

ЮРІЙ КЛЮЧКОВСЬКИЙ

доктор юридичних наук, доцент

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

ВОЛОДИМИР ВЕНГЕР

кандидат юридичних наук, доцент

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

**Правове регулювання місцевого
самоврядування в Україні в умовах війни
та передумови проведення місцевих виборів
після припинення воєнного стану¹**

**Legal regulation of local self-government in Ukraine in the
conditions of war and prerequisites for local elections after
the termination of the state of martial law**

Анотація. Російська агресія проти України породила низку безпрецедентних викликів у всіх сферах державного та суспільного життя. Однак стан війни не означає відмови від демократичного і правового характеру держави. Стаття присвячена аналізу досвіду України щодо правового регулювання функціонування місцевого самоврядування як одного з основних інститутів демократичної держави в умовах воєнного стану, а також передумовам та викликам післяво-

¹ У цій статті використано результати дослідження, проведеного в рамках проекту Ради Європи в Україні; див.: Kliuchkovskiyi Yurii, Venher Volodymyr. Organisation and holding of elections in post-war Ukraine / Prerequisites and challenges. Needs Assessment Report. Strasbourg: Council of Europe, 2022. 35 p. URL: <https://rm.coe.int/en-organisation-and-holding-of-elections-in-post-war-ukraine-net-2769-/1680a8e995>.

енного відновлення повноцінної діяльності місцевого самоврядування. Розглянуто законодавчі підстави та практику утворення місцевих військових адміністрацій та їх співіснування з органами місцевого самоврядування на рівні громади та області (району), підстави передання частини повноважень від органів самоврядування до військових адміністрацій. Показано запровадження нового інституту тимчасового зупинення діяльності органів місцевого самоврядування з можливим відновленням діяльності після припинення воєнного стану. Проаналізовано основні труднощі майбутнього відновлення органів місцевого самоврядування на територіях, що зазнали наслідків активних бойових дій та окупації. Зазначено правові та практичні проблеми призначення і проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, воєнний стан, місцева військова адміністрація, зупинення діяльності органів місцевого самоврядування, місцеві вибори, безпека виборів, внутрішньо переміщені особи, реєстрація виборців.

Keywords: local self-government, martial law, local military administration, suspension of activities of local self-government bodies, local elections, election safety, internally displaced persons, voter registration.

Місьцеве (територіальне) самоврядування є одним із визначальних конституційних інститутів демократичної держави, способом здійснення публічної влади, найбільш наближеним до громадян. Засади місцевого самоврядування, загальний обсяг повноважень його суб'єктів та органів окреслені Європейською хартією місцевого самоврядування і, як правило, закріплені у конституціях держав (у тому числі в Конституції України). Однак природно, що ці визначення засад і обсягу компетенції місцевого самоврядування

розраховані на застосування у звичайних умовах мирного часу.

Війна є особливим станом держави і суспільства; тим більше це стосується війни держави, яка обороняється від брутальної, неспровокованої і несподіваної широкомащтабної агресії. Така війна вимагає від держави, яка захищає власне право на самостійне існування, максимальної мобілізації усіх сил і ресурсів, їх перерозподілу для першочергового забезпечення цілей оборони держави і захисту цивільного населення, а також забезпечення максимальної оперативності управління, швидкості прийняття рішень та їх виконання.

Ці завдання передбачають необхідні зміщення першочерговості цілей держави, зокрема, певні зміни у пріоритетності забезпечення прав громадян, що, відповідно до статті 3 Конституції України, становить основну мету і завдання держави.

Війна не означає відмови від *правового характеру* держави: усі дії влади і в умовах війни мають відповідати вимогам права. Водночас вимоги оборони, і в першу чергу оперативності управління, можуть викликати потребу деяких змін у способах здійснення влади, зокрема, певного *звуження сфери дії демократичних процедур*. Останнє, проте, не може означати (навіть в умовах війни) відмови від демократичного характеру держави, а її правовий характер не допускає свавільних (не передбачених законодавством) дій влади.

1. Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Конституція України передбачає можливість запровадження спеціального *правового режиму воєнного стану* (на відміну від *стану війни*, який по суті є станом *de facto*). Чинний

Закон «Про правовий режим воєнного стану»² був прийнятий 2015 року, після російської окупації Криму та частини Донбасу. Обмежений (у тому числі територіально) досвід воєнного протистояння того часу мав своїм наслідком те, що більшість положень цього Закону були розроблені на основі певних гіпотез, які не передбачали можливості широкомасштабної агресії. Тому низку положень цього Закону довелося модифікувати після лютого 2022 року, вже в умовах війни.

Потреби забезпечення національної безпеки й оборони в умовах війни та необхідність вдосконалення нормативного регулювання правового режиму воєнного стану змусили внести необхідні зміни і до інших законів та підзаконних актів, у тому числі до Бюджетного та Податкового кодексів України, кримінального законодавства (щодо встановлення відповідальності за колабораційну діяльність та мародерство під час війни, а також щодо бойового імунітету, який виключає кримінальну відповідальність), Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та низки інших.

Особливості правового режиму воєнного стану передбачають обмеження деяких прав, свобод і демократичних інституцій. Такі тимчасові обмеження конституційних прав (однак не їх скасування) дозволені частиною другою статті 64 Конституції України, яка водночас не дозволяє навіть у таких особливих умовах обмежувати низку базових прав і свобод людини і громадянина, зберігаючи їх у повному обсязі. Зауважимо, що цей конституційний припис є винятком із загального правила, встановленого частиною першою статті 64, яке забороняє будь-яке обмеження *законом* конституційних прав і свобод.

У рамках цього конституційного дозволу Закон «Про правовий режим воєнного стану» забороняє під час дії цього

² Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (далі – Закон «Про правовий режим воєнного стану»); див. статтю 19.

режиму внесення змін до Конституції, проведення виборів і референдумів (як загальнонаціональних, так і місцевих), а також встановлює певні обмеження деяких інших прав і свобод. Таким чином, призначення будь-яких виборів, підстави для проведення яких виникають під час дії режиму воєнного стану, відкладається до його припинення (у зв'язку з закінченням строку, на який цей стан був введений) чи скасування (припинення спеціальним актом раніше строку, на який цей стан був введений). Виборчий кодекс України³ встановлює також, що проведення виборів, виборчий процес яких розпочався, але не був завершений до введення воєнного стану, припиняється, і такі вибори мають бути призначені після припинення (скасування) воєнного стану.

Воєнний стан, відповідно до потреб оборони, передбачає спеціальну організацію державного управління. Особливістю такої організації влади є поєднання оперативності управління із збереженням засад демократичної держави через продовження функціонування інститутів представницької демократії (однак без проведення виборів). Таке поєднання на місцевому і регіональному рівні здійснюється, зокрема, шляхом певного обмеження права громад на місцеве самоврядування та відповідно права громадян – жителів громад на участь у місцевому самоврядуванні (стаття 140 Конституції), не віднесеного статтею 64 Конституції до переліку прав, обмеження яких заборонені під час воєнного стану.

Закон «Про правовий режим воєнного стану» передбачає можливість утворення спеціальних тимчасових державних органів управління – військових адміністрацій⁴, основне (однак не єдине) завдання яких – здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

³ Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-IX (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>; див. статтю 20.

⁴ Закон «Про правовий режим воєнного стану»; див. статтю 4.

У зв'язку зі специфікою цілей утворення та функцій ці органи підпорядковані не лише Кабінету Міністрів України, але й Генеральному Штабу Збройних Сил України.

Утворення військових адміністрацій, покликаних забезпечити оперативність управління, насамперед для цілей оборони, водночас не означає припинення функціонування чи ліквідації представницьких органів місцевого самоврядування; правовий режим воєнного стану передбачає їх співіснування і взаємоузгоджене функціонування. Останнє досягається як наданням військовим адміністраціям повноважень запроваджувати та здійснювати спеціальні заходи, спрямовані на забезпечення потреб національної безпеки та оборони, так і певним перерозподілом окремих повноважень, які передаються від місцевих рад (органів самоврядування) до військових адміністрацій (державних органів виконавчої влади), де вони утворені.

