



Центр політико-правових
реформ



БІЛА КНИГА

підготовки та проведення повоєнних виборів

(ЧАСТИНА 1)

проєкт
станом на 22 січня 2024 року

Встановлення неможливості проведення виборів і референдумів

Вступ

Оскільки визначений Конституцією України термін повноважень Президента, Верховної Ради та органів місцевого самоврядування, скоріше за все, закінчиться ще під час війни з Російською Федерацією, закінчення дії режиму воєнного стану зумовить необхідність проведення загальнодержавних та місцевих виборів в загальнодержавному масштабі.

Ці вибори мають проводитись відповідно до міжнародних стандартів загальних, рівних, чесних і вільних виборів - лише за таких умов можна буде забезпечити їх суспільне сприйняття, довіру до виборчого процесу та, відповідно, забезпечити формування легітимних органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак провести вибори, які б відповідали демократичним стандартам, на всій території України навряд чи буде можливо навіть через декілька місяців після закінчення дії режиму воєнного стану. Це зумовлено низкою чинників.

По-перше, значна частина території України (Автономна Республіка Крим, окремі райони Донецької та Луганської областей) перебувають під російською окупацією ще з 2014 року. На цих територіях давно не функціонують українські органи влади, партії та медіа; певна частина громадян втратила українське громадянство і набула громадянство держави-агресора; частина мешканців цих територій активно залучена в колабораціоністську діяльність; відомості щодо виборців на цих територіях давно втратили актуальність. Таким чином, проведення виборів на цих територіях потребуватиме серйозної підготовчої роботи, яка навряд чи закінчиться навіть через рік після закінчення війни. Не менш складною стане підготовка до виборів і на тих територіях, які було деокуповано у 2022-2023 роках або які не були окуповані, однак знаходяться недалеко від кордону з державою-агресором або у прифронтових зонах. Деякі з них не мають ні, інфраструктури, ні виборців і в перспективі можуть бути взагалі зняті з обліку. Інші - стикаються з серйозними безпековими, інфраструктурним та іншими ризиками. Організація будь-яких повоєнних виборів на цих територіях стане можливою лише після усунення ризиків в такій мірі, яка дозволить провести вибори відповідно до демократичних стандартів.

Підсумовуючи, організація голосування на повоєнних виборах стане можливою не на всій території України - в окремих місцевостях вибори доведеться перенести на час, необхідний для усунення обставин, які виключали їх проведення. Однак для такого перенесення необхідно створити законодавчу основу, яка визначатиме перелік підстав для визнання неможливості організації голосування/проведення виборів, порядок їх документування, порядок ініціювання та прийняття рішень щодо непроведення виборів та процедури періодичного перегляду таких рішень.

Саме дослідженню пов'язаних з майбутнім перенесенням виборів на певних територіях і присвячено цей документ. Оскільки щодо процедури встановлення неможливості проведення виборів серед експертів та політиків існує ряд розбіжностей у поглядах, у цьому документі проаналізовано також переваги та недоліки різних варіантів прийняття рішень про встановлення такої неможливості.

1. Ключові виклики, пов'язані з встановленням неможливості проведення виборів

Питання про можливість перенесення виборів у зв'язку з встановленням факту неможливості їх організації та проведення піднімається в Україні не вперше.

8 серпня 2020 року Центральна виборча комісія (ЦВК) на підставі висновків Донецької та Луганської обласних військово-цивільних адміністрацій встановила неможливість проведення виборів у 10 територіальних громадах Донецької та 8 громадах Луганської області. Це рішення критикувалось експертами у сфері виборів та громадськими організаціями, оскільки ЦВК не мало повноважень та реальних можливостей перевіряти повноту та достовірність висновків відповідних військово-цивільних адміністрацій або не погоджуватись з такими висновками. 11 травня 2021 року Шостий апеляційний адміністративний суд не погодився з рішенням ЦВК про неможливість проведення виборів у 18 громадах, визнав його протиправним і скасував відповідну постанову ЦВК.

Це відкрило шлях для дискусій стосовно законодавчого врегулювання питань, пов'язаних з встановленням неможливості проведення виборів. У 2021 році народними депутатами України було підготовлено законопроект "Про удосконалення процедури встановлення неможливості проведення загальнодержавних та місцевих виборів, всеукраїнського та місцевих референдумів на певних територіях та виборчих дільницях", який було скеровано на розгляд Венеційської комісії для отримання її висновку. Висновок Венеційської комісії на цей проєкт Закону було затверджено 10-11 грудня 2021 року¹.

У своєму висновку Венеційська комісія наголосила на наступному:

- будь-які обмеження права голосу повинні бути тимчасовими і пропорційними, при цьому держава має вивчити можливість використання альтернативних засобів реалізації права голосу громадянами на тих територіях, де голосування не проводиться;
- наділення Ради національної безпеки і оборони (РНБО) повноваженнями щодо встановлення неможливості проведення виборів може суперечити змісту мандату як РНБО, так і Президента, який її очолює;
- необхідно передбачити адекватне залучення ЦВК у процес встановлення неможливості проведення виборів, навіть якщо відповідне рішення прийматимуть інші органи, а також залучення експертів у цей процес та проведення публічних консультацій;
- критерії встановлення неможливості проведення виборів мають встановлюватись законом, а не правозастосовчими органами (наприклад, РНБО);
- критерії встановлення неможливості проведення виборів мають визначатись парламентом за результатами консультацій з ЦВК, організаціями громадянського суспільства та РНБО;
- закон повинен чітко визначати, хто саме і протягом якого строку має ініціювати питання про встановлення неможливості проведення виборів;
- рішення щодо обмеження виборчих прав мають бути ретельно аргументовані, викладені у письмовій формі і своєчасно оприлюднені;

¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)045-e)

- перелік суб'єктів, уповноважених оцінювати безпекову ситуацію на відповідних територіях, не повинен бути вичерпним;
- має забезпечуватись ефективна система оскарження рішень з цих питань.

Після початку широкомасштабного вторгнення Росії в Україну у лютому 2022 року та початку дискусій щодо перспектив проведення повоєнних виборів, ЦВК та народними депутатами було напрацьовано дві законодавчі ініціативи щодо порядку встановлення неможливості проведення виборів і референдумів. Відповідні пропозиції ЦВК було затверджено її Постановою від 27 вересня 2022 року, тоді як пропозиції народних депутатів - представлено в ході публічного обговорення восени 2023 року.

Нижче розглянуто основні виклики, пов'язані з встановленням неможливості проведення виборів і референдумів, проведено оцінку переваг та недоліків представлених концепцій перенесення виборів, а також запропоновано рекомендації щодо законодавчого удосконалення процедури встановлення неможливості проведення виборів і референдумів.

Визначення критеріїв оцінки неможливості проведення виборів/референдумів

Актуальність безпекових та інших ризиків, які можуть вплинути на виборчий процес на різних територіях України є різною: частина територій перебуває під окупацією, частина - межує з державою-агресором, частина - зазнає періодичних обстрілів, тоді як певні території, зокрема на заході держави є відносно безпечними.

Відповідно, ймовірність скасування виборів на будь-якій території держави, наприклад - у Закарпатській області, яка є чи не найбільш безпечною, могла б створити поживний ґрунт для обмеження виборчих прав громадян або скасування виборів під впливом політичних чинників, наприклад - через зниження рейтингів провладних партій або зростання рівня електоральної підтримки опозиційних партій. Саме тому на законодавчому рівні необхідно визначити території, щодо яких оцінка можливості проведення виборів не проводиться в принципі.

Як в пропозиціях ЦВК, так і в законопроекті народних депутатів зроблена спроба визначити території, на яких можливість проведення виборів може бути поставлена під сумнів в принципі. Згідно з пропозиціями ЦВК, це:

- території прилеглі до лінії зіткнення;
- території, прилеглі до окупованих територій (тобто мають з ними адміністративну межу);
- території, які зазнали безпосереднього негативного впливу збройних формувань Росії;
- території, прилеглі до державного кордону з Росією або Білоруссю.

У законопроекті народних депутатів критерії визначення цих територій сформульовано ще чіткіше - вони мають відповідати принаймні одній з таких ознак:

- мають бути деокупованими, на них велись бойові дії або вони зазнали негативного впливу з боку російських збройних формувань;
- розташовані в області, через яку проходить державний кордон з Росією або Білоруссю;

- протягом 6 останніх місяців на цих територіях відбувались обстріли, внаслідок яких загинули/були поранені цивільні особи;
- на цих територіях введено режим обмеженого доступу, у тому числі через мінну небезпеку.

Разом з тим, з обох пропозицій незрозуміло, яким чином визначатимуться межі відповідних територій. Наприклад, якщо внаслідок обстрілу Львова загинули цивільні особи, чи повинна оцінка стосуватись всієї області, чи лише міста Львова? Якщо введено режим обмеженого доступу через мінну небезпеку, чи стосується він лише території з високою мінною небезпекою, чи всього району/області/декількох областей? Оскільки місцеві вибори можуть обмежуватись, наприклад невеликою громадою, то відповідь на це питання має принципове значення. Тим більше, що географія обстрілів української території постійно змінюється, в різних регіонах має різну інтенсивність (наприклад, у Харківській та Одеській областях інтенсивність вища і не обмежується певними громадами, тоді як в Чернівецькій та Закарпатській областях обстріли мають поодинокий характер і спрямовані на визначені об'єкти).

Окрім територій, щодо яких в принципі проводиться оцінка безпекових ризиків, важливим є питання про критерії такої оцінки. Пропозиціями ЦВК визначено орієнтовний "набір" таких критеріїв (інтенсивність обстрілів, можливість безперешкодної діяльності органів влади, партій, медіа, стан функціонування органів ведення Державного реєстру виборців, можливість донесення інформації до виборців, забезпечити охорону виборчої документації, організувати голосування в принципі тощо). Загалом ідентичні критерії сформульовано і в законопроекті народних депутатів. **Однак обидві законодавчі ініціативи не визначають вичерпного переліку критеріїв для оцінювання, що суперечить рекомендаціям Венеційської комісії.**

Таким чином, у Виборчому кодексі/окремому спеціальному Законі про повсенні вибори необхідно визначити:

- критерії визначення меж територій, щодо яких проводиться оцінка на предмет неможливості проведення виборів. Такі критерії мають залежати від виду виборів. Наприклад, якщо мова йде про вибори до обласної ради, то безпекові ризики повинні оцінюватись для всієї території області, тоді як для виборів в окремій громаді оцінка має територіально обмежуватись межами такої громади, а не самим фактом входження її до складу області, що межує з Росією;
- вичерпний перелік критеріїв для оцінки безпекових та інших ризиків, який не може бути розширений на власний розсуд суб'єктом прийняття рішення про встановлення неможливості проведення виборів/референдумів.

Забезпечення реалізації виборчих прав громадян у випадку встановлення неможливості проведення виборів/референдумів

Визнаючи допустимість перенесення виборів, Венеційська комісія особливо наголошувала на тому, що при такому перенесенні держава має розглянути альтернативні способи забезпечення виборчих прав громадян, зареєстрованих в межах територій, де вибори не проводитимуться.

