

УДК: 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.4.28>

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Юрах В.М.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри державно-правових дисциплін
та публічного управління*

*Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-1705-389X
e-mail: yuraxandko@gmail.com*

Цехмістер Є.В.,

*аспірант
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0009-0002-6149-7658
e-mail: eugenetsehmister@gmail.com*

Юрах В.М., Цехмістер Є.В. Особливості функціонування виборчої системи України в умовах воєнного стану.

Спроможність функціонування виборчої системи нашої держави – це конституційна гарантія реалізації державного суверенітету України на всіх етапах її розвитку. В сучасних умовах, коли наявною є екзистенційна загроза незалежності, територіальній цілісності та конституційному ладу країни, проведення виборів вдається одним із можливих варіантів зміни ситуації, при тому як внутрішньої так і зовнішньої. Відповідно, дослідження особливостей функціонування виборчої системи в цілому, та стану її невід’ємних складових в сучасних воєнних реаліях дає можливість проаналізувати та оцінити перспективи проведення виборів в державі в найближчій перспективі. Проведення парламентських виборів в державі дасть можливість сформувати Уряд національної єдності, консолідувати всі політичні сили на досягнення єдиної важливої на сьогодні мети – перемоги у війні, або, принаймні - досягнення миру на «сильних» для держави позиціях. Проведення виборів в країні, на думку багатьох міжнародних експертів, і перш за все – найвідчайдушніших партнерів України на міжнародному рівні, – може змінити негативну парадигму ставлення до перспектив держави у всіх її починаннях, як то євроінтеграція та наближення до членства у НАТО. Проведене дослідження направлене на формування висновків щодо наявних проблем та недоліків всіх механізмів виборчої системи та запропонувати шляхи їх вирішення та врегулювання. Будучи центральним елементом публічного права, структурні складові якого обумовлюють особливості функціонування влади в Україні державного та самоврядного рівня, базуючись на політичній основі, виборча система концентрує ланцюги взаємодії, що направлені на створення найвищих інституцій влади. При цьому, ґрунтується на базових принципах народного суверенітету, що за допомогою демократичних начал, створює умови участі громадян у народовладді. Констатується, що в Україні виборча система перебуває у скрутному стані, адже переважна більшість її інструментів не дієві, реалізація більшості принципів виборчого права під загрозою. Запропонована авторська позиція щодо вирішення найнагальніших проблем функціонування виборчої системи України в умовах воєнного стану.

Ключові слова: Виборча система, політичні партії, виборці, комісії.

Yurakh V.M., Tsehmister Y.V. Peculiarities of the functioning of the electoral system of Ukraine under martial law.

The ability of our country’s electoral system to function is a constitutional guarantee of the exercise of Ukraine’s state sovereignty at all stages of its development. In today’s conditions, when there is an

existential threat to the country's independence, territorial integrity and constitutional order, holding elections is one of the possible options for changing the situation, both internally and externally. Accordingly, the study of the peculiarities of the functioning of the electoral system as a whole and the state of its integral components in the current military realities makes it possible to analyse and assess the prospects for holding elections in the country in the near future.

Holding parliamentary elections in the country will make it possible to form a Government of National Unity, to consolidate all political forces to achieve the only important goal today - to win the war, or at least to achieve peace from a 'strong' position for the state. The holding of elections in the country, in the opinion of many international experts, and above all of Ukraine's most desperate partners at the international level, can change the negative paradigm of attitudes towards the country's prospects in all its endeavours, such as European integration and approximation to NATO membership. This study aims to draw conclusions about the existing problems and shortcomings of all mechanisms of the electoral system and to propose ways to address and resolve them. As a central element of public law, the structural components of which determine the specifics of the functioning of power in Ukraine at the state and self-government levels, based on a political basis, the electoral system concentrates chains of interaction aimed at creating the highest institutions of power. At the same time, it is based on the basic principles of people's sovereignty, which, through democratic principles, creates conditions for citizens' participation in democracy. It is stated that the electoral system in Ukraine is in a difficult state, since the vast majority of its instruments are ineffective, and the implementation of most of the principles of electoral law is under threat. The author offers her own position on solving the most pressing problems of the functioning of the electoral system of Ukraine under martial law.

