

ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА, СПРЯМОВАНІ НА ПРОВЕДЕННЯ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРІВ: ПОЗИЦІЯ ЦВК

**ЄВСТІГНЄЄВ Андрій Сергійович - доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права, Київський національний університет
імені Тараса Шевченка**

ORCID 0000-0001-6994-1069

DOI 10.32782/NP.2023.3.1

Стаття присвячена аналізу окремих пропозицій Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) щодо вдосконалення виборчого законодавства України, спрямованих на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні.

Досліджено обставини, якими обґрунтовано необхідність таких пропозицій. Виділено перелік виборів, виборчі процеси яких були припинені або не розпочалися через повномасштабну збройну агресію росії проти України, що спричинило введення воєнного стану у нашій державі. Виділено основні із зазначених пропозицій, наведено їх зміст та здійснено авторську оцінку на предмет доцільності та вмотивованості. Зокрема, йдеться про пропозиції: щодо забезпечення доступності голосування для українців за кордоном і в місцях компактного проживання внутрішньо переміщених осіб; щодо заборони висування кандидатів та заміщення кандидатів від заборонених політичних партій; щодо розширення виняткових випадків, які не вважатимуться порушенням цензу осілості для кандидатів на загальнодержавних виборах.

Ключові слова: удосконалення виборчого законодавства, післявоєнні вибори, вибори після закінчення або скасування воєнного стану, Центральна виборча комісія

Постановка проблеми

Існування та розвиток сучасної, демократичної та правової держави неможливий за відсутності належного правового забез-

печення й гарантування чесних і прозорих виборів відповідно до встановлених національних та загальноновизнаних міжнародних принципів та стандартів. Україна як демократична і правова держава, що останнім часом неодноразово підтверджувала свою спроможність організовувати і проводити вибори на найвищому рівні, не має права «знижувати» досягнутий високий рівень у цій сфері за будь-яких умов. Так, саме від «якості» виборів залежить довіра до їх результатів з боку українських громадян, що безпосередньо впливає на рівень легітимності обраної влади, а значить, на її спроможність ефективно реалізовувати свої повноваження.

Водночас, повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України не тільки завдає непоправних втрат українському народу, спричиняючи жертви серед героїчних захисників та цивільного населення, але й знищує національну виборчу інфраструктуру України (передусім – «під ударом» знаходяться будівлі і споруди, які використовуються для організації і проведення голосування) та зумовлює безпрецедентні внутрішні та міжнародні міграційні процеси серед виборців.

Зазначені виклики не можуть залишатись без уваги основного вітчизняного органу адміністрування виборів, яким є ЦВК. Незважаючи на те, що під час війни виборча тематика може здаватися недоречною, готуватись до організації і проведення виборів у післявоєнний час треба вже сьогодні, адже

така підготовка потребує чималих тривалих інтелектуальних та організаційних зусиль.

Тому аналіз напрацьованих ЦВК пропозицій щодо змін і доповнень чинного виборчого законодавства, які б дозволили забезпечити високий рівень організації і проведення післявоєнних виборів, є напрочуд актуальним.

Аналіз наукових публікацій

Проблематика організації і проведення різних типів та видів виборів є предметом наукових досліджень, зокрема, таких відомих науковців як О.П. Васильченко, О.С. Лотюк, О.В. Москалюк, О.В. Марцеляк, Ю.Б. Ключковський та інші.

Водночас, окремі пропозиції ЦВК щодо вдосконалення виборчого законодавства для проведення післявоєнних виборів, які висвітлюються в цій статті, ще не отримали детального аналізу в конституційно-правовій науковій літературі, що обґрунтовує потребу в їх проведенні.

Метою цієї статті є характеристика та аналіз окремих пропозицій ЦВК щодо вдосконалення виборчого законодавства з метою належної організації і проведення виборів після війни (тобто виборів після закінчення або скасування воєнного стану).

Виклад основного матеріалу

У вересні 2023 року на офіційному вебсайті ЦВК було розміщено інформаційне повідомлення, відповідно до якого ЦВК вважає, що питання організації підготовки і проведення загальнодержавних та місцевих виборів гостро постає одразу після припинення чи скасування воєнного стану в Україні. Також зазначалось, що руйнівні наслідки, спричинені воєнними злочинами російської федерації та її збройних сил в Україні, серед яких передусім знищення важливої інфраструктури, криза з переміщенням громадян, що змушені були покинути свої домівки, уже сьогодні засвідчують необхідність прогнозування можливих проблемних питань, що постануть під час майбутнього проведення виборів, перегляду з цією метою виборчого законодавства України та внесення до нього відповідних систем-

них змін задля забезпечення сприяння реалізації виборчих прав громадян і належного адміністрування виборчих процесів у повоєнний період [1].