Пропозиції ЦВК не передбачають будь-яких особливих механізмів реалізації виборчих прав громадян, виборчі адреси яких віднесено до територій, щодо яких було прийнято рішення про неможливість проведення виборів/референдумів. Очевидно, що вони реалізовуватимуть свої виборчі права на основі загальних положень Виборчого кодексу та Закону "Про Державний реєстр виборців", які визначають порядок зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Однак за чинним законодавством зміна місця голосування без зміни виборчої адреси передбачена лише для загальнодержавних виборів та всеукраїнського референдуму. Відповідно, на місцевих виборах/місцевому референдумі виборець не зможе змінити місце голосування без зміни виборчої адреси і фактично буде позбавлений права голосу на відповідних виборах/місцевому референдумі. Такий підхід не відповідає рекомендаціям Венеційської комісії, яка у випадку скасування/перенесення виборів пропонувала визначити альтернативні способи реалізації громадянами виборчих прав.

Законопроект народних депутатів натомість передбачає, що громадяни матимуть можливість змінювати місце голосування як на загальнодержавних, так і на місцевих виборах і референдумах. Такий підхід відповідає рекомендаціям Венеційської комісії, однак породжує нові проблеми. Якщо вибори проводяться за пропорційною системою, то зміна місця голосування виборця не має суттєвого впливу на результати виборів - адже за новим місцем голосування виборець все одно голосуватиме у першу чергу за партійний список і, у другу чергу, за включеного до нього кандидата (якщо можливість голосування за кандидата взагалі передбачатиметься для виборців, які змінили місце голосування). Однак у випадку, якщо зміна місця голосування без зміни виборчої адреси допускається на виборах за мажоритарною системою (а саме за нею обираються голови громад та депутати місцевих рад з кількістю виборців до 10 000), масові включення виборців до списків виборців на територіях, до яких не віднесені їхні виборчі адреси, можуть суттєво вплинути на результати голосування і стимулювати так званий "виборчий туризм".

Зміни до Виборчого кодексу/спеціальний закон, який визначатиме порядок проведення повосенних виборів, а також Закон "Про Державний реєстр виборців" повинні передбачати:

- можливість реалізації виборчих прав громадян на виборах у випадку, якщо на території до якої віднесено їхні виборчі адреси, вибори не проводитимуться у зв'язку з встановленням неможливості їх проведення;
- можливими способами реалізації їхніх виборчих прав можуть бути або зміна місця голосування без зміни виборчої адреси або відкриття на прилеглих територіях додаткових виборчих дільниць для голосування за кандидатів/списки, висунуті в межах території, де вибори не проводяться;
- відкриття додаткових виборчих дільниць є допустимим лише у випадку проведення виборів за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних округах - в усіх інших випадках відкриття таких дільниць створить логістичний хаос і ускладнить як голосування, так і підрахунок голосів і встановлення результатів виборів;
- у випадку проведення місцевих виборів за пропорційною виборчою системою, кількість бюлетенів, які отримає виборець у зв'язку зі зміною місця голосування без зміни виборчої адреси, має визначатись тим, до якого саме єдиного багатомандатного округу включено дільницю, на яку

виборцем було змінено місце голосування. Якщо місце голосування було змінено в межах району, однак на іншу громаду, виборець повинен мати можливість проголосувати на виборах до районної та обласної ради, однак не на виборах у "новій" громаді. Якщо місце голосування було змінено на іншу область, то голосування виборця у цьому разі має виключатись взагалі. Якщо зміна місця голосування відбулась в межах однієї громади, то виборець повинен мати можливість проголосувати як за голову громади, так і депутатів відповідної місцевої ради (якщо вони проводяться за пропорційною системою), а також відповідних рад вищих рівнів - обласної та/або районної.

- на виборах, які проводяться за мажоритарною виборчою системою, виборцю варто надати можливість зміни місця голосування лише в межах відповідного округу (єдиного одномандатного чи єдиного багатомандатного) - в іншому разі він не повинен голосувати, що відповідатиме як концепції представництва округу в раді, так і необхідності запобігти "виборчому туризму";
- у випадку зміни місця голосування на місцевих виборах виборці отримуватимуть неоднакову кількість виборчих бюлетенів, у зв'язку з чим список виборців на дільниці повинен передбачати графі для підписів про отримання кожного бюлетеня, який видається виборцю; відповідні відомості мають також відображатись у протоколі про підрахунок голосів/підсумки голосування/результати виборів;
- ЦВК має привести Порядок зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси (постанова ЦВК № 1969 від 2 грудня 2019 року) у відповідність до змін у законах про вибори.

Врегулювання процедури встановлення неможливості проведення виборів/референдумів

Ключовою вадою процедури встановлення неможливості проведення виборів, яка застосовувалась до початку широкомасштабного вторгнення Росії в Україну було те, що орган, який встановлював факт неможливості проведення виборів/референдумів не мав можливості перевірити інформацію, наведену у висновках органів, які ініціювали або підтверджували неможливість проведення виборів/референдумів. Ще один недолік - невизначеність процедури ініціювання та строків прийняття відповідних рішень.

Пропозиціями ЦВК і проектом народних депутатів передбачено принципово відмінні концепції процедури встановлення неможливості проведення виборів та різні суб'єкти такого встановлення.

Основні відмінності між двома концепціями відображено у **Таблиці 1** нижче.

Таблиця 1. Порядок ініціювання і прийняття рішень з питань встановлення неможливості проведення виборів/референдумів: спільне й відмінне в ініціативах ЦВК та парламенту

Пропозиції ЦВК				Законопроект народних депутатів			
Суб'єкт ініціатива	ініціативи:	власна ініціатива, державних органів/органів		Суб'єкти ініціативи:	1) заінтересовані органи/органи місцевого		

самоврядування, військових адміністрацій, ЦВК (конкуруючи повноваження)	самоврядування звертаються до ЦВК з клопотанням про порушення питання; 2) ЦВК за власною ініціативою або за ініціативою відповідних органів звертається до Верховної Ради з вмотивованим клопотанням
Вимоги до оформлення ініціативи (зазначення територій тощо): не передбачені	Вимоги до оформлення ініціативи: клопотання ЦВК має бути мотивованим
Вимоги до строків ініціювання: не визначені	Вимоги до строків ініціювання: не визначені
Процес розгляду: РНБО надсилає запити уповноваженим органам; органи надають РНБО інформацію за запитами протягом 3 днів	Процес розгляду: відповідно до Регламенту Верховної Ради; для розгляду питання створюється Тимчасова слідча комісія
Участь ЦВК у розгляді питання: передбачена	Участь ЦВК у розгляді питання: передбачена (на засіданні парламенту)
Суб'єкт прийняття рішення: РНБО та Президент (затверджує рішення)	Суб'єкт прийняття рішення: Верховна Рада України
Строк дії рішення: до усунення обставин, але не більше 6 місяців	Строк дії рішення: до усунення обставин, але не більше 6 місяців

Пропозиції ЦВК передбачають закріплення права ініціативи встановлення неможливості проведення виборів/референдумів за низкою суб'єктів, одним з яких є ЦВК. Оскільки при цьому строки і порядок такого ініціювання при цьому не визначено, існує висока ймовірність того, що жоден з цих суб'єктів не скористається наданим правом, і в кінцевому підсумку розгляд питання РНБО все одно ініціюватиме ЦВК. З іншого боку, якщо ЦВК не володітиме інформацією про безпекову ситуацію на відповідних територіях, то внесення нею подання/клопотання щодо встановлення неможливості проведення виборів буде необґрунтованим.

Також обома законодавчими пропозиціями передбачено, що у випадку встановлення неможливості проведення виборів/референдумів, відповідне рішення діє до усунення обставин, які зумовили його прийняття, але не більше ніж 6 місяців. Варто було б передбачити, що органи, які надали висновки щодо неможливості проведення виборів/референдумів на відповідній території, зобов'язані здійснювати моніторинг наявності відповідних обставин, і проактивно інформувати ЦВК та суб'єкт прийняття рішення про неможливість проведення виборів/референдумів про їх усунення або неусунення за певний визначений законом строк до закінчення 6 -місячного терміну дії рішення.

Позитивом обох законодавчих ініціатив є те, що вони передбачають обов'язковість залучення ЦВК до розгляду питання про встановлення неможливості проведення виборів уповноваженим суб'єктом (відповідно, РНБО або парламентом).

Питання про те, хто саме має приймати рішення про встановлення неможливості проведення виборів, є ключовим. Кожна із запропонованих моделей має свої переваги та ризики, більш детально розглянуті у Таблиці 2 нижче.

Таблиця 2. Переваги та ризики, зумовлені закріпленням права встановлення неможливості проведення виборів/референдумів за парламентом або РНБО.

Суб'єкт прийняття рішення	Переваги	Недоліки/ризики
---------------------------	----------	-----------------

Встановлення неможливості проведення виборів РНБО	- РНБО не сформоване за принципом політичного представництва, а тому партії не впливають на діяльність органу - Представники органів безпеки і оборони включені до складу РНБО, що дозволяє РНБО більш оперативно отримувати інформацію про наявність/відсутність підстав для скасування виборів - Рішення вводиться в дію указом Президента і є обов'язковим до виконання - з ЦВК знімається відповідальність за встановлення неможливості проведення виборів, однак ЦВК залучається до розгляду питання РНБО - результативність розгляду питання (ймовірність ухвалення рішення) є вищою, ніж в парламенті	- Прийняття рішень щодо обмеження виборчих прав не належить до сфери конституційних повноважень РНБО та Президента - діяльність РНБО через її специфіку (безпека/оборона) є недостатньо прозорою - РНБО не спеціалізується на питаннях виборів, а тому прийняте рішення не завжди може бути аргументованим - склад РНБО формується з представників органів виконавчої влади, а тому її рішення все одно можуть бути політизовані - порядок оскарження указу Президента про введення в дію рішення РНБО є складним і зводиться до оскарження його конституційності - оскільки перелік критеріїв неможливості проведення виборів не є вичерпним, РНБО матиме широкий ступінь дискреції при прийнятті рішення
Встановлення неможливості проведення виборів парламентом (зу участі одного з комітетів або тимчасової спеціальної/слідчої комісії)	- підхід є більш відповідним конституції, ніж концепція за участі Президента/РНБО - з ЦВК знімається відповідальність за прийняття рішення - можливості оскарження законності постанови Верховної Ради є ширшими ніж рішень РНБО/указу Президента - забезпечується пошук політичного компромісу та оцінка факторів з урахуванням позицій різних політичних акторів, а не лише органів виконавчої влади - рівень обізнаності парламента щодо специфіки виборів є вищим, ніж РНБО	- існує ризик ігнорування запитів парламенту щодо надання інформації про існування підстав для скасування виборів виконавчою вертикаллю - розгляд питання про неможливість проведення виборів може створювати конфлікт інтересів для парламенту, особливо - у випадку встановлення неможливості організації голосування в певних округах на парламентських виборах - парламент не є гнучким органом - строк прийняття рішення може бути значним або рішення взагалі може бути не прийнято - у випадку неприйняття парламентом рішення створюється правова невизначеність (вибори не призначаються, але і не скасовуються) - існує ризик політизації рішень, у тому числі ігнорування позиції органів безпеки/оборони або прийняття рішень в інтересах парламентської більшості - у випадку оскарження рішення парламента і його скасування судом, парламент може проігнорувати рішення суду

Окрім моделей прийняття рішень про встановлення неможливості проведення виборів, розглянутих у Таблиці 2, представниками громадянського суспільства та окремими

експертами також пропонувався ще один варіант встановлення неможливості провести вибори і референдуми: Його суть зводилась до наступного:

