



УДК 342.8

DOI <https://doi.org/10.32703/2663-6352/2023-2-14-42-47>

ORCID ID 0000-0002-1530-4141

Заяць Наталія Володимирівна,
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та
адміністративного права
юридичного факультету

Інституту управління, технологій та права
Державного університету інфраструктури та
технологій
м. Київ, Україна

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ ЯК УМОВИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОСТІ ВЛАДИ

Анотація. Статтю присвячено одній з найбільш чутливих проблем сьогодні в Україні, а саме, проведення виборів під час воєнного стану для підтвердження демократичних традицій, забезпечення прав і свобод людини та виконання міжнародних зобов'язань України. Право на вільні вибори гарантовано ст.2 Протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод «високі договірні сторони зобов'язуються проводити вибори з розумною періодичністю таємним голосуванням на умовах, які забезпечують народу вільне волевиявлення своєї думки під час вибору законодавчої влади». З усіх демократичних гарантій проти зловживань політичною владою цей документ є основоположним.

Ключові слова: воєнна агресія Російської Федерації проти України, воєнний стан, вибори, національна безпека, права людини.

Annotation: The article is devoted to one of the most sensitive problems in Ukraine today, namely, holding elections during martial law to confirm democratic traditions, ensure human rights and freedoms, and fulfill Ukraine's international obligations. The right to free elections is guaranteed by Article 2 of the Protocol to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: "the high contracting parties undertake to hold elections with reasonable periodicity by secret ballot under conditions that ensure the people's free expression of their opinion during the election of the legislative power". Among all existing democratic guarantees against the abuse of political power, this document is fundamental.

The author have analysed the objective circumstances that substantially influence on a situation with possibility to organize and conduct elections in the conditions of martial law, in order to set forth own vision on the prospects of acceptance of this decision. According to the author, there is a few serious challenges, such as: the impossibility of holding elections because of the norms of the Constitution of Ukraine; inability to really provide security against the terrorist threat during the organization and holding election; inability to provide impartial and basic information about the election and carry out extensive outreach on the basis of the rule of law; temporary restriction of political and civil rights and freedoms in connection with martial law makes peaceful assembly impossible, restricts freedom of movement and freedom of speech; problematic issues of implementation of electoral rights of persons who left abroad or were temporarily displaced; voting of military personnel who are in places of hostilities to organize practically impossible.

Reality in Ukraine is forever different and therefore it takes time to develop new tools of interaction of state and society.

Keywords: *military aggression of the Russian Federation against Ukraine, martial law, elections, national security, human rights.*

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні, у зв'язку із необхідністю забезпечення демократичності виборчого процесу у форс-мажорних обставинах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України, можливість проведення виборів до закінчення війни широко обговорюється та об'єктивно вже існує через невідповідність реаліям нинішнього складу парламенту, через його нездатність поважати права людини та демократичні принципи та процедури у своїй діяльності, на додачу до спроб Росії окупувати частину території України. На думку засновника Української Гельсінської спілки з прав людини, директора Харківської правозахисної групи Євгена Захарова склад нинішнього парламенту не відповідає реаліям, які є в країні, що веде війну. «Частина партій, які мали свої фракції, взагалі заборонені. Депутатів значно менше, ніж мало б бути, ще ніколи український парламент не був таким малочисельним. Та й взагалі владу необхідно регулярно змінювати» [1]. Наслідком діяльності сучасного українського парламенту є результати, яких майже ніхто не хотів передбачати, в дійсності виявилось, що процедура, яку ми обрали для втілення в життя волі народу надто далека від того, щоб називати себе волею хоча б частини населення. Необхідність створення організованої більшості для підтримки інтересів окремих груп переросло у нове джерело свавілля та призвело до результатів, несумісних з моральними принципами самої більшості, тому можна сміливо констатувати що «масовий попит на популізм» останніх років поставив під загрозу право українського народу на самовизначення, самоідентифікацію та державотворення в цілому. Від 24 лютого 2022 року за шість місяців війни поряд із порушенням Конституції, до 67% законів (тобто дві третини) приймалися з порушенням процедур розгляду, здебільшого це були порушення строків та відсутність потрібних висновків експертно-аналітичних підрозділів ВРУ до законопроектів. Необмежена влада робить для парламенту неможливим здійснення самих принципів, що лежать в його основі, адже за цією системою більшість, лише задля того, щоб залишатись більшістю повинна робити все можливе на користь груп зі специфічними інтересами, купуючи їх підтримку та надаючи їм окремі привілеї.

Іншою об'єктивною передумовою що впливає на актуальність проведення виборів стали непоодинокі випадки загибелі та зникнення безвісті депутатів, мерів міст та сільських голів, при цьому деякі очільники стали колабораціоністами.