Key words: electoral system, political parties, voters, commissions.

Постановка проблеми. Періодичність проведення виборів, напевно, покликана у першу чергу, для здійснення загальнодержавного аудиту стану суспільних відносин. Участь у процесі виборів через встановлений Конституцією України та Виборчим кодексом України строк приймають всі суб'єкти виборчого права. У першу чергу, це можливість громадян – виборців висловити свою думку через голосування щодо тієї чи іншої політичної сили – суб'єкта виборчого процесу, кандидата в Президенти України чи на посаду міського, селищного чи сільського голови, де допустимим є самовисування.

Введення правового режиму воєнного стану 24 лютого 2022 року, обумовленого повномасштабним вторгненням РФ в Україну вводить особливий правовий режим функціонування виборчої системи. Проблема функціонування виборчих органів найвищої державної влади завжди було «гарячим» суспільним питанням, та генерувало революційні настрої у суспільстві. Усвідомлюючи наявні обмеження та заборони щодо проведення виборів в державі під час війни, констатуємо, що питання проведення виборів та формування нових органів державної влади викликає жваву політичну дискусію. Не вдаючись у політичний диспут та обговорення, а концентруючи увагу на правових аспектах, варто констатувати, що правовий режим функціонування виборчої системи перебуває, так би мовити у патовому становищі. Після низки системних збоїв у роботі механізмів державної влади ми приєднуємося до думки, що в Україні треба готуватися до виборів та виводити виборчу систему із тупикового становища, впроваджувати заходи щодо підготовки окремих її елементів до функціонування.

Мета дослідження – провести правовий аналіз елементів виборчої системи та запропонувати шляхи вирішення проблем її правового режиму в умовах воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Заявлена проблематика наразі недостатньо розроблена, про що свідчить мізерне висвітлення у науковій періодиці. В джерелах наявні наукові доробки щодо виборів, здійснені до 2022 року. Після початку повномасштабної війни наукових публікацій бракує. Досліджуються особливості проведення повоєнних виборів (професор М.В. Афанасьєва). Цікавою вдається спроба аналізу доцільності проведення виборів, здійснену професором Р.Ф. Гринюк та доцентом О.І. Гуцуляк. Зауважимо, що більшість дискусій наразі проходить в електронних виданнях та на площадках, організованих масмедіа.

Виклад основного матеріалу. Виборче законодавство остаточно сформоване як комплексна галузь прийняттям Виборчого кодексу України у 2019 році. Конституційно-адміністративний симбіоз правових норм визначав порядок функціонування виборчої системи та встановлював особливості здійснення різних видів виборів: від Президентських до місцевих. 24 лютого 2022 року

з початком війни впроваджено правовий режим воєнного стану, що вводить особливості функціонування всіх правових механізмів в державі, у т.ч. і виборчих.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в умовах воєнного стану забороняються, окрім іншого, проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів [1]. Відповідно до ч. 4 ст. 83 Конституції України встановлено обмеження щодо проведення виборів саме до Верховної Ради України [2]. У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану. Слушною вдається думка А.Г. Нікітченка, який адресує питання точності та коректності законодавчої техніки, використаної при формулюванні згаданої норми Конституції України, та апелює до Конституційного суду України щодо необхідності відповідного тлумачення положень статті 83 Конституції України [3, с. 26].

