

# 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 війною<sup>1</sup>.



**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

<sup>1</sup> 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 недосконалоості, 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 етнонаціональних 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 часовий 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 XX 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 загальноновизнаних цивілізаційних 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 проводити<sup>2</sup>. 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 виборами<sup>3</sup>, 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

<sup>2</sup> 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>.

<sup>3</sup> 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 неодноразове настання умов, які дозволятимуть 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 потребують 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 влади<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> 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 права<sup>5</sup>: 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)<sup>6</sup>.

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 результатів<sup>7</sup>.

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

<sup>5</sup> 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.

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

<sup>7</sup> 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 перечекаати 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)<sup>8</sup>. ■



**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 підготовки та проведення. ■

<sup>8</sup> 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.