасивного), громадянами, що були вимушені переїхати на контрольовану урядом територію.

Вимагатиме свого розв'язання проблема підходу держави до реалізації свого виборчого права жителями деокупованих територій. У цій ситуації не може бути єдиного підходу. В інтересах національної безпеки можливим є встановлення особливого

режиму на деяких з цих територій, що майже гарантовано викличе нерозуміння з боку міжнародних партнерів.

Проблема реалізації свого виборчого права громадянами, що не повернулися з-за кордону теж чинитиме суттєвий вплив як на хід кампанії, так і на результати виборів. У цьому контексті мають бути чіткі роз'яснення щодо т. зв. «цензу осілості» при реалізації громадянами свого виборчого права.

Громадяни демонструють надзвичайно високий ступінь недовіри до політичних партій та до наявного політикуму в цілому як до представників їхніх інтересів у політичних процесах, відтак, ця проблема теж чинитиме потужний вплив на виборчий процес. Слабкий рівень політичної грамотності громадян, їхньої обізнаності з конституційними засадами функціонування демократичної держави традиційно складає один з головних викликів для подальшого розвитку суспільства і держави.

Конкуренція політичних сил під час виборчої кампанії в умовах фактичної монополізації впливу на масмедіа, т. зв. «силові структури», не буде чесною і справедливою, що також створюватиме проблеми під час виборчої кампанії. ■



Галина ЗЕЛЕНЬКО,

Завідувачка відділу політичних інститутів і процесів Інституту політичних і етнопольових досліджень імені Івана Кураса НАН України

– Як тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування впливає на процес збереження демократії та демократичного розвитку країни в умовах війни?

Вибори – це електоральний (найбільш ефективний) спосіб легітимації влади. При цьому легітимність – це явище, яке передбачає законність (легальність) і підтримку громадянами. Тому їхнє відтермінування означає зниження рівня легітимності влади в частині підтримки. Тобто з точки зору законності

ситуація відтермінування виборів через правовий режим воєнного стану загалом передбачена і законодавчо врегульована. А підтримка — це феномен, який детермінований насамперед діями влади.

Якщо подивитися на дані соціологічних досліджень, то рівень підтримки влади після більше 2,5 років великої війни не надто нижчий, ніж той, який характерний для мирного часу (громадянам України притаманний значно нижчий рівень довіри до органів влади ніж у країнах ЄС навіть у мирний час). Це означає, що у влади ще є достатній часосвій люфт для того, щоб підготувати нормативно-правову базу для повоєнних виборів або навіть виборів у фазі війни низької інтенсивності. Проте досить високий рівень підтримки влади пояснюється насамперед страхом перед жахіттями війни або мобілізацією «навколо прапора», а не схваленням дій влади. Тому він зникне з припиненням війни.

Натомість за час дії режиму воєнного стану і суттєвих обмежень політичних прав громадян, рівень незадоволення влади накопичується, однак він конвертується не стільки у підтримку політичних сил, публічні обговорення чи акції протесту, скільки у саботаж державних політик — у нашій ситуації це стосується насамперед мобілізації, сплати податків тощо. Хоча як на воюючу країну — рівень демократії в Україні не надто погіршився. Але тут є інший бік проблеми — самі органи влади. Так, посилення ручного управління країною (що об'єктивно, коли країна у війні), формує політичні практики воєнного часу (по суті — політичний режим воєнного часу), які у нинішнього політичного класу буде спокуса зберегти і після закінчення дії правового режиму воєнного стану. Мова насамперед про об'єм повноважень інституту президентства, через що в Україні траплялися всі «майдани».

А з огляду на те, що демократичні політичні інститути в Україні були не надто дієвими в Україні й до війни, війна лише посилила процеси деінституціоналізації демократичних політичних інститутів в Україні, особливо в частині дій і підконтрольності найвищих органів. А оскільки, про що також свідчать дані соціологічних досліджень, війна привнесла якісні зміни політичної свідомості

громадян, запит на ефективний суспільний вплив посилиться з закінченням війни. Це означає, що вкрай важливо після війни повернутися у правове поле, відновивши функціонал і підзвітність органів влади, повноцінну систему стримувань і противаг, щоб політичні процеси в Україні не набули неконвенційних форм, як це зазвичай буває у повоєнних суспільствах.

— Чи можливими є організація та проведення перших повоєнних виборів (парламенту, президента, голів місцевих рад та місцевих депутатів) за чинним виборчим законодавством без внесення до нього відповідних змін? Чи ці зміни мають/можуть мати характер т. зв. перехідного виборчого законодавства?

В ідеалі було б правильно з точки зору перспективи виконання критеріїв членства в ЄС провести вибори відповідно до нового Виборчого кодексу, ухваленого у 2019 р., який базується на вимогах Угоди про асоціацію і передбачає вибори за пропорційною виборчою системою з багатомандатними виборчими округами. Проте така система передбачає формування багатомандатних виборчих округів, і у разі, якщо значна частина території на момент проведення виборів не буде звільнена, парламент не дорахується великої кількості мандатів. Щоб такого не сталося, доведеться застосувати просту пропорційну виборчу систему (в Україні вже застосовувалася у 2000-х рр.). Крім того, виборча система — інструмент, який мав би врахувати суспільний запит на справедливість, а значить, мають бути проміжні вибори, які б враховували ценз осілості.

Проблемою може бути сама процедура голосування. Оскільки велика кількість громадян змушена була мігрувати, ймовірно, важливо не прив'язуватися до місця реєстрації, а в Державному реєстрі виборців ідентифікувати їх на основі ІПН, наприклад. Хоча це можливо, якщо буде проста пропорційна система, і не лише на президентських і парламентських виборах. Так само важливо врахувати суспільні міграції, обумовлені війною, і технологічно організувати процес через електронну систему на кшталт Дії, але якій би максимально довіряли громадяни (від цього залежить легітимність виборів і влади) і міжнародні спостерігачі.

– Які проблеми (найважливіші) можуть виникнути в організації та проведенні перших загальнонаціональних (парламентських, президентських) та місцевих виборів? Які труднощі можуть виникнути при реалізації своїх виборчих прав громадянами України, що опинилися в «нестандартних» життєвих ситуаціях через російську війну в Україні?

Демократичні вибори базуються на ідеї того, що політичні сили борються за владу, коли ті, які перебувають в опозиції, критикують діючу владу за її рішення протягом електорального циклу, і виборці роблять вибір між цими політичними силами. В наших умовах більшість дій нинішньої влади стосуються війни і рішень, ухвалюваних під час війни, а це значить, що на поверхню буде піднято багато не просто чутливих, а й небезпечних, з точки зору національної безпеки тем. Тому вкрай важливо визначити межі критики – своєрідні бар'єри, за які виходити не варто, щоб, з одного боку, забезпечити конкурентний виборчий процес, з іншого – не перетворити вибори у нищення всього і вся, який здатний спричинити глибокий розкол і деморалізацію у суспільстві.

Постане питання, як забезпечити реалізацію активного виборчого права тих громадян, які вирішать балотуватися, але які не жили в Україні протягом війни. І як цим самим забезпечити не тільки рівність прав, але й соціальну справедливість, на яку в країні вкрай високий запит. Більше того, постане проблема з чоловіками, які виїхали, які не виконували свій громадянський обов'язок, але по закінченні війни виявлять бажання брати участь у виборах. Тут, очевидно, потрібно буде законодавчо врегулювати обмеження для таких категорій громадян на підставі цензу осілості і даних митної служби про перетин кордону, даних системи «Шлях», а також даних держав, де перебували ці громадяни під час війни і, що особливо важливо, на яких умовах.

Тому перші повоєнні вибори мають враховувати морально-етичну складову більше, ніж дотримання прав громадян щодо виборів, а це означає, що країна потребує своєрідного «перехідного виборчого законодавства» з урахуванням суспільного запиту і нових реалій країни. ■



Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

Доцент Національного університету «Києво-Могилянська академія»

– Як тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування впливає на процес збереження демократії та демократичного розвитку країни в умовах війни?

Демократичний державний режим сучасної держави заснований на ідеології та механізмах представницької демократії. Це означає, що влада в державі здійснюється в першу чергу органами і посадовими особами, які обираються народом на вільних і чесних виборах на основі загального і рівного виборчого права. Таким виборним органом насамперед є парламент – законодавчий орган, який уповноважений формувати уряд як основний орган виконавчої влади. У більшості держав, які дотримуються республіканської форми правління, обирається також глава держави – президент (у сучасних європейських монархіях спадковість посади глави держави компенсується майже повною відсутністю власних владних повноважень монарха, який в основному виконує символічні і процедурні функції). Повноцінна сучасна демократія також передбачає незалежну судову владу.

Поділ влади і механізми стримувань і противаг між основними гілками влади повинен також поєднуватися з принципом верховенства права (який у деяких випадках тлумачать як вимогу правової держави); до основних складових цього принципу належить дотримання прав і свобод людини (з урахуванням їх взаємної узгодженості, заснованої на принципі рівності) та чітка законодавча регламентація повноважень і діяльності суб'єктів владних повноважень (принцип правової законності).

Поряд з цими засадничими положеннями принципово важливу роль для стабільного

функціонування демократичного державного режиму відіграє вимога періодичних виборів: повноваження органів та/або посадових осіб, навіть обраних на вільних і чесних виборах, не можуть тривати безмежно: обмеження строку повноважень має бути встановлено. Тому принцип періодичних виборів (виборів, які проводяться при закінченні повноважень виборних органів та осіб) є важливою конституційною вимогою у демократичній державі

Такий короткий огляд сучасної демократії необхідний для того, щоб можна було оцінити, який вплив на стан демократії в державі чинить ситуація оборонної війни на її власній території, тобто захист від зовнішньої агресії як самого факту існування держави, так і її конституційного ладу, який передбачає демократичний режим, верховенство права і захист прав громадян у їхньому комплексі.

Потреби захисту від агресії спричиняють необхідність деяких змін у конституційному ладі держави. Європейська історія ХХ століття надає небагато прикладів, які могли б бути зразком для наслідування і вивчення досвіду у подібній ситуації. Останній масштабний збройний конфлікт на території Європи – Друга світова війна – скоріше демонструє приклади, які копіювати не варто: більшість її європейських учасників були державами з авторитарними чи навіть тоталітарними режимами, а такі європейські демократичні держави, як Франція, чи деякі інші країни, не змогли чинити тривалого опору, будучи окупованими або сформувавши маріонеткові авторитарні режими (як «режим Віші» у Франції). Єдиним прикладом для України сьогодні серед європейських держав – учасниць Другої світової війни – може бути лише Велика Британія, яка протягом усіх років воєнних дій зберігала свій демократичний державний режим; зауважимо, однак, що на самій території Британії бойові дії не відбувалися (за винятком бомбардувань німецькою авіацією).

Україна відстоює у теперішньому найбільш масштабному з часів Другої світової війни збройному конфлікті не лише право Українського народу на самовизначення і збереження власної незалежної держави, але й власне право на вибір європейського шляху розвитку на основі загальноєвропейських цінностей – демократії, свободи, верховенства права, поваги до прав

людини, відданість яким була засвідчена ще під час Революції гідності (і раніше, під час Помаранчевої революції). Однак протистояння широкомасштабній збройній агресії для захисту цих цінностей потребує максимальної концентрації ресурсів і зусиль, оперативності ухвалення та виконання управлінських рішень на всіх рівнях влади в державі.

Україна вперше у новітній європейській історії веде важку оборонну війну на своїй території, зберігаючи демократичний і правовий характер держави; проте потреби війни роблять неминучим певне звуження сфери застосування демократичних процедур (але не повну відмову від них!), деяке обмеження конституційних прав і свобод громадян (але не їхнє скасування!). Важливо наголосити, що такі звуження та обмеження мають відбуватися, як це передбачено статусом правової держави, з метою захисту національної державності та безпеки, конституційного демократичного ладу, умов життя українських громадян у рамках, передбачених Конституцією, а також законами України, ухваленими конституційним законодавчим органом.

До обмежень демократичних процедур, викликаних потребами воєнного стану, відноситься заборона проведення у таких умовах виборів і референдумів, встановлена Законом «Про правовий режим воєнного стану» на розвиток і конкретизацію відповідних конституційних положень. Звичайно, стверджувати, що ці (та й інші) обмеження демократичних процедур в умовах воєнного стану слід вважати розвитком демократії в умовах війни, не можна. Чи це суперечить ідеї демократії та вимогам демократичного державного режиму?

Насамперед наголосимо, що такі обмеження спрямовані на захист демократії в умовах війни, її збереження у тому обсязі, який дозволяє розраховувати на переможне завершення війни та післявоєнне відновлення повноцінного функціонування і розвитку демократії в Україні; без перемоги про подальшу демократію, як засвідчує досвід тимчасово окупованих територій, мова йти не може. Як уже зазначалося, таке збереження демократичного державного ладу в умовах війни на власній території є безпрецедентним. Нагадаємо, що єдиний близький приклад – Велика Британія часів Другої світової війни – демонструє ту ж тенденцію. Останні передвоєнні парламентські вибори

у Британії були проведені 1935 р. і під час війни 1939–1945 рр. не проводилися: у 1939 р. було ухвалено рішення до закінчення війни жодні вибори (у т. ч. проміжні у вакантних округах) не проводити². Парламентські вибори були проведені лише після капітуляції Німеччини, у червні 1945 р.

Причина відмови від проведення виборів під час війни проста: у демократичній державі вибори мають бути вільними і чесними, проведеними на засадах загального і рівного виборчого права, тоді як під час війни, особливо під час бойових дій на території держави, дотриматися цих фундаментальних для демократії вимог неможливо. Однак можна стверджувати, що проведення формального голосування без дотримання цих вимог, яке не можна вважати демократичними виборами³, становить значно більшу загрозу для демократії, аніж утримання від проведення виборів до закінчення війни.

Отже, тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування під час війни (в умовах правового режиму воєнного стану) спрямована саме на збереження і захист демократії під час війни і створення передумов для її повноцінного відновлення і розвитку після війни. Таким чином, відкладення виборів до часу припинення воєнного стану не означає необмеженого строку повноважень і не порушує самої ідеї періодичних виборів, хоча і *de facto* продовжує строк повноважень. З іншого боку, відкладення виборів в умовах, коли вони не можуть бути проведені з дотриманням основних конституційних вимог та міжнародних виборчих стандартів, тобто не можуть (у разі проведення) вважатися демократичними виборами, служить збереженню духу представницької демократії, заснованої на вільному волевиявленні народу.