В контексті зазначеного, звернемо увагу на особливості припинення повноважень народних депутатів України. За інформацією, розміщеною на сайті Верховної Ради України за період повноважень чинної каденції припинено повноваження 52 народних депутатів (станом на написання цієї статті). Серед них і найодіозніші постаті, імена яких знає весь світ. Не конкретизуючи персоналії, лише звернемо увагу, що підставами припинення їх повноважень переважно є заяви про складання повноважень, і за рідким виключенням п. 4 ч. 2 ст. 81 Конституції України (припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України). Тобто, чинні положення Конституції України та Закону України «Про статус народного депутата України» [4] не містять ефективних механізмів реагування на зраду народних депутатів України та вчинення ними інших резонансних злочинів у суспільстві. Виходячи із зазначеного актуальним є внесення змін, якщо не до Конституції України, то до Закону України «Про статус народного депутата України», де в положення статті 4 пропонується внести зміни щодо особливостей припинення повноважень народного депутата в умовах воєнного стану.

В питаннях забезпечення функціонування виборчої системи, підтримання її в функціональному стані важливе значення та роль відведено Центральній виборчій комісії. Відповідно до частини 1 статті 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» Центральна виборча комісія (далі - Комісія) є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України [5]. Відзначимо, що положення вказаного Закону не містять особливостей діяльності Комісії в умовах правового режиму воєнного стану. Згадуючи попередні конституційні норми в частині особливостей виборів в умовах воєнного стану, така прогалина є недопустимою. На нашу думку, саме Комісія є тим консолідованим конституційним органом який з урахуванням політичного представництва має ознаки демократичного органу, в якому пропорційно представлені всі політичні партії, що входять до парламенту. На нашу думку, Верховна Рада України, з урахуванням тих реалій, в яких перебуває українське суспільство повинна вийти з законодавчою ініціативою щодо визначення повноважень Комісії в умовах воєнного стану та забезпечити її організаційно-фінансові можливості для підготовки виборів. В контексті проведених виборів Президента США та перемоги Дональда Трампа, озвучених, хоча і не конкретних, але задекларованих планів щодо припинення війни в Україні на поки що не зрозумілих умовах, питання виборів всіх найвищих інституцій влади в Україні проходить чи не основним гаслом якщо не самого 47 Президента США, так найближчих його соратників та членів команди, які гіпотетично у січні можуть обійняти найвищі політичні посади в США. Подібне бачення вирішення політичної кризи, повернення довіри партнерів до інститутів влади, які останнім часом зганьбили та спалювали авторитет низки державних інституцій (корупційні скандали в органах ТЦК та СП, МСЕК, прокурорський інвалідгейт, нардепи-втікачі, корупція в оборонних закупівлях, тощо) є доволі об'єктивним та логічним і послідовним, і не позбавлений раціоналізму.

Отже, на нашу думку забезпечення функціонування виборчої системи питання сьогодення. Посилання на положення частини 2 статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного ста-

ну» в частині строків призначення можуть мати катастрофічні наслідки. Враховуючи те, що війна затягнулася вже майже на 3 роки, доведеться оголошувати та проводити всі вибори одночасно.

В цьому контексті, слушно виглядає позиція науковців Р.Ф. Гринюка та О.І. Гудуляк, які у своїй роботі наголошують, якщо йтиметься про затяжну війну на десятиріччя (про що думати звісно не хочеться, але задля об'єктивного висвітлення і правильного сприйняття нашої позиції), то безпосередні форми демократії доведеться «реанімувати» до фактичного завершення війни (воєнного стану). А тому, починати готувати нормативну та технічну базу для цього треба заздалегідь... [6, с. 4]. Подібні висновки наводять і інші науковці, що роблять аналіз стану та перспектив виборів в Україні в сучасних реаліях [7].

Варто вказати, що Комісія здійснюючи свої повноваження прийняла Постанову ЦВК № 102 «Про пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні» [8]. Відповідно до вказаної Постанови Комісія пропонує вирішення тих проблемних питань, про які вже йшла мова у даній статті. Усвідомлюючи складність забезпечення дієвості виборчого механізму, Комісія вносить пропозиції щодо функціонування тих проблемних елементів механізму виборчої системи, з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану та безпосередніх військових реалій, які не могли бути передбачені у Законі України № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [1].

