

Розділ І. ПОНЯТТЯ ВИБОРІВ

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

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

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

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

Стаття 1. Вибори як форма безпосередньої демократії

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

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

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

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

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

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

Однак немає підстав ототожнювати безпосереднє волевиявлення народу і пряму демократію; по суті вони співвідносяться як загальне і часткове. Саме тому Конституційний Суд України визнав статтю 69 Конституції (щодо здійснення народного волевиявлення) конкретизацією положення частини другої статті 5 Конституції, яка передбачає як пряме, так і представницьке здійснення влади народом. У зв'язку з цим Суд наголосив, що як безпосередня, так і представницька демократія мають бути легальними способами та засобами реалізації влади⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Практика правозастосування в Україні знає приклади надання переваги принципам виборчого права перед звичайними нормами (приписами виборчого законодавства). Зокрема, відоме рішення Конституційного Суду України № 1-рп/98 від 26 лютого 1998 року⁹ безпосередньо базувалося на дотриманні закріплених у Конституції принципів виборчого права; принципами виборчого права аргументувалися також правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях № 17-рп/2003 від 23 жовтня 2003 року¹⁰, № 3-рп/2005 від 24 березня 2005 року¹¹, № 3-р/2017 від 21 грудня 2017 року¹².

Принципи виборчого права гарантують недопущення маніпулювання виборами та їх результатами. Тому визнається, що принципи виборчого права — це обов'язкові вимоги, без дотримання яких вибори не можуть бути визнані дійсними. Така позиція відображена у відомому рішенні Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року¹³, у якому Суд ствердив: якщо порушені основні принципи виборчого права, голосування за висунутих кандидатів насправді не є виборами, суспільно-політичний процес без дотримання основних принципів не є виборчим процесом, а «арифметичне» встановлення підсумків такого голосування не є визначенням результатів виборів.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Стаття 2. Законодавство про вибори

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

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

Для належного розуміння змісту цієї статті необхідно уточнити поняття «законодавство», нормативне визначення якого відсутнє. Відоме тлумачення терміна «законодавство», яке надав Конституційний Суд України¹⁴, стосується трудового законодавства і не може бути безпосередньо перенесене на інші сфери нормативного регулювання; однак на його основі можна сформулювати належне розуміння поняття «галузеве законодавство» для інших галузей права.

2. Коментована стаття поділяє виборче законодавство на декілька груп.

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

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

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

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

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

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

Законодавчі акти цього типу доцільно розділити на дві групи.

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

Кримінальний кодекс України в розділі V містить статті 157–160 (усього 8 статей), якими визначені склади виборчих кримінальних правопорушень (злочинів) і встановлені відповідні санкції. Крім того, низка статей стосується кримінально караних діянь іншої правової природи, які можуть бути пов'язані з виборчим процесом (як, наприклад, статті 361–363¹ щодо комп'ютерних злочинів чи статті 364–366 щодо службових злочинів). Істотне значення для виборчого законодавства мають такі категорії, визначені Кримінальним кодексом України, як судимість, умисність і тяжкість злочину (кримінального правопорушення).

Кодекс України про адміністративні правопорушення містить окрему Главу 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення», яка містить 18 статей (212⁷–212²⁴), що встановлюють склади виборчих адміністративних правопорушень та відповідні санкції. Крім того, стаття 255 надає право складати протоколи про адміністратив-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

крема, фінансової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення (пункт 3), що охоплює також і питання оплати праці. У межах цих конституційних повноважень Кабінет Міністрів видав низку постанов, якими визначено порядок фінансування виборчих комісій¹⁵, умови, порядок та обсяг оплати праці членів виборчих комісій¹⁶ (див. коментар до статей 92, 149, 212 цього Кодексу).

Прикладом нормативного акта Президента України, що має стосунок до регулювання виборчих правовідносин, є чинний і сьогодні Указ № 1322/2000, яким було затверджено Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні¹⁷.

Коментована стаття відносить до системи виборчого законодавства акти Центральної виборчої комісії, не конкретизуючи їх правового характеру. Попри дещо сумнівне формулювання коментованої статті, до підзаконних актів, які належать до системи виборчого законодавства, слід віднести лише *нормативні* акти, видані Центральною виборчою комісією на виконання своїх повноважень, встановлених Законом «Про Центральну виборчу комісію» та Виборчим кодексом (див. коментарі до статей 86, 143, 205 цього Кодексу). Нормативні акти Центральної виборчої комісії (порядки, роз'яснення, рекомендації) приймаються на основі чинного виборчого законодавства, є обов'язковими до застосування та спрямовані на вирішення окремих конкретних питань або тлумачення приписів виборчого законодавства. У зв'язку з цим вони мають деталізований, казуалістичний характер регулювання, тому підлягають частим змінам. Прикладом може бути Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, затверджений постановою Центральної виборчої комісії в серпні 2020 року¹⁸ у п'ятій (починаючи з 2001 року) редакції.