Метою статті є проведення аналізу об'єктивних обставин, які суттєво впливають на ситуацію з можливістю організувати та провести вибори в умовах воєнного стану, сформулювати власне бачення на перспективи прийняття цього рішення.

Виклад основного матеріалу. Проведення виборів під час повномасштабної війни може створити величезні ризики для безпеки і навряд чи вони будуть демократичними та конкурентними, крім того, ймовірно що вони можуть спричинити розкол у суспільстві, який може поставити під загрозу військові зусилля України, адже вибори це завжди про відмінності. Європейський Суд з прав людини надає широкі рамки повноважень державі через прецеденту судову практику для врегулювання питань, що пов'язані із виборчим законодавством, наголошуючи на «широких повноваженнях, якими користуються держави щодо оцінки виборчого законодавства у світлі політичних процесів із врахуванням історичного та

політичного контексту країни» [2]. Керівництво кожної країни має право вирішувати відповідно до свого законодавства, чи проводити вибори в умовах воєнного стану.

Головна перешкода для проведення виборів це частина 4 статті 83 Конституції України, яка робить неможливим проведення виборів народних депутатів в умовах воєнного стану (повноваження парламенту країни мають бути подовжені до першого засідання нової ради, обраної після скасування воєнного стану). «Не варто ухвалювати політичні рішення, ігноруючи Конституцію та норми права» [1], оскільки тенденція звернення за роз'ясненнями до Конституційного Суду України може спрацювати проти держави та тих, хто це зробив. Наразі слід зауважити, що жоден із суб'єктів подання не звертався за роз'ясненнями до Конституційного Суду України. проте, не виключено, що такі подання можуть з'явитись у разі затяжного характеру війни ближче до встановленої Конституцією дати виборів. Для того щоб вибори не просто відбулися, а стали продовженням демократичного розвитку нашої держави виборчий процес має бути законним, прозорим та неупередженим, а законодавча база для проведення виборів має бути зрозуміла та однозначна, докладна (не надмірно ускладнена) та унормована, це потрібно для того, щоб виборці та зацікавлені сторони краще розуміли виборчу систему та формували довіру до самого процесу [2, 28].

Нажаль законодавство України як і свідомість політичних еліт значно відстає від тих змін, що відбуваються в реальності. Виборчий закон дуже далекий від того, яким би мав бути, аби відповісти на сьогодишню ситуацію. Саме тому на початку 2023 року активізувалась робота над проектами змін до виборчого законодавства в експертному середовищі, пов'язаному з неурядовими організаціями, оскільки є нагальна потреба в регулюванні окремих питань забезпечення виборчих прав вимушених переселенців, зокрема і за кордоном. При цьому самі результати виборів повинні не тільки відповідати реальному волевиявленню, але й також заслуговувати на довіру та забезпечувати легітимність влади, зокрема і міжнародну, тому будь-які зміни до законодавства, спрямовані на те, щоб зробити вибори під час війни формально «законними», будуть суперечити духу Конституції та міжнародним стандартам. Варто пам'ятати досвід Хорватії, де у 1991-1995 рр. тривав збройний конфлікт, прямі вибори парламенту та президента були проведені у серпні 1992 року, у період зниження інтенсивності бойових дій, однак світове співтовариство зазначені вибори розкритикувало і визнало недемократичними. Загалом більшість країн ЄС не мали нагоди скористатись правовим режимом воєнного стану, оскільки після Другої світової війни на їхніх територіях бойові дії були відсутні [3].

По-друге, питання незахищеності залишається вкрай актуальним, оскільки приблизно 20 % території нашої країни окуповані або є місцем бойових дій, ще десь 20% перебуває в зоні безпосередньої досяжності артилерійських установок, а ракети та безпілотними запускаються по всій країні, це створить безпрецедентні та не виправдані ризики [4]. Неможливо реально оцінити рівень належної безпеки та терористичної загрози під час організації та проведення виборів, особливо це стосується районів наближених до бойових дій, оскільки загроза застосування ракет з боку Росії може позбавити можливості продовжувати вибори. Тому вибори як демократична процедура є можливі тільки за умов гарантування безпеки всім учасникам виборчого процесу, для цього потрібно врахувати низку чинників, а саме: по-перше, це забезпечення національної безпеки, оскільки організація та проведення виборів є за своєю сутністю питанням національної безпеки, втручання у вибори на будь-якому етапі їх проведення не тільки може змінити волевиявлення громадян, а також негативно вплинути на довіру до цього інституту та підірвати основи державного суверенітету в цілому (включає в