Найважливішою зміною у цьому відношенні стало передання військовим адміністраціям бюджетних повноважень з метою підвищення рівня оперативності прийняття і виконання відповідних рішень. У березні 2022 року було внесено зміни до Бюджетного кодексу України, які уповноважують Кабінет Міністрів України в умовах воєнного стану приймати рішення щодо особливостей формування та виконання місцевих бюджетів, діяльності учасників бюджетного процесу на відповідних територіях⁵, а також встановлюють, що функції органів місцевого самоврядування у частині бюджетних повноважень здійснюють військові адміністрації відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»⁶. У межах цих повноважень Кабінет

⁵ Бюджетний кодекс України: Закон від 8 липня 2010 року № 2456-VI (в редакції від 3 березня 2022 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>; див. абзац четвертий підпункту 2 пункту 22 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення».

⁶ *Ibid.*; див. підпункт 5 пункту 22 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення».

Міністрів України видав постанову, якою визначив, що органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати свої бюджетні повноваження, якщо відповідна військова адміністрація не утворена; у разі її утворення бюджетні повноваження переходять до військової адміністрації, зокрема щодо внесення змін до рішень про місцеві бюджети⁷. Таке звуження бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування, які встановлені *законом* (статті 26, 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», стаття 78 Бюджетного кодексу України), обґрунтовується потребами оперативного прийняття відповідних рішень у процесі виконання цих бюджетів.

Однак у листопаді 2022 року зазначена постанова була доповнена положенням, яке уповноважує військові адміністрації затверджувати місцеві бюджети. Остання зміна є суперечливою за своєю правовою природою і спричинила неоднозначну практику.

Так, за повідомленнями прес-служб обласних військових адміністрацій, розпорядженнями начальників обласних військових адміністрацій затверджено, наприклад, обласні бюджети на 2023 рік у Львівській⁸, Волинській, Житомирській областях. Аналогічно районний бюджет Дрогобицького району Львівської області на 2023 рік затверджений розпорядженням Дрогобицької районної військової адміністрації № 129 від 28 листопада 2022 року⁹.

⁷ Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252 (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-p>.

⁸ Див. повідомлення прес-служби Львівської обласної військової адміністрації від 1 грудня 2022 року. Офіційний сайт Львівської ОВА. URL: <https://loda.gov.ua/news/47774>.

⁹ Про районний бюджет Дрогобицького району на 2023 рік: Розпорядження Дрогобицької районної військової адміністрації від 28 листопада 2022 року № 129. URL: <https://drohobych-rda.gov.ua/oficialdocs/>

Водночас обласні бюджети на 2023 рік у низці областей були прийняті сесіями обласних рад¹⁰. Подібно бюджет міста Києва на 2023 рік затверджений Київською міською радою¹¹. Можна стверджувати, що позиція зазначених органів місцевого самоврядування у цьому відношенні виглядає більш обґрунтованою: відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану»¹², як Кабінет Міністрів України, військові адміністрації, так і органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм насамперед Конституцією, а також законами України. Тому *конституційне* повноваження міської, обласної, районної ради затверджувати відповідний місцевий бюджет, встановлене статтею 123 Конституції України, навіть в умовах воєнного стану не може бути скасоване підзаконним актом – постановою Кабінету Міністрів України. Слід визнати, що передання цього повноваження військовій адміністрації можна обґрунтувати лише у випадку бездіяльності відповідної ради чи зупинення

rozporjadzhennya-drohobytskoyi-rayonnoyi-viyskovoyi-administratsiyi-vid-28-lystopada-2022-roku-129.html.