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

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

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

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

Основна більшість актів Центральної виборчої комісії має розпорядчий характер (тобто це правозастосовні акти індивідуальної дії), а тому не може бути віднесені до системи виборчого законодавства¹⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Стаття 3. Типи виборів

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

Загальнодержавні та місцеві вибори можуть бути черговими або позачерговими.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Вибори депутатів районних у містах рад, зазначені в підпункті «д» пункту 3 частини першої коментованої статті, займають специфічне місце серед типів місцевих виборів. Всупереч диспозиції абзацу першого частини першої коментованої статті, ці вибори не передбачені Конституцією: вибори депутатів районних у містах рад не згадуються у статті 141 Конституції, а частина п'ята статті 140 Конституції відносить питання організації управління районами в містах до компетенції міських рад. Можливість утворення районних у місті рад та обрання їх депутатів встановлена частиною другою статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»; повноваження щодо утворення (неутворення) таких рад належить відповідній міській раді. Особливість районів у місті як адміністративно-територіальних одиниць у складі міста в контексті зазначеної конституційної норми відзначив Конституційний Суд України в рішенні № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 року²⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Крім того, коментований Кодекс надає повноваження Центральній виборчій комісії приймати рішення про неможливість проведення місцевих виборів будь-якого виду на окремих територіях (які перебувають під юрисдикцією України) у разі встановлення неможливості забезпечити там підготовку і проведення місцевих виборів відповідно до положень виборчого законодавства (див. коментар до статті 205 цього Кодексу). Реалізуючи це повноваження, Центральна виборча комісія прийняла 8 серпня 2020 року Постанову № 161 «Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року», якою визнала за неможливе організувати належним чином, із гарантуванням безпеки громадян від терористичних загроз, проведення виборів у деяких територіальних громадах вздовж тимчасової лінії розмежування в Донецькій та Луганській областях. При цьому слід мати на увазі, що в зазначених територіальних громадах діють військово-цивільні адміністрації, утворені відповідно до Закону «Про військово-цивільні адміністрації».

У зв'язку з проведенням позачергових і проміжних місцевих виборів у жовтні 2021 року Центральна виборча комісія повторно звернулася до Донецької та Луганської обласних військово-цивільних адміністрацій щодо можливості проведення місцевих виборів у низці громад цих областей²¹. У відповідь на звернення Комісії від Донецької та Луганської обласних військово-цивільних адміністрацій надійшли листи з чіткими та однозначними висновками, у яких йдеться про неможли-

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

вість провести перші місцеві вибори на окремих територіях Донецької та Луганської областей²².

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

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

У разі утворення нової територіальної громади (зокрема шляхом об'єднання двох чи більшої кількості територіальних громад), утворення нових адміністративно-територіальних одиниць, формування нових органів місцевого самоврядування чергові місцеві вибори не можуть відбутися через брак конституційних підстав для їх призначення — не існувало відповідної ради чи голови громади, обраних на попередніх виборах, строк повноважень яких закінчився (стаття 141 Конституції). У таких випадках (див. коментарі до статей 194, 288 цього Кодексу) призначаються *перші* вибори відповідних органів місцевого самоврядування, які в рік проведення чергових місцевих виборів повинні проводитися одночасно з черговими (див. коментар до статті 5 цього Кодексу). Правомірність такого підходу підтверджена рішеннями Верховного Суду²³. Таким чином, призначення перших виборів одночасно з черговими заповнює територіальні «прогалини» проведення чергових виборів і відновлює повсюдність усієї сукупності місцевих виборів, що проводяться одночасно.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Стаття 4. Порядок обчислення строків

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Кодексу). Останній термін не визначений нормативно; у банківській практиці так називають робочий день, протягом якого банк проводить банківські операції²⁴.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Загальноприйнятий спосіб відліку строків, який широко застосовується у вітчизняному праві, нормативно закріплений у процесуальному законодавстві (стаття 120 Кодексу адміністративного судочинства, статті 122–124 Цивільного процесуального кодексу, стаття 115 Кримінального процесуального кодексу). Такі строки, як правило, встановлюються та обчислюються *перспективно*, тобто пов'язуються з певною дією чи подією, яка визначає *початок строку* (перебіг строку *починається* з дня, наступного після дня вчинення дії чи настання події). Такий порядок обчислення процесуальних строків узгоджується зі способом, визначеним Європейською конвенцією про обчислення строків²⁵ 1972 року (досі не ратифікованою Україною). Проте стаття 1.1.с

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

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

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

5. Частина третя коментованої статті визначає *перспективний* спосіб обчислення встановленого у днях виборчого строку, який починається у зв'язку з настанням певної події (вчинення певної дії). Цей спосіб відповідає традиційному порядку обчислення процесуальних строків, за винятком застосовуваної одиниці вимірювання (календарний, а не робочий день). У такому разі *першим* днем строку вважається день, наступний²⁶ після дня настання вказаної події (вчинення вказаної дії). *Закінчення* такого строку настає відповідно до встановленого його кількісного виміру (останнім днем такого строку є день, останній за порядком обчислення).