- питання щодо встановлення наявності підстав прийняття рішення про неможливість проведення виборів або референдумів ініціює ЦВК.
- для цього ЦВК у визначений законом строк до початку виборчого процесу повоєнних виборів надсилає до РНБО запит про надання висновку щодо наявності/відсутності кожної з передбачених законом підстав для встановлення неможливості проведення виборів/референдумів;
- на підставі отриманого запиту РНБО звертається щодо надання необхідної інформації до її розпорядників (органи безпеки, оборони, військові адміністрації тощо), які зобов'язані надати інформацію у визначений РНБО (з урахуванням строків, передбачених законом) строк;
- за результатами аналізу інформації Апарат РНБО готує висновок, який не містить норм права має інформаційний характер, і в якому оцінюється відповідність кожної із вказаних у запиті ЦВК територій/адміністративно-територіальної одиниці на предмет наявності або відсутності кожної з визначених законом підстав встановлення неможливості проведення виборів/референдумів;
- ЦВК розглядає отриманий висновок (додатками до якого є листи/висновки органів влади, надані на запит РНБО) і приймає вмотивоване рішення щодо встановлення неможливості проведення виборів в межах відповідних округів/адміністративно-територіальних одиниць
- рішення ЦВК може бути оскаржене в порядку Кодексу адміністративного судочинства

Ця модель має декілька переваг порівняно з наявною моделлю, що застосовувалась у 2020 році та моделями, описаними у Таблиці 2:

- на відміну від моделі, яка застосовувалась при скасуванні виборів у 18 громадах у 2020 році, вона дозволяє ЦВК отримати комплексну і підтверджену документами інформацію щодо кожної підстави для встановлення неможливості проведення виборів;
- інформація органів безпеки/оборони та інших державних органів проходить додаткову верифікацію РНБО, а не використовується ЦВК без будь-якої перевірки;
- для органів безпеки/оборони та органів виконавчої влади запит РНБО має більшу "вагу" порівняно із запитом органів, які не входять до системи органів виконавчої влади і яким вони не підзвітні (наприклад, порівняно із запитами парламентських комітетів або ЦВК);
- ЦВК - у повній відповідності до рекомендацій Венеційської комісії - зберігає провідну роль в організації виборчого процесу;
- ЦВК - на відміну від РНБО - спеціалізується на питаннях виборів і може провести комплексну оцінку безпекових та інших ризиків, пов'язаних із виборчим процесом;
- на відміну від РНБО та парламенту, ЦВК є незалежним державним органом;
- на відміну від моделі, в якій рішення про скасування виборів приймає парламент, ця модель забезпечує операційну гнучкість і дотримання вимог закону в частині строків прийняття рішень;
- для ЦВК питання скасування виборів не створює конфлікту інтересів - на відміну від парламенту;

- забезпечується можливість ефективного оскарження рішення ЦВК щодо неможливості проведення виборів (на відміну від указів глави держави або постанов парламенту);
- гарантується виконання рішення суду у випадку скасування відповідного рішення ЦВК (на відміну від виконання аналогічних рішень парламентом або РНБО).

Основними ризиками цієї моделі є наступні:

- органи, які отримали запит від РНБО, можуть не володіти запитуваною інформацією або не надати її у повному обсязі з об'єктивних причин (наприклад, щодо всіх передбачених законом критеріїв);
- кожен орган, який отримує запит від РНБО, може не володіти всією повнотою інформації щодо кожного безпекового або іншого ризику в межах визначеної запитом РНБО території, що призведе до прогалин у висновку РНБО загалом;
- ЦВК несе повну відповідальність за об'єктивність/системність оцінки відомостей, наведених у висновку РНБО, який може дозволяти певну широту тлумачень або інтерпретацій;
- ігнорування відомостей (або частини з них), наданих РНБО, може призвести до політичного тиску на ЦВК з боку як глави держави, так і парламенту;
- скасування ЦВК виборів лише тому, що висновком РНБО буде підтверджено наявність однієї-двох підстав для встановлення неможливості їх проведення, може призвести порушення виборчих прав громадян та/або політичних звинувачень ЦВК, подібних до тих, які озвучувались у 2020 році в контексті скасування виборів у 18 громадах.

Якщо законодавець все ж вирішить закріпити право встановлення неможливості проведення виборів/референдумів за РНБО або парламентом, Виборчий кодекс/спеціальний закон про повоєнні вибори, повинен передбачати наступне:

- питання про ініціювання встановлення неможливості проведення виборів має порушуватись органами національної безпеки/оборони, військовими, військово-цивільними адміністраціями тощо (перелік не повинен бути вичерпним) перед ЦВК у формі висновків щодо безпекових та інших критеріїв, які можуть бути підставою для встановлення неможливості проведення виборів;
- висновки відповідних органів мають бути належно мотивовані і мають бути внесені на розгляд ЦВК у визначений строк;
- за наявності відповідних висновків і за результатами їх попереднього розгляду, ЦВК зобов'язане звернутись до суб'єкта прийняття рішення щодо неможливості проведення виборів/референдуму з мотивованим поданням щодо встановлення відповідного факту із зазначенням переліку дільниць/адміністративно-територіальних одиниць, які перебувають під дією чинників, які можуть виключати можливість проведення виборів;
- ЦВК повинно мати право оскаржити бездіяльність відповідних органів у випадку неподання висновків протягом встановленого строку;
- розгляд питання про встановлення неможливості проведення виборів має здійснюватись протягом чітко визначеного законом строку, передбачити залучення ЦВК до процесу для висловлення власної позиції, а також здійснюватись у форматі публічних консультацій (з урахуванням

потенційних обмежень щодо доступу до інформації) із залученням експертів, інших зацікавлених сторін для висловлення позицій;

- на уповноважені органи влади (військові адміністрації тощо) має бути покладений обов'язок подавати суб'єкту прийняття рішення щодо неможливості проведення виборів необхідну інформацію та пояснення у визначений законом строк;
- рішення щодо можливості проведення виборів має передбачати або визначення переліку дільниць, на яких неможливо організувати голосування, або встановлення неможливості проведення виборів загалом;
- якщо голосування неможливо організувати на певній кількості виборчих дільниць, то факт неможливості проведення виборів має встановлюватись або за сукупністю обставин для всіх виборчих округів для відповідних виборів, які унеможливають обрання повноважного складу місцевої ради, або у зв'язку з неможливістю зміни місця голосування виборцями, яка виключає участь більшості з них у голосуванні;
- у разі прийняття рішення про неможливість проведення виборів/референдумів, відповідні органи повинні забезпечити проведення моніторингу обставин, які зумовили його прийняття і повідомити ЦВК та суб'єкта прийняття рішення про їх усунення/неусунення до закінчення 6-місячного терміну після закінчення дії рішення.

Визначення процедури оскарження рішень щодо встановлення неможливості проведення виборів/референдумів

Пропозиції ЦВК та проєкт народних депутатів передбачають можливість оскарження законності рішень про встановлення неможливості проведення виборів в порядку адміністративного судочинства. Згідно з пропозиціями ЦВК, правом на таке оскарження мають виборці, виборчі адреси яких належать до територій, де були скасовані вибори, або суб'єкти виборчого процесу чи процесу референдуму (крім виборчих комісій). У першій інстанції відповідні спори вирішуватимуться Верховним Судом, у апеляційній інстанції - Великою палатою Верховного Суду. Строк подання позову становитиме 5 днів після набрання чинності указом Президента, строк його розгляду - 2 дні після одержання позову, строк апеляційного оскарження - 2 дні після проголошення рішення суду першої інстанції, строк апеляційного розгляду - 2 дні після закінчення строку апеляційного оскарження. Ідентичні положення закріплено і в депутатському законопроекті.

Хоча в обох пропозиціях право на оскарження закріплено за суб'єктами виборчого процесу, спори, пов'язані з оскарженням рішень щодо встановлення неможливості проведення виборів не віднесено до виборчих спорів. Крім того, не враховано, що на момент прийняття рішення про встановлення неможливості проведення виборів суб'єктів виборчого процесу може і не існувати - вони існуватимуть лише у випадку, коли виборчий процес було розпочато, однак не припинено. Якщо виборчий процес не було розпочато, право на оскарження було б доцільно закріпити також за зареєстрованими організаціями партій, які мали б право висувати кандидатів на відповідних виборах у разі їх проведення.

Зміни до Кодексу адміністративного судочинства повинні:

- передбачати віднесення спорів, пов'язаних з оскарженням рішень про неможливість проведення виборів/референдумів до виборчих спорів у розумінні Кодексу адміністративного судочинства;
- передбачати можливість звернення з адміністративним позовом - якщо виборчий процес відповідних виборів не було розпочато - місцевих організацій партій, які мають право висувати кандидатів на виборах, факт неможливості проведення яких було встановлено;
- виключати можливість вжиття заходів забезпечення позову у випадку встановлення неможливості проведення виборів/референдуму.

2. Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Законодавче врегулювання процедури встановлення неможливості проведення виборів/референдумів та порядку оскарження відповідних рішень	Верховна Рада України	До закінчення дії режиму воєнного стану
Підготовка військовими, військово-цивільними адміністраціями, іншими органами висновків щодо наявності підстав для прийняття рішень щодо встановлення неможливості проведення виборів/референдумів	Відповідні органи, визначені законом	Не пізніше ніж через 5 місяців після закінчення дії режиму воєнного стану
Внесення ЦВК вмотивованого подання щодо встановлення неможливості проведення виборів/референдумів на підставі отриманих висновків	ЦВК	Не пізніше ніж через 6 місяців після закінчення дії/скасування режиму воєнного стану
Розгляд подання ЦВК та прийняття рішення про встановлення неможливості проведення виборів/референдуму	Уповноважений законом суб'єкт (Верховна Рада чи РНБО)	У визначений законом строк

Передвиборна агітація та її фінансування

Вступ

Європейський суд із прав людини у справі «Боуман проти Сполученого Королівства» (“Bowman v. the United Kingdom”), посилаючись на свої попередні рішення, «Матьє Моан і Клерфейт проти Бельгії» (“Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium”) та «Лінгенс проти Австрії» (“Lingens v. Austria”), сформулював такі правові позиції щодо співвідношення прав, гарантованих ст. 10 (свобода вираження поглядів) Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та ст. 3 (право на вільні вибори) Першого протоколу:

- вільні вибори та свобода вираження поглядів, зокрема свобода політичних дебатів, разом утворюють основу будь-якої демократичної системи, є взаємопов’язаними та повинні посилювати дію один одного;
- свобода вираження поглядів є однією з «умов», необхідних для «забезпечення вільного вираження думки народу у виборі законодавчого органу», водночас особливо важливо уможливити поширення думок та інформації напередодні виборів;
- за певних умов існує ймовірність конфлікту цих двох прав, тому може існувати необхідність встановлення обмежень напередодні виборів, які, за загальним правилом, не є прийнятними, проте можуть сприяти досягненню балансу між ними, у чому держави мають свободу розсуду.

Тернистий шлях до кодифікації виборчого законодавства в Україні було завершено з ухваленням Виборчого кодексу України (далі – ВК України). Серед його переваг уніфікація положень щодо передвиборної агітації у розділі VIII книги першої. Водночас ще про розробці ВК України у частині правил здійснення передвиборної агітації авторами Кодексу було проігноровано пласт суспільних відносин, відсутність регулювання яких призводить до складнощів і неоднакової практики правозастосування – розв’язання спорів, кваліфікації адміністративних і кримінальних правопорушень. Крім цього, було застосовано низку неоднозначних формулювань, які можуть порушувати принцип правової визначеності як складової верховенства права.

