

## РОЗДІЛ 2

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.8

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/9>

### ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

### PROBLEMS OF HOLDING ELECTIONS DURING MARTIAL LAW

Андрушко І.П., к.ю.н.,

старший викладач кафедри теорії та історії держави і права

*Національний університет біоресурсів та природокористування України*

В статті розкриваються особливості проведення виборів під час воєнного стану і обґрунтування неможливості забезпечення повноцінного виборчого процесу. Звертається увага на ризики, які можуть призвести до порушення принципів виборчого права, зокрема, принципів загального та рівного виборчого права.

Крім того, варто звернути увагу на міжнародний досвід проведення виборів на окупованих територіях та реінтеграцію таких територій, який свідчить про те, що передчасне проведення виборів та неналежна підготовка може призвести до відновлення бойових дій.

Серед проблем, що можуть виникнути під час організації та проведення виборчого процесу, можна виокремити наступні: часті повітряні тривоги призведуть до того, що надійне проведення голосування, підрахунок голосів і встановлення результатів виборів стануть неможливими; неможливим також є проведення виборів одразу після закінчення воєнного стану на найбільш постраждалих територіях з таких причин як безпека, враховуючи всі заміновані території, знищені виборчі дільниці, та проблеми, пов'язані з інформацією та ресурсами, наприклад, застарілі дані в Державному Реєстрі Виборців, який давно не оновлювався; виборче законодавство України передбачає, що голосування відбувається особисто, тобто громадяни України, які проживають за кордоном мають особисто прийти до виборчих дільниць.

Проведення виборів на окупованих територіях до закінчення процесу роззброєння, демілітаризації, відновлення контролю над кордоном, законодавчого та інституційного забезпечення виборів не призведе до вирішення конфлікту, а результати виборів не будуть визнані учасниками конфлікту. Проведення виборів під час збройного конфлікту також пов'язане з низкою ризиків та проблем, які порушують принципи виборчого права, зокрема принципи загального та рівного виборчого права. Окрім того, вибори можуть бути визнані нелегітимними. Як свідчить досвід іноземних держав, що мали в своїй історії збройні конфлікти, проведення виборів можливе лише через 2–3 роки після закінчення бойових дій.

**Ключові слова:** вибори, реінтеграція, електронне голосування, принципи виборчого права.

The article reveals the peculiarities of holding elections during martial law and justification of the impossibility of ensuring a full-fledged electoral process. Attention is drawn to the risks that may lead to a violation of the principles of electoral law, in particular, the principles of universal and equal suffrage.

In addition, attention should be paid to the international experience of holding elections in the occupied territories and the reintegration of such territories, indicating that the holding of elections prematurely and inadequate training could lead to a resumption of hostilities.

Among the problems that may arise in the organization and conduct of the electoral process, the following can be distinguished: frequent air raids will make it impossible to reliably conduct voting, count votes and establish election results; it is also impossible to hold elections immediately after the end of martial law in the most affected territories for reasons such as security, and problems related to information and resources, such as outdated data in the State Register of Voters, which has not been updated for a long time; the electoral legislation of Ukraine stipulates that voting takes place in person, that is, citizens of Ukraine living abroad must come to the polling stations in person.

Holding elections in the occupied territories until the end of the process of disarmament, demilitarization, restoration of control over the border, legislative and institutional support for elections will not lead to a resolution of the conflict, and the election results will not be recognized by the parties to the conflict. Conducting elections during an armed conflict is also associated with a number of risks and problems that violate the principles of electoral law, in particular the principles of universal and equal electoral law. In addition, the elections may be declared illegitimate. As the experience of foreign countries with a history of armed conflicts shows, holding elections is possible only 2–3 years after the end of hostilities.

**Key words:** elections, reintegration, electronic voting, principles of electoral law.

**Метою статті** є обґрунтування неможливості проведення виборів під час воєнного стану. Міжнародний досвід проведення виборів на пост конфліктних територіях свідчить про те, що передчасне проведення виборів та неналежна підготовка може призвести до відновлення бойових дій. Відомий приклад Анголи, де проведення виборів до завершення процесу повного роззброєння ворогуючих сторін призвело до ескалації конфлікту.

Досвід Анголи показує, що при проведенні виборів до завершення процесу роззброєння зростає ймовірність ескалації конфлікту. У 1992 році правляча партія Анголи МПЛА виграла вибори з невеликим відривом, однак партія УНІТА, яка була створена на основі повстанського угруповання не погодилась з таким результатом і вирішила його оскаржити. Члени УНІТА використали зброю, яка залишилась від роззброєння, проти членів та прибічників партії МПЛА. Це призвело до нової громадянської війни, що тривала фактично до 2004 року.