– Чи можливими є організація та проведення перших повоєнних виборів (парламенту, президента, голів місцевих рад та місцевих депутатів) за чинним виборчим законодавством без внесення до нього відповідних змін? Чи ці зміни мають/можуть мати характер т. зв. перехідного виборчого законодавства?

У принципі проведення післявоєнних виборів на основі чинного виборчого законодавства, насамперед Виборчого кодексу України, цілком можливе. З іншого боку, слід визнати, що чинне виборче законодавство має низку проблем різного ступеня складності, які мають загальний характер і яких варто було б позбутися перед проведенням майбутніх виборів безвідносно до того, коли вони можуть бути проведені.

Тим не менше, майбутнє проведення післявоєнних виборів зустрінеться з низкою нових викликів і проблем, породжених наслідками війни. Їх можна розділити на дві групи.

Проблеми першої групи можна назвати «зовнішніми», оскільки вони мають загальний характер і впливатимуть на різноманітні сторони суспільного життя, у т. ч. на вибори. Про них доцільно згадати у відповіді на третє питання.

Друга група проблем стосується власне виборчих правовідносин. В основному їхнє вирішення є завданням організаційних заходів влади, які у деяких аспектах мають здійснюватися з залученням суб'єктів громадянського суспільства. Частково вирішенню таких проблем можуть допомогти певні кроки із забезпечення їхнього нормативного регулювання, у т. ч. (однак не завжди) на рівні закону, хоча, на нашу думку, в основному на рівні підзаконних актів (Кабміну та ЦВК). Проте такі зміни законодавства, спрямовані на вирішення проблем другої групи, не повинні мати «разового» статусу «перехідного виборчого законодавства»: відповідне регулювання має бути зас-тосовним за відповідних умов (наприклад, у разі виникнення нової пандемії чи техногенної катастрофи, тобто в умовах не лише воєнного стану, але й надзвичайного стану чи надзвичайної екологічної ситуації) або й постійно (як, наприклад, заходи з актуалізації бази даних Реєстру виборців).

Найбільше таких проблем пов'язано з обліком виборців та забезпеченням можливостей їхнього голосування. Центральне завдання цієї групи – актуалізація бази даних Державного реєстру виборців, зміст відомостей

² Katritses T. British By-Elections in War-Time. The American Political Science Review. 1942. Vol. 36, No. 3. P. 525-532, <https://doi.org/10.2307/1949631>.

³ Нагадаємо, що відоме рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. стосовно президентських виборів 2004 р. ствердило, що в умовах масового і систематичного порушення основних принципів виборчого права встановити результати волевиявлення народу неможливо, а отже, таке голосування не можна вважати виборами.

якої (законсервований станом на 24 лютого 2022 р.) дуже далекий від реальності. Внаслідок винятково масштабних демографічних зрушень, спричинених війною, значними жертвами, а також деякими іншими процесами, пов'язаними з проблемами першої групи, по суті, необхідний широкий «перепис» усіх виборців України. Процес актуалізації бази даних Державного реєстру виборців є абсолютно необхідною передумовою практичного спрямування (а не нового законодавчого регулювання); його проблемність полягає у суперечливих потребах строків його проведення. З одного боку, його треба провести якнайшвидше, щоб можна було організувати і провести вибори і відновити повноцінне функціонування демократичного державного режиму. З іншого боку, його проведення не має сенсу, поки не буде досягнута певна демографічна стабілізація внаслідок достатньо очікуваних масштабних зворотних міграційних процесів після встановлення миру і створення більш-менш безпечних умов життя для мешканців відповідних територій. Зазначений процес актуалізації відомостей Реєстру виборців вимагатиме певного нормативного регулювання, в основному підзаконного.

З цією проблемою пов'язані організаційні труднощі створення умов для голосування усіх виборців держави (для національних виборів) чи територіальної громади (для місцевих виборів). Для національних виборів викликом стане неоднчасне настання умов, які дозволитимуть проведення виборів, у різних регіонах України внаслідок різної тяжкості наслідків війни. Особливо складними будуть проблеми забезпечення можливостей проголосувати на загальнонаціональних виборах виборцям, які перебувають за межами держави (тобто на територіях, які перебувають під юрисдикцією інших держав). Ці проблеми існували завжди, однак внаслідок різкого масштабного зростання кількості таких виборців істотно загострюються. Можливості створення закордонних виборчих дільниць з приміщеннями для голосування поза приміщеннями дипломатичних установ України вимагають не лише дозволу уряду держави перебування, але й певних заходів забезпечення безпеки процесів голосування, підрахунку голосів і збереження виборчої документації, на що не всі, навіть дружні держави, готові надати згоду. Надійні (з точки зору протидії зловживанням та фальсифікаціям) методи дистанційного голосування (поштою

чи електронного) у наших умовах реалізувати не вдасться, а застосування ненадійних (типу «голосування смартфоном») матиме наслідком підрив довіри до результатів виборів та легітимності новообраних органів і посадових осіб, що може спричинити істотну суспільну нестабільність, вкрай небажану у післявоєнний період. Оптимальним способом може бути стимулювання повернення в Україну основної маси осіб, які знайшли притулок за межами держави на період війни; однак такий міграційний процес може мати помітну тривалість у часі.

Зауважу, що саме стосовно виборців за кордоном доцільно усунути один з основних недоліків чинного законодавства — положення, яке порушує принцип рівного виборчого права, оскільки не передбачає застосування відкритих списків (можливості голосувати не лише за список, але й за кандидата зі списку) в «закордонному виборчому окрузі». Різке збільшення кількості виборців за межами держави істотно загострює цю проблему.

Іншою практичною проблемою може стати створення умов для справжніх (конкурентних) вільних виборів, що вимагатиме, з одного боку, відновлення повноцінної діяльності політичних партій (з огляду на їхні різноманітні функції у виборчому процесі, від висування кандидатів до подання кандидатур до виборчої комісії та призначення офіційних спостерігачів) на усіх рівнях їхньої організаційної структури (особливо на місцях), а з іншого — відновлення повноцінного і вільного функціонування медіа (з урахуванням природних післявоєнних обмежень, пов'язаних з безпекою та недопущенням впливу держави-агресора та її ідеології). Це теж завдання практичного характеру, які не потребуватимуть спеціального «перехідного» законодавства, однак залежать від активності громадянського суспільства.

Отже, деякі зміни до виборчого законодавства можуть бути доцільними; однак для розгляду можливості запровадження «перехідного виборчого законодавства» разового застосування немає підстав.

— Які проблеми (найважливіші) можуть виникнути в організації та проведенні перших загальнонаціональних (парламентських, президентських) та місцевих виборів? Які труднощі можуть виникнути

при реалізації своїх виборчих прав громадянами України, що опинилися в «нестандартних» життєвих ситуаціях через російську війну в Україні?

Найпершою проблемою організації післявоєнних виборів буде визначення часу, коли їх можна провести. Дійсно демократичні вибори повинні відповідати конституційним вимогам (і міжнародним стандартам демократичних виборів) загального і рівного виборчого права, вільних виборів, таємного голосування. Для забезпечення цих вимог необхідні певні умови.

Наприклад, навряд чи можливі вільні й чесні вибори із загальним виборчим правом, якщо відповідна територія зазнає обстрілів і бомбардувань, якщо існує серйозна загроза безпеки як виборців, так і виборчих комісій. Не можна сподіватися, що в умовах значних руйнувань, відсутності належних умов для життя (брак основних комунальних послуг, труднощі із забезпеченням продуктами харчування і гігієни, відсутність доходів населення, яке живе за рахунок гуманітарної допомоги) у жителів таких населених пунктів буде бажання голосувати на виборах. Нарешті, в умовах відсутності плюралістичного інформування виборців через різноманітні медіа вибори не зможуть бути вільними.

За подібними умовами різні регіони України істотно відрізняються. Проведення виборів на відповідній території можливе лише за умови усунення таких негативних обставин; однак цього неможливо досягнути одночасно на всій території України. Це означатиме, з одного боку, проведення післявоєнних місцевих виборів у різних регіонах України в різний час; з іншого боку, це ставить проблему, за яких умов можна проводити загальнонаціональні (парламентські, президентські) вибори так, щоб у них могла взяти участь принаймні абсолютна більшість виборців України.

Не можна також ігнорувати наслідки нехай і тимчасової, але відносно тривалої окупації певних територій. З одного боку, набуття багатьма жителями цих територій громадянства держави-окупанта, за українським законодавством, означає втрату громадянства України, а отже, і права голосу на виборах в Україні. Однак, з іншого боку, необхідно розуміти, що у багатьох випадках отримання російських паспортів відбувалося під примусом.

Однією з проблем післявоєнного обліку виборців буде чітке встановлення, хто зберіг громадянство України і буде голосувати на виборах, а хто таке право втратив.

Подібні проблеми пов'язані з потенційною участю у виборах тих громадян, які запламували себе злочинами державної зради, підтримки агресора, колабораційної діяльності. Після набрання законної сили обвинувальним вироком суду подібні особи, відповідно до чинного виборчого законодавства, втрачатимуть право бути кандидатами на парламентських та місцевих виборах. Однак кримінальні судові процеси можуть тривати роками, а вибори не можуть бути відкладені на такий тривалий строк. Тому питання потенційного балотування таких осіб потребує спеціального («перехідного») вирішення; цього можна досягти не в рамках виборчого законодавства, а за допомогою механізмів т. зв. «перехідної юстиції».

Дещо складніша проблема з правом голосу подібних осіб на національних і місцевих виборах. Хоча суспільна свідомість навряд чи сприйматиме збереження виборчих прав для зрадників і колаборантів, Конституція України не передбачає автоматичного обмеження права голосу навіть для осіб, засуджених за подібні злочини. Вирішення цієї проблеми можливе або через запровадження нової кримінальної санкції — позбавлення права голосу (подібна санкція існує в багатьох державах, її можливість підтримана Венеційською комісією та Європейським судом з прав людини), або через суспільну згоду щодо неможливості обмеження права голосу навіть для зрадників і колаборантів.

Основні труднощі реалізації права голосу можуть виникати для громадян, які перебувають у «нестандартних» ситуаціях — внутрішньо переміщених осіб, громадян, які перебувають за кордоном. Ці труднощі пов'язані із визначенням місця голосування таких осіб, що повинно вирішитися із актуалізацією бази даних Державного реєстру виборців (у межах України) і забезпеченням достатньої кількості виборчих дільниць. Щодо громадян за кордоном, тут принципових труднощів значно більше — як з обліком таких громадян, з яким існуючі консульські служби України просто не справляються у зв'язку з масштабом проблеми, так і організацією голосування, оскільки утворення виборчих дільниць з приміщеннями для голосування поза

приміщеннями закордонних дипломатичних установ України пов'язане з істотними проблемами, описаними вище.

Труднощі з організацією виборів можуть також виникати через великий масштаб знищення виборчої інфраструктури – придатних приміщень для виборчих комісій і голосування виборців, ліній зв'язку, обладнання виборчих комісій та органів ведення Державного реєстру виборців, зрештою, навіть із якістю кадрового наповнення виборчих комісій. Усі ці проблеми вимагають свого вирішення, перш ніж вибори можуть бути призначені та проведені. ■



Віталій КОВАЛЬЧУК,

Завідувач кафедри теорії права та конституціоналізму Національного університету «Львівська політехніка»

– Як тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування впливає на процес збереження демократії та демократичного розвитку країни в умовах війни?

Тимчасова відсутність проведення виборів може мати негативний вплив на процес збереження демократії та демократичного розвитку країни в умовах війни. Для того, щоб такий негативний вплив був мінімізований, важливо дотримуватись низки умов. Серед важливих аспектів можна виділити наступні:

✓ **Легітимність влади:** Вибори є основним механізмом для забезпечення легітимності влади. В умовах війни, коли вибори можуть бути відкладені, важливо забезпечити, щоб існуюча влада зберігала свою легітимність через інші засоби, такі як прозорість, підзвітність та участь громадян в ухваленні рішень. Лише за дотримання цих умов можна стверджувати про збереження легітимності, відтак влада несе особливу відповідальність за збереження достатньої прозорості та підзвітності.

✓ **Громадянське суспільство і демократія участі:** В умовах воєнного стану, коли офіційні вибори відсутні, роль громадянського суспільства та політичних організацій є

надзвичайно важливою – необхідно, щоб громадянське суспільство могло повноцінно реалізовувати свою діяльність та не було жодних перешкод для цього. Демократія участі (Participative democracy) в усіх її формах реалізації залишається єдиним практичним способом зберегти основи демократичного суспільства в умовах війни.

✓ **Збереження прав і свобод:** Важливо, щоб не були порушені основоположні права та свободи людини і громадянина. Межі обмеження прав є достатньо чітко визначені міжнародним законодавством та Конституцією України (ст. 64).

Серед міжнародних стандартів проведення виборів є такі, як їхня періодичність, проведення не рідше, ніж один раз на п'ять років. Зрозуміло, що під час війни це не може бути практично можливим, саме тому важливість дотримання вище перелічених умов є надзвичайно важливою.

– Чи можливими є організація та проведення перших повоєнних виборів (парламенту, президента, голів місцевих рад та місцевих депутатів) за чинним виборчим законодавством без внесення до нього відповідних змін? Чи ці зміни мають/можуть мати характер т. зв. перехідного виборчого законодавства?

Для відповіді на це питання на даний момент недостатньо інформації, оскільки невідомо коли та на яких умовах буде завершена війна, і в яких умовах відбуватимуться вибори. Зміни можуть мати характер перехідного виборчого законодавства, для відображення тих особливих умов, які складуться після завершення війни.

Зокрема, це може стосуватися таких питань: особливості проведення виборів на окупованих територіях; формування та організації виборчих дільниць усіх рівнів; обмеження доступу до виборчого процесу як окремих партій, так і кандидатів; термінів проведення виборів.

– Які проблеми (найважливіші) можуть виникнути в організації та проведенні перших загальнонаціональних (парламентських, президентських) та місцевих виборів? Які труднощі можуть виникнути при реалізації своїх виборчих прав громадянами України, що опинилися в «нестандартних»

життєвих ситуаціях через російську війну в Україні?