1. Ключові виклики

Варто також наголосити, що попри намагання уніфікувати у розділі VIII книги першої ВК України положення щодо передвиборної агітації, окремі з них присутні й в інших законах, що частково нівелює саму ідею кодифікації законодавства. Зокрема, мова йде про Закон України «Про повну загальну середню освіту» від 16.01.2020 № 463-IX, яким було внесено зміни до ч. 3 ст. 31 Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII та передбачено, що політичні партії (об’єднання), їх члени, депутати (кандидати в депутати) не мають права провадити свою діяльність в закладах освіти, зокрема створювати власні осередки чи в будь-який інший спосіб втручатися в їхню освітню діяльність. Також цими змінами передбачено заборону зберігання, розміщення, розповсюдження реклами, плакатів, подарунків, стендів, листівок, аудіо- чи відеоматеріалів, інших матеріальних чи нематеріальних об’єктів (крім підручників), із передбаченими у ч. 3 ст. 31 зображеннями (такими як зображення, прізвища, імена та по батькові виборних осіб). Ще одним прикладом є положення ч. 4 ст. 18 Закону України

«Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 № 2704-VIII, де передбачено необхідність виконання матеріалів передвиборної агітації державною мовою.

Також у ВК України “перекочували” з минулого законодавства старі та виникли нові проблеми у правовому регулюванні агітації, серед яких:

- встановлення граничної вартості брендованої агітаційної продукції на рівні 1 грн 2 коп., що могло бути зумовлено неправильним сприйняттям розміру неоподаткованого прожиткового мінімуму та призвело до необхідності прийняття ЦВК [постанови від 14 вересня 2020 року № 258](#);
- відсутність визначення та/або ознак прихованої передвиборної агітації, що призвело до їх виокремлення у рішенні Верховного Суду [у справі № 9901/324/20](#);
- ігнорування виборчим законодавством різних форм агітаційних матеріалів, крім друкованих, з точки зору вимог до їх поширення (сітілайтів, відео- та динамічних змінюваних бордів, текстильної продукції тощо);
- недостатньо чітке обмеження участі службових та посадових осіб органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органів і судів у здійсненні агітації “у робочий час (крім випадків, якщо така особа є кандидатом на відповідних виборах)” та ін.

Окремо можна виділити проблеми, пов’язані з діяльністю медіа у виборчому процесі, зокрема:

- обмежений доступ на публічні заходи, пов’язані з виборами;
- нечіткі вимоги до інформації про перебіг виборчого процесу, яка поширюється медіа, зокрема щодо маркування агітації, що дозволяє медіа розміщувати “виборчу джинсу”;
- нерозмежовані контрольні повноваження між виборчими комісіями та Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, що призводить до безкарності у випадку порушень;
- повну відсутність регулювання агітації в інтернеті та соцмережах, яка на сьогодні вже становить значну частку агітаційних матеріалів.

Наприкінці 2022 року Президент України підписав [Закон України “Про медіа”](#). Він містить також окремі положення щодо виборів (наприклад, ч. 4 ст. 2, ч. 15 ст. 2, ч. 4 ст. 88). Однак коли його проєкт обговорювали у Верховній Раді, з нього вилучили зміни до виборчого законодавства, які стосувалися інформаційного забезпечення та передвиборної агітації. Втім, 27 грудня депутати зареєстрували [законопроект № 8310](#), який повернув їх на порядок денний.

Врешті, російська агресія проти України породила нові виклики для здійснення передвиборної агітації та забезпечення принципу вільних виборів загалом, серед яких необхідність протидії дезінформації, обмеження свободи вираження поглядів та політичних прав під час воєнного стану, руйнування інфраструктури (в тому числі використовуваної для здійснення передвиборної агітації), масове переміщення громадян до інших держав (що суттєво актуалізувало питання здійснення агітації за кордоном).

Зміни, запропоновані законопроектом № 8310

Визначення прихованої агітації. У законопроекті запропоновано визначення прихованої агітації як діяльності, що має на меті спонукати голосувати за або проти певного кандидата, партію (організацію партії) — суб'єктів виборчого процесу, але здійснюється через форми та засоби, які вводять в оману виборців щодо наявності цієї мети. Це сприятиме її ідентифікації та полегшуватиме притягнення порушників до відповідальності. Крім того, це визначення загалом відповідає юридичній позиції Верховного Суду, висловленій у [постанові від 25 жовтня 2020 року у справі № 9901/324/20](#), що дозволить формувати єдину судову практику.

Розширення прав журналістів та медіа у виборчому процесі. Важливими гарантіями транспарентних і вільних виборів можуть стати такі положення законопроекту:

- щодо забезпечення журналістам і медіа безперешкодного доступу на всі публічні заходи, пов'язані з усіма типами виборів, зокрема на з'їзди (збори, конференції) партії чи збори (конференції) організації партії з метою висування кандидатів;
- щодо обов'язку органів влади безперешкодно надавати медіа та журналістам інформацію про підготовку і проведення виборів.

Це допоможе відійти від практики закритих з'їздів для висування кандидатів та сприяти прозорості процесу організації та підготовки виборів.

Регулювання агітації в інтернеті. Законопроект пропонує врегулювати агітацію в інтернеті:

- шляхом поширення вимог виборчого законодавства України до матеріалів передвиборної агітації щодо змісту, форми, маркування, обмежень та джерел фінансування, на матеріали передвиборної агітації, які розповсюджуються в інтернеті, в тому числі на платформах спільного доступу до інформації;
- шляхом доповнення Виборчого кодексу України новою ст. 56-1, яка передбачає вимоги до поширення, маркування та відокремлення передвиборної агітації в онлайн-медіа та нелінійних аудіовізуальних медіа (тобто сервісах на кшталт YouTube, де користувач сам обирає контент для перегляду або прослуховування), а ч. 5 якої пропонує ще й спеціальне регулювання банерної реклами.

Також ініціатори пропонують визначення “платформи спільного доступу до інформації” як сервісу, що забезпечує своїм користувачам на їхній запит можливість зберігати та поширювати користувацьку інформацію для необмеженого кола осіб, якщо таке зберігання та поширення не є незначною та суто допоміжною функцією іншого сервісу та з об'єктивних і технічних причин не може використовуватися без такого сервісу.

Таке регулювання агітації в мережі інтернет — позитивний крок, але дотримання цих норм потребуватиме налагодження ефективної взаємодії з відповідними платформами та медіа. Адже їхні політики не адаптовані до внутрішнього українського законодавства. Також важливим є створення офісів платформ публічного доступу в Україні або делегування офіційних представників, які могли б уможливили безпосередню комунікацію з органами державної влади (наприклад, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення та Центральною виборчою комісією).

Розширення повноважень Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення (далі — Національна рада) запропоновано дати можливість звертатися до провайдерів для

припинення порушення агітаційних вимог, в тому числі шляхом обмеження доступу до такої агітації до кінця виборчого процесу. Також в абз. 4 ч. 4 ст. 49 Виборчого кодексу України пропонується надати Національній раді право укладати договори та меморандуми про співпрацю з іноземними юридичними особами — провайдерми платформ спільного доступу до інформації, в яких, зокрема, може бути передбачено забезпечення прозорості агітації на платформах шляхом маркування та спеціальних сповіщень, що міститимуть інформацію про замовника агітації, період її розміщення, витрачені з цієї метою кошти та можливості оскарження протиправної агітації в межах механізмів, наданих платформами, дотримання інших вимог виборчого законодавства України з боку користувачів. Запропонована норма схожа на положення ч. 15 ст. 2 Закону “Про медіа”, проте вона конкретизує зміст потенційних договорів та меморандумів з іноземними провайдерми платформ спільного доступу до інформації.

Також пропонується, що, крім оприлюднення інформації щодо вартості одиниці площі та одиниці ефірного часу (хвилини, секунди) для проведення передвиборної агітації (ч. 3 ст. 54 ВК України) на своєму вебсайті (за наявності), медіа також повинні надати їх до Національної ради. Якщо ЗМІ цього не зробить, йому не можна буде розміщувати матеріали передвиборної агітації. Своєю чергою, Національна рада публікує ці відомості на своєму вебсайті впродовж 3 робочих днів із дня їх отримання.

Зміни щодо оприлюднення результатів опитувань громадської думки. До позитивних нововведень належить і законодавчий поділ опитувань громадської думки на репрезентативні та нерепрезентативні, а також вимога розміщувати текст “Це опитування відображає думку лише його учасників” при публікації нерепрезентативних опитувань. Строк, протягом якого забороняється оприлюднення результатів опитування громадської думки, пов’язаного з виборами, збільшено з останніх 2 до 6 днів перед днем голосування. Крім того, це обмеження запропоновано поширити й на день голосування, оскільки у чинній редакції ч. 3 ст. 50 ВК України воно відсутнє.

Розширення кола суб’єктів, участь в агітації яких обмежується. У чинній редакції ч. 1 ст. 57 Виборчого кодексу забороняється участь у передвиборній агітації органам виконавчої влади, їх посадовцям та службовцям. Таке формулювання не охоплює низку інших суб’єктів владних повноважень. Тому в законопроекті автори пропонують замінити “органи виконавчої влади” на “органи державної влади”, що дасть змогу охопити ширше коло осіб (наприклад, поширити її дію на Президента та народних депутатів України).

Також чинне правове регулювання породжує невизначеність через таке формулювання: “Участь у передвиборній агітації забороняється ... органам влади ... їх посадовим і службовим особам у робочий час (крім випадків, якщо така особа є кандидатом на відповідних виборах)”. У зв’язку з цим, у проекті закону уточнено, що кандидати, які є публічними особами, можуть агітувати лише у святкові та неробочі дні або перебуваючи у відпустці.

Такі зміни необхідні й для розмежування статусів публічної особи та кандидата, що зменшить ризики зловживання службовим становищем для здійснення агітації.

Зміни щодо підкupu виборців. Законодавець пропонує виправити помилку, яку допустив у 2020 році, коли прив’язав вартість продукції, яка вважатиметься підкупом виборців, до неоподаткованого мінімуму доходів громадян (далі — НМДГ), а не до

мінімальної заробітної плати. Справа в тому, що за п. 5 підрозділу 1 розділу XX “Перехідні положення” Податкового кодексу України НМДГ може мати два значення: за загальним правилом — 17 гривень, а для норм адміністративного та кримінального законодавства — на рівні податкової соціальної пільги (50% розміру прожиткового мінімуму, що у 2023 році становить 1 тис. 342 грн). Це призвело до того, що, відповідно до ВК України, вартість брендованої агітаційної продукції не може перевищувати 1 грн 2 коп., а це неспівмірно з реальними цінами на товари.

Законопроект покликаний розв’язати цю проблему, встановивши максимум для вартості брендованої агітаційної продукції в розмірі 5% розміру мінімальної заробітної плати станом на 1 січня, що у 2024 році дорівнює 355 грн.

Зміни щодо друкованої та зовнішньої агітації. В абз. 1 ч. 2 ст. 53 ВК України автори законопроекту пропонують уточнити, що вимоги до вихідних даних поширюються як на друковані агітаційні матеріали, так і на матеріали, виготовлені для розміщення на спеціальних конструкціях. Вони повинні містити відомості про:

- підприємство, що здійснило друк, або інформацію, що друк здійснено з використанням обладнання відповідного кандидата;
- їх тираж;
- замовника відповідних матеріалів — суб’єкта відповідного виборчого процесу.