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

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

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

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

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

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

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

ня 2020 року²⁷, яка стосується спору щодо обчислення строку надання Центральної виборчій комісії копії рішення політичної партії про участь її організацій у чергових місцевих виборах (див. коментар до статті 217 цього Кодексу)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Для такого висновку істотне підґрунтя надає судова практика щодо застосування положень про способи обчислення строків, збережені при кодифікації виборчого законодавства. Наприклад, у своїй постанові від 8 липня 2019 року Верховний Суд вказав, що в умовах швидкоплинного виборчого процесу порушення будь-якого строку тягне за собою недотримання строків наступних процедур, що може мати наслідком не лише порушення прав чи законних інтересів окремого суб'єкта виборчого процесу, але й прав інших суб'єктів, а головне — права народу-суверена на формування складу органу влади. У зв'язку з цим Суд визнав перепиняльним (преклюзивним) встановлений строк, у межах якого Центральна виборча комісія повинна реалізувати свої повноваження вчинити юридично значущі дії, зокрема провести жеребкування щодо визначення номерів політичних партій для розміщення їх назв у виборчому бюлетені²⁸. У постанові Верховного Суду від 16 листопада 2020 року стверджується навіть, що всі виборчі процедури здійснюються у строки, які не підлягають поновленню²⁹.

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

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

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

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

Подібно право політичних партій взяти участь у місцевих виборах через свої місцеві організації забезпечується шляхом подання копії рішення вищого керівного органу партії до Центральної виборчої комісії не пізніше як за 48 днів до дня голосування. Перепиняльний характер зазначеного строку по суті визначається обов'язковими подальшими діями Центральної виборчої комісії: офіційний перелік політичних партій, які прийняли рішення про участь у місцевих виборах, оприлюднюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за 45 днів до дня голосування (див. коментар до статті 217 цього Кодексу). Оцінка зазначеного строку як перепиняльного (граничного, кінцевого) закріплена судовою практикою³⁰.

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

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

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

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

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

Вчинення дій (прийняття рішення) про реєстрацію кандидатів після закінчення встановленого строку може бути необхідним також у разі, коли рішення про відмову в реєстрації кандидатів скасоване судом як протиправне із зобов'язанням повторно розглянути питання про реєстрацію кандидатів. Саме така ситуація склалася під час позачергових виборів народних депутатів України 2019 року з реєстрацією кандидатів, висунутих політичною партією «Рух нових сил Михайла Саакашвілі». Хоча строк реєстрації кандидатів закінчився 25 червня 2019 року, після скасування судом³¹ постанови Центральної виборчої комісії про відмову в реєстрації кандидатів, висунутих партією, Центральна виборча комісія 29 червня 2019 року прийняла рішення про реєстрацію кандидатів, висунутих цією політичною партією³².

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

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

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

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

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

Стаття 5. День голосування

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Аналогічно, відповідно до частини п'ятої статті 103 Конституції, у разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень. На виконання цього конституційного положення Виборчий кодекс встановлює, що позачергові вибори Президента України відбуваються в *останню неділю* дев'яностоденного строку з дня їх призначення Верховною Радою України³⁴ (див. коментар до статті 78 цього Кодексу).

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

У зазначених випадках конкретна дата проведення виборів зазначається в акті про призначення виборів³⁵.

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

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

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

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

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

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

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

Вітчизняна практика останнього десятиліття надала деякі приклади застосування виняткових умов нерезультативності виборів. Під час виборів народних депутатів України 2012 року Центральна виборча комісія визнала неможливість встановлення результатів у цих окремих виборчих округах через істотні фальсифікації при встановленні результатів виборів³⁷; повторні вибори в цих округах були проведені на підставі спеціального закону³⁸.

У 2020 році численні порушення виборчих прав громадян на виборах Кароліно-Бугазької сільської ради та Кароліно-Бугазького сільського голови (Одеська область), зокрема протиправне недопущення до участі у виборах кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського голови, стало предметом численних судових рішень. Після рішення Верховного Суду, яким було визнано свавільне усунення громадян від участі у виборах як кандидатів (тобто порушення їх конституційного пасивного виборчого права), та вимоги відновити порушені права громадян³⁹ Центральна виборча комісія зобов'язала Кароліно-Бугазьку сільську територіальну виборчу комісію визнати вибори депутатів Кароліно-Бугазької сільської ради та Кароліно-Бугазького сільського голови 25 жовтня 2020 року такими, що не відбулися, та призначити повторні вибори депутатів Кароліно-Бугазької сільської ради та Кароліно-Бугазького сільського голови⁴⁰.

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

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

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

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

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

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

День голосування на повторних виборах встановлюється актом про їх призначення.

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

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

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

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

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