¹⁰ Див.; наприклад: Про обласний бюджет Дніпропетровської області на 2023 рік: рішення Дніпропетровської обласної ради від 25 листопада 2022 року № 233-14/VIII. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/pro-oblasnij-byudzh-et-na-2023-rik>; Про обласний бюджет Кіровоградської області на 2023 рік: рішення Кіровоградської обласної ради від 21 грудня 2022 року № 295. URL: <https://oblrada.kr.ua/decission/2998/pro-oblasnij-byudzh-et-kirovo-gradskoi-oblasti-na-2023-rik-28-12-2022>; Про обласний бюджет Харківської області на 2023 рік: рішення Харківської обласної ради від 24 грудня 2022 року № 472-VIII. URL: <https://ts.lica.com.ua/77/text/32551>; Про обласний бюджет Черкаської області на 2023 рік: рішення Черкаської обласної ради від 16 грудня 2022 року № 16-4/VIII. URL: <https://oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/8/16/16-4-8.pdf>.

¹¹ Про бюджет міста Києва на 2023 рік: Рішення Київської міської ради від 8 грудня 2022 року № 5828/5869. URL: <https://kmr.gov.ua/sites/default/files/5828-5869.pdf>.

¹² Закон «Про правовий режим воєнного стану»; див. статтю 9.

її діяльності (див. нижче), як це передбачено Законом «Про правовий режим воєнного стану»¹³.

Отже, в умовах воєнного стану одна з основних засад самоврядування – фінансова (бюджетна) автономія – реалізується в обмеженому обсязі, при цьому суперечливо визначеному нормативно.

Регіональний та субрегіональний рівні. На цих рівнях адміністративно-територіального поділу держави (область, район) у звичайних умовах мирного часу функції місцевого самоврядування здійснюють обласні та районні ради, які, відповідно до статті 140 Конституції України, представляють спільні інтереси територіальних громад області чи району. Однак ці представницькі органи не мають власних виконавчих органів, повноваження яких передані (делеговані) відповідно обласним та районним державним адміністраціям – органам, що входять до ієрархічної вертикалі виконавчої влади, яку очолює Кабінет Міністрів України.

З початком широкомасштабної російської агресії та введенням воєнного стану на всій території держави, на підставі Закону «Про правовий режим воєнного стану», Президент України своїм указом створив на базі місцевих державних адміністрацій військові адміністрації в усіх областях і районах України¹⁴.

Як уже зазначалося, військові адміністрації працюють, як правило, паралельно з функціонуванням представницьких органів місцевого самоврядування – рад. Зокрема, обласні ради проводять свої сесії в усіх областях, де обласні центри не були окуповані. Зазначимо, що Донецька та Луганська обласні ради не обиралися під час місцевих виборів 2020 року відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій

¹³ Там же; див. пункт 1 частини третьої статті 15.

¹⁴ Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>.

території України»¹⁵; Херсонська обласна рада на цей час не функціонує у зв'язку з тривалою окупацією обласного центру (з 1 березня до 11 листопада 2022 року).

Щоправда, позбавлення обласних і районних рад певної частини повноважень істотно звузило їх роль у здійсненні владних функцій. Так, досвід функціонування обласних рад в умовах воєнного стану, коли управління об'єктами обласної власності перейшло до військових адміністрацій, засвідчує, що ці органи здійснюють в основному політичні та контрольні функції. В подібному становищі перебувають і районні ради на так званих «безпечних» територіях, які не зазнали наслідків тривалої окупації чи бойових дій; зазначимо водночас, що внаслідок ролі субрегіональних одиниць в системі територіального устрою держави районні ради по суті не мають політичних функцій.

Слід, однак, наголосити, що паралельне функціонування військових адміністрацій та обласних (районних) рад не є обов'язковим: Закон «Про правовий режим воєнного стану» передбачає виняткові випадки, коли повноваження обласної чи районної ради у повному обсязі переходять до відповідної військової адміністрації.

Підстави для повного передання повноважень виникають у кількох випадках. По-перше, у разі бездіяльності відповідної ради – нескликання сесії ради у строк, встановлений Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁶ (не менше одного разу на три місяці). Зазначене положення по суті стимулює продовження діяльності рад як органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану і водночас забезпечує

¹⁵ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>; див. частину п'яту статті 8.

¹⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>; див. частину п'яту статті 46.