Своєю чергою, редакція абз. 2 ч. 2 ст. 53 ВК України у законопроекті передбачає спеціальні вимоги до поширення матеріалів передвиборної агітації — аудіовізуальних творів, а також при демонстрації статичних (нерухомих) матеріалів передвиборної агітації на світлодіодних екранах (модулях) — спеціальних конструкціях, які використовують для розміщення реклами. Матеріали на таких конструкціях повинні обов’язково передбачати демонстрацію прізвища, ім’я та по батькові або найменування замовника — кандидата або партії (організації партії) — суб’єкта виборчого процесу у формі текстового повідомлення, яке має бути виконане контрастним кольором до фону, займати не менше 15% площі екрана (поверхні) та бути сприйнятним для виборця.

Якщо порівняти пропозиції законопроекту з чинною нормою та ст. 212-13 КУпАП (яка передбачає відповідальність за виготовлення або розповсюдження друкованих агітаційних матеріалів без вихідних даних), можна прослідкувати такі відмінності, які потребують узгодження:

- чинна редакція ч. 2 ст. 53 ВК України та ст. 212-13 КУпАП передбачає вимогу зазначати інформацію про осіб, відповідальних за випуск, а запропонована у законопроекті редакція ч. 2 ст. 53 ВК України такої вимоги не містить;
- як чинна, так і запропонована у законопроекті редакція ч. 2 ст. 53 ВК України містять вимогу зазначати замовника відповідних матеріалів, а у ст. 212-13 КУпАП такі відомості не зазначені;
- запропонована у законопроекті редакція ч. 2 ст. 53 ВК України передбачає, що замовником таких матеріалів повинен бути суб’єкт відповідного виборчого процесу, а чинна норма такого застереження не містить;
- чинна редакція ч. 2 ст. 53 ВК України та ст. 212-13 КУпАП стосується лише друкованих матеріалів передвиборної агітації, запропонована у законопроекті редакція стосується й спеціальних конструкцій.

Також запропоновано у другому реченні абз. 1 ч. 2 ст. 53 ВК України передбачити, що перелік друкованих матеріалів передвиборної агітації, що має містити дані, визначені ч. 2 ст. 53 ВК України, встановлюється ЦВК не пізніше ніж за 5 робочих днів до початку відповідного виборчого процесу. Мета і доцільність цієї норми потребує додаткового обґрунтування, оскільки можуть виникати проблеми зі встановленням чіткого й однозначного переліку таких матеріалів або їх різновидів.

Вилучення “політичної реклами” з виборчого і рекламного законодавства. Поняття “політична реклама” вилучили з рекламного законодавства ще з прийняттям Закону “Про медіа”. Водночас законопроект № 8310 пропонує вилучити його і з Виборчого кодексу України. Така пропозиція має на меті усунути проблеми з розмежуванням передвиборної агітації та політичної реклами під час виборчого процесу, при цьому на рекламну політичну діяльність поза межами виборчого процесу поширюватимуться загальні вимоги профільного законодавства. Водночас це не усуває проблему “дочасної” агітації (яка відбувається до того, як політичні партії та їхні члени набувають статусу суб’єктів виборчого процесу). Крім цього, в контексті як рекламного законодавства, так і законодавства щодо фінансування статутної діяльності політичних партій може бути доцільним спеціальне регулювання та виокремлення ознак політичної реклами у міжвиборчий період.

Зміни щодо регулювання програм медіа. У ч. 2 ст. 55 ВК України законопроект пропонує передбачити вимогу до аудіовізуальних медіа здійснювати аудіо-, відеозапис усіх програм, що містять передвиборну агітацію, і зберігати відповідні матеріали впродовж 30 днів після офіційного оголошення результатів виборів. Хоча така вимога, з одного боку, необхідна, все ж варто розглянути можливість продовження строку зберігання таких матеріалів, щоб вони були релевантними строкам притягнення до відповідальності. Це сприятиме забезпеченню невідворотності покарання винних за виборчі правопорушення осіб.

Також в абз. 6 ч. 3 ст. 49 ВК України запропоновано передбачити положення, яке дозволяє лінійним аудіовізуальним медіа (тобто таким, де контент демонструється на розсуд самого медіа — зокрема, традиційне радіо- або телевізійне мовлення) створювати та поширювати у прямому ефірі програми за участі кандидатів, представників партій (організацій партій) - суб’єктів виборчого процесу, їх уповноважених, довірених осіб у формі передвиборних дебатів чи дискусій. Водночас в Україні тривалий час існує проблема, коли кандидатів або їхніх представників регулярно запрошують на різні медіапрограми як експертів. Такий підхід до участі в прямих ефірах програм має існувати, але із забезпеченням рівних можливостей й для інших суб’єктів виборчого процесу.

Додаткові гарантії для здійснення передвиборної агітації шляхом проведення мирних зібрань, встановлення наметів. Законотворці пропонують викласти ч. 10 ст. 51 ВК України у новій редакції, де передбачено, що проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів, встановлення наметів для проведення заходів агітації не потребує отримання будь-яких дозволів. Хоча дозвільний порядок не передбачений для проведення будь-яких мирних зібрань в Україні, така норма може спрощувати правозастосування. Втім, варто звернути увагу на ст. 39 Конституції України, де закріплено необхідність завчасно сповіщати про проведення мирних зібрань органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, що необхідно з безпекових

міркувань. Відтак, цю норму варто узгодити з конституційною вимогою завчасного сповіщення. Для цього потрібно відповісти на питання: чи є, наприклад, встановлення агітаційних наметів формою мирного зібрання, що зумовлюватиме необхідність завчасного сповіщення про це.

Зміна підходів до виготовлення агітаційних матеріалів на власному обладнанні. У ч. 1 ст. 53 ВК України запропоновано залишити право друкувати агітаційні матеріали на власному обладнанні лише за кандидатами. Таким чином, політичні партії — суб'єкти виборчого процесу втратять можливість виготовляти матеріали на власному обладнанні. Таке нововведення спричинене результатами аналізу витрат на передвиборну агітацію за попередні виборчі кампанії, які показали, що в низці випадків партії зловживали правом використовувати власне обладнання для виготовлення агітаційних матеріалів, наприклад, коли видатки на друк відображали як витрати політичної партії, а не витрати з виборчого фонду. Також відкритим залишається питання, чи потрібно з рахунків виборчих фондів оплачувати матеріали (папір, фарба тощо), які використовують для виготовлення агітаційних матеріалів кандидатами на власному обладнанні.

Створення Експертної ради під час виборів. Законопроект передбачає, що для оцінки порушень у матеріалах агітації в медіа під час виборів Національна рада створює Експертну раду з питань передвиборної агітації. У випадку надання Експертною радою висновку про наявність у матеріалах ознак порушень ч. 3 ст. 57 ВК України (заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення), медіа зобов'язане відмовити у їх розповсюдженні. Водночас під час доопрацювання законопроекту до другого читання варто уточнити статус такої ради.

Місця для розміщення передвиборної агітації. Законопроект визначає, що розміщувати матеріали передвиборної агітації та повідомлення про перебіг виборчого процесу можна лише:

- у місцях, визначених частиною ч. 3 ст. 53 ВК України (тобто у спеціально обладнаних місцевими органами влади місцях, на стендах, дошках оголошень у людних місцях для розміщення друкованих матеріалів передвиборної агітації);
- на законно встановлених рекламних конструкціях.

Такі зміни чіткіше розмежовують порушення виборчого законодавства з порушеннями правил благоустрою. Водночас, це потребуватиме розширення переліку дозволених місць, щоб не звужувати простір для передвиборної агітації. Формально ця норма означає, що будь-де, в будь-яких приміщеннях, місцях, будь-які агітаційні матеріали (не лише друковані) розміщувати заборонено (в тому числі в законно орендованих), так само, як і розміщувати намети. Крім того, ця норма потребує узгодження з іншими обмеженнями щодо розміщення матеріалів агітації, наприклад, встановленими у ч. 16 ст. 57 ВК України.

Обмеження змісту передвиборної агітації. Законопроект містить чимало обмежень змісту передвиборної агітації. Ось неповний перелік заборонених тем і матеріалів:

- пропаганда російського тоталітарного режиму, збройної агресії російської федерації як держави-терориста проти України, а також символіки воєнного вторгнення російського тоталітарного режиму; заперечення або виправдовування злочинного характеру комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років в Україні, злочинного характеру націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму;
- інформація, що принижує або зневажає державну мову;
- посягання на права і свободи людини;
- матеріали, які містять ознаки сексизму або підбурюють до сексизму;
- матеріали, які можуть завдавати значну шкоду фізичному, психічному або моральному розвитку дітей, викликати у них відчуття неповноцінності;
- матеріали за участю людей, внесених до Переліку осіб, які створюють загрозу національній безпеці.

Загалом можна позитивно оцінити більшість обмежень, але окремі з них недостатньо визначені. Зокрема, йдеться про заборони використовувати засоби і технології, які “діють на підсвідомість виборців” або “вміщують елементи цинізму”.

Попередження за порушення вимог. У ч. 19 ст. 57 ВК України законопроект пропонує надати право ЦВК під час загальнодержавних виборів або головній виборчій комісії на місцевих виборах виносити попередження кандидату, партії чи її організації в разі порушення заборон або вимог щодо передвиборної агітації. Водночас чітко не зазначено, який орган встановлює факт такого порушення. Тому з погляду юридичної визначеності необхідно уточнити підстави оголошення попередження, наприклад, так: “У разі порушення, встановленого рішенням суду”. Крім цього варто наголосити, що інститут попереджень було свого часу вилучено із виборчого законодавства за рекомендаціями Венеційської комісії.

Виклики, зумовлені війною

Масове переміщення за кордон. Після 24 лютого 2022 року відбулося масове переміщення громадян за кордон, де у повній мірі забезпечити здійснення передвиборної агітації неможливо (у ч. 1 ст. 57 ВК України забороняється участь у передвиборній агітації іноземцям та особам без громадянства), як і організувати відкриття виборчих фондів (відповідно до ч. 4 ст. 51 ВК України передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) - суб’єктів виборчого процесу, якщо інше не передбачено цим Кодексом).

Навіть забезпечивши здійснення передвиборної агітації за кордоном буде важко забезпечити ефективний контроль за дотриманням обмежень та притягнення до юридичної відповідальності. Адже адміністративне чи кримінальне переслідування є проявом державної влади (суверенітету держави). Таке правило зумовлене дією міжнародного принципу невтручання держав у внутрішні справи інших. Жодна держава не має права вчиняти юрисдикційні дії на території інших держав без їхньої згоди. Виключення можуть становити лише екстериторіальні дипломатичні установи (однак навіть там складно забезпечити можливість складання адміністративних протоколів уповноваженими на те органами та ефективно розслідування специфічних виборчих кримінальних правопорушень). З огляду на це українські органи влади не зможуть

ефективно здійснювати юрисдикцію щодо порушень правил передвиборної агітації, вчинених на території іноземної держави.

Утім протидія порушенням обмежень щодо передвиборної агітації може відбуватися й методами м'якого впливу - кампаніями зі спостереження, привернення уваги громадськості, поширенням у медіа випадків порушень тощо. Щоб зробити можливим застосування таких методів впливу і не ігнорувати суттєве збільшення кількості виборців за кордоном, варто розглянути можливість запровадження механізмів, що уможливають легальне здійснення витрат виборчих фондів на здійснення передвиборної агітації в іноземних державах та зарубіжних медіа (в тому числі друкованих). Для ефективного контролю за надходженнями та видатками з рахунків виборчих фондів варто також запровадити реєстр електронної звітності розпорядників виборчих фондів (аналогічний до Polidata для звітування політичними партіями). При цьому певні механізми здійснення контролю за дотриманням обмежень, розслідування правопорушень і притягнення до юридичної відповідальності можуть бути створені шляхом укладання міжнародних договорів.