На окрему увагу заслуговує Проект Закону України «Про особливості забезпечення організації та проведення загальнодержавних виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні», запропонований Комісією, прийняття якого має за мету уникнення негативних наслідків збройної агресії РФ та забезпечення реалізації виборчих прав громадян України на загальнодержавних виборах після припинення чи скасування воєнного стану в Україні [8]. В наведеному проекті Закону Комісія не може відійти від положень, в частині заборони проведення виборів в умовах воєнного стану, адже відповідно до статті 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» є державним органом, який діє на підставі Конституції України.

Аналізуючи наукову літературу робимо висновок, що реального критичного аналізу запропонованого Комісією механізму підготовки до повоєнних виборів не здійснювалося. Питання активно обговорюється переважно на публічних медіа площадках. Державні інституції фактично не відреагували на запропонований алгоритм мінімізації ризиків та проблем функціонування критичних елементів системи виборчого процесу. Позиції політичних партій та фракцій, представлених в парламенті також не озвучені, що пояснюємо не бажанням провідних політичних сил змінювати ситуацію.

У той же час, актуальність окресленої проблематики значна. На підтвердження вказаної тези, згадаємо цінне для нашої проблеми дослідження, здійснене професором М.В. Афанас'євою [7]. Досліджуючи перспективи повоєнних виборів авторка ретельно аналізує реальний стан елементів виборчої системи, як то: виборці, суб'єкти виборчого процесу, виборчі комісії всіх рівнів, виборчі округи та дільниці, виборчий процес у всьому його поліінституціональності. І абсолютно поділяємо позицію авторки, що виборчий процес це питання системне, та потребує належного часу, політичного підходу, у т.ч. в питаннях фінансування, строків, тощо.

Кожен із елементів виборчої системи вдається доволі проблемним, і на формування повноцінного правового режиму їх функціонування потрібно реалізувати низку умов: відповідна політична воля найвищих інституцій влади (парламенту, Президента, Кабінету Міністрів України); системні зміни у підходах, як то нормативно-правового регулювання, фінансування, організаційного та кадрового забезпечення.

Запропонованим Проектом Закону України «Про особливості забезпечення організації та проведення загальнодержавних виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні» передбачено особливості утворення та використання виборчих дільниць; особливості складання списків виборців для додаткових та додаткових закордонних виборчих дільниць; тимчасова зміна місця голосування без зміни виборчої адреси виборця; особливості використання документів, що підтверджують особу та громадянство України, під час голосування [8].

Доцент І. Юркевич слушно вказує, що «пропозиції ЦВК щодо вдосконалення виборчого законодавства та пов'язаних питань є ґрунтовними, заслуговують на увагу та схвалення... Невирішеними є питання про накладення виборчих процесів загальнонаціональних виборів, які не відбулись у зв'язку із введенням воєнного чи надзвичайного станів, роль Конституційного Суду

України у виборчому процесі, колізійність Виборчого кодексу України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» у нормі щодо призначення чергових виборів, які не відбулись у зв'язку із введенням воєнного стану» [9].

Варто вказати, що вказана законопроектна ініціатива Комісії не знайшла своєї підтримки у народних обранців та в Офісі Президента України, адже вказаний законопроект не був внесений на розгляд в парламент.

Отже, не врегульованим залишається питання статусу виборця та проблеми здійснення ними волевиявлення, організація виборів для громадян, вимушених залишити місце проживання через війну, як то внутрішньо переміщених осіб, так і тих громадян, що виїхали за кордон, рятуючись від війни, питання функціонування виборчих комісій, всіх рівнів, особливо рівня дільничних статус кандидатів, роль та участь політичних партій у підготовці та проведенні виборів, фінансування виборчої кампанії, залучення до роботи спостерігачів.

Особливого наукового аналізу потребує можливість діяльності дільничних виборчих комісій (далі – ДВК), про проблеми формування та реалізації повноважень наукова полеміка ведеться вже давно [10], адже про якість та ефективність діяльності ДВК маємо доволі розгорнуту практику та значну кількість конфліктів, адже ДВК під час виборчого процесу покладено широкий спектр завдань та функцій.