Серед основних проблем можна виділити наступні:

- ✓ Голосування значної кількості виборців, які перебувають за межами України;
- ✓ Голосування внутрішньо переміщених осіб;
- ✓ Забезпечення проведення повноцінної виборчої кампанії та передвиборчої агітації, запобігання спробам маніпуляції, а також належний баланс між національною безпекою і дотриманням політичної багатоманітності;
- ✓ Впевненість, що безпекова ситуація є достатньою, і масові скупчення людей на виборчих дільницях не впливатимуть на їхнє життя та здоров'я;
- ✓ Активізація діяльності у виборчому процесі праворадикальних та популістських політичних сил. ■



Віталій СЕРЬОГІН,

Декан юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

— Як тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування впливає на процес збереження демократії та демократичного розвитку країни в умовах війни?

Тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування негативно впливає на процес збереження демократії та демократичного розвитку країни в умовах війни, а саме:

1. Призводить до втрати легітимності цими органами, посилює негативне ставлення до рішень, що ними ухвалюються, посилює прояви правового нігілізму в суспільстві;

2. Надає агресору додаткові інструменти для маніпулювання громадською свідомістю та посилення інформаційної війни проти України;
3. Породжує потенційну загрозу узурпації влади; слугує додатковим стимулом для правлячої політичної еліти для продовження воєнного стану і після завершення бойових дій на фронті;
4. Загрожує стагнацією політичної системи і зникненням реальної політичної опозиції;
5. Призводить до втрати механізмів політичної відповідальності за рішення, ухвалені в умовах воєнного стану;
6. Авторитарні тенденції в суспільстві та державі.

— Чи можливими є організація та проведення перших повоєнних виборів (парламенту, президента, голів місцевих рад та місцевих депутатів) за чинним виборчим законодавством без внесення до нього відповідних змін? Чи ці зміни мають/можуть мати характер т. зв. перехідного виборчого законодавства?

Ні, це неможливо. Жодна зі стадій виборчого процесу не може бути реалізована за чинним законодавством. Відповідні зміни повинні мати характер т. зв. перехідного законодавства і враховувати реалії повоєнного стану України (громадсько-політичні, соціально-економічні тощо).

— Які проблеми (найважливіші) можуть виникнути в організації та проведенні перших загальнонаціональних (парламентських, президентських) та місцевих виборів? Які труднощі можуть виникнути при реалізації своїх виборчих прав громадянами України, що опинилися в «нестандартних» життєвих ситуаціях через російську війну в Україні?

Проблем виникне дуже багато, серед найважливіших серед них можна назвати такі:

1. Забезпечення виборчих прав військовослужбовців Сил оборони України (ЗСУ, Нацгвардія, СБУ тощо), а також вимушених переселенців;

2. Організація голосування на закордонних виборчих дільницях з урахуванням того, що мільйони громадян України, які мають виборче право, виїхали за кордон; кількість закордонних виборчих дільниць має бути істотно збільшена порівняно із довоєнними виборами;
3. Організація виборів у населених пунктах, звільнених від окупації, а також постраждалих від війни (через відсутність необхідної інфраструктури);
4. Неefективність пропорційної виборчої системи в нашій державі через фактичну руйнацію партійної системи;
5. Гострий дефіцит фінансових ресурсів, необхідних для організації та проведення виборів;
6. Гострий дефіцит приміщень, котрі могли б бути використані як приміщення для голосування, у населених пунктах, які постраждали від бойових дій;
7. Доцільність скасування інституту виборчої застави в умовах масового зубожіння населення та кризи партійної системи;
8. Необхідність забезпечення виборчого процесу від втручання з боку зарубіжних держав;
9. Можливість політичної апатії серед значних верств населення, що у поєднанні з організаційними проблемами може спричинити дуже високий показник абсентеїзму. ■



Ірина СОФІНСЬКА,

Заступниця директора Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»

— Як тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування впливає на процес збереження демократії та демократичного розвитку країни в умовах війни?

Зрозуміло, що буде певний негативний вплив. Проте ст. 64(2) Конституції України (1996) передбачає, що «в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень», а ст. 83(4) КУ визначає, що «у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану».

Також у ст. 157(2) КУ задекларовано, що «Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану», особливо «якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина» (ст. 157(1) КУ), що є «вічною» нормою.

Передусім ідеться про ст. 38 КУ, в якій передбачено, що громадяни України «мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», а також «користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування».

Повномасштабне вторгнення РФ в Україну 24 лютого 2022 р. дало поштовх до активізації дискусій в Україні та загалом у світі щодо конституційності наявних у Конституції України (1996) «вічних» норм (eternity clauses або unamendable provisions) та заборони внесення змін і доповнень до конституції під час запровадженого режиму воєнного чи надзвичайного стану. Серед європейських держав конституції Естонії (ст. 161(2)), Литви (ст. 147(2)), Португалії (ст. 289) та Румунії (ст. 152(3)) встановлюють схожу заборону. Загалом, конституція як артефакт правової системи, політичного режиму і суспільного життя поєднує владу зі справедливістю, позиціонує дію влади процедурно передбачуваною, підтримує правовладдя та покликана обмежувати свавілля влади⁴.

⁴ Donald S. Lutz, Principles of Constitutional Design. Cambridge University Press, 2006. pp. 1-25.

Наявність «вічних» норм в Конституції України (1996 р.) є підтвердженням успадкованої конституційної традиції та прикладом звичної практики у світі, оскільки біля 40% конституцій сучасних держав передбачають «вічні» норми щодо збереження суверенітету та територіальної цілісності держави, забезпечення прав людини, гарантування громадянства, зміни (скасування) форми державного правління, устрою та режиму, визнання панівної релігії чи декларування лаїцизму (світськості) тощо.

– Чи можливими є організація та проведення перших повоєнних виборів (парламенту, президента, голів місцевих рад та місцевих депутатів) за чинним виборчим законодавством без внесення до нього відповідних змін? Чи ці зміни мають/можуть мати характер т. зв. перехідного виборчого законодавства?

Ні, на підставі чинного Виборчого кодексу України можуть бути проведені повоєнні вибори, але бракує актуалізованої бази даних Державного реєстру виборців, яка в результаті повномасштабного вторгнення РФ в Україну 24 лютого 2022 р. була «заморожена» (насправді недостатньо чітка «картина» з переміщенням виборців всередині держави закорінена ще у 2014 р.). Також необхідно систематизовано і комплексно внести зміни та доповнення в національне законодавство, враховуючи повоєнну реальність, демографічний дисбаланс, повоєнну міграцію та інституційну спроможність.

– Які проблеми (найважливіші) можуть виникнути в організації та проведенні перших загальнонаціональних (парламентських, президентських) та місцевих виборів? Які труднощі можуть виникнути при реалізації своїх виборчих прав громадянами України, що опинилися в «нестандартних» життєвих ситуаціях через російську війну в Україні?

Проблемні (дискусійні) питання організації та проведення післявоєнних (як парламентських, так і президентських) виборів

пов'язані насамперед із реалізацією громадянами України активного суб'єктивного виборчого права⁵: загального (ст. 7 ВК), рівного (ст. 12 ВК), прямого (ст. 13 ВК), а також таємного (ст. 16 ВК) і особистого голосування (ст. 17 ВК), враховуючи використання інноваційних технологій у виборчому процесі (ст. 18 ВК)⁶.

Застосування інноваційних (у т. ч., блокчейн) технологій у виборчому процесі може полегшити процес голосування і підрахунку голосів, однак можуть виникнути питання щодо безпеки проведення виборів та довіри до результатів⁷.

Тому серед проблемних питань, які потребують актуалізації, чільне місце посідає реалізація під час повоєнних (як парламентських, так і президентських) виборів права обирати (ст. 38 КУ) чи права голосу (ст. 70 КУ, ст. 6(2) Виборчого кодексу України):

- ✓ громадянами України екстратериторіально (в т. ч. особами, які були вимушені покинути Україну з 24 лютого 2022 р., стали втікачами, отримали тимчасовий захист і набули альтернативне громадянство у зв'язку з натуралізацією, враховуючи, що національне законодавство не передбачає заборони чи обмеження активного виборчого права біпатридів);
- ✓ громадянами України, які з 24 лютого 2022 р. (de facto з березня 2014 р.) набули статус ВПО (йдеться про тих осіб, які змінили постійне місце проживання в межах України);
- ✓ громадянами України, постійне місце проживання яких з 24 лютого 2022 р. опинилося під окупацією, вони набули альтернативне громадянство у зв'язку з трансфертом чи оптацією (в т. ч. співпрацювали з тимчасовою окупаційною владою).

Враховуючи незворотність євроінтеграційного вибору України, закріпленого на

⁵ Марцеляк О. Виборче право (суб'єктивне) / Велика українська юридична енциклопедія: у 20 томах. Том 4 Конституційне право // Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; редкол. Ю. Г. Барабаш [та ін.]. Харків: Право, 2024. С. 86–91.

⁶ Виборчий кодекс України. Книга перша. Загальна частина. Науково-практичний коментар/за ред. Ю. Б. Ключковського. Київ: К.І.С., 2021. 768 с.

⁷ Sofinska I. Legal Framework on Trustworthy Artificial Intelligence and Blockchain Technology Application, In: Sangchoolie, B., Adler, R., Hawkins, R., Schleiss, P., Arteconi, A., Mancini, A. (eds) Dependable Computing – EDCC 2024 Workshops. Communications in Computer and Information Science, vol. 2078: 104–107. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-031-56776-6_10.

конституційному рівні, та реалізації концепції свободи пересування особи в ЄС, наголошую на необхідності повоєнного врегулювання питань щодо поступового повернення втікачів від війни в Україну, регламентування наявності подвійного (множинного) громадянства, що не стане підставою для припинення їхнього первинного українського громадянства (у вигляді втрати чи позбавлення громадянства, а також примушування до виходу з громадянства або відмови від нього).

Національне виборче законодавство України потребує суттєвого перегляду/переосмислення та якісних змін у контексті поширення людиноцентризму та забезпечення національної безпеки, оскільки постійно виникатимуть (турбуватимуть) питання: вірності громадян (наратив про втечу в «тиху гавань» під час війни, щоб перечекати лихоліття і повернутися на поруйновану, знелюднену та деморалізовану Батьківщину); (не)усвідомленого (с)прийняття ціннісного спектра окупантів) та довіри до їхнього подальшого вибору посадових осіб і органів публічної влади; можливості реалізації ними права голосу екстратериторіально (насамперед у випадку біпатризму)⁸. ■



Дмитро ТЕРЛЕЦЬКИЙ,

Завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»

– Як тимчасова відсутність проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування впливає на процес збереження демократії та демократичного розвитку країни в умовах війни?

Неможливість проведення виборів має явний негативний вплив на демократичне урядування. Це аксіоматичне твердження. В Україні, зважаючи на тимчасову окупацію частини її території, перебування значної кількості громадян у лавах Сил оборони та водночас масовий виїзд громадян поза межі

країни, необхідно вживати інші, ніж виборчі процедури – заходи, які б принаймні частково сприяли зменшенню цього негативного впливу.

– Чи можливими є організація та проведення перших повоєнних виборів (парламенту, президента, голів місцевих рад та місцевих депутатів) за чинним виборчим законодавством без внесення до нього відповідних змін? Чи ці зміни мають/можуть мати характер т. зв. перехідного виборчого законодавства?

Переконаний, що ні, це є неприйнятним, ба більше – неможливим, зважаючи на об'єктивні зміни, що відбулися за роки повномасштабного вторгнення. Натомість об'єктивно затребуваним є консенсуальне вироблення та запровадження в низці випадків, зокрема щодо підготовки та проведення загальнодержавних та місцевих виборів, перехідного правового регулювання, яке б враховувало такі об'єктивні зміни.

– Чи можливими є організація та проведення перших повоєнних виборів (парламенту, президента, голів місцевих рад та місцевих депутатів) за чинним виборчим законодавством без внесення до нього відповідних змін? Чи ці зміни мають/можуть мати характер т. зв. перехідного виборчого законодавства?

Окрім явних проблем щодо, серед іншого, територіальної організації виборів, утворення та функціонування виборчих комісій, забезпечення актуальності виборчих списків, забезпечення безпеки під час голосування тощо, я б наголосив на двох викликах, які потребують продуманої відповіді. Першим викликом є участь у виборах громадян України, які (не)добровільно набули громадянства держави-агресора та/або перебувають на тимчасово окупованій території. Друге – це можливість та умови участі у виборах громадян України, які перебувають поза межами України. Підкреслю, відповіді на ці виклики матимуть далекосяжні наслідки, які виходять за межі, власне, процедурних та формальних вимог щодо участі громадян України у виборах, їхня підготовка та проведення. ■

⁸ Pankevych, I., Sofinska, I. (2022) Voting rights limitations in Europe and case law of the European Court of Human Rights: Conclusions for Ukraine, *Kwartalnik Prawa Międzynarodowego*, Tom II, Nr II: 9-31. DOI:10.5604/01.3001.0015.9969.

ОБМЕЖЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ПІД ЧАС ВІЙНИ

(на матеріалах судової справи)¹



Альберт ЄЗЕРОВ,
суддя Верховного Суду

Основні принципи реалізації виборчого права закріплені у ст. 71 Конституції України, відповідно до якої вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Важливою гарантією реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, у т. ч. й виборчого права, є норма ст. 64 Конституції України, яка передбачає, що такі права і свободи не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Зазначеною нормою допускається встановлення окремих обмежень прав і свобод в умовах воєнного або надзвичайного стану із зазначенням строку дії цих обмежень.

Питання обмеження виборчих прав, проведення виборів під час війни не могло не стати предметом судового розгляду у демократичній державі. Аналізована у цій статті справа наочно демонструє, що демократія здатна захистити себе, коли інститути конституціоналізму діють. Суди системи судоустрою є одним з таких інститутів, а отже, спроможні та зобов'язані вирішувати відповідні спори та формулювати правові висновки щодо реалізації виборчих прав громадян в умовах воєнного стану.

ЗМІСТ СПРАВИ

Постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 11 травня 2021 р. визнано протиправною та скасовано Постанову Центральної виборчої комісії (ЦВК) № 161 від 8 серпня 2020 р. «Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25.10.2020» (далі – Постанова ЦВК № 161), ухвалену на підставі п. 7 ч. 1 ст. 205 Виборчого кодексу.