До моменту засновницьких виборів в Боснії та Герцеговині не всі умови для проведення виборів були виконані: зокрема, не були забезпечені свобода слова, свобода пересування. Не були створені «політично нейтральні умови» і лише незначна частина біженців повернулася в країну. Проте, у вересні 1996 року відбулися загальні вибори, на яких перемогу отримали партії і лідери військового часу. Підсумки голосування не влаштували міжнародні організації, залучені в процес регулювання. До 2001 року Тимчасова виборча комісія перебувала під контролем ОБСЄ [1, с. 156].

За Ердутською угодою Хорватія провела місцеві вибори на тимчасово окупованій території за організації Тимчасової адміністрації Організації Об'єднаних Націй для Східної Славонії, Барані та Західного Срема (United Nations Transitional Authority for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES)). Спостереження за виборами здійснювали ООН та ОБСЄ. По всій Хорватії були

відкриті виборчі дільниці для внутрішньо переміщених осіб зі Східної Славонії, голоси яких додавалися до підрахунку голосів на місці їх проведення.

Як показує практика проведення виборів у державах, що пережили конфлікти, слід віддати перевагу незалежним виборчим комісіям, які сформовані за непартійним принципом. Партійні комісії мають майже неминучу тенденцію до розколу по партійній лінії [2, с. 118–139]. Беспартійні комісії були створені у Камбоджі, Намібії та в Східному Тиморі.

Надзвичайно важливим для забезпечення довготривалого миру є повернення на окуповані території біженців та внутрішньо переміщених осіб, які мають прийняти участь у виборах. Для забезпечення участі цієї категорії виборців у виборах після закінчення конфлікту повинен пройти певний час.

В Україні розглядається питання щодо можливості електронного голосування для внутрішньо переміщених осіб, що має свої переваги та недоліки, в першу чергу проблемою є організаційне забезпечення проведення таких виборів. Статтею 18 Виборчого кодексу України передбачено, що «Центральна виборча комісія може прийняти рішення про впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів у формі проведення експерименту або пілотного проекту» [3].

Внесення змін до виборчого законодавства щодо забезпечення проведення виборів на окупованих територіях також потребує певного часового проміжку. За рекомендаціями Венеціанської комісії, зміни до виборчого законодавства необхідно вносити не пізніше, ніж за рік до виборів.

Демократичні вибори виступають ключовим елементом пост конфліктного врегулювання у регіонах, які пережили збройне протистояння на ґрунті сепаратизму. Вибори покликані відновити громадянський мир та значно активізувати реінтеграцію пост конфліктних територій. Водночас передчасна організація волевиявлення місцевого населення, так само як і неналежна підготовка до виборів, може не лише не сприяти примиренню та реінтеграції, а навпаки спровокувати додаткове джерело конфронтації та відновити активну фазу бойових дій [4, с. 12].

Невід'єдними елементами процесу реінтеграції учасників збройного сепаратистського конфлікту до мирного життя дослідники називають наступні:

- роззброєння: включає збір, документування, контролювання та знищення стрілецької зброї, боєприпасів, вибухових речовин, легкого та важкого озброєння, вилученого у комбатантів, а часто й у цивільного населення;

- демобілізація: передбачає офіційне і контрольоване звільнення активних комбатантів, а часто й у цивільного населення;

- реінтеграція: це процес, під час якого колишні комбатанти отримують цивільний статус, знаходять роботу і джерела існування. Цей процес має політичну, соціально-економічну та психологічну складову. Він не обмежений за часом і відбувається на місцевому рівні, у громадах за місцем проживання колишніх учасників сепаратистського конфлікту [4, с. 7].

Організація та проведення демократичних виборів на території України як невід'ємний етап пост конфліктного врегулювання збройного протистояння України та Російської Федерації має відбуватися виключно за умов:

- забезпечення стійкого і неповоротного миру в зоні конфлікту, відновлення української юрисдикції;

- виконання всіх мирних домовленостей між колишніми учасниками сепаратистського конфлікту та дотримання значного проміжку часу (2–3 роки) після припинення збройного конфлікту. Цей час повинен бути присвячений розробці та прийняттю змін до виборчого законодавства, створенню належної інституційної бази тощо;

- створення необхідного інституційного забезпечення проведення виборів (у т. ч. утворення місцевих виборчих комісій);

- повернення до своїх міст і сіл біженців та вимушених переселенців із метою унеможливлення електоральних маніпуляцій;

- забезпечення безконфліктного нейтрального середовища у мас-медійному просторі України під час підготовки та проведення виборів, суворого контролю за дотриманням професійної етики у пресі, на радіо і телебаченні, в Інтернеті, кінематографі, на рекламних щитах і панелях, а також щодо інших джерел розповсюдження інформації. При цьому особливу увагу необхідно приділити мінімізації впливу російських ЗМІ на українських виборців;

- більш широкої участі міжнародних організацій у процесі підготовки та моніторингу за виборами, зокрема щодо охорони виборчих дільниць, матеріально-технічного забезпечення, недопущення тиску на виборців з боку політичних сил, розгляду скарг учасників виборчого процесу тощо» [4, с. 13–14].