себе обмеження щодо оголошення виборів відповідно до норм національного права; обмеження активного та пасивного виборчого права; заборона діяльності окремих політичних партій, відповідно до внесених змін у травні 2022 року до Закону України «Про політичні партії в Україні», що передбачають визначений механізм застосування таких обмежень). По-друге, забезпечення фізичної безпеки повинно стати передумовою для початку виборчого процесу включно із припиненням військових дій; поверненням територій; припиненням нелегального обігу зброї; забезпеченням належного стану будівель та приміщень, які будуть використовуватись для проведення виборів та голосування; виключенням загрози життю та здоров'ю учасників виборчого процесу тощо). Забезпечення фізичної безпеки дозволяє звернути увагу на низку свобод, які повинні бути дотримані в процесі проведення виборів, а саме: свобода участі у виборах, вільне волевиявлення (заборона будь якого впливу як на формування вільної волі так і на її втілення). По-третє, забезпечення інформаційної безпеки. З огляду на масштаби впливу маніпуляцій та пропаганди, які застосовує країна агресор у гібридній війні проти України, мова йде про можливі втручання у виборчий процес, що включає як дезінформацію так і поширення проросійських наративів. Цей процес буде тривати і надалі, тому вкрай необхідно посилити засоби протидії інформаційному впливу та забезпечити безпечне використання сучасних медійних технологій [5].

Незахищеність актуалізується також і питанням доступу на непідконтрольні уряду території політичним акторам та українським медіа. За таких умов мова не може йти ні про політичний плюралізм ні про забезпечення політичних прав та свобод відповідно до стандартів ОБСЄ. Важливим на законодавчому рівні є визначення чітких критеріїв та механізмів встановлення неможливості призначення та проведення виборів на окремих територіях та виборчих дільницях. Конкретні пропозиції та напрацювання стосуються строків призначення виборів на територіях України, які були тимчасово окуповані. На тимчасово окупованих територіях України окупаційна влада запровадила отримання громадянства Російської Федерації, цей процес здебільшого охопив автономну республіку Крим та Донецьку і Луганську область, які знаходяться під окупацією з 2014 року, тут питання отримання громадянства держави агресора на добровільних засадах є підставою для втрати громадянства України та вилучення з Державного реєстру виборців, що відповідно стає на заваді проведення загальнонаціональних виборів на цих територіях. Після звільнення і до призначення виборів на цих територіях повинен відбутися процес їхньої реінтеграції та створені умови для вільного формування та вираження волі виборців.

По-третє, навіть за умови проведення виборів в умовах воєнного стану вони будуть «неповноцінні апріорі» мова йде перш за все через неможливість надання неупередженої та базової інформації про вибори, яка має сприяти утвердженню принципів верховенства права та не повинна бути дискримінаційною зокрема щодо принципів загального, рівного, таємного голосування, права на ефективні засоби захисту, організації процесу реєстрації, формування списків партій і кандидатів на виборах, про власне процес голосування, а також більш широкій громадській роз'яснювальній роботі. Відповідно до звіту Freedom House «Свобода у світі за 2020 рік» мова йде про відсутність політичного плюралізму чи участі, відсутність права на організацію в політичних партій чи конкурентних політичних угрупованнях, а також відсутність реальної можливості отримати підтримку чи владу через вибори на непідконтрольній уряду території.

Важливо також звернутись до стандартів Організації з безпеки і співробітництва в Європі щодо проведення виборів, за якими держава повинна гарантувати загальні умови для

здійснення демократичного виборчого процесу, що включає в себе широке відновлення обмежених основоположних прав, таких як повага до свободи вираження думок та преси, свободи зібрань і об'єднань з політичних міркувань, свободи на пересування всередині країни і право громадян на повернення до своєї країни у будь-який час.

Крім цього тимчасове обмеження політичних прав та свобод у зв'язку з дією воєнного стану на території України практично унеможлиблює мирні зібрання, обмежено свободу пересування громадян та свободу слова, адже більшість аудіовізуальних засобів масової інформації працюють у режимі Єдиного інформаційного марафону [3]. Щодо даної тези необхідно уточнити, що передумовою надання плюралістичної та справедливої інформації щодо виборів є можливість вільної та безперешкодної роботи засобів масової інформації. Свобода вираження поглядів є однією з основоположних свобод будь-якого демократичного суспільства і повинна надаватись ЗМІ, включаючи електронні ЗМІ, та їхнім представникам, що передбачає вільний, недискримінаційний та загальний доступ до інформації щодо виборчого процесу, і, в свою чергу, виборцям повинні гарантувати право на отримання інформації зі ЗМІ.