Тому ЦВК, спираючись на багаторічний досвід і практику адміністрування виборчих процесів, за участі міжнародних партнерів та громадських організацій розробила проєкт Закону України «Про особливості забезпечення організації та проведення загальнодержавних виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні», а також подала пропозиції щодо врегулювання основних процедурних моментів у вигляді порівняльної таблиці щодо внесення змін до Виборчого кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законів України, спрямованих на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні [1].

Зазначені у попередньому абзаці пропозиції були формалізовані у тексті постанови ЦВК від 27 вересня 2022 року № 102 «Про пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні» (далі – Постанова) [2].

У Постанові слушно зазначено, що відповідно до частини першої ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [3] в умовах воєнного стану забороняється проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування.

Також звернено увагу на приписи ч. 1 ст. 20 Виборчого кодексу України (далі – ВКУ) [4], якими встановлено, що в разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану виборчий процес загальнодержавних виборів та/або виборчий процес відповідних місцевих виборів, що відбуваються на цих територіях або їх частині, припиняється з дня набрання чинності відповідним указом Президента України.

Крім того, ЦВК наведено перелік виборів, які мали бути проведені за умови, якби

не було введено воєнного стану (що відбулося 24 лютого 2023 року), а саме:

- проміжні вибори народного депутата України 27 березня 2022 року в одномандатному виборчому окрузі № 206 (Чернігівська область), призначені постановою Центральної виборчої комісії від 29 жовтня 2021 року № 441;

- позачергові місцеві вибори Покровського сільського голови Нікопольського району Дніпропетровської області, Зайцівського сільського голови Синельниківського району Дніпропетровської області, Добропільського міського голови Покровського району Донецької області, Часовоярського міського голови Бахмутського району Донецької області, Новогуївинського селищного голови Житомирського району Житомирської області, Степівського сільського голови Миколаївського району Миколаївської області, Успенівського сільського голови Білгород-Дністровського району Одеської області, Озернянського сільського голови Тернопільського району Тернопільської області та Золотоніського міського голови Золотоніського району Черкаської області, призначені відповідно Постановами Верховної Ради України від 22 вересня 2021 року № 1775-ІХ, від 06 жовтня 2021 року № 1793-ІХ, від 01 грудня 2021 року № 1922-ІХ, від 06 жовтня 2021 року № 1794-ІХ, від 22 вересня 2021 року № 1779-ІХ, від 22 вересня 2021 року № 1776-ІХ, від 01 грудня 2021 року № 1923-ІХ, від 22 вересня 2021 року № 1778-ІХ, від 15 грудня 2021 року № 1964-ІХ;

- проміжні та повторні місцеві вибори, призначені відповідними територіальними виборчими комісіями на території деяких територіальних громад [2].

Як результат, констатує ЦВК, зазначені вище обставини, з огляду на приписи ст. 20 Кодексу та ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», обумовили припинення розпочатих виборчих процесів указаних виборів з 24 лютого 2022 року. Разом з тим згідно з абзацом п'ятим частини першої ст. 20 ВКУ після припинення чи скасування дії режиму воєнного стану перебіг відповідного виборчого процесу, припиненого у зв'язку з цим, розпочинається з початку.

Крім того, у Постанові звернено увагу, що під час дії правового режиму воєнного стану до ЦВК надійшли Постанови Верховної Ради України від 01 липня 2022 року № 2354-ІХ «Про дострокове припинення повноважень народного депутата України Лубінця Д.В.», від 08 липня 2022 року № 2356-ІХ «Про дострокове припинення повноважень народного депутата України Новинського В.В.» та від 21 вересня 2022 року № 2617-ІХ «Про дострокове припинення повноважень народного депутата України Шенцева Д.О.». У зв'язку з цим та зважаючи на встановлену законом заборону проведення виборів в умовах воєнного стану, ЦВК постановами від 11 липня 2022 року № 81 та від 23 вересня 2022 року № 99 вирішила розглянути питання про призначення проміжних виборів народних депутатів України в одномандатних виборчих округах № 57 та № 60 (Донецька область), № 176 (Харківська область) після припинення або скасування воєнного стану [2].

Окрім виборчих процесів загальнодержавних та місцевих виборів, перебіг яких або можлива дата призначення яких прийшлися на період воєнного стану, важливим є також звернути увагу на дати чергових загальнодержавних виборів, що зроблено ЦВК у Постанові. Зокрема, зазначається, що за Конституцією України чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України (тобто наступні – 29 жовтня 2023 року), а чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України (тобто наступні – 31 березня 2024 року) (частина перша статті 77, частина п'ята статті 103) [2].