Легалізація здійснення та фінансування агітації за кордоном		
№	Проблеми/загрози	Можливості
1.	Складність збирання доказів, розслідування та притягнення до відповідальності за порушення правил фінансування та здійснення передвиборної агітації	Сприяння формуванню політичних поглядів та більшої поінформованості громадян за кордоном, посилення зв'язку із Україною шляхом більшої залученості до політичних процесів (як елемент політики репатріації)
2.	Неоднакове застосування підходів до фінансування та здійснення передвиборної агітації у різних країнах (деякі можуть йти на співпрацю, інші - ні), що може розглядатися як порушення принципу рівного виборчого права	Створення інструментів легального фінансування та здійснення кандидатами та політичними партіями передвиборної агітації за кордоном, що дозволить відмежувати законне здійснення агітації від протиправного
3.	Іноземні держави можуть відмовлятися від взаємодії в питаннях забезпечення політичних прав посиляючись на принцип державного суверенітету	Налагодження взаємодії з іншими державами та посилення контролю за видатками з виборчих фондів

Забезпечення рівних умов для здійснення передвиборної агітації. Зумовлені запровадженням воєнного стану обмеження прав і свобод, насамперед свободи вираження поглядів та мирних зібрань, повинні бути скасовані перед початком виборчого процесу.

Мова йде насамперед про цілодобовий інформаційний марафон. Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року (введеним в дію Указом Президента України від 19 березня 2022 року № 152/2022) "Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану" передбачено установити, що в умовах воєнного стану реалізація єдиної інформаційної політики є пріоритетним питанням національної безпеки, забезпечення якої реалізується шляхом об'єднання усіх загальнонаціональних телеканалів, програмне наповнення яких складається переважно з інформаційних та/або інформаційно-аналітичних передач на єдиній інформаційній платформі стратегічної комунікації - цілодобовому інформаційному марафоні "Єдині новини #UАразом". Крім цього рекомендовано Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення вжити заходів щодо реалізації цього положення. Учасники проведених інтерв'ю зауважували, що таке рішення РНБО є спірним з точки зору юридичної визначеності.

Однак ключове те, що така інформаційна політика обмежує свободу медіа, особливо за умов відсутності можливості вільно доєднатися до марафону чи вийти з нього (внаслідок цього окремі телерадіоорганізації, що мають ліцензії на загальнонаціональне телевізійне мовлення, створюють альтернативні канали для трансляції контенту поза межами єдиного телемарафону). Під час виборів функціонування такого марафону може створювати ризик застосування адміністративного ресурсу та створювати перевагу провладним кандидатам і політичним партіям.

У Доповіді Венеційської комісії про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі 2006 року (п. 90) щодо передвиборчого періоду зазначено, що основною ідеєю є те, що політичні партії та кандидати повинні діяти на «полі чесної гри». Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, необхідно забезпечити рівність можливостей для різних кандидатів та партій, принаймні наскільки це можливо. Необхідно, щоб держава була неупередженою щодо партій та кандидатів і однаково застосовувала до них закон. Ця вимога щодо нейтральності застосовується до передвиборчої агітації та її висвітлення у засобах масової інформації, особливо у державних, а також до публічного фінансування партій та агітації. Більше того, важливо, щоб політична агітація проводилася у середовищі, що забезпечує свободу пересування, свободу вираження поглядів та свободу зборів та об'єднань. Ці свободи необхідно захищати, щоб дозволити політичну організацію й агітацію та інформувати громадян про партії, кандидатів та проблеми. Партії та кандидати повинні мати свободу проголошувати свої програми та політичні позиції для виборців по всій країні.

Функціонування цілодобового інформаційного марафону напередодні та під час виборчої кампанії		
№	Загрози/Недоліки	Можливості/Переваги
1.	Обмеження свободи медіа з точки зору можливості доєднатися або припинити участь у марафоні	Можливість формувати єдину інформаційну політику для посилення обороноздатності і протидіяти поширенню дезінформації

2.	Ризик застосування адміністративного ресурсу та створення переваги провладним кандидатам і політичним партіям	Можливість використання для інформаційного забезпечення виборів (просвіти та інформування виборців)
3.	Додаткові фінансові видатки з Державного бюджету України	Можливість використання для організації телевізійних дебатів, публічних дискусій кандидатів із дотриманням принципу рівного виборчого права

Інфраструктурні виклики. Руйнування територій та населених пунктів, окупація територій призводять до згорання значної кількості соціально-політичних інститутів. Тому необхідне законодавче визначення та механізми оцінки інфраструктурної готовності забезпечити дотримання принципу вільних виборів та можливості здійснення передвиборної агітації на тій або іншій території.

На можливість здійснення передвиборної агітації може впливати відсутність регіональних медіа, неможливість трансляції телерадіоорганізацій через пошкоджену інфраструктуру, відсутність або нестабільність покриття мережі інтернет, відсутність надавачів рекламних, типографічних, друкарських послуг, пошкоджені білборди та сітілайти тощо. Для парламентських виборів це може бути важливо також для забезпечення рівного виборчого права в контексті конкуренції кандидатів у виборчих регіонах. Тому варто оцінити строки та розробити алгоритм відновлення нормальної життєдіяльності інфраструктури для забезпечення можливості здійснення передвиборної агітації.

Протидія дезінформації та загрозам для суверенітету. Післявоєнні вибори можуть характеризуватися значною кількістю дезінформації та російської пропаганди. З одного боку, боротьба з такими явищами покликана протидіяти порушенням державного суверенітету, з іншого - вона не повинна непропорційно обмежувати свободу слова та вираження поглядів.

Тому важливо визначити поняття дезінформації, удосконалити механізми протидії поширенню дезінформації щодо виборів, у тому числі через Інтернет, визначити суб'єктів реагування на поширення дезінформаційних матеріалів, їх права і обов'язки, розмежувати компетенцію органами влади, передбачити правові інструменти оскарження та притягнення до відповідальності. Мають бути розроблені інструкції з виявлення дезінформації для органів, уповноважених здійснювати контроль та притягати до відповідальності, а також здійснена просвітницька кампанія для громадян.

Крім цього, значним викликом буде здійснення демократичних процесів загалом та передвиборної агітації зокрема на деокупованих територіях, особливо тих, які перебували під російською окупацією з 2014 року.

2. Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Прийняти запропоноване законопроектом № 8310 поширення вимог (щодо змісту, форми, маркування, обмежень, джерел фінансування, відокремлення) та правове регулювання передвиборної агітації в мережі інтернет	ВРУ	До початку виборчого процесу повоєнних виборів
Налагодити ефективну взаємодію з інтернет платформами та медіа (такими як Meta, Google та ін.)	Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, ЦВК	До початку виборчого процесу повоєнних виборів
Прийняти запропоноване законопроектом № 8310 визначення прихованої передвиборної агітації	ВРУ	До початку виборчого процесу повоєнних виборів
Забезпечити навчання правоохоронних органів та судів для забезпечення практики притягнення до відповідальності і припинення практики здійснення прихованої передвиборної агітації	ЦВК, Національна поліція України, Національна школа суддів України, організації громадянського суспільства, заклади освіти	До початку виборчого процесу повоєнних виборів
Прийняти запропоновані законопроектом № 8310 зміни щодо: • забезпечення журналістам і медіа безперешкодного доступу на публічні заходи, пов'язані з усіма типами виборів • надання Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення можливості звертатися до провайдерів для припинення порушення агітаційних вимог, в тому числі шляхом обмеження доступу до такої агітації до кінця виборчого процесу • зобов'язання медіа подавати інформацію щодо вартості передвиборної агітації до Нацради з її подальшою публікацією • оприлюднення результатів опитувань громадської думки, а також поділу їх на репрезентативні та нерепрезентативні	ВРУ	До початку виборчого процесу повоєнних виборів

• вимог до друкованої та зовнішньої агітації (проте узгодивши їх зі ст. 212-13 КУпАП) • розширення кола суб'єктів, участь в агітації яких обмежується (насамперед органів державної влади) • підкупу виборців (передбачити прив'язку граничної вартості брендованої агітаційної продукції до розміру мінімальної заробітної плати) • вилучення поняття “політична реклама” з ВК України (при цьому варто обговорити доцільність такого поняття в контексті як рекламного законодавства, так і законодавства щодо фінансування статутної діяльності політичних партій у міжвиборчий період, зокрема й для протидії явищу “дочасної” агітації) • вимоги до аудіовізуальних медіа здійснювати аудіо-, відеозапис усіх програм, що містять передвиборну агітацію, і зберігати відповідні матеріали (проте варто обговорити доцільність збільшення строку зберігання більш як на 30 днів, щоб вони були релевантними строкам притягнення до відповідальності)		
Додатково обговорити та доопрацювати запропоновані законопроектom № 8310 положення щодо: • необхідності встановлення ЦВК переліку друкованих матеріалів передвиборної агітації, що має містити дані, визначені ч. 2 ст. 53 ВК України (можуть виникати проблеми зі встановленням підзаконним актом чіткого й однозначного переліку таких матеріалів або їх різновидів) • можливості лінійним аудіовізуальним медіа створювати та поширювати у прямому ефірі програми за участі кандидатів, представників партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, їх уповноважених, довірених осіб у формі	ВРУ, КМУ, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, ЦВК, організації громадянського суспільства, наукові заклади та заклади освіти	До початку виборчого процесу повосенних виборів

передвиборних дебатів чи дискусій (адже в Україні тривалий час існує проблема, коли кандидатів або їхніх представників регулярно запрошують на різні медіaproграми як експертів, тому такий підхід до участі в прямих ефірах програм має існувати, але із забезпеченням рівних можливостей й для інших суб'єктів виборчого процесу) • викладення ч. 10 ст. 51 ВК України у новій редакції, де передбачено, що проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів, встановлення наметів для проведення заходів агітації не потребує отримання будь-яких дозволів (цю норму варто узгодити з конституційною вимогою завчасного сповіщення, для цього потрібно відповісти на питання: чи є, наприклад, встановлення агітаційних наметів формою мирного зібрання, що зумовлюватиме необхідність завчасного сповіщення про це органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування) • залишення права друкувати агітаційні матеріали на власному обладнанні лише за кандидатами (обговорити доцільність такого положення, а також вирішити питання, чи потрібно з рахунків виборчих фондів оплачувати матеріали (папір, фарба тощо), які використовують для виготовлення агітаційних матеріалів кандидатами на власному обладнанні) • статусу Експертної ради з питань передвиборної агітації, яку утворює Національна рада з питань телебачення і радіомовлення для оцінки порушень у матеріалах агітації в медіа під час виборів • розміщення матеріалів передвиборної агітації та повідомлень про перебіг виборчого процесу лише у місцях, визначених частиною ч. 3 ст. 53 ВК України та на законно встановлених рекламних		
--	--	--