По-четверте, потрібно зважати, що відповідно до даних опитування, що проведено соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 27 вересня 2023 року в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся» - 64 % українців негативно ставляться до ідеї проведення загальнонаціональних виборів в Україні до завершення війни [6]. Це пов'язано з проблемними питаннями реалізації виборчих прав цілої низки громадян України включаючи як тимчасово переміщених осіб, так і осіб, які виїхали за кордон. Мова йде про принцип загального виборчого права, який вимагає, щоб процес було організовано у якомога більш відкритий спосіб для забезпечення права голосу щонайбільшій кількості людей. Навіть якщо можливо організувати голосування для громадян України, які виїхали за кордон, наприклад, голосування на спеціальних виборчих дільницях, в посольствах країни або поштою (поштове голосування використовувалось в країнах колишньої Югославії після Балканських воєн у 1990х роках) ми повинні враховувати, що в Європі та інших країнах перебувають від 4,3 до 5,4 мільйона українських біженців а в Росії 1,3 мільйон, тому голосування поштою, досвіду якого Україна не має не може стати варіантом вирішення питання для всіх цих громадян, тим паче через наявні непоодинокі випадки голосування поштою, яке призводило до звинувачень у фальсифікації виборів та до зниження довіри до виборів в цілому.

Голосування військовослужбовців, котрі перебувають безпосередньо у місцях бойових дій «організувати практично неможливо», (мова може йти про можливість реєстрації на виборчих дільницях які є найближчими до місця служби, або військовослужбовці можуть проголосувати за місцем своєї дислокації. Проте їхні керівники не повинні залякувати або примушувати військовослужбовців робити певний вибір) але на окупованих територіях це зробити абсолютно неможливо» [1]. Тут необхідно враховувати досвід спостереження за виборами ОБСЄ щодо президентських виборів в Азербайджані у 2013 році, в якому Місія спостереження зауважила що «державні органи влади зобов'язані вжити додаткових заходів для забезпечення того, щоб передвиборча кампанія проходила в атмосфері вільній від залякування і страху помсти. Державні органи влади...не повинні примушувати працівників державного сектора, активістів та інших осіб відвідувати передвиборчі заходи кандидатів, які займають посаду на момент проведення передвиборчої кампанії, а також перешкоджати проведенню передвиборчих заходів опозиції» [2, 58].

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, варто пам'ятати що Україна вже ніколи не буде такою як до війни, реальність сьогодні є іншою, а тому потрібен певний час, щоб напрацювати нові інструменти взаємодії держави та суспільства не змінивши при цьому основоположних ліберальних цінностей, що лежать в основі ефективного управління та виживання суспільного організму.

Необхідно зазначити, що перш ніж приймати рішення щодо організації та проведення виборів потрібно перш за все виробити чітке розуміння, що цей крок стане найбільш прийнятним рішенням наявної проблеми, що потребуватиме цілеспрямованих зусиль органів влади та громадянського суспільства, також і в суспільстві має бути сформовано належний рівень довіри виборців як до самої виборчої процедури так і до її результатів. Якщо Конституція України забороняє вибори в умовах воєнного стану, то цього робити не можна, навіть якщо на користь проведення виборів є багато аргументів. Неможливо оголосити, організувати та провести вільні та демократичні вибори відповідно до міжнародних стандартів доти, доки не будуть знайдені відповідні законодавчі рішення що дозволять вирішити низку актуальних питань, які були окреслені вище. Процедурні гарантії, в свою чергу, передбачають визначення меж виборчих округів, склад виборчих комісій, організацію виборів неупередженим органом, спостереження за виборами, ефективну систему оскарження, організацію та роботу виборчих дільниць, фінансування кампаній та сторін.

Література:

1. Проводити вибори в Україні, ігноруючи Конституцію, не можна 11.09.2023 Вікторія Власенко Правова держава Україна / DW <https://www.dw.com>
2. Використання міжнародних виборчих стандартів Посібник Ради Європи для громадських організацій Рада Європи, 2017 рік Council of Europe <https://rm.coe.int/using-international-election-standarts>
3. Можливість проведення загальнонаціональних виборів в умовах воєнного стану Гліб Макаров 11.09. 2023 Національний інституту стратегічних досліджень НІСД <http://niss.gov.ua>
4. Мережа захисту національних інтересів «АНТС» Громадські організації проти проведення виборів в Україні під час війни Заява від 18 вересня, 2023 року Transparency International Ukraine <https://ti-ukraine.org/news/gromadsky-organizatsiyi-proty-provedennya-vyborov-v>
5. Organization and holding of election in post-war Ukraine. Prerequisites and challenges Yurii Kliuchkovskiy, Volodymyr Venher Need Assessment Report Council of Europe July 2022 <https://rm.coe.int/en-organization-and-holding-of-elections>
6. Опитування: 64 % респондентів ставляться негативно до проведення виборів в Україні до завершення війни Інтерфакс-Україна <https://interfax.com.ua>