На підставі викладеного ЦВК зроблено висновок, що питання організації підготовки і проведення загальнодержавних та місцевих виборів гостро постане одразу після припинення чи скасування воєнного стану в Україні. Також наголошено, що руйнівні наслідки, спричинені воєнними злочинами російської федерації та її збройних сил в Україні, серед яких передусім знищення критично важливих об'єктів інфраструк-

тури, криза з переміщенням громадян, що змушені були покинути свої домівки, уже сьогодні засвідчують необхідність прогнозування можливих проблемних питань, що постануть під час майбутнього проведення виборів, перегляду з цією метою виборчого законодавства України та внесення до нього відповідних системних змін задля забезпечення сприяння реалізації виборчих прав громадян і належного адміністрування виборчих процесів у повоєнний період [2].

Враховуючи викладені вище обставини, ЦВК сформульовані і запропоновані конкретні пропозиції щодо змін і доповнень виборчого законодавства (у формі проєкту закону України, наведеного в додатку до Постанови), спрямовані на забезпечення реалізації права голосу виборців, які в результаті збройної агресії російської федерації та тимчасової окупації нею частини нашої території були змушені залишити своє місце проживання.

Так, зазначеним у попередньому реченні проєктом закону пропонується передбачити можливість утворення на тимчасовій основі на час проведення загальнодержавних виборів додаткових виборчих дільниць та додаткових закордонних виборчих дільниць. Зокрема, на території України у разі необхідності додаткові виборчі дільниці утворювалися б у місцях компактного поселення внутрішньо переміщених осіб. Відповідне рішення ЦВК ухвалюватиме не пізніше дня початку виборчого процесу чергових загальнодержавних виборів, а у разі призначення позачергових загальнодержавних виборів – не пізніше ніж на десятий день з дня початку виборчого процесу таких виборів. На території іноземних держав додаткові закордонні виборчі дільниці могли б утворюватися як при закордонній дипломатичній установі України, так і поза її межами. Також ЦВК вважає за доцільне розпочати на рівні відповідного комітету Верховної Ради України широку фахову дискусію всіх зацікавлених сторін із залученням представників громадянського суспільства та міжнародних експертів щодо пошуку нових форм організації голосування на виборах на закордонних виборчих дільницях. Зокрема, таких, які б сприяли залученню до голосу-

вання значно більшої кількості виборців, що перебувають за кордоном, підвищили б доступність цієї процедури для таких виборців [1].

Зазначені пропозиції видаються доречними з огляду на необхідність забезпечити доступність можливості реалізувати право голосу в місцях, де тимчасово перебуває багато виборців. Також логічним є вивчення питання щодо застосування інших форм проведення виборів, окрім розширення кількості відповідних дільниць, адже таке розширення, беручи до уваги безпрецедентне збільшення кількості громадян України особливо за кордоном, може не забезпечити повністю доступне голосування для всіх охочих.

Окрім того, ЦВК пропонує низку змін до виборчого законодавства, що стосуватимуться кандидатів на виборах. Зокрема, що права висування кандидатів, яке не може бути реалізовано через політичну партію та її місцеві організації, якщо діяльність такої партії заборонено або її реєстрацію анульовано в установленому законом порядку [1].

З цією пропозицією доцільно погодитись, адже підстави зазначеної заборони полягають у вчиненні партією дій, спрямованих на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, що має, безумовно, припиняти будь-яку участь таких партій у будь-яких виборчих процесах.

Ще одним правовим наслідком заборони діяльності політичної партії, на думку ЦВК, має стати заборона здійснення заміщення народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, повноваження яких достроково припинені та які були обрані за виборчими списками політичних партій (місцевих організацій політичних партій), діяльність яких заборонено [1].

Обґрунтованість цієї пропозиції підтверджується тим, що участь окремих кандидатів у виборах за пропорційною виборчою системою нерозривно пов'язана і є похідною від діяльності відповідних політичних партій (їх місцевих організацій), тому забо-

рона діяльності останніх має спричиняти припинення будь-яких процедур, які є наслідками та обумовлені такою діяльністю.

Крім того, ЦВК пропонує до розумної міри підсилити наявні у виборчому законодавстві обмеження щодо здійснення спостереження за виборами особами, дії яких можуть загрожувати основам національної безпеки, оскільки ризики впливу іноземних держав, зокрема російської федерації, на внутрішні справи в Україні через втручання у виборчий процес залишаються досить високими.