конструкціях (формально ця норма означає, що будь-де, в будь-яких приміщеннях, місцях, будь-які агітаційні матеріали (не лише друковані) розміщувати заборонено (в тому числі в законно орендованих), так само, як і розміщувати намети, крім того, ця норма потребує узгодження з іншими обмеженнями щодо розміщення матеріалів агітації, наприклад, встановленими у ч. 16 ст. 57 ВК України) • обмеження змісту передвиборної агітації (зокрема, йдеться про заборони використовувати засоби і технології, які “діють на підсвідомість виборців” або “вміщують елементи цинізму”) • надання права ЦВК виносити попередження кандидату, партії в разі порушення заборон або вимог щодо передвиборної агітації		
Розглянути можливість запровадження механізмів, що уможливляють легальне здійснення витрат виборчих фондів на здійснення передвиборної агітації в іноземних державах	ВРУ, НАЗК, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, ЦВК, організації громадянського суспільства, наукові заклади та заклади освіти	До початку виборчого процесу повоєнних виборів
Запровадити реєстр електронної звітності розпорядників виборчих фондів (аналогічний до Polidata для звітування політичними партіями)	ВРУ, НАЗК, ЦВК, організації громадянського суспільства, наукові заклади та заклади освіти	До початку виборчого процесу повоєнних виборів
Оновлення правил політичного фінансування, що у передбачатиме відмову від такої форми державного фінансування політичних партій як відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації під час виборів народних депутатів України. Натомість дозволити перерахування до 30 відсотків щорічного обсягу коштів державного	ВРУ, НАЗК, ЦВК, організації громадянського суспільства, наукові заклади та заклади освіти	До початку виборчого процесу повоєнних виборів

фінансування статутної діяльності партії до виборчих фондів.		
Розробити механізми здійснення контролю за дотриманням обмежень, розслідування правопорушень і притягнення до юридичної відповідальності за кордоном шляхом укладання міжнародних договорів	ВРУ, Міністерство закордонних справ України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна поліція України, органи прокуратури	До початку виборчого процесу повоєнних виборів
Припинити практику трансляції цілодобового інформаційного марафону після завершення воєнного стану або до цього	РНБО, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення	До або невідкладно після закінчення дії режиму воєнного стану
Оцінити строки та розробити алгоритм відновлення нормальної життєдіяльності інфраструктури для забезпечення можливості здійснення передвиборної агітації на зруйнованих та деокупованих територіях	ВРУ, КМУ, ЦВК, організації громадянського суспільства, наукові заклади та заклади освіти	До початку виборчого процесу повоєнних виборів
Визначити поняття дезінформації, удосконалити механізми протидії поширенню дезінформації щодо виборів, у тому числі через Інтернет, визначити суб'єктів реагування на поширення дезінформаційних матеріалів, їх права і обов'язки, розмежувати компетенцію органами влади, передбачити правові інструменти оскарження та притягнення до відповідальності	ВРУ, КМУ, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, організації громадянського суспільства, наукові заклади та заклади освіти	До початку виборчого процесу повоєнних виборів
Розробити інструкції з виявлення дезінформації для органів, уповноважених здійснювати контроль та притягати до відповідальності, а також здійснена просвітницька кампанія для громадян	Національна поліція України, СБУ та інші органи у сфері безпеки та оборони, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення	До початку виборчого процесу повоєнних виборів

Територіальна організація виборів

Вступ

Від вимог законодавства, які встановлюють порядок утворення та перегляду меж виборчих округів та виборчих дільниць, їх величину та "ієрархію" значною мірою залежить забезпечення принципів загального і рівного виборчого права, швидкість встановлення результатів виборів, кількість виборчих комісій, їх оптимальний склад та функціональне навантаження на них.

Загальні принципи утворення виборчих округів та дільниць визначено Виборчим кодексом та конкретизовано нормативно-правовими актами Центральної виборчої комісії (ЦВК). Частково відповідні положення було апробовано в ході проведення чергових місцевих виборів 2020 року. Разом з тим, подальша реалізація відповідних положень стикається з низкою викликів, зумовлених широкомасштабним російським вторгненням в Україну 24 лютого 2022 року. Зокрема, з моменту початку війни відбулись суттєві переміщення виборців з менш безпечних територій до більш безпечних; значна кількість виборців взагалі залишила територію України. Відповідно, кількість виборців на одних виборчих дільницях суттєво зросла, тоді як в інших - знизилась до мінімуму. Виборча інфраструктура у багатьох адміністративно-територіальних одиницях була зруйнована, що зумовлює потребу у зміні центрів округів, виділення тимчасових приміщень для роботи дільничних виборчих комісій. Окремі адміністративно-територіальні одиниці існують лише юридично - вони не мають ні виборців, ні інфраструктури, що виключає потребу у проведенні місцевих виборів на території таких одиниць, зумовлює необхідність у знятті їх з обліку та врахування їх потенційної ліквідації при визначенні меж територіальних виборчих округів на загальнодержавних та місцевих виборах. Мережа постійних закордонних виборчих дільниць, утворених за межами України, не спроможна забезпечити участь у виборах мільйонів біженців, які були вимушені залишити територію України з початком бойових дій.

Окрім викликів, зумовлених війною, питання територіальної організації виборів стикаються із низкою викликів законодавчого та організаційного характеру, які існували до початку російського широкомасштабного вторгнення. Без відповіді залишається питання про оптимальну кількість виборчих дільниць із розрахунку на територіальний виборчий округ. Кількість виборців, які відносяться до великих виборчих дільниць, є значною, що негативно впливає на організацію голосування, підрахунок голосів і встановлення результатів виборів, а також зумовлює формування відповідних дільничних комісій у складі, який є нетипово великим для більшості країн Європи. Принципи утворення виборчих округів на місцевих виборах, які проводяться за мажоритарною виборчою системою з голосуванням у багатомандатних округах (зокрема, можливість їх утворення з 15-відсотковим відхиленням від орієнтовної середньої кількості виборців із розрахунку на один мандат) не в повній мірі відповідає кодексу належних практик у виборчих справах. Можливості оскарження рішень щодо утворення виборчих округів ускладнюються тим, що спори, пов'язані з утворенням округів на загальнодержавних виборах не належать до виборчих спорів. Проведення будь-яких консультацій щодо утворення округів законодавство не передбачає, як і не встановлює належним чином деталізованої процедури перегляду меж округів.

У цьому документі окреслено законодавчі та практичні виклики, пов'язані з територіальною організацією виборів, та запропоновано можливі шляхи їх вирішення.

1. Ключові виклики, пов'язані з територіальною організацією виборів

Оптимізація системи виборчих регіонів на парламентських виборах

Згідно з Виборчим кодексом, система територіальної організації виборів народних депутатів є відмінною від будь-яких інших виборів і референдумів і включає, окрім загальнодержавного виборчого округу, територіальних округів та дільниць також виборчі регіони, які слугують територіальною базою для висування кандидатів, а також встановлення підсумків голосування.

Всупереч поширеній у Європі практиці, Виборчий кодекс не фіксує кількість мандатів, які розподіляються у кожному виборчому регіоні. Рівень представництва виборчого регіону в парламенті залежить від низки факторів: загальної кількості виборців, які проголосували у регіоні у день виборів за партію; кількості голосів, поданих у регіоні за партію, які не подолали виборчий бар'єр; кількості виборців які проголосували за "прохідні" партії в межах загальнодержавного округу тощо. Таким чином, кількість мандатів, якою буде представлений виборчий регіон у парламенті, залишається загадкою до дня голосування - як для партій, так і для виборців. Це штучно стимулює партії до висування якомога більшої кількості кандидатів у регіонах, де їхня електоральна підтримка є високою - адже у випадку "перепредставництва" регіону у Верховній Раді, відповідна партія отримає більшу кількість мандатів. У свою чергу, висування надмірної кількості кандидатів партіями у виборчих регіонах призводитиме до збільшення тривалості підрахунку голосів виборців та встановлення підсумків голосування, ускладненого адміністрування виборів внаслідок збільшення кількості кандидатів в регіоні, а також логістичних труднощів для партій, пов'язаних із здійсненням агітації, особливо - в регіонах з нерівномірним розміщенням виборців або фізико-географічними особливостями.

Крім того, чинний Виборчий кодекс передбачає існування виборчих регіонів на територіях, які було повністю або значною мірою окуповано Росією. Так, окремими виборчими регіонами є Донецька та Луганська області, тоді як до виборчого регіону № 16 віднесено Херсонську область (значну частину якої було окуповано), Автономну Республіку Крим та місто Севастополь, які перебувають в окупації з 2014 року. Якщо Україна відновить повний контроль над цими територіями і там проводитимуться вибори, то такі особливості системи виборчих регіонів на матимуть суттєвого впливу на виборчий процес, однак якщо ці території й надалі залишатимуться в окупації (найбільше це стосується Луганської області, яку було окуповано майже повністю), використання такої системи виборчих регіонів під час повоєнних виборів навряд чи буде можливим.

До Виборчого кодексу варто внести зміни, які передбачатимуть утворення в межах наявних виборчих регіонів (зокрема, у гостонаселених областях) декількох регіонів, а також включення непідконтрольних Україні виборчих регіонів та/або їх частин до системи регіонів, які розташовані на підконтрольній Україні території. Відповідні зміни мають бути внесені до Виборчого кодексу вже після закінчення дії режиму воєнного стану, коли буде точно визначено межі підконтрольних Україні територій. Це дозволить виборцям, які перебуватимуть на окупованих територіях, реалізувати виборчі права за процедурою зміни місця

голосування без зміни виборчої адреси, зменшити кількість кандидатів від партій у кожному виборчому регіоні, а також оптимізувати/прискорити підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування у нових регіонах.

Перегляд меж громад та районів перед утворенням округів

Основні вимоги до утворення територіальних виборчих округів визначено статтею 27 Виборчого кодексу. Згідно з нею, вони утворюються з урахуванням меж адміністративно-територіальних одиниць та з територій, які межують між собою. Внаслідок активного ведення бойових дій, ряд адміністративно-територіальних одиниць - зокрема, на прифронтових територіях, фактично припинив існування. Тобто, "на папері" адміністративно-територіальна одиниця може й існувати, однак фактично в ній взагалі може не бути виборців і будь-якої інфраструктури. Розширення театру бойових дій може призвести до того, що перелік юридично існуючих однак фактично відсутніх адміністративно-територіальних одиниць не обмежуватиметься територіальними громадами, а включатиме цілі райони.

Таким чином, утворенню територіальних виборчих округів для проведення загальнодержавних повосенних виборів має передувати перегляд меж адміністративно-територіальних одиниць включно до району. Закон "Про добровільне об'єднання територіальних громад" повинен визначати механізми розподілу територій громад, які припинили функціонування, між суміжними громадами. Верховна Рада України має уточнити межі районів невідкладно після закінчення дії режиму воєнного стану, що створить умови для утворення територіальних виборчих округів для загальнодержавних повосенних виборів.

Визначення оптимальної кількості територіальних виборчих округів на загальнодержавних виборах

Згідно з Виборчим кодексом, вирішення всіх питань, пов'язаних з утворенням територіальних виборчих округів, віднесено до виключної компетенції ЦВК. На відміну від проекту Виборчого кодексу, чинний Кодекс не визначає кількості виборчих дільниць із розрахунку на один територіальний виборчий округ. Це може призвести до того, що такі округи утворюватимуться з різною кількістю виборчих дільниць - за аналогією з виборами, які проводились за паралельною виборчою системою, коли кількість дільниць в окремих округах сягала сотень (в сільськогосподарських регіонах західної України), а в інших - обмежувалась десятками дільниць (наприклад, у великих містах). Такий підхід зумовлює нерівномірний розподіл функціонального навантаження між окремими виборчими комісіями, необхідність формування ОК у різному складі (залежно від кількості дільниць в окрузі), різних темпів встановлення підсумків голосування і прийняття рішень ОК.