Ухвалюючи зазначене рішення, Шостий апеляційний адміністративний суд дійшов висновку, що норма п. 7 ч. 1 ст. 205 Виборчого кодексу, яка **передбачає повноваження ЦВК ухвалювати рішення про неможливість проведення виборів до органів місцевого самоврядування на окремих територіях**, суперечить Конституції України як така, що обмежує конституційне право громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. З цього приводу

¹ В даній статті йдеться про правову ситуацію, що існувала до повномасштабного російського вторгнення в Україну 24 лютого 2022 р. та, відповідно, до запровадження в Україні воєнного стану.

апеляційний адміністративний суд звернувся на підставі ч. 5 ст. 7 КАС України до Пленуму Верховного Суду стосовно вирішення питання про внесення відповідного конституційного подання до Конституційного Суду України.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду ухвалою від 15 липня 2021 р. відкрив касаційне провадження у справі за касаційною скаргою ЦВК, 16 серпня 2021 р. за клопотанням ЦВК зупинив

дію постанови Шостого апеляційного адміністративного суду від 11 травня 2021 р. у справі до закінчення її перегляду в касаційному порядку. 14 грудня 2021 р. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду скасував постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 11 травня 2021 р. та його додаткову постанову від 1 червня 2021 р. і направив справу на новий розгляд до Окружного адміністративного суду м. Києва.

1. ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРАВА НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Як відомо, у зв'язку зі збройною агресією РФ, наслідком якої стала окупація частини території України (станом на дату ухвалення судового рішення), на цій території законодавством встановлено особливий правовий режим, який передбачає тимчасові обмеження щодо реалізації низки конституційних прав громадян, зокрема й виборчих прав. При цьому такі обмеження встановлені попри відсутність (на той час) в Україні режиму воєнного чи надзвичайного стану.

У зв'язку з цим варто наголосити, що з початком російської агресії в Україні (2014 р.) було ухвалено низку важливих законодавчих та підзаконних актів, що стосуються збройного конфлікту з РФ. І хоча в жодному з цих законодавчих актів не вживається термін «війна», факт того, що в Україні тривають воєнні дії, пов'язані з відсіччю і стримуванням збройної агресії РФ, констатується найвищими посадовими особами як на державному, так і на міжнародному рівні.

Крім того, відсутність визнання на законодавчому рівні факту ведення воєнних дій в Україні жодним чином не впливає на кваліфікацію ситуації з точки зору міжнародного гуманітарного права. Так, зокрема, відповідно до ст. 2 Женевської конвенції [про захист цивільного населення під час війни](#) від 12 серпня 1949 р. ця конвенція застосовується до всіх випадків оголошеної війни чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що може виникнути між двома чи більше Високими Договірними Сторонами, навіть якщо одна з них не визнає стану війни. Посилання на цю Конвенцію міститься в низці

законодавчих актів, ухвалених Верховною Радою України у зв'язку зі збройною агресією РФ, де вказується на необхідності застосування її положень, зокрема з метою притягнення РФ до відповідальності за порушення захисту прав цивільного населення на Сході України.

Таким чином, відсутність офіційно введеного режиму воєнного стану в Україні не свідчить про відсутність умов воєнного стану, ознаками якого є, зокрема, наявність реальної зовнішньої загрози національній безпеці та тимчасова окупація частини території України. Саме забезпечення національної безпеки стало пріоритетом державної політики з початком збройної агресії РФ, тому на законодавчому рівні постало питання досягнення балансу між забезпеченням національної безпеки та гарантіями реалізації прав і свобод громадян. Результатом пошуку такого балансу стало, зокрема, ухвалення Верховною Радою низки законодавчих актів, якими було встановлено особливий правовий режим та тимчасові обмеження реалізації конституційних прав і свобод громадян на окупованих територіях, які не перебувають під контролем українських органів влади. При цьому зауважимо, що ці законодавчі акти на сьогодні є чинними і не визнані неконституційними в передбаченому законодавством порядку.

Так, Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» передбачено, що у межах тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській обл. діє особливий порядок забезпечення прав і свобод цивільного населення, визначений цим Законом, іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана

Верховною Радою України, принципами та нормами міжнародного права.

Встановлення особливого правового режиму на тимчасово окупованій території України та особливий порядок реалізації прав і свобод людини і громадянина на цій території передбачено Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян на тимчасово окупованій території України». Зокрема, цим законом встановлено особливий правовий режим проведення виборів та референдумів на тимчасово окупованій території України, який зокрема передбачає, що протягом строку його дії, а фактично до припинення тимчасової окупації та збройної агресії РФ проти України, місцеві вибори на відповідній території не проводяться.

Очевидним є те, що тимчасове обмеження виборчих прав на окупованій території України має об'єктивні причини, пов'язані присутністю незаконних збройних формувань, а також військових формувань РФ на цій території. Відновлення можливості проведення виборів на цій території на сьогодні є предметом обговорення на найвищому міжнародному рівні, однак беззаперечним лишається те, що вибори можливі лише після виведення окупаційних військ і забезпечення гарантій безпеки для цивільних осіб на відповідній території. Тобто забезпечення безпеки є ключовою умовою, без якої жодні гарантії реалізації громадянами своїх виборчих прав не мають сенсу.

Що ж стосується питання проведення виборів на підконтрольній Україні території, то воно має розглядатися в контексті позитивного обов'язку держави щодо забезпечення реалізації громадянами свого виборчого права відповідно до передбачених законодавством принципів, а також міжнародних стандартів. У зв'язку з цим слід окремо розглянути основні законодавчі принципи та міжнародні стандарти у сфері виборчого права з метою з'ясування правомірності встановлення державою на законодавчому рівні будь-яких обмежень реалізації громадянами свого виборчого права.

2. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ ВИБОРЧОГО ПРАВА ТА ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Міжнародні стандарти демократичних виборів втілені у низці ключових міжнародних договорів, які ратифіковані Україною та є частиною національного законодавства. Зокрема, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (далі – МПГПП), ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН 1966 р., на відміну від Загальної декларації прав людини, що має рекомендаційний характер, є обов'язковим для держав-учасниць, в т. ч. й України. Цей міжнародний договір, яким охоплено широкий перелік основних прав і свобод людини, окремо виділяє право брати участь у веденні державних справ, голосувати і бути обраним.



Зміст цього права окреслено у ст. 25 МПГПП, яка зокрема передбачає, що **кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців.**

Особливе місце з-поміж міжнародних документів, положення яких є обов'язковими до виконання Україною, займає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція). Положення Конвенції та практика Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) щодо її застосування визнано джерелами права в Україні на законодавчому рівні, у зв'язку з чим вони набули особливого правового статусу для вітчизняної правової системи загалом і правозастосовної практики зокрема. Тому положенням ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, яка присвячена праву на вільні вибори, має бути приділено особливу увагу при визначенні змісту цього права та обсягу позитивних зобов'язань держави щодо забезпечення громадянами його реалізації.

Так, відповідно до ст. 3 Першого протоколу до Конвенції Високі Договірні Сторони **зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу.** Хоча зазначена стаття Конвенції стосується виборів до законодавчої влади, на чому неодноразово наголошував ЄСПЛ (зокрема, у справі «Salleras Llinares v. Spain», заява № 52226/99), однак вона закріплює важливі принципи, які є запорукою ефективної реалізації виборчого права під час проведення виборів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Крім того, незважаючи на те, що положення ст. 3 Першого протоколу до Конвенції сформульоване не як конкретне право чи свобода, а як зобов'язання кожної держави забезпечити вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу, ЄСПЛ у своїх рішеннях роз'яснив, що ця стаття гарантує виборчі права особи, включаючи право голосу та право балотуватися на виборах (зокрема, рішення у справі «Ковач проти України» від 7 лютого 2008 р., п. 48).

Існує також низка міжнародних документів рекомендаційного характеру, які

безпосередньо присвячено питанням виборів. Зокрема, Кодекс належної практики у виборчих справах **Європейської комісії «За демократію через право»** (Венеціанська комісія) містить основні загальноєвропейські принципи (засади) виборчого права та умови їхньої реалізації. Такими принципами відповідно до цього Кодексу є **загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність.** Окремо наголошено на необхідності забезпечення регулярності виборів.

Визначаючи обсяг виборчого права з урахуванням вищезазначених міжнародних принципів та стандартів його реалізації, слід констатувати, що виборче право не є абсолютним і допускає певні обмеження. Важливо лише, щоб ці обмеження, як вказано у ст. 25 МПГПП, не були необґрунтованими. На це у своїх рішеннях звертає увагу також ЄСПЛ, зазначаючи, що існує простір для ймовірних обмежень виборчого права, і Договірні Сторони мають широкі межі повноважень у цій сфері. Однак існуючі умови не повинні обмежувати виборчі права до тієї міри, яка підриває саму їхню суть і позбавляє їх дієвості; обмеження мають бути встановлені для досягнення легітимної мети, а застосовані заходи мають бути пропорційними цій меті (див. *mutatis mutandis*, п. 60 рішення у справі «Paunović and Milivojević v. Serbia» від 24 травня 2016 р.).

Зазначений підхід узгоджується із загальними вимогами щодо виправданості втручання в права, що закріплені у ст. 8-11 Конвенції і передбачають, що будь-яке втручання чи обмеження має бути передбачене законом, бути обумовленим легітимною метою та бути необхідним у демократичному суспільстві для досягнення такої мети. Тільки в такому випадку може йтися про правомірне обмеження реалізації прав і свобод людини.

Слід наголосити, що такий підхід сприйнято також Конституційним Судом України, який у рішенні від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016 зазначив, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно **Конституцією** і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими. У разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним

втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права.

Отже, Конституційний Суд визнав можливість обмеження реалізації конституційних прав і свобод на підставі закону, визначивши одночасно вимоги, яким мають відповідати такі обмеження, щоб бути легітимними.

Саме крізь призму таких вимог має розглядатись положення п. 7 ч. 1 ст. 205 Виборчого кодексу на предмет його конституційності. Це передусім потребує з'ясування того, чи передбачене зазначеною нормою обмеження реалізації виборчого є правомірним.

3. ЩОДО ПРАВОМІРНОСТІ ПЕРЕДБАЧЕНОГО НОРМОЮ П. 7 Ч. 1 СТ. 205 ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ ОБМЕЖЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРАВА В КОНТЕКСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ГАРАНТІЙ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ ТА МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

Оцінюючи повноваження Центральної виборчої комісії, визначені п. 7 ч. 1 ст. 205 Виборчого кодексу України, слід взяти до уваги, що п. 2 ч. 1 ст. 8 Закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (був чинним з 24 лютого 2018 р. до 7 травня 2022 р.) надав органам сектору безпеки і оборони, іншим державним органам України спеціальних повноважень, необхідних для здійснення заходів із забезпечення повноважень безпеки.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 205 Виборчого кодексу Центральна виборча комісія, крім повноважень, передбачених [Законом України](#) «Про Центральну виборчу комісію» у разі встановлення неможливості забезпечити підготовку та проведення місцевих виборів відповідно до положень цього Кодексу на окремих територіях ухвалює рішення про неможливість проведення виборів до відповідних органів місцевого самоврядування.

Передусім слід зауважити, що зазначена норма міститься у Виборчому кодексі, який є спеціальним законодавчим актом, що визначає гарантії права громадян на участь у виборах та регулює підготовку й проведення виборів. Нормами кодексу детально врегульовано виборчий процес, здійснення якого відбувається з дотриманням основних принципів

виборчого права та гарантій виборчих прав громадян, визначених [Конституцією України](#) (ст. 21 Виборчого кодексу).

З метою адміністрування виборчих процесів створюються та діють виборчі комісії, що уповноважені організувати підготовку та проведення виборів і забезпечувати реалізацію виборчих прав громадян України, дотримання та однакове застосування виборчого законодавства (ст. 33 Виборчого кодексу). Очолює систему виборчих комісій ЦВК, повноваження якої чітко визначені як у спеціальному Законі «Про Центральну виборчу комісію», так і у Виборчому кодексі. Одне із таких повноважень якраз і передбачене п. 7 ч. 1 ст. 205 Виборчого кодексу.

Таким чином, повноваження ЦВК щодо ухвалення рішення про неможливість проведення виборів до відповідних органів місцевого самоврядування ґрунтується на нормах Виборчого кодексу і обумовлене завданнями, які ставляться перед ЦВК, щодо належної організації та здійснення виборчого процесу.

Окрім того, що вжиття будь-яких заходів, які є втручанням у реалізацію виборчого права, має ґрунтуватися на законі, воно, як вже було зазначено, має переслідувати правомірну (легітимну) мету. У зв'язку з цим важливо з'ясувати мету запровадження у Виборчому кодексі норми п. 7 ч. 1 ст. 205, яка наділяє ЦВК відповідними повноваженнями.

У цьому контексті слід наголосити, що **будь-які права мають цінність для людини лише у разі, якщо їхнє здійснення є реальним та належним.** Що стосується виборчих прав, то їхнє здійснення без дотримання передбачених законодавством принципів, а також міжнародних стандартів, зокрема без вільного волевиявлення, нівелює саму сутність таких прав.

У зв'язку з цим та з урахуванням змісту норми п. 7 ч. 1 ст. 205 Виборчого кодексу слід зробити висновок, що передбачені нею повноваження ЦВК обумовлені наявністю обставин, що унеможливають проведення виборів до відповідних органів місцевого самоврядування та реалізацію громадянами свого виборчого права в порядку та з дотриманням гарантій, встановлених Виборчим кодексом. Такими обставинами, як вбачається, може бути незадовільна безпекова ситуація на певній території, як це має місце на Сході України у зв'язку зі збройною агресією

Російської Федерації, а також обставини іншого характеру, в умовах яких забезпечення належної організації та проведення виборчого процесу тимчасово може виявитися неможливим.

Саме у зв'язку з існуванням таких обставин ЦВК ухвалено Постанову № 161, яка була предметом розгляду у справі, в якій Шостий апеляційний адміністративний суд дійшов висновку про наявність ознак неконституційності п. 7 ч. 1 ст. 205 Виборчого кодексу. При цьому важливо, що ЦВК не діяло свавільно, і ухваленню зазначеної постанови передувало звернення до Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій – обласних військово-цивільних адміністрацій стосовно надання висновків щодо можливості організації підготовки та проведення місцевих виборів на окремих територіях Донецької та Луганської обл.

У своїх висновках військово-цивільні адміністрації вказали на існування обставин, що унеможливають організацію підготовки та проведення виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської обл. та відповідних сільських, селищних, міських голів. Такими обставинами є, зокрема, складна суспільно-політична обстановка, існування постійної загрози обстрілів чи скоєння терористичних актів у відповідних населених пунктах, оскільки вони розташовані близько від лінії розмежування, що унеможливує забезпечення належної безпеки громадян під час проведення виборів на цих територіях.

Таким чином, на зазначених у висновках військово-цивільних адміністрацій територіях перешкодою для проведення виборів, так само як і на окупованій території, є неможливість забезпечення безпеки громадян, яка є ключовою умовою для проведення виборів. Адже за наявності реальної небезпеки життю і здоров'ю цивільного населення не може йтися про жодні гарантії реалізації громадянами своїх виборчих прав, зокрема, вільне волевиявлення.

У цьому контексті звертаємо увагу на подібний приклад обмеження виборчого права, який нещодавно спостерігався у

європейській і світовій практиці, а саме скасування або перенесення виборів в багатьох країнах світу у зв'язку з пандемією коронавірусної хвороби COVID-19. Так, за даними міжурядової організації Міжнародний інститут демократії та сприяння виборів (International IDEA) проведення виборів або референдуму було відтерміновано у понад п'ятидесяти державах². При цьому в більшості випадків це стосувалося саме місцевих виборів, як, наприклад, в Іспанії, Італії, Австрії, Латвії. Очевидним є те, що виборчий процес не може відбуватися в умовах, які є небезпечними для громадян і несуть ризики для їхнього життя і здоров'я. Відтермінування виборів за таких обставин так само обґрунтовується відсутністю можливості забезпечити вільне волевиявлення громадян.

Таким чином, недопущення здійснення виборчого процесу в умовах, за яких неможливе безперешкодне та вільне волевиявлення громадян, є саме тією легітимною метою, яка й обумовлює існування у Виборчому кодексі норми п. 7 ч. 1 ст. 205 та дозволяє стверджувати про **правомірність передбаченого нею обмеження реалізації виборчого права**. При цьому питання про обґрунтованість конкретного рішення ЦВК щодо неможливості проведення місцевих виборів на окремих територіях Донецької та Луганської обл. жодним чином не може вказувати на неконституційність законодавчої норми, на підставі якої відповідне рішення було ухвалене. Адже практика (спосіб) застосування тієї чи іншої норми не може слугувати обґрунтуванням її неконституційності.

Саме з таких міркувань Постановою Пленуму Верховного Суду від 24 листопада 2023 р. № 27 «Про відмову у зверненні до Конституційного Суду України з конституційним поданням про відповідність (конституційність) п. 7 ч. 1 ст. 205 Виборчого кодексу України положенням Конституції України» за зверненням Шостого апеляційного адміністративного суду від 27 травня 2021 р. стосовно звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням про відповідність Конституції України (конституційність) п. 7 ч. 1 ст. 205 Виборчого кодексу України було відмовлено у внесенні конституційного подання.

² Global overview of COVID-19: Impact on elections. – International IDEA, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

МОЖЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПІД ЧАС І ПІСЛЯ ВІЙНИ¹

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

Доцент Національного університету «Києво-Могилянська академія»



1. Дискусії стосовно майбутніх виборів в Україні продовжуються протягом тривалого часу і стосуються як можливості проведення виборів в умовах воєнного стану, запровадженого в Україні внаслідок російської агресії, так і після закінчення війни. Обговорення цих проблем, без сумніву, є відображенням того, що навіть у складних умовах проведення оборонної війни на своїй території Україна зберігає демократичний і правовий характер своєї державності, що є безпрецедентною ситуацією у європейській історії. Дискусії щодо виборів, хоча частково ініційовані західними політичними діячами, відображають демократичні переконання українського народу та його традиційний історичний оптимізм, який навіть у дуже складних умовах загроз існуванню України як суверенної держави стимулює дискусії про наше майбутнє після успішного завершення війни.

Розглядаючи можливості проведення виборів в Україні найближчим часом чи у перспективі, необхідно розрізняти дві кардинально відмінні ситуації – з одного боку, проведення виборів в умовах тривання бойових

дій на фронтах війни, окупації ворогом частини території держави та продовження його терористичних ракетно-бомбових атак практично на всій території України, а з іншого боку – після успішного завершення бойових дій, деокупації тимчасово захоплених ворогом територій і створення умов для процесів відновлення нормального мирного життя громадян України. Обидві ситуації, попри їхню принципову відмінність, повинні також враховувати початок процедури майбутнього вступу України до Європейського Союзу та її інтеграцію з НАТО.

Остаточне рішення про вступ України до ЄС, як і перспективне рішення щодо вступу до НАТО, може бути ухвалене лише після закінчення війни у тій чи іншій формі, які ми тут не обговорюємо. Однак будь-які майбутні вибори в Україні, як загальнонаціональні, так і місцеві, повинні відбуватися як мінімум із збереженням досягнення України останнього десятиліття – проведення виборів у відповідності до міжнародних (зокрема, європейських) стандартів демократичних виборів², а бажано також – із врахуванням спеціальних вимог до передумов і

¹ Стаття опублікована у збірнику «USTROJOWE KONSEKWENCJE PRZYSTĄPIENIA UKRAINY DO UNII EUROPEJSKIEJ I NATO/SPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa. Monografie nr 45. Rzeszów 2024. S.106-122 (Yurii Klyuchkovskiyi Možliwosti przeprowadzenia wyborów w w Ukrainie zgodnie ze standardami europejskimi w czasie wojny i po jej zakończeniu).

² Див., наприклад: Місія БДІПЛ зі спостереження за виборами Президента України 31 березня та 21 квітня 2019 року. Остаточний звіт від 20 листопада 2019 р. Варшава: БДІПЛ ОБСЄ, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/441931.pdf>; Місія БДІПЛ зі спостереження за позачерговими виборами народних депутатів України 21 липня 2019 року. Остаточний звіт від 20 листопада 2019 р. Варшава: БДІПЛ ОБСЄ, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/441925.pdf>.

проведення виборів, визначених спільним *acquis* Європейського Союзу. Це породжує низку викликів для України щодо створення передумов, за яких такі вибори можуть бути проведені.

2. Будь-які загальнонаціональні вибори в Україні у цих умовах мають важливе суспільно-політичне значення; вони не можуть зводитися лише до факту проведення голосування. При проведенні виборів мають бути дотримані основні вимоги міжнародних виборчих стандартів, які, по суті, становлять систему базових принципів виборчого права³. На жаль, деякі з цих вимог (зокрема, принцип періодичних виборів) не можуть бути дотримані внаслідок війни⁴; однак обов'язковим слід визнати гарантії дотримання принаймні класичних принципів, закріплених у Кодексі належної практики у виборчих справах Венеційської комісії, – загального і рівного виборчого права, вільних виборів, таємного голосування⁵, а також принципу особистого голосування⁶, у поєднанні з принципом чесних виборів (*fair elections*), на якому наголошує Декларація Міжпарламентського Союзу⁷. Зазначені принципи мають наслідком фундаментальні вимоги, без дотримання яких немає сенсу говорити про справжні вибори; на ці вимоги не завжди звертають увагу (вважається, що вони забезпечуються завжди), однак які набувають особливого значення у специфічних умовах, в яких перебуває Україна.

Зокрема, принцип загального виборчого права вимагає, щоб кожному публічно дієздатному громадянину України (виборцю), який має право голосу, було забезпечено можливість скористатися цим правом; за умови відповідності встановленим цензам кожен виборець може балотуватися на виборах.

Принцип рівного виборчого права, окрім вимоги рівної кількості голосів у всіх виборців, гарантує також рівні можливості користуватися правом голосу: виборець не може бути поставлений державою (в межах її юрисдикції) в умови, коли він, маючи бажання, не зможе скористатися своїм виборчим правом.

Принцип вільних виборів звичайно тлумачиться як сукупність вимог вільного формування і вільного вираження волі виборців; це передбачає безсторонність влади (у т. ч. органів адміністрування виборів), наявність збалансованої і достовірної інформації про кандидатів і політичні партії; свобода передвиборчої агітації; недопущення тиску, залякування, підкупу та інших способів примусу виборця до певного способу волевиявлення. Проте більшість цих вимог не можуть бути забезпечені в умовах воєнного стану, який передбачає можливість обмеження свобод зібрань і вираження поглядів, а також встановлює додаткові обмеження щодо діяльності політичних партій. До умов забезпечення вільних виборів слід віднести і вимоги фізичної безпеки виборця, і певні умови його життя (житло, комунальні послуги, джерела доходів), які не відносять для нього участь у виборах до явищ другого плану.

Нарешті, принцип чесних виборів гарантує суспільне визнання їх результатів як таких, що відображають реальне волевиявлення виборців («вільно виражену волю народу», за формулюванням ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁸). Дотримання цього принципу, як правило, не зафіксованого нормативно⁹, вимагає заходів, які Венеційська комісія називає «процедурними гарантіями» дотримання основних принципів виборчого права, зокрема, офіційного спостереження

³ Ю. Ключковський, «Правова природа та зміст міжнародних виборчих стандартів» (2018) 2 Український часопис конституційного права 36, 39.

⁴ Велика Британія, єдина європейська держава – учасниця Другої світової війни, яка зберегла свій демократичний характер протягом війни, не проводила парламентські вибори до закінчення війни: після виборів 1937 р. наступні вибори відбулися у червні 1945 р. Зауважимо, що на території Великої Британії бойові дії (за винятком авіаційних бомбардувань) не відбувалися.

⁵ Venice Commission. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)023rev2-cor), point I, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

⁶ Ibid., point I.4.b; див. також: Venice Commission. Declaration on Women's participation in elections (CDL-AD(2006)020), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)020.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)020.aspx).

⁷ 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), <http://www.ipu.org/Cnl-e/154-free.htm>.

⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (with its Protocols), https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG.

⁹ Виборчий кодекс України присвячує принципу чесних виборів статтю 19, однак дещо звужено пов'язує цей принцип в основному із встановленням відповідальності за виборчі правопорушення; див.: Виборчий кодекс України. Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX (з подальшими змінами), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.

за виборами, ефективної системи оскарження виявлених порушень, запобігання фальсифікаціям результатів голосування виборців. Водночас сюди слід віднести також вимоги захисту від зовнішнього втручання, у т. ч. з-за меж держави: фізичної безпеки виборчих комісій та їхніх членів, виборчої документації, диверсій з боку агентури ворога, втручання у системи передавання даних (встановлених результатів) і т. п., тобто тих форм втручання, які можуть спотворити зміст волі народу, вираженої на виборах.

3. Ідея проведення в Україні загальнонаціональних виборів під час війни певною мірою породжена фактом закінчення конституційного строку повноважень поточної каденції Верховної Ради України. Відповідно до ст. 77 Конституції України, чергові вибори народних депутатів України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України. Такі вибори мали б відбутися 29 жовтня 2023 р., однак не відбулися (вважаються відкладеними до припинення воєнного стану).

Із проведенням виборів Президента України ситуація подібна. Чергові вибори Президента України мали б відбутися 31 березня 2024 р., а відповідний виборчий процес мав би розпочатися 2 січня 2024 р. Однак чергові вибори Президента України не призначені, виборчий процес не розпочався, а отже, чергові вибори Президента України також вже відкладені.

Причина полягає в тому, що зазначені вище основні принципи виборчого права, як це впливає з їхнього змісту, не можуть бути дотримані в умовах бойових дій на території держави. Проведення голосування виборців (а по суті, лише частини виборчого корпусу, для якої можна забезпечити прийнятні умови для голосування) в таких обставинах не може бути визнана справжніми демократичними виборами. Тому слід визнати природною заборону проведення виборів і референдумів в умовах воєнного стану, встановлену щодо виборів до Верховної Ради України ст. 83 Конституції України, а щодо усіх виборів взагалі — Законом «Про правовий

режим воєнного стану»¹⁰, який виконує роль своєрідного доповнення Конституції в умовах воєнного стану¹¹. Оскільки вимоги дотримання принципів виборчого права мають матеріальний, а не формальний характер, просте скасування на певний час режиму воєнного стану з метою усунення нормативної заборони проведення виборів, як це дехто пропонує, жодним чином не вирішує цих проблем. Слід наголосити, що неможливість проведення виборів в умовах війни цілком усвідомлюється українським суспільством.

4. Проте після війни, в успішне завершення якої ми всі віримо, постане завдання відновлення повноцінного функціонування демократичних інститутів Української держави. Таке відновлення є водночас важливою метою, засобом переходу держави і суспільства до мирного життя, і водночас передумовою для досягнення цілей, вистражданих важкою боротьбою Українського народу, — вступу України до Європейського Союзу та НАТО як завершального етапу багаторічних зусиль повернення України до європейської сім'ї народів.

Основою повного відновлення функціонування демократичних інститутів має стати оновлення складу органів представницької демократії, а значить, проведення виборів на різних рівнях — загальнонаціональному, регіональному і місцевому. Проведення таких виборів у повній відповідності до демократичних стандартів означатиме, що у конституційному відношенні Україна остаточно вийшла зі стану війни і в політичному відношенні пододала її наслідки.

Одною з основних конституційних проблем проведення виборів, пов'язаних з майбутнім вступом України до Європейського Союзу, є проблема узгодження положень Конституції України з європейським *aquis* в частині надання виборчих прав (і насамперед права голосу) громадянам інших держав — членів ЄС. У першу чергу потребуватиме імплементації положення ст. 19 Договору про заснування Європейської Спільноти (у його сучасній редакції) про те, що «кожен

¹⁰ Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII (з подальшими змінами), ст. 19, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

¹¹ Ю. Ключковський, «Деякі міркування щодо місця Закону «Про правовий режим воєнного стану» у системі законодавства України» (2023). Сучасний конституціоналізм та євроінтеграційні процеси в Україні. Збірник матеріалів учасників П'ятої міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 22 вересня 2023 р.) Львів, 2023 35-38.



громадянин Союзу, який проживає в державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати та бути обраним на місцевих виборах у державі-члені перебування на таких самих умовах, як громадяни цієї держави»¹².

Цьому положенню не суперечить формулювання ст. 141 Конституції України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування обираються «жителями села, селища, міста, району, області» (без прямої вказівки на громадянство жителів). Однак загальноприйнятим є тлумачення цього положення у поєднанні з конституційним приписом ст. 70 Конституції України, відповідно до якого «право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України...»¹³. Таке розуміння реалізоване Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до ст. 3 якого право на участь у місцевому самоврядуванні належить громадянам України¹⁴, а також Виборчим кодексом України, ст. 7 якого визнає статус виборця і відповідно право голосу на місцевих виборах за громадянами України.

Проблема імплементації вимоги європейського законодавства щодо права голосу на місцевих виборах полягає в тому, що внесення зміни до ст. 70, яка належить до Розділу III Конституції України, здійснюється, відповідно до ст. 156 Конституції, за спеціальною процедурою, яка вимагає підтвердження таких змін всеукраїнським референдумом. Проведення такого референдуму в умовах дії воєнного стану заборонене, як і проведення виборів; можливість його проведення після війни обумовлене вирішенням тих же проблем, що описані нижче стосовно загальнонаціональних виборів.

Іншим гіпотетичним шляхом вирішення цієї проблеми може стати тлумачення ст. 141 Конституції, надане Конституційним Судом України з урахуванням положення Преамбули Конституції щодо незворотності європейського та євроатлантичного курсу України. Однак оцінити ймовірність подібної позиції Конституційного Суду України сьогодні неможливо.

5. Однак завдання проведення перших післявоєнних виборів ставить перед державою низку більш практичних проблем. Деякі з них також мають правову природу і вимагають законодавчого або навіть конституційного вирішення, оскільки ми вперше зустрічаємося з потребою проведення не дострокових, а легально відкладених виборів. При цьому доводиться мати на увазі, що поняття «відкладені вибори» законодавчо не визначене, а відповідні відносини практично не врегульовані.

Інші виклики мають інституційну, економічну чи суспільно-політичну природу і пов'язані з подоланням негативних (у деяких відношеннях руйнівних) наслідків бойових дій та тимчасової (однак досить тривалої) окупації частини території держави. З подоланням цих проблем пов'язане питання, як швидко після припинення воєнного стану проведення справжніх, дійсно демократичних, а не формальних виборів стане можливим у масштабі всієї держави чи (щодо місцевих виборів) її окремих частин.

6. Серед правових викликів особливе місце займає проблема відкладених чергових виборів до Верховної Ради України.

Відповідно до ч. 4 ст. 83 Конституції України, у разі закінчення строку повноважень під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану. Це формулювання, по суті, означає, що чергові вибори під час дії воєнного стану відкладаються; водночас це конституційне положення не визначає, коли саме після скасування воєнного стану мають бути проведені такі вибори.

Пов'язана з цим проблема полягає в тому, що чергові вибори до Верховної Ради України – єдині передбачені Конституцією вибори, які не потребують призначення і проводяться у визначену дату в силу Конституції (ч. 1 ст. 77 Конституції України). Тим самим проведення чергових парламентських виборів

¹² Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002), https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tec_2002/oj.
Укр. переклад див.: Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 р.), https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017.

¹³ Конституція України (в редакції від 1 січня 2020 р.), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

¹⁴ Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

унезалеженне від волевиявлення будь-якого владного суб'єкта, а значить, від загрози свавільних рішень. Цим чергові вибори відрізняються, зокрема, від позачергових, тобто дочасних виборів народних депутатів України, пов'язаних з достроковим припиненням повноважень Верховної Ради України, які призначає Президент України з визначенням дня їхнього проведення (ч. 2 ст. 77, п. 7 ст. 106 Конституції); однак повноваження призначати чергові парламентські вибори ані Президенту України, ані будь-якому іншому суб'єкту влади не належить. Відсутність конституційно визначеного суб'єкта призначення чергових виборів породжує питання — чи відкладені чергові вибори потребують призначення? Якщо так, то кому належить таке повноваження? Якщо ні, то хто уповноважений визначити день проведення відкладених чергових парламентських виборів? Прямих відповідей на ці питання Конституція України не містить.

С. 20 Виборчого кодексу України містить припис, відповідно до якого Центральна виборча комісія не пізніше місяця з дня припинення воєнного стану¹⁵ оголошує про початок виборчого процесу, призначення якого не вимагається законом; однак повноважень призначити день проведення таких виборів Центральна виборча комісія не має (ст. 136 Виборчого кодексу).

Можна було б спробувати доповнити Конституцію визначенням суб'єкта, уповноваженого призначити відкладені чергові парламентські вибори чи встановити день їхнього проведення; однак зробити це під час воєнного стану неможливо: ст. 157 Конституції України забороняє зміни Конституції в умовах воєнного або надзвичайного стану. Отже, вихід із цієї непрості у правовому відношенні ситуації нам доведеться шукати. Одним із варіантів є звернення щодо тлумачення цих конституційних положень до Конституційного Суду України. Інший варіант — поширення

дії Закону «Про правовий режим воєнного стану» на перехідний період від воєнного стану до стану повноцінного конституційного функціонування держави і доповнення цього Закону відповідним положенням, яке б уповноважило Президента України визначити відповідну дату¹⁶.

Проведення виборів Президента України ситуація подібна, але має свої особливості. Насамперед слід звернути увагу, що ст. 103 Конституції України, присвячена виборам і строку повноважень Президента України, не містить згадки про ситуацію закінчення такого строку під час дії воєнного чи надзвичайного стану, а отже, і не встановлює прямої заборони проведення виборів Президента України в таких умовах. Як уже зазначалося, така заборона встановлена ст. 19 Закону «Про правовий режим воєнного стану»¹⁷. Таким чином, чергові вибори Президента України під час дії воєнного стану також відкладаються і мають бути проведені після скасування цього стану.

Відповідно до ч. 5 ст. 103 Конституції України, як чергові, так і позачергові вибори Президента України призначаються Верховною Радою України. За аналогією парламенту також приписується повноваження призначення (із визначенням дати проведення) відкладених президентських виборів. Таким чином, проблем із суб'єктом визначення дати проведення відкладених чергових виборів Президента України не виникає.

7. Відповідно до ст. 141 Конституції України, **чергові місцеві вибори**, на яких мають обиратися усі місцеві ради та сільські, селищні, міські голови, мають бути проведені у жовтні 2025 р. Однак окреслені останнім часом перспективи перебігу війни залишають небагато сподівань, що бойові дії на той час будуть припинені, у зв'язку з чим закінчиться дія правового режиму воєнного часу.

¹⁵ Цитований припис, який був сформульований задовго до початку російської збройної агресії 24 лютого 2022 р., не передбачав можливості масштабних руйнувань і демографічних зрушень; сьогодні його можна вважати далеким від можливостей реалізації.

¹⁶ Як зазначалося вище, Закон «Про правовий режим воєнного стану» займає особливе місце у системі законодавства, виконуючи функцію «доповнення» до Конституції України в умовах воєнного стану. Поширення його дії на перехідний період може бути засноване на розумінні, що такий період до повного відновлення конституційного ладу (а значить, до проведення післявоєнних виборів), по суті, також є екстраординарним станом держави — прямим наслідком воєнного стану.

¹⁷ Оскільки законодавча діяльність Верховної Ради України (на відміну від внесення змін до Конституції) в умовах воєнного стану не обмежується, а до Закону «Про правовий режим воєнного стану» вже внесено низку змін після початку широкомасштабної російської агресії, це дало підстави для висловлення ідеї внести зміну до ст. 19 цього Закону, яка б дозволила провести вибори Президента України у конституційно встановлені строки. Вище вже було обґрунтовано, що такий формальний крок жодним чином не змінює об'єктивних умов, внаслідок яких проведення виборів відповідно до загально-визнаних стандартів неможливе. Ця ідея не зустріла помітної підтримки.



Якщо стримано-оптимістичні сподівання українського суспільства на успішне завершення війни у 2025 р. не здійсняться, чергові місцеві вибори в Україні також будуть відкладені. Дату проведення відкладених чергових місцевих виборів визначатиме Верховна Рада України.

Раніше нами досліджувалася проблема підстав та потреб проведення **позачергових** виборів окремих органів місцевого самоврядування після припинення воєнного стану з метою своєчасного відновлення функціонування місцевого самоврядування у громадах, де воно було зупинене під час війни¹⁸. Однак з наближенням 2025 р. набувають актуальності законодавчі положення, відповідно до яких у рік проведення чергових місцевих виборів позачергові вибори не признаються, а усі місцеві вибори проводяться в один день як чергові (ч. 3 ст. 287, ч. 1 ст 5 Виборчого кодексу України), а отже, у разі продовження війни можуть бути відкладені.

8. Проте актуальним залишається питання щодо того, в які строки мають бути проведені відкладені парламентські, президентські чи місцеві вибори.

Виборчий кодекс України (ст. 20) та Закон «Про правовий режим воєнного стану» (ст. 19) по-різному встановлюють строки призначення виборів, потреба проведення яких виникла під час дії воєнного стану; жоден з них не визначає строки проведення загальнонаціональних виборів.

Проте реальна оцінка можливостей проведення виборів після припинення дії режиму воєнного стану, проведена нами раніше¹⁹, дає підстави вважати, що як місячний, так і тримісячний строк буде надто оптимістичним. Адже проведення виборів обумовлене не лише формально-правовими проблемами їхнього регулювання: існують реальні обставини, які ускладнюють або й роблять неможливим проведення справжніх виборів протягом короткого часу після припинення

воєнного стану і настання миру²⁰. Серед таких обставин найважливішу роль відіграють умови фізичної безпеки як виборців, так і організаторів виборів та виборчої інфраструктури (відсутність обстрілів і бомбардувань, розмінування територій, розчищення завалів зруйнованих будинків і споруд і т. п.). Брак фізичної безпеки безпосередньо після припинення воєнного стану особливо (але не лише) буде відчуватися на територіях, де відбувалися активні бойові дії, та деокупованих територіях. Тому слід буде враховувати, що на різних частинах території України безпекові умови для проведення виборів будуть сформовані у різний час. Це породжує проблеми не лише з не одночасним проведенням місцевих виборів (найбільш імовірно, чергових) у різних регіонах України, але й стосовно загальнонаціональних виборів, умови для проведення яких у регіонах, найбільш постраждалих від війни, можуть бути досягнуті достатньо пізно. Це ставить питання про можливість проведення післявоєнних загальнодержавних виборів без організації голосування виборців на певній частині держави.

Внаслідок російської агресії, яка у відносно обмеженому масштабі триває з 2014 р., Україна вже має досвід проведення виборів з урахуванням неможливості їхньої організації на певних територіях, як окупованих агресором, так і в зоні бойових дій, де існували безпекові загрози.

Так, відповідно до ст. 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»²¹, на тимчасово окупованій території України не організовується голосування на загальнонаціональних виборах, а виборцям, які зареєстровані на окупованих територіях, надається можливість проголосувати на виборчих дільницях, утворених на території, підконтрольній Українській державі. Водночас місцеві вибори на тимчасово окупованій території не признаються і не проводяться.

¹⁸ Ю. Ключковський, В. Венгер, «Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні в умовах війни та передумови проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану» (2023). Вплив війни на систему управління. Роздуми в контексті збройної агресії Російської Федерації проти України. Rzeszów: Bonus Liber, 33-68. [Yu. Kliuchkovskiy, V. Venher, «Regulacja prawna samorządu terytorialnego w Ukrainie podczas wojny i warunki przeprowadzenia wyborów lokalnych po zakończeniu stanu wojennego» (2023), Wpływ wojny na system sprawowania władzy. Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rodyjskiej na Ukrainę. Rzeszów: Bonus Liber, 32-66].

¹⁹ Ю. Ключковський, В. Венгер, цит. праця (2023) 65 [Yu. Kliuchkovskiy, V. Venher, *op. cit.* (2023) 63].

²⁰ Ibid., 54-64.

²¹ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

Зазначений Закон не встановлює підстави неможливості проведення виборів з міркувань безпеки на територіях, суміжних із зоною бойових дій. Однак Україна має досвід врахування безпекових факторів під час місцевих виборів 2020 р., коли Центральна виборча комісія, спираючись на відомості, надані Службою безпеки України та місцевими військово-цивільними адміністраціями, встановила неможливість проведення місцевих виборів у 18 територіальних громадах Донецької та Луганської обл. з дотриманням положень Виборчого кодексу України²².

Внаслідок відсутності прямого нормативного регулювання подібних ситуацій зазначене рішення Центральної виборчої комісії, хоча й зустріло суспільне сприйняття, однак викликало неоднозначні правові оцінки. Ще у 2021 р. у Верховній Раді України було напрацьовано відповідний законопроект, який отримав висновок Венеційської комісії та БДІПЛ/ОБСЕ²³ з загальною підтримкою і низкою додаткових рекомендацій.

Досвід врахування безпекових факторів під час виборів 2020 р., коли на деяких територіях із цих міркувань вибори не проводилися, наводить на думку про можливість його повторення після припинення воєнного стану. Однак масштаб територій, охоплених руйнуваннями та іншими наслідками війни, тепер значно більший. Можна передбачити, що визнання неможливості проведення місцевих виборів у відповідних громадах буде зустрінуто суспільством із розумінням. Проте проведення загальнодержавних виборів без участі виборців з помітної частини території держави може породити сумніви щодо реального відображення волі народу, а отже, легітимності результатів виборів.

У всіх випадках критерії для ухвалення відповідних рішень, суб'єкти їхнього ухвалення, а також тимчасовий характер таких

рішень мають бути визначені законодавчо. З цієї причини в Україні поновилися публічні та фахові дискусії²⁴ щодо законодавчого встановлення критеріїв можливості організації та проведення виборів на окремих територіях, а також щодо впливу визнання неможливості проведення виборів на окремих територіях з урахуванням кількісного аспекту на можливість призначення загальнодержавних виборів чи визнання їх такими, що відбулися.

9. Таким чином, вплив на строки і тривалість проведення відповідних заходів щодо створення мінімальних необхідних умов для проведення виборів, чинитимуть різноманітні фактори, насамперед умови безпеки, що має бути враховане при вирішенні питання про строки проведення відповідних післявоєнних виборів. Значний масштаб згаданих проблем дозволяє припустити, що повноцінне відновлення демократичних інститутів влади відразу після припинення воєнного стану буде просто неможливим.

Це викликає необхідність визнання певного перехідного періоду, протягом якого основні зусилля будуть зосереджені на усуненні найтяжчих наслідків війни і створення мінімально необхідних умов для відновлення повноцінного функціонування інститутів демократії, насамперед проведення загальнонаціональних та місцевих виборів.

Перехідний період від воєнного стану до миру слід визнати екстраординарною ситуацією, яка є безпосереднім наслідком війни. Тому правовий режим перехідного періоду, як і режим воєнного чи надзвичайного станів, вимагає спеціального нормативного регулювання, якого поки що в Україні немає. Таке регулювання повинно обов'язково містити визначення об'єктивних умов (критеріїв) для його закінчення та належний контроль щодо його досягнення, щоб уникнути спокуси його надмірного продовження.

²² 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. Постанова Центральної виборчої комісії від 8 серпня 2020 р. № 161, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20>.

²³ Venice Commission, OSCE/ODIHR. Joint Opinion on the Draft Law «On Improving the Procedure for Establishing the Impossibility of Holding National and Local Elections, All-Ukrainian And Local Referendums in Certain Territories and Polling Stations» (CDL-AD(2021)045), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)045-e).

²⁴ Див., зокрема: Діалог високого рівня щодо реформ демократичного врядування в Україні. Офіс Ради Європи в Україні. – COE. INT, <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/high-level-dialogue-on-democratic-governance-reforms-in-ukraine> (дата звернення 8 січня 2024 р.).

ВИБОРИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ: ВИКЛИКИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ



Олег МАРЦЕЛЯК,

Професор кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Сучасний етап національного державотворення, ускладнений розпочатою Росією війни проти України, актуалізує проблему реалізації в нашій країні конституційного принципу народовладдя, який ґрунтується, перш за все, на визнанні українського народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, коли він уособлює собою найвищу та первинну владу.

Ст. 5, 38 та розділ III «Вибори. Референдум» Основного Закону України конкретизують, що народ здійснює владу безпосередньо шляхом участі у всеукраїнському та місцевих референдумах й виборах, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином конституційно окреслюються основні параметри здійснення народом верховної влади, і пріоритет при цьому відводиться безпосередньому волевиявленню народу (прямій формі демократії), вищим проявом якого є референдум і вибори. Незважаючи на важливість інституту референдуму у реалізації громадянами свого суверенітету, провідна роль належить все-таки виборам, оскільки здійснення державної влади потребує постійного, періодичного формування представницьких органів влади та органів місцевого самоврядування, тоді як референдуми можуть проводитися вкрай рідко.

Вибори – це важливий інститут безпосередньої форми демократії, який має основоположне значення для забезпечення легітимності державної влади, становлення й розвитку громадянського суспільства, стабільності конституційного ладу та наступності

влади народу, формування державності на демократичних, правових засадах. Інститут виборів забезпечує репродукцію, оновлення органів державної влади та місцевого самоврядування на демократичних засадах, їхню ротачію відповідно до волі українського народу. Тобто завдяки виборам фактично здійснюється публічне політичне відтворення самої української держави.

Соціальна цінність виборів полягає в тому, що вони виступають важливим атрибутом життя суспільства, характеризують ступінь демократизму державного режиму і спрямовані на реалізацію установчої влади народу, забезпечення активної участі громадян у політичному житті країни, створення умов для подолання відчуження громадян від влади. Вони є основним механізмом, за допомогою якого громадяни можуть реалізувати своє право на управління державними справами, на формування системи влади, являють собою один з істотних моментів політичного самоствердження громадян, юридичного визнання за ними права брати участь в управлінні державою. Цим самим вибори визначають обсяг та зміст політичної правосуб'єктності громадян України, окреслюють

сферу політичної свободи особи, її автономію в процесі здійснення народовладдя, визначають умови взаємовідносин між виборцями та українською державою в процесі виборів Президента України, формування Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та інших місцевих представницьких органів.

Вибори є своєрідним барометром політичного життя країни, показником реального співвідношення політичних сил в країні. Вони виступають основою будь-якої демократичної політичної системи, гарантуючи представництво інтересів різних соціальних груп населення в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Саме завдяки виборам вирішується питання щодо шляхів подальшого розвитку країни, визначаються політичні та державні лідери. Проте це може бути реальним на практиці лише за умови закріплення ефективної виборчої системи та демократичних принципів і процедур формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, належного законодавчого врегулювання статусу інших, окрім виборців, суб'єктів виборчого процесу.

Суспільна значущість інституту виборів ставить на порядок денний питання формування в Україні представницьких органів публічної влади в сучасних реаліях війни з Росією. Актуалізує його той факт, що термін повноважень Президента України, як і депутатів Верховної Ради України, уже завершилися, а повноваження представницьких органів місцевого самоврядування мають завершитися уже скоро.

Безумовно, в умовах російської агресії провести вибори Президента України, народних депутатів України, сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад неможливо, оскільки при цьому:

по-перше, не будуть дотримані приписи ст. 71, 76 та ст. 103 Конституції України – в умовах воєнного стану не можуть бути реалізовані:

а) принцип загальних виборів, тому що значна частина виборців перебуває за кордоном і стали біженцями, частина виборців змінили місце проживання в результаті

отримання статусу ВПО, частина виборців перебуває в зоні бойових дій, частина виборців знаходяться на лінії зіткнення (військово-службовці Збройних сил України) і т. ін.;

б) в умовах воєнного стану під питанням належне забезпечення реалізації принципів рівного виборчого права і вільного волевиявлення, оскільки за цих умов не всі кандидати будуть в рівних умовах щодо проведення передвиборчої агітації, а відповідно, виборці не зможуть отримати належну інформацію щодо кандидатів для того, щоб реалізувати своє вільне волевиявлення;

в) в умовах воєнного стану через безпеку виборців, членів виборчих комісій, спостерігачів під загрозою реалізація принципів прямого виборчого права та таємного голосування;

г) неможливість дотримання стандартів ОБСЄ (Організація з безпеки і співробітництва в Європі) через тимчасове обмеження політичних прав і свобод громадян України (заборона проведення мирних зібрань, обмеження свободи пересування громадян, свободи слова – більшість аудіовізуальних засобів масової інформації працюють у режимі Єдиного інформаційного марафону тощо) призведе до ускладнень у визнанні легітимності виборів як в середині країни, так і за її межами.

По-друге, проведення виборів:

а) вимагатиме залучення значних ресурсів як грошових (за оцінкою ЦВК, на вибори Президента України потрібно 5,4 млрд грн, а народних депутатів – 3,7 млрд грн¹, так і адміністративних, які під час війни мають бути зосереджені на боротьбу з агресором, на оборону та армію, функціонування сфери соціальних послуг та забезпечення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування;

б) матиме наслідком відвернення уваги від війни, що може призвести до втрат нових територій;

в) може посягати конфлікти всередині суспільства, оскільки кандидати будуть боротися між собою, що неминуче призведе до

¹ Див.: Мінфін пояснив, навіщо питає у ЦВК вартість виборів на наступний рік. – Радіо Свобода, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-minfin-cvk-vartist-vyboriv/32561108.html>.

формування антагоністичних груп всередині суспільства та політикуму;

г) проведення виборів під час війни несе у собі високий ризик прихованого російського фінансування тощо.

По-третє, не слід залишати поза увагою і те, що в умовах воєнного або надзвичайного стану відповідно до ст. 64 Конституції України можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень і ст. 38 Основного Закону України, яка голосить, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування підпадає під такі обмеження. Окрім того, заборона проведення будь-яких виборів представницьких органів публічної влади України в умовах воєнного стану передбачена і ст. 20 Виборчого кодексу України та ст. 11 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

По-четверте, не проведення загальнонаціональних та місцевих виборів представницьких органів публічної влади України не суперечить міжнародним виборчим стандартам, оскільки Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, який гарантує право голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування і забезпечують свободу волевиявлення виборців (ст. 25), в той же час дозволяє відступати від зобов'язань щодо виборчих процесів під час особливих правових режимів – в умовах офіційно оголошеного надзвичайного стану (те саме стосується і воєнного стану).

Як зазначають фахівці в галузі виборчого права, такий відступ відображає загальну думку про те, що під час надзвичайного або воєнного стану країни можуть бути не в змозі дотриматися конституційних і міжнародних стандартів проведення вільних та демократичних виборів. Подібним чином ці ризики оцінює й Венеційська комісія. Вона наголошує, що вибори вимагають мирної політичної атмосфери, повної реалізації й всебічного дотримання всіх свобод і прав людини,

а також повного гарантування громадського порядку та безпеки, що й зумовлює наявність конституційно-правових обмежень у проведенні виборів в умовах воєнного стану².

Усе зазначене приводить нас до висновку, що проводити вибори Президента України, народних депутатів України, сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад в умовах воєнного стану в Україні неможливо. Водночас вітчизняний законодавець повинен уже зараз напрацювати відповідну нормативну базу, що дозволить провести після скасування воєнного стану та завершення повномасштабної війни, з повним дотриманням політичних прав і свобод громадян, пов'язаних із демократичним виборчим процесом перші повоєнні вибори представницьких органів публічної влади. В цьому ж напрямі має працювати і Центральна виборча комісія та інші органи державної влади. Зокрема, в полі зору має бути вирішення таких питань:

1) Формування списків виборців. Ми уже зазначали, що в умовах війни значна частина виборців виїхала закордон, доволі велика кількість виборців змінила місце проживання в результаті отримання статусу ВПО або ж вони перебувають в зоні бойових дій чи знаходяться на лінії зіткнення (військово-службовці Збройних сил України) тощо. Це, своєю чергою, робить дані Державного реєстру виборців станом на сьогодні значною мірою неактуальними. З лютого 2022 р. він не оновлювався належним чином. Зараз триває тільки його тестова експлуатація. На саме поновлення відомостей Реєстру необхідно, за різними оцінками, від 3 до 6 місяців.

При цьому органу ведення Державного реєстру виборців слід зробити акцент не стільки на тому, що самі громадяни за власною ініціативою будуть звертатися щодо уточнення своїх даних, як більше на фактор поновлення відомостей Реєстру за рахунок даних отриманих від Уповноваженої центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, посадової особи; відповідного керівника відділу державної реєстрації актів цивільного стану; командирів військових частин (формувань); судів; керівників установ виконання покарань; керівників центрів обліку, які відповідно до закону ведуть облік бездомних осіб, або

² Юридична довідка про неможливість проведення виборів в умовах воєнного стану. – ОПОРА, <https://www.oporua.org/vybory/yuridichna-dovidka-pro-nemozhlyvist-provedennya-vivoriv-v-umovah-voyennogo-stanu-24947>.

соціальної служби, у складі яких утворено структурний підрозділ для ведення обліку бездомних осіб; керівників закордонних дипломатичних установ України.

Варто буде активно співпрацювати з Державною прикордонною службою для отримання даних про громадян, які виїхали за межі України (оскільки за даними МЗС, лише менше 5% з них стали на консульський облік), з Силами Безпеки і Оборони, де служать понад 1 млн громадян України щодо тих громадян, які перебувають на лінії бойового зіткнення, в місцях бойових дій, з іншими органами влади для ідентифікації місця проживання тимчасово переміщених осіб (хоча слід враховувати те, що значна частка переселенців не реєструється за фактичним місцем проживання).

2) Вирішення проблеми голосування громадян, які в результаті війни перебувають за кордоном. Зокрема, за даними МЗС України, наданими на прохання мережі ОПОРА, на 21 червня 2023 р. за кордоном перебувало понад 8 млн громадян України (за інформацією Інституту демографії та соціальних досліджень НАНУ таких осіб 9 млн). Це близько 20% кількості населення станом на початок повномасштабного російського вторгнення. В Україні немає достатньої інфраструктури закордоном, щоб забезпечити їхню участь у голосуванні, так лише в Польщі на кожну із чотирьох виборчих дільниць припадатиме понад 300 тис. виборців³; в окремих державах до дипломатичних установ потрібно добиратись понад 10 год. Це приводить до висновку, що існуюча вітчизняна мережа закордонних виборчих дільниць не спроможна забезпечити виборчі права наших співгромадян, які стали біженцями в результаті війни, і що слід розглядати варіант запровадження нових способів голосування – поштою або шляхом електронного голосування чи за дорученням.

Якщо брати до уваги зарубіжний досвід, то тривалий час для виборців, які в день голосування перебувають за межами місця свого постійного проживання, в т. ч. за кордоном, найбільш поширеним було голосування поштою. Такий спосіб голосування законодавчо

передбачено такими країнами як Велика Британія, Данія, Фінляндія, ФРН, Швейцарія, Швеція, деякими штатами США, наприклад, Орегон та ін. Ця форма проведення голосування вперше була запроваджена у Швеції в 1972 р. Вона має свої відмінності та свою специфіку у різних країнах, вимагає дещо іншої організації процесу голосування з тим, щоб гарантувати таємницю волевиявлення виборця. Зазвичай з цією метою передбачається виготовлення двох конвертів установленого зразка: в перший вкладається бюлетень, після чого цей конверт заклеюється і в свою чергу вкладається разом із посвідченням, що дає право проголосувати, в інший конверт, який і відправляється до відповідної виборчої комісії. Комісія спочатку відкриває і реєструє всі верхні конверти, а після цього окремо відкриває конверти з бюлетенями.

Виборче законодавство Німеччини передбачає, що при голосуванні поштою виборець має своєчасно переслати голові окружного виборчого органу своє посвідчення на право голосування (на якому під присягою зроблено відмітку, що виборчий бюлетень заповнений виборцем особисто) і в окремому заклеєному конверті – сам виборчий бюлетень. Голосування вважається таким, що відбулося за умови, якщо ці документи потраплять до адресата не пізніше шостої години вечора дня виборів.

Слід відзначити, що правом голосувати поштою доволі часто користуються якраз виборці, які постійно проживають за кордоном. А законодавством Естонії таке голосування допускається тільки для громадян, що знаходяться за межами Естонії. Натомість у Фінляндії голосування поштою дозволяється для всіх категорій виборців і в 1995 р. таким способом проголосувало 43,4% виборців⁴.

Ще одна форма голосування не на виборчій дільниці – це голосування за дорученням (Бельгія, Бенін, Нідерланди, Німеччина, Франція). Досить детально регулює проведення такого голосування Французький виборчий кодекс. Зокрема, в ньому міститься вичерпний перелік виборців, які мають право видавати такі доручення іншим особам, – це громадяни, що перебувають за кордоном;

³ Можливість проведення загальнонаціональних виборів в умовах воєнного стану. – НІСД, <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/mozhlyvist-provedennya-zahalnonatsionalnykh-vyboriv-v-umovakh-voeyennoho>.

⁴ Посібник з розробки виборчих систем: Науково-практичне видання. К.: ДП «Нора-Друк», 2003. , с. 83.

виборці, які відсутні в комуні, де вони внесені до списків, за станом здоров'я (хворі, породілля) чи у зв'язку зі службовими справами; особи, які за своїм фізичним станом не можуть взяти участь у голосуванні; громадяни, котрі працюють поза межами департаменту, в якому розташована їхня комунa, а також члени їхніх сімей; моряки торгового флоту; військовослужбовці; льотний склад цивільної авіації; річники, ремісники чи працюючі за наймом і члени їхніх сімей, що живуть на борту судна; штатні професійні журналісти, які перебувають у службових відрядженнях тощо (усього ст. 71 Виборчого кодексу Франції передбачає 32 категорії таких осіб).

При голосуванні особа, якій видано доручення, користується всіма виборчими правами довірителя і вноситься до списку виборців відповідної комуні. Виборчим кодексом також передбачено, що доручення повинно бути засвідчене органами державної влади і може бути анульоване та видане заново. У разі смерті довірителя чи позбавлення його громадянських прав доручення анулюється по праву. Французький закон від 31 жовтня 1975 р. передбачав, що одна особа не може отримати більше двох доручень, виданих на території Франції, і п'яти доручень від громадян, що проживають за кордоном. Проте внаслідок значного збільшення зловживань у цьому питанні законом від 30 грудня 1988 р. кількість таких доручень було обмежено одним. При цьому, щоправда, передбачено, що таке доручення може бути отримане тільки від іншого виборця, який проживає у Франції. У той же час виборець може отримати одне доручення від виборця, що проживає у Франції, і ще одне доручення від виборця, який проживає за кордоном, чи два доручення від виборців, що перебувають за кордоном. У Бельгії можна отримати тільки одне таке доручення.

Окрім голосування поштою та за дорученням останнім часом у спеціальній літературі все частіше почали писати про використання більш сучасних, таких, що відповідають сьогоднішньому рівню технічного розвитку, способів голосування. Перш за все, ці автори мають на увазі використання Інтернету. Слід сказати, що вибори з використанням Інтернету надають більш широкі та різноманітні можливості голосування через електронні комунікативні системи, через телефон, цифрове

телебачення, SMS, через комп'ютерні центри, шляхом використання електронних виборчих пристроїв на виборчих дільницях чи в публічних місцях (kiosk voting) і т. ін.

Використання Інтернету при голосуванні законодавчо дозволено у Швейцарії, Естонії, Бразилії, Індії, Канаді та цілому ряді інших країнах. Ще в багатьох державах в цьому напрямі ведуться експерименти. Так, у 1995 р. Бельгія впровадила у національний виборчий процес електронне голосування за допомогою комп'ютера, в який вставляється магнітна карта; у 1999 р. Франція протестувала технологію Інтернет-голосування у семи містах на виборах в Європарламент; у травні 2000 р. у США в штаті Аризона демократи дозволили своїм виборцям голосувати через електронну мережу на «праймеріз» президентських виборів. У результаті 40 тис. виборців уперше проголосували через Інтернет. Продовжуючи цей експеримент на самих президентських виборах, голосувати через електронну мережу дозволили в містах Фенікс (Аризона) та Сан-Дієго і Сакраменто (Каліфорнія). Окрім того, 200 військовослужбовців, що перебували в день виборів за кордоном, голосували через Інтернет у місцях свого постійного проживання в Південній Кароліні, Техасі, Флориді та Юті. У 2009 р. 47 держав обговорювали чи використовували ті чи інші форми електронного голосування, в 2015 р. таких країн уже нараховувалося 99.

Доволі успішно досвід країн, які започаткували електронне голосування засвоїла Естонія, яка реалізувала цей спосіб голосування на місцевих виборах у 2005 р. Тоді через Інтернет проголосувало тільки 2% виборців. Однак на парламентських виборах у березні 2007 р. у цей спосіб проголосувало вже понад 3% виборців (приблизно 36 тис. громадян Естонії). При впровадженні електронного голосування бралось до уваги, що Інтернетом в країні користувалося більше 63% громадян у віці від 25 до 40 років.

Електронна система голосування в Естонії була розроблена приватною компанією і її загальна вартість становила близько €300 тис. Вона доволі проста у користуванні. На офіційному сайті «Valimised.ee» міститься інформація навчального характеру щодо голосування через Інтернет (інструкції

для голосування). Цей же сайт використовується для самого Інтернет-голосування. Проголосувати по Інтернету можна на будь-якому комп'ютері, який під'єднаний до Інтернету, має пристрій, що зчитує чіп-картки (і програмне забезпечення до нього), а також операційні системи Windows, MacOS або Linux.

Саме Інтернет-голосування в Естонії є декількох видів:

а) Інтернет-голосування за допомогою індивідуальної ідентифікаційної карти (ID-карти), до якої додаються два PIN-коди. Карта вставляється в пристрій для її зчитування — в карт-рідер — і після верифікації виборця, завдяки першому з отриманих PIN-кодів, виборець заходить на офіційний сайт для голосування, скачує і запускає спеціальний додаток. Якщо виборця ідентифіковано, то з'являється вебсторінка з прізвищами кандидатів і виборець здійснює свій вибір із запропонованого списку. Надалі цей вибір підтверджується електронним підписом виборця (другим PIN-кодом). Цим завершується електронне голосування і виборця просять закрити вікно програми.

б) Інтернет-голосування за допомогою цифрового посвідчення особи (digi-ID), яке є документом, що посвідчує особу виборця в Інтернеті як такого, що має цифровий підпис (нагадує ID-карту без фото) і використовується тільки в мережі Інтернет. Процедура голосування за допомогою Digi-ID ідентична голосуванню завдяки індивідуальній ідентифікаційній карті (ID-карті) — після ідентифікації виборця електронна система надає йому можливість ознайомитися зі списками кандидатів від партій та кандидатів у його виборчому окрузі. В електронному виборчому бюлетені виборець зазначає реєстраційний номер кандидата, після чого система підтверджує прийняття чи неприйняття його бюлетеня.

в) Інтернет-голосування за допомогою мобільного телефону, який, по-перше, повинен мати спеціальну сертифіковану SIM-карту (mobile-ID SIM), по-друге, бути підключений до комп'ютера. У свою чергу, виборець має завчасно отримати відповідні PIN-коди для електронного голосування та мати цифровий підпис. Вперше цей спосіб голосування

був впроваджений у 2011 р. на виборах Рійгікогу. Для голосування мобільний телефон підключається до комп'ютера, виборець заходить на сайт для голосування і запускає відповідний додаток. Надалі введенням PIN 1 відбувається ідентифікація виборця, а підтвердження його вибору введенням PIN 2.

Слід відзначити, що всі необхідні для дистанційного електронного голосування додаткові пристрої доволі доступні для придбання, наприклад, карт-рідер в естонських магазинах продається приблизно за 8 дол. PIN-коди громадяни Естонії отримують безкоштовно в Бюро обслуговування Департаменту громадянства і міграції. Там же вони отримують ID-карту, яка слугує внутрішнім паспортом в Естонії.

Все це сприяє тому, що громадяни цієї країни доволі схвально сприймають таку форму голосування і з кожною виборчою кампанією кількість виборців, які реалізують своє виборче право шляхом електронного голосування, збільшується.

Незважаючи на певний позитив вирішення проблеми голосування поштою, за дорученням чи завдяки електронному голосуванню, практика свідчить, що за таких форм голосування нерідко мають місце зловживання. Внаслідок цього у Франції була скасована ст. 10 Закону від 31 грудня 1975 р., яка регулювала порядок голосування поштою при виборах депутатів до органів влади⁵.

З певною насторогою ставляться і до голосування за дорученням чи до електронного голосування. Позитивний приклад Естонії по впровадженню ДЕГ, з одного боку, дозволяє говорити про його достатню надійність і безпеку, а також про легітимність результатів голосування, з іншого боку, не варто залишати поза увагою, що Естонія — це невелика за територією країна, де виборчим правом наділено трохи більше 1 млн громадян, і чи можна його впроваджувати в Україні зі значно більшою кількістю виборців, які до того ж перебувають за межами України, доволі спірне питання.

Вітчизняні дослідники цього питання зазначають, що провести вибори в «Дії»

⁵ Марцеляк О.В. Выборы народных депутатов Украины : навч. посібник. Харків : ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2007, с. 580-584.

або з використанням інших електронних ресурсів сьогодні занадто ризиковано. Електронні вибори в інших державах тестуються декілька років і лише поступово впроваджуються на національний рівень, коли є відповідна довіра і впевненість у їхній ефективності. Ризики кібератак з боку хакерів держави-агресора залишаються вкрай високими для вітчизняних виборів, навіть якщо організувати онлайн-вибори лише для закордонних виборців. Окрім цього, існують ризики фальсифікацій результатів виборів. Не зрозуміло й те, як забезпечити таємницю волевиявлення, адже для гіпотетичної участі в онлайн-виборах громадянину доведеться підтвердити свою особу під час авторизації у відповідній електронній системі. Відкритими залишаються питання підрахунку таких голосів, спостереження з метою недопущення фальсифікації виборів тощо. Онлайн-вибори наразі передчасні та нереалістичні для України. До того ж до ідеї електронного голосування українці ставляться вкрай скептично: під час опитування КМІС, 65% респондентів висловились проти голосування через Інтернет⁶.

Однак це не значить, що ми маємо залишити поза увагою таку форму голосування. Навпаки, повинні визнати той факт, що електронне голосування являє собою нову, таку, що розвивається і отримує свої визнання у все більшого числа країн, а відповідно доволі актуальну форму голосування. Це пояснюється тим, що електронне голосування, по-перше, достатньо мобільне; по-друге, воно все більше сприймається молодшими представниками суспільства, які не готові стояти в чергах на виборчих дільницях і в той же час готові брати участь в управлінні, державою, впливати на державну політику завдяки новітнім технологіям голосування; по-третє, це економічно вигідно – витрати на розробку відповідної програми одноразові і вони фінансово скуповуються уже через декілька виборчих кампаній.

Не слід залишати поза увагою й той факт, що міжнародна спільнота позитивно ставиться до питання запровадження національними

державами електронного голосування. Зокрема про це свідчать Рекомендації R (2004) 11 Комітету Міністрів Ради Європи з правових, організаційних і технічних стандартів електронного голосування, які ухвалені Комітетом Міністрів 30 вересня 2004 р.

Вітчизняним парламентаріям варто врахувати ці фактори. Тому, на наш погляд, депутати Верховної Ради України мають опрацювати законодавчі варіанти запровадження у майбутньому в Україні електронного голосування (взявши за взірць практику тієї ж Естонії), коли для цього будуть сприятливі умови, зокрема, достатня поширеність в Україні Інтернету, можливість користуватися його послугами широкої маси населення тощо.

Така форма голосування, отримавши своє законодавче визнання в Україні, не буде сприйматися як щось надзвичайне, а навпаки, своєю оригінальністю буде приваблювати, особливо виборців, які в день виборів перебувають за межами місця свого постійного проживання, чий фізичний стан не дозволяє їм прибути на виборчі дільниці, та молоде покоління виборців, яке найбільше схильне до абсентеїзму, до участі у формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом реалізації свого активного виборчого права. Але запровадження в Україні електронного голосування має супроводжуватися чітким законодавчим вирішенням питання забезпечення принципів виборчого права, щоб виключити будь-який контроль за волевиявленням громадян, можливість голосування осіб, які не мають на це права, голосування більше одного разу і т. ін.

Що ж стосується перших післявоєнних виборів, то вважаємо, що питання голосування виборців, які в день виборів перебувають за межами місця свого постійного проживання, за кордоном має вирішуватися через законодавче запровадження таких нових способів голосування як голосування поштою та за дорученням (комбінований варіант).

⁶ Коли мають бути проведені вибори, ставлення до голосування через Інтернет та ставлення до можливого обмеження прав громадян: результати телефонного опитування проведеного 30 вересня-11 жовтня 2023 року. – КМІС, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1309&page=1>.

3) Ще одну проблему, яку необхідно вирішити для проведення післявоєнних виборів – це питання доступу до голосування громадян, які перебували під російською окупацією і скомпрометували себе співпрацею з окупантами. Національне законодавство доволі повно врахувало міжнародні виборчі стандарти стосовно принципів виборів. Відповідно до міжнародно-правових документів, Конституція України закріпила: «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення» (ст. 71). Таким чином, можна сказати, що зазначені принципи є частиною загальноприйнятих міжнародних виборчих стандартів і їхнє визнання на конституційному рівні відповідає світовій практиці.

Як справедливо підкреслюється в науковій літературі, без цих принципів змістовне наповнення методів і способів юридичного впливу на учасників суспільних відносин, що опосередковують організацію і проведення виборів, позбавляється значущих орієнтирів і координат⁷. Цим створюється також пряма залежність спрямованості правового регулювання кола суб'єктів, які виступають адресантами законодавства про вибори, розширення чи звуження правоздатності учасників виборчих кампаній та обсяг і загальний характер їхніх повноважень і зобов'язань. Зазначені принципи становлять важливий елемент механізму правового забезпечення виборчих прав громадян, визначають ключові умови делегування влади народом своїм представникам в органах державної влади та місцевого самоврядування, наповнюють вибори реальним демократичним звучанням,

ідентифікують їх з міжнародними виборчими стандартами.

Однак війна, як ми бачимо, дещо корегує підходи щодо забезпечення виборчих стандартів формування представницьких органів публічної влади. І якщо в мирних умовах правоздатність громадян України в реалізації виборчого права має універсальний характер та однаковий обсяг і будь-які прямі чи непрямі привілеї або обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками забороняються; то в післявоєнних умовах, на наш погляд, можливе обмеження щодо участі громадян України у виборчому процесі, якщо правоохоронними органами буде доведено, що такі громадяни співпрацювали з російськими окупантами. Це не буде протиріччю принципам загального, рівного виборчого права і вільного волевиявлення громадян.

Окреслені нами питання щодо необхідності оновлення інформації в Реєстрі виборців України, запровадження в Україні нових способів голосування з метою забезпечення виборчих прав переміщених осіб, особливо за кордоном, та позбавлення виборчих прав громадян, які скомпрометували себе співпрацею з російськими окупантами, потребують свого якнайскорішого вирішення, однак вони зовсім не вичерпують всіх інших проблем, які постануть в процесі підготовки і проведення перших повоєнних виборів в Україні. Все це вітчизняні законодавці повинні враховувати, і тому якнайшвидше мають приступити до подолання цих викликаних військовою агресією складнощів.

⁷ Марцеляк О.В. Вибори народних депутатів України : навч. посібник. Харків : ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2007, с. 243.