У той же час, в суспільстві активно обговорюється та актуалізується питання виборів, можливість впровадження сучасних інформаційних технологій та досягнень в Є-урядуванні, у сфері надання публічних адміністративних послуг, які дають об'єктивні сподівання на можливість використання платформи «ДІЯ» та інших застосунків для підготовки та проведення виборів із уникненням тих ризиків, з якими пов'язують електронне голосування. Підготовка та пілотна апробація вказаних платформ дадуть можливість вирішити ті системні, здавалося, не вирішувані проблеми проведення виборів на окупованих територіях, в зоні бойових дій та за кордоном, а також голосування тих, хто здійснює захист та оборону нашої держави на передовій. На наше переконання, використання цих платформ вже зараз дозволить отримати об'єктивну інформацію щодо виборців, та зрушити з «мертвої точки» питання державного реєстру виборців.

Так, варто погодитися, що ризиків при організації та проведенні електронних виборів вистачає. У той же час, з метою мінімізації вказаних ризиків можна і потрібно здійснити пробні (пілотні) вибори, скажімо в тих одномандатних округах, де вибули народні депутати, або депутати місцевих рад або голови. Адже, проведення виборів шляхом електронного голосування, або голосування поштовими засобами зв'язку дасть можливість мінімізувати ризики повітряних атак, мінімізує проблеми діяльності виборчих комісій, вирішує питання голосування тих, хто виконує бойові завдання чи чергування, максимально мінімізує витрати на організацію та проведення виборів, а також встановлення результатів голосування. Для реалізації вказаної виборчої платформи варто прийняти законодавчі положення щодо особливості забезпечення організації та проведення загальнодержавних виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні, де закласти механізми підготовки до виборів негайно, адже зволікання із цим питанням, на нашу думку, генерує набагато більше ризиків екзистенційного характеру.

Висновки. Таким чином, констатуємо, що реальних перспектив для проведення виборів в Україні за умови припинення правового режиму воєнного стану на сьогодні немає, не говорячи про ризики ескалації конфлікту та поглиблення фронту у глиб країни.

Для виборчої системи залишаються невирішеними ряд ключових питань функціонування виборчої системи. Відсутність політичного процесу щодо виборів Президента України та виборів народних депутатів України, принаймні в частині здійснення підготовчих дій, які б давали сподівання на швидкість перезавантаження владних інституцій та формування Уряду національної єдності, вказує на відтермінування виборів. Гіпотетично, можемо мати ситуацію, що в Україні настане момент, коли потрібно буде проводити вибори Президента, народних депутатів та депутатів місцевих рад та міських, селищних, сільських голів, що обумовить надмірне навантаження на виборчу систему.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII від 12.05.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28, ст. 250.

2. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30, ст. 141.
3. Нітченко А.Г. Проблемні питання виборів в Україні в умовах воєнного стану. *Право та державне управління*. 2004. № 1, с. 23–30.
4. Про статус народного депутата: Закон України № 2790-ХІІ від 17.11.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3, ст. 17.
5. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-ІV *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 36, ст. 448.
6. Гринюк Р.Ф., Гуцуляк О.І. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія право*. 2023. Випуск 80: Частина 1, с. 113–123.
7. Афанасьєва М.В. Повоєнні вибори в Україні: ключові питання та майбутні виклики. Трансформація правових систем в умовах збройних конфліктів: матер. круглого столу (м. Одеса, 10 лютого, 2023 р.) Одеса: НУ «ОЮА», 2023. С. 71–77.
8. Про пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні: Постанова ЦВК від 27 вересня 2022 року № 102. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-22#text>.
9. Юркевич І., Романів А. Чергові повоєнні парламентські та президентські вибори в Україні: організаційні питання та виклики для демократії// *Український часопис конституційного права. Часопис*. 1/2023, с. 24–35.
10. Юрах В.М. Щодо потреби перегляду мінімальних вимог до професійних рис у членів виборчих комісій. *Держава і право: збірник наукових праць. юридичні і політичні науки*. Випуск 61. Київ: ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2013, с. 95–100.