керіваність справами на відповідній території у разі, коли рада не виконує своїх функцій.

По-друге, підставою для передання усіх повноважень ради новоутвореній військовій адміністрації визначено «припинення повноважень ради згідно з законом»¹⁷. Ця підстава потребує більш детального аналізу.

Підстави дострокового припинення повноважень місцевої ради встановлені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁸. Однак слід наголосити, що єдиним способом дострокового припинення повноважень обласної чи районної ради, встановленим цим Законом, є проведення позачергових виборів, що заборонено в умовах воєнного стану.

Серед інших підстав *дострокового припинення повноважень* ради Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить відсилку до Закону «Про правовий режим воєнного стану»; однак останній законодавчий акт таких підстав не передбачає. Замість цього він запроваджує спеціальний інститут *зупинення діяльності органів місцевого самоврядування* (у тому числі місцевої ради) з можливим *поновленням їх діяльності* після припинення (скасування) воєнного стану. Зупинення діяльності ради означає продовження її існування у бездіяльному (латентному) стані із збереженням статусу (однак із зупиненням здійснення повноважень) депутатами ради. У цьому сенсі приписи двох зазначених законів недостатньо узгоджені; однак колізія їх норм повинна вирішуватися на користь Закону «Про правовий режим воєнного стану» на підставі загальноновизнаного правила «*lex specialis derogat legi generali*».

Окрім наведених вище підстав повного передання військовій адміністрації повноважень обласної чи районної

¹⁷ Закон «Про правовий режим воєнного стану»; див. статтю 4.

¹⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (далі – Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»); див. статтю 78.

ради (із зупиненням її діяльності), Закон «Про правовий режим воєнного стану» встановлює ще дві обставини. Перша пов'язана із ситуацією тимчасової окупації або оточення *обласного* центру; беручи до уваги зміст відповідного припису, можна припустити розширене тлумачення (хоча у Законі прямо це не вказано), яке для районної ради поширює цю підставу також на випадок тимчасової окупації чи оточення *районного* центру. Зрозуміло, що у зазначених умовах про функціонування представницького органу місцевого самоврядування мови бути не може.

Друга обставина менш визначена: вона передбачає зупинення діяльності обласної чи районної ради відповідним рішенням Верховної Ради України, прийнятим за поданням Президента України. Таке рішення не є обов'язковим наслідком утворення воєнної адміністрації (як уже зазначалося, воєнні адміністрації та ради можуть функціонувати паралельно). Проте Закон не конкретизує підстав для прийняття такого рішення. Це може тлумачитися обмежено: таке рішення приймається лише у випадках, зазначених вище; однак при цьому виникає проблема можливого неприйняття рішення за наявності визначених підстав чи обставин. Інше можливе тлумачення означає широку дискрецію Президента та Верховної Ради, що погано узгоджується з принципом верховенства права, однак може бути виправдано, наприклад, у випадках необхідності протидіяти ситуації, коли більшість у певній раді захоплена політичними силами проросійського спрямування¹⁹ (що могло трапитися в окремих місцевих радах у східних чи південних регіонах України). Практика прийняття Верховною Радою України подібних рішень щодо обласних чи

¹⁹ У 2022 році в Україні заборонено в судовому порядку 16 проросійських політичних партій; деякі з них брали участь у парламентських та місцевих виборах 2019-2020 років. Чинне законодавство не передбачає автоматичної втрати мандатів депутатами, обраними за списками таких партій, внаслідок їх заборони.

районних рад досі була відсутня, що не дає можливості остаточно інтерпретувати зазначене нормативне положення.

Рівень територіальних громад. На відміну від регіонального і субрегіонального рівня, на рівні територіальних громад (т. зв. «базовому» рівні місцевого самоврядування) в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування, як правило, продовжують функціонувати, хоча й із деяким посиленням повноважень голови громади. Зокрема, на територіях, де не ведуться бойові дії, голова громади отримує додаткові повноваження, пов'язані з реалізацією заходів воєнного стану²⁰. Водночас Закон «Про правовий режим воєнного стану» передбачає також можливