

ЮРІЙ КЛЮЧКОВСЬКИЙ

доктор юридичних наук, доцент

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

Можливості проведення виборів в Україні відповідно до європейських стандартів під час і після війни

**Possibilities for holding elections in Ukraine according
with European standards during and after the war**

Анотація. Стаття присвячена можливостям проведення загальнонаціональних та місцевих виборів в Україні під час війни і після припинення воєнного стану. Досягненням демократичного розвитку України, яке необхідно зберегти, є регулярне проведення виборів у відповідності до міжнародних (європейських) виборчих стандартів. Показано неможливість організації та проведення виборів в Україні з дотриманням цих стандартів під час війни в умовах ведення бойових дій і постійної загрози ракетних обстрілів практично на всій території держави, чим обґрунтована нормативна заборона виборів в умовах правового режиму воєнного стану. Відповідно до Конституції та законів України, це спричинило відкладення чергових парламентських, президентських та, ймовірно, місцевих виборів, які мають бути проведені після припинення воєнного стану. Розглянуто правові умови призначення таких виборів. Наголошено на важливості безпекових критеріїв можливості проведення післявоєнних виборів та їх законодавчого закріплення, що вимагає запровадження правового режиму перехідного періоду після війни.

Ключові слова: вибори; воєнний стан; міжнародні виборчі стандарти; безпекові критерії виборів; відкладені вибори; правовий режим перехідного періоду.

Keywords: elections; martial law; international election standards; safety criteria for elections; postponed elections; legal regime of transitional period.

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 розрізнити 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 їх 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 прийняте 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 відбутися як мінімум із збереженням досягнення України останнього десятиліття – проведення виборів у відповідності до міжнародних (зокрема, європейських) стандартів демократичних виборів¹, а бажано також – із врахуванням спеціальних вимог до передумов і 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 права². На жаль, деякі з цих вимог (зокрема, принцип періодичних виборів) не можуть бути дотримані внаслідок війни³; однак

¹ Див., наприклад: Місія БДПЛ зі спостереження за виборами Президента України 31 березня та 21 квітня 2019 року. Остаточний звіт від 20 листопада 2019 року. Варшава: БДПЛ ОБСЄ, 2019. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/441931.pdf>; Місія БДПЛ зі спостереження за позачерговими виборами народних депутатів України 21 липня 2019 року. Остаточний звіт від 20 листопада 2019 року. Варшава: БДПЛ ОБСЄ, 2019. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/441925.pdf>.

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

³ Велика Британія, єдина європейська держава – учасниця II світової війни, яка зберегла свій демократичний характер протягом війни, не проводила парламентські вибори до закінчення війни: після виборів 1937 року наступні вибори відбулися у червні 1945 року. Зауважимо, що на території Великої Британії бойові дії (за винятком авіаційних бомбардувань) не відбувалися.

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 голосування⁴, а також принципу особистого голосування⁵, у поєднанні з принципом чесних виборів (*fair elections*), на якому наголошує Декларація Міжпарламентського Союзу⁶. 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 тому числі органів адміністрування виборів), наявність збалансо-

⁴ Venice Commission. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)023rev2-cor), point I. URL: [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).

⁵ *Ibidem*, point I.4.b; див. також: Venice Commission. Declaration on Women's participation in elections (CDL-AD(2006)020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)020.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)020.aspx).

⁶ Inter-Parliamentary Union. Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th session (Paris, 26 March 1994). URL <http://www.ipu.org/Cnl-e/154-free.htm>.

ваної і достовірної інформації про кандидатів і політичні партії; свобода передвиборної 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 статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁷). Дотримання цього принципу, як правило, не зафіксованого нормативно⁸, вимагає заходів, які Венеційська комісія називає «процедурними гарантіями» дотримання основних принципів виборчого права, зокрема, офіційного спостереження за виборами, ефективної системи оскарження виявлених порушень, запобігання фальсифікаціям результатів голосування виборців. Водночас сюди слід віднести також вимоги захисту від зовнішнього втручання, у тому числі з-за меж держави: фізичної безпеки виборчих комісій та їх членів, виборчої документації, диверсій з боку агентури ворога, втручання у системи передавання даних (встановлених результатів)

⁷ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (with its Protocols). URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG.

⁸ 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 року № 396-IX (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.

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 статті 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 року, 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 року, а відповідний виборчий процес мав би розпочатися 2 січня 2024 року. 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 випливає 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 статтею 83 Конституції України, а щодо усіх виборів взагалі – Законом «Про правовий режим воєнного стану»⁹, який виконує роль своєрідного

⁹ Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII (з подальшими змінами), стаття 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

доповнення Конституції в умовах воєнного стану¹⁰. 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

¹⁰ 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 року) Львів, 2023 35-38.

виборчих прав (і насамперед права голосу) громадянам інших держав – членів ЄС. У пергу чергу потребуватиме імплементації положення статті 19 Договору про заснування Європейської Спільноти (у його сучасній редакції) про те, що «кожен 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»¹¹.

Цьому положенню не суперечить формулювання статті 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 статті 70 Конституції України, відповідно до якого «право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України...»¹². Таке розуміння реалізоване Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до статті 3 якого право на участь у місцевому самоврядуванні належить громадянам України¹³, а також Виборчим кодексом України, стаття 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 статті 70, яка належить до Розділу III Конституції України, здійснюється, відповідно до статті 156

¹¹ Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002). URL: 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 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017.

¹² Конституція України (в редакції від 1 січня 2020 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

¹³ Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

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 статті 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 частини четвертої статті 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 (частина перша статті 77 Конституції України). Тим самим проведення чергових парламентських виборів унезалежене 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 їх проведення (частина друга статті 77, пункт 7 статті 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.

Стаття 20 Виборчого кодексу України містить припис, відповідно до якого Центральна виборча комісія не пізніше місяця з дня припинення воєнного стану¹⁴ оголошує про початок виборчого процесу, призначення якого не вимагається законом; однак повноважень призначити день проведення таких виборів Центральна виборча комісія не має (стаття 136 Виборчого кодексу).

Можна було б спробувати доповнити Конституцію визначенням суб'єкта, уповноваженого призначити відкладені чергові парламентські виборів чи встановити день їх проведення; однак зробити це під час воєнного стану неможливо: стаття 157 Конституції України забороняє зміни Конституції в умовах воєнного або надзвичайного стану. Отже, вихід із цієї непростой 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 дату¹⁵.

Проведення виборів Президента України ситуація подібна, але має свої особливості. Насамперед слід звернути увагу, що стаття 103 Конституції України, присвячена виборам і строку

¹⁴ Цитований припис, який був сформульований задовго до початку російської збройної агресії 24 лютого 2022 року, не передбачав можливості масштабних руйнувань і демографічних зрушень; сьогодні його можна вважати далеким від можливостей реалізації.

¹⁵ 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.

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 статтею 19 Закону «Про правовий режим воєнного стану»¹⁶. Таким чином, чергові вибори Президента України під час дії воєнного стану також відкладаються і мають бути проведені після скасування цього стану.

Відповідно до частини п'ятої статті 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 статті 141 Конституції України, *чергові місцеві вибори*, на яких мають обиратися усі місцеві ради та сільські, селищні, міські голови, мають бути проведені у жовтні 2025 року. 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. Якщо стримано-оптимістичні сподівання українського суспільства на успішне завершення війни у 2025 році не здійсняться,

¹⁶ 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 статті 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 визначених стандартів неможливе. Ця ідея не зустріла помітної підтримки.

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 війни¹⁷. Однак з наближенням 2025 року набувають актуальності законодавчі положення, відповідно до яких у рік проведення чергових місцевих виборів позачергові вибори не призначаються, а усі місцеві вибори проводяться в один день як чергові (частина третя статті 287, частина перша статті 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 (стаття 20) та Закон «Про правовий режим воєнного стану» (стаття 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

¹⁷ 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].

раніше¹⁸, дає підстави вважати, що як місячний, так і тримісячний строк буде надто оптимістичним. Адже проведення виборів обумовлене не лише формально-правовими проблемами їх регулювання: існують реальні обставини, які ускладнюють або й роблять неможливим проведення справжніх виборів протягом короткого часу після припинення воєнного стану і настання миру¹⁹. 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 року, Україна вже має досвід проведення виборів з урахуванням неможливості їх організації на певних територіях, як окупованих агресором, так і в зоні бойових дій, де існували безпекові загрози.

Так, відповідно до статті 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово

¹⁸ Ю. Ключковський, В. Венгер, *цит. праця* (2023) 65 [Yu. Kliuchkovskiy, V. Venher, *op. cit.* (2023) 63].

¹⁹ *Ibidem*, 54-64 [52-61].

окупованій території України»²⁰, 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 призначаються і не проводяться.

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 року, 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 областей з дотриманням положень Виборчого кодексу України²¹.

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 році у Верховній Раді України було напрацьовано відповідний законопроект, який отримав висновок Венеційської комісії та БДПЛ/ОБСЄ²² з загальною підтримкою і низкою додаткових рекомендацій.

²⁰ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

²¹ 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 року № 161. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20>.

²² 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

Досвід врахування безпекових факторів під час виборів 2020 року, 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 зустрінуте 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 прийняття відповідних рішень, суб'єкти їх прийняття, а також тимчасовий характер таких рішень мають бути визначені законодавчо. З цієї причини в Україні поновилися публічні та фахові дискусії²³ 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 демокра-

Territories and Polling Stations” (CDL-AD(2021)045). URL: [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).

²³ Див., зокрема: Діалог високого рівня щодо реформ демократичного врядування в Україні. Офіс Ради Європи в Україні. 4 грудня 2023 року. <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/high-level-dialogue-on-democratic-governance-reforms-in-ukraine> (дата звернення 8 січня 2024 року).

тичних 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 їх досягнення, щоб уникнути спокуси його надмірного продовження.