Окрім того, необхідними передумовами проведення виборів також визначають: роззброєння та демілітаризація; створення незалежної виборчої комісії (інституційне забезпечення проведення виборів); участь ВПО та біженців; забезпечення «нейтрального політичного середовища» під час передвиборчої кампанії; участь міжнародних організацій у підготовці та моніторингу за виборами як спосіб забезпечення їхньої легітимності; виконання усіх етапів підготовки до виборів та дотримання усіх домовленостей; значний часовий проміжок між припиненням вогню та проведенням виборів (2–3 роки)» [5, с. 28–32].

Варто зауважити, що найбільш прийнятний часовий проміжок між припиненням вогню та проведенням виборів – 3 роки після припинення вогню. Якщо вибори проводяться раніше, ніж через 2 роки після припинення вогню у випадку молодих демократій, і менше, ніж через 1 рік – у випадку розвинених демократій, це призводить до відновлення збройного протистояння.

Статтею 83 Конституції України передбачено, що в разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного стану.

Окрім того, згідно з 19 статтею Закону України «Про правовий режим воєнного стану» заборонено проведення в умовах воєнного стану загальнодержавних виборів [6]. Таким чином, проведення виборів в Україні під час дії воєнного стану буде порушенням норм, які були чинними ще до повномасштабного вторгнення Росії.

Серед проблем, що можуть виникнути під час організації та проведення виборчого процесу, можна виокремити наступні:

- часті повітряні тривоги призведуть до того, що надійне проведення голосування, підрахунок голосів і встановлення результатів виборів стануть неможливими;

- через постійні обстріли, також неможливо забезпечити рівні можливості для голосування усіх українців;

- Україна не зможе забезпечити рівний доступ всіх громадян до голосування, коли сам процес голосування пов'язаний з різним рівнем ризику та постійними обстрілами по всій території держави;

- неможливим також є проведення виборів одразу після закінчення воєнного стану на найбільш постраждалих територіях з таких причин як безпека, враховуючи всі заміновані території, знищені виборчі дільниці, та проблеми, пов'язані з інформацією та ресурсами, наприклад, застарілі дані в Державному Реєстрі Виборців, який давно не оновлювався;

- неможливо було б забезпечити достатню демократичну легітимність таких виборів. Масове переміщення українців, які не матимуть змоги проголосувати по всьому

світу, Європі та Україні призведе до того, що вибори можуть бути визнані нелегітимними;

– виборче законодавство України передбачає, що голосування відбувається особисто, тобто громадяни України, які проживають за кордоном мають особисто прийти до виборчих дільниць. Це призведе до переважання виборчих дільниць, розташованих в дипломатичних та консульських представництвах щодо підрахунку голосів;

– в Україні також не передбачено системи електронного голосування. Виборчий кодекс України передбачає на можливість проведення експериментів або пілотних проєктів, передбачених частиною першою статті 18 ВК України, які використовуються для надання пропозицій щодо вдосконалення законодавства щодо впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів;

– під час передвиборної агітації, яка може припасти на період дії воєнного стану, також повинні поширюватись заходи безпеки, пов'язані з воєнним станом.

Таким чином, проведення виборів на окупованих територіях до закінчення процесу роззброєння, демілітаризації, відновлення контролю над кордоном, законодавчого та інституційного забезпечення виборів не призведе до вирішення конфлікту, а результати виборів не будуть визнані учасниками конфлікту. Проведення виборів під час збройного конфлікту також пов'язане з низкою ризиків та проблем, які порушують принципи виборчого права, зокрема принципи загального та рівного виборчого права. Окрім того, вибори можуть бути визнані нелегітимними. Як свідчить досвід іноземних держав, що мали в своїй історії збройні конфлікти, проведення виборів можливе лише через 2–3 роки після закінчення бойових дій.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Каравайцева О.В. Виборча система постконфліктної Боснії і Герцоговини. Актуальні проблеми політики. 2015. Вип. 54. С. 156.
2. Benjamin Reilly. Post-conflict elections: constraints and dangers. *International peacekeeping*, 2010. P. 118–139.
3. Виборчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
4. Припинення і постконфліктне врегулювання сепаратистських конфліктів: іноземний досвід і висновки для України. Аналітична записка Інституту стратегічних досліджень. С. 12. *United Nations Peacekeeping*. URL: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone\\_eng\\_0.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf)
5. Досвід врегулювання конфліктів у світі. Уроки для України. За ред. К. Зарембо. К. Інститут світової політики. 2016. С. 28–32.
6. Закон України «Про правовий режим воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>