Крім того, з метою недопущення обмеження у реалізації виборчого права у зв'язку із тим, що значна кількість людей (носіїв як активного, так і пасивного виборчих прав), рятуючись від війни, змушені були покинути власні домівки та шукати тимчасового захисту в інших країнах світу, не припиняючи свого громадянського зв'язку з Україною, ЦВК пропонується розширити у положеннях Кодексу виняткові випадки, які не вважатимуться порушенням цензу осілості для кандидатів на загальнодержавних виборах [1]. Цю пропозицію також вважаємо такою, що заслуговує на схвалення та реалізацію, враховуючи виняткові обставини, спричинені злочинною війною росії проти України.

Висновки

Незважаючи на продовження необґрунтованої війни (ведення якої є злочином з боку російського керівництва та російських військових), російської федерації проти нашої Батьківщини, напрацювання фундаменту, у тому числі законодавчого, для зростання і розвитку України після її перемоги у такій війні має здійснюватися вже сьогодні.

Тому напрацьовані ЦВК конкретні законодавчі пропозиції, які мають на меті забезпечити організацію і проведення виборів у складних післявоєнних умовах, заслуговують на схвалення і детальний аналіз з метою в тому числі їх подальшого удосконалення.

Зазначені пропозиції, формалізовані у Постанові, зокрема, полягають у:

- передбаченні можливості утворення на тимчасовій основі на час проведення загальнодержавних виборів додаткових виборчих дільниць (які у разі необхідності

утворювалися б у місцях компактного поселення внутрішньо переміщених осіб) та додаткових закордонних виборчих дільниць;

- забороні реалізовувати право висування кандидатів через політичну партію та її місцеві організації, якщо діяльність такої партії заборонено або її реєстрацію анульовано в установленому законом порядку;

- забороні здійснення заміщення народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, повноваження яких достроково припинені та які були обрані за виборчими списками політичних партій (місцевих організацій політичних партій), діяльність яких заборонено;

- посиленні наявних у виборчому законодавстві обмежень щодо здійснення спостереження за виборами особами, дії яких можуть загрожувати основам національної безпеки;

- розширенні в положеннях ВКУ виняткових випадків, які не вважатимуться порушенням цензу осілості для кандидатів на загальнодержавних виборах.

Література

1. Законодавчі пропозиції ЦВК. URL: <https://cvk.gov.ua/novini/vibori-pislya-viynitstvk-napratsyuvava-zakonodavchi-propozitsii-shhodo-provedennya-viboriv-u-povoienniiperiod.html>.

2. Постанова Центральної виборчої комісії від 27 вересня 2022 року № 102 «Про пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-22#Text>.

3. Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

4. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

References

1. Zakonodavchy propozitsii TsVK. URL: <https://cvk.gov.ua/novini/vibori-pislya-viynitstvk-napratsyuvava-zakonodavchi-propozitsii>

shhodo-provedennya-vivoriv-u-povoienniiperiod.html.

2. Postanova Tsentral'noyi vyborchoyi komisiyi vid 27 veresnia 2022 roku № 102 «Pro propozyzii shodo vdoskonalennia zakonodavstva Ukrainy, spriamovani na zabezpechennia pidgotovry ta provedennia vyboriv pislia pryypynennia chy skasuvannia voyennogo stanu v Ukraini». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-22#Text>.

3. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhy m voyennogo stanu» vid 12 travnia 2015 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

4. Vyborchii kodeks Ukrainy 19 grudnia 2019 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

Yevstihnieiev A.S.

**MAIN DIRECTIONS OF IMPROVEMENT
OF ELECTORAL LEGISLATION AIMED AT
THE CONDUCT OF POST-WAR ELECTIONS:
POSITION OF THE CEC**

The article is devoted to the analysis of individual proposals of the Central Election Commission (hereinafter - the CEC) regarding the improvement of the electoral legislation of

Ukraine, aimed at ensuring the preparation and holding of elections after the termination or abolition of martial law in Ukraine.

The circumstances justifying the need for such proposals have been investigated. The list of elections, the election processes of which were stopped or did not start due to the full-scale armed aggression of russia against Ukraine, which caused the introduction of martial law in our country, is highlighted.

The main of the mentioned proposals are highlighted, their content is given, and the author's evaluation is carried out on the subject of expediency and motivation. In particular, we are talking about proposals: to ensure the availability of voting for Ukrainians abroad and in places of compact residence of internally displaced persons; regarding the prohibition of nomination of candidates and replacement of candidates from prohibited political parties; regarding the expansion of exceptional cases that will not be considered a violation of the residency requirement for candidates in national elections.

Keywords: improvement of electoral legislation, post-war elections, elections after the end or cancellation of martial law, the Central Election Commission.