Хоча віднесення регулювання питань, пов'язаних з утворенням територіальних виборчих округів, до компетенції ЦВК не викликає сумнівів, у Виборчому кодексі варто було б визначити мінімальну та максимальну кількість постійних виборчих дільниць (наприклад, 80-120 дільниць на округ), яка має бути віднесена до одного територіального виборчого округу. Це дозволило б більш рівномірно розподіляти функціональне навантаження між окремими виборчими комісіями

Забезпечення прозорості перегляду меж округів та підстав перегляду меж округів

Згідно з Виборчим кодексом, територіальні виборчі округи на загальнодержавних виборах утворюються на постійній основі рішенням ЦВК. Вона ж визначає їх номери, межі та центри. При цьому підстави і порядок перегляду ЦВК відповідних рішень Кодексом не визначено, як і не передбачено оприлюднення ЦВК проєктів рішення про утворення територіальних округів, проведення будь-яких консультацій із зацікавленими особами щодо проєкту відповідного рішення.

На місцевих виборах територіальні виборчі округи утворюються рішеннями відповідних територіальних виборчих комісій з урахуванням вимог Виборчого кодексу (наприклад, в частині максимально допустимого розходження у кількості виборців, зв'язності територій округів тощо). Як і у випадку ЦВК, територіальні виборчі комісії на місцевих виборах можуть визначати межі територіальних округів на власний розсуд, щоправда, із дотриманням вимог закону.

До Виборчого кодексу варто було б внести зміни, які б передбачали щонайменше оприлюднення проєктів рішень про утворення територіальних/багатомандатних виборчих округів за певний строк до дня затвердження таких проєктів, а також можливість подання партіями/організаціями партій пропозицій щодо меж округів, які підлягали б розгляду ЦВК та відповідними ТВК. Це могло б підвищити рівень прозорості прийняття таких рішень. Якщо Виборчий кодекс визначатиме мінімальну і максимальну кількість виборчих дільниць із розрахунку на округ, він також має визначати підстави, порядок і строки перегляду рішень про утворення виборчих округів. На загальнодержавних виборах рішення про утворення територіальних виборчих округів має прийматись після перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць та перегляду меж звичайних виборчих дільниць.

Приведення вимог до виборчих округів у відповідність до міжнародних стандартів

Відповідно до Кодексу належних практик у виборчих справах, відмінність у кількості виборців між виборчими округами на виборах за мажоритарною системою не повинно перевищувати 10%, і перевищення цієї межі допускається лише з метою забезпечення прав національних меншин. На місцевих виборах, які проводяться за мажоритарною системою відносної більшості з голосуванням у багатомандатних округах, Виборчий кодекс передбачає можливість 15-відсоткового відхилення у кількості виборців між округами із розрахунку на один мандат, що не відповідає Кодексу належних практик у виборчих справах.

Крім того, згідно з Кодексом належних практик у виборчих справах при утворенні виборчих округів мають враховуватись місця компактного проживання національних меншин. Згідно із змінами до Закону "Про національні меншини (спільноти) в Україні" від 21 вересня 2023 року, держава взяла на себе зобов'язання створити необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, в управлінні державними справами. Це зобов'язання, серед іншого, передбачає утворення мажоритарних виборчих округів з урахуванням місць компактного проживання, а також вчинення інших проактивних дій (наприклад, можливість створення партій меншин тощо). Якщо законодавство не передбачатиме можливість існування партій національних меншин чи квот для національних меншин у виборчих списках за пропорційною системою, то утворення територіальних виборчих округів на місцевих

виборах за пропорційною виборчою системою має враховувати місця їхнього компактного проживання.

Таким чином, до Виборчого кодексу необхідно внести зміни, які передбачатимуть:

- зменшення величини граничного відхилення у кількості виборців між багатомандатними виборчими округами на місцевих виборів до 10%;
- обов'язковість врахування місць компактного проживання національних меншин при утворенні територіальних округів на місцевих виборах за пропорційною виборчою системою, а також мажоритарною виборчою системою з голосуванням у багатомандатних округах;
- правові наслідки недотримання/порушення територіальним виборчими комісіями та ЦВК вимог до утворення виборчих округів;
- правові наслідки недотримання територіальними виборчими комісіями вимог до утворення виборчих округів.

"Перенарізка" звичайних виборчих дільниць на території України

Внаслідок суттєвих міграцій виборців, смерті громадян тощо, кількість виборців, кількість виборців із розрахунку на одну виборчу дільницю у різних регіонах суттєво змінилась. Цілком імовірно, що на деяких дільницях вона зменшилась до менш ніж 20 виборців (наприклад, якщо територіальну громаду і пов'язану з нею інфраструктуру було повністю знищено), тоді як у більш безпечних громадах ця кількість зросла до понад 2500 осіб. Такі дільниці не відповідатимуть вимогам статті 28 Виборчого кодексу, що зумовить необхідність перегляду їхніх меж або зміни статусу дільниці (тимчасове закриття, ліквідація тощо).

Цей перегляд має бути здійснений до початку виборчого процесу повоєнних виборів. При цьому перегляду меж виборчих дільниць має передувати:

- відновлення функціонування Державного реєстру виборців
- здійснення функціонального обстеження виборчих дільниць відповідними місцевими органами місцевого самоврядування/військовими адміністраціями за часті ЦВК з метою оцінки можливості утворення нової дільниці, об'єднання дільниць та інших змін у їхньому статусі.

Створення тимчасових закордонних виборчих дільниць

Ще до початку війни з Росією, кількість виборців, віднесених до закордонних виборчих дільниць, утворених при дипломатичних установах України за кордоном, у ряді держав (Ізраїль, Молдова тощо) складала десятки тисяч виборців. Очевидно, що у разі активної участі таких виборців у голосуванні, вони навряд чи змогли б реалізувати своє право голосу у день голосування. З початком війни і вимушеним масовим перевищенням мільйонів українських виборців за межі України, можливість їх участі у волевиявленні за місцем свого фактичного перебування в іноземних державах стане ще більш ускладненою. Неможливість реалізувати право голосу на виборах за межами України порушуватиме принципи загального і рівного виборчого права. З огляду на це, законодавцю варто розглянути можливість внесення змін до Виборчого кодексу, які передбачатимуть можливість створення тимчасових закордонних виборчих дільниць

поза приміщеннями дипломатичних установ, а також врегулювати порядок створення таких дільниць і їх функціонування.

Відповідно, ще до закінчення дії режиму воєнного стану до Виборчого кодексу варто внести зміни, які передбачатимуть:

- створення тимчасових закордонних виборчих дільниць поза приміщеннями для голосування у великих містах держав (відповідно до міст компактного проживання громадян) із значною кількістю виборців;
- порядок ініціювання та отримання дозволу компетентних органів держави перебування дозволу на утворення тимчасових виборчих дільниць;
- порядок взаємодії між Міністерством закордонних справ та ЦВК в процесі ініціювання утворення/утворення тимчасових закордонних дільниць;
- порядок і підстави віднесення виборців до таких дільниць, у тому числі особливості їх реєстрації у закордонному виборчому окрузі, яка може поєднувати як пасивну реєстрацію (у випадку, коли виборця вже було віднесено до закордонної виборчої дільниці), так і активну реєстрацію
- склад, порядок та особливості формування дільничних виборчих комісій на таких дільницях, особливості забезпечення їх діяльності та безпеки.

Реалізація цих нововведень має розпочатись відразу після закінчення дії/скасування режиму воєнного стану. Це передбачає встановлення МЗС орієнтовної кількості виборців у кожній державі, в якій функціонують дипломатичні установи України, місць їх компактного проживання, проведення переговорів щодо умов та можливості відкриття тимчасових закордонних виборчих дільниць. Ці дії мають бути здійснені у строк, який дозволить ЦВК створити закордонні виборчі дільниці та забезпечити утворення відповідних дільничних виборчих комісій задовго до дня голосування, однак після початку виборчого процесу повоєнних виборів.

Забезпечення можливості оскарження рішень про утворення виборчих округів

У тих випадках, коли рішення про утворення виборчих округів приймається територіальними виборчими комісіями після початку виборчого процесу (місцеві вибори), оскарження таких рішень здійснюється за процедурами врегулювання виборчих спорів, передбаченими Кодексом адміністративного судочинства України. У той же час, рішення про утворення територіальних виборчих округів на загальнодержавних виборах приймаються ЦВК до початку виборчого процесу, а тому оскарження таких рішень здійснюється за загальними процедурами Кодексу адміністративного судочинства.

До Кодексу адміністративного судочинства варто внести зміни, які включатимуть до переліку виборчих спорів спори, пов'язані з утворенням виборчих округів та виборчих дільниць на загальнодержавних та місцевих виборах, у тому числі якщо рішення виборчих комісій про утворення округів/дільниць було прийнято до початку виборчого процесу. Це дозволило б забезпечити оперативне врегулювання таких виборчих спорів за скороченими процедурами, передбаченими для виборчих спорів. Якщо спір виник до початку виборчого процесу, то право звернення до суду з відповідним адміністративним позовом має надаватись партії/місцевій організації партії, а також виборцю, права та законні

інтереси якого щодо участі у виборчому процесі було порушено рішенням про утворення виборчих округів/дільниць.

Зменшення величини звичайних виборчих дільниць

Протягом кінця 1990-х - початку 2000-х років Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ неодноразово піднімали питання про необхідність зменшення граничної кількості виборців на звичайних виборчих дільницях. Це дозволило б оптимізувати процедури голосування, уникнути значних черг у день голосування, прискорити складання протоколу про підрахунок голосів, а також зменшити максимальний кількісний склад ДВК. Хоча ідея зменшення величини дільниць значною мірою затьмарюється викликами, зумовленими війною, таке зменшенн має стати довгостроковим пріоритетом як для законодавця, так і для ЦВК

З метою оптимізації виборчих процедур у більш віддаленій (довгостроковій) перспективі варто розглянути доцільність перегляду положень Виборчого кодексу в частині максимальної кількості виборців на звичайних виборчих дільницях у бік зменшення принаймні до 1500 виборців із розрахунку на одну виборчу дільницю.

2. Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Законодавче врегулювання проблем, пов'язаних із територіальною організацією виборів (крім перегляду системи виборчих регіонів)	Верховна Рада України	До закінчення дії режиму воєнного стану
Перегляд меж виборчих регіонів	Верховна Рада України	Невідкладно після скасування режиму воєнного стану
Організаційні дії щодо утворення тимчасових закордонних виборчих дільниць	МЗС, ЦВК	Незадовго до припинення дії режиму воєнного стану або відразу після його скасування
Відновлення функціонування Державного реєстру виборців та його оновлення	ЦВК	У визначений законом строк після скасування режиму воєнного стану (завершення поновлення)

Оцінка стану інфраструктури, зняття територіальних громад з обліку, об'єднання громад, перегляд меж районів	Суб'єкти визначені Законом "Про добровільне об'єднання територіальних громад" або інші уповноважені законом суб'єкти, Верховна Рада України	У визначений законом строк після скасування режиму воєнного стану (завершення поновлення)
Утворення нової системи виборчих дільниць (з урахуванням оновлень даних Державного реєстру виборців) та територіальних округів	ЦВК	Перед початком виборчого процесу повоєнних виборів
Зменшення кількості виборців із розрахунку на виборчу дільницю	Верховна Рада України (зміни до Виборчого кодексу), ЦВК (рішення про утворення)	У довгостроковій перспективі

Над проєктом працювали:

Аліса Шушковська

Юлія Кириченко

Денис Ковриженко

Олександр Ключев

Павло Романюк

Богдан Мохончук

Ольга Коцюрuba

Ольга Івасюк

Антон Чиркін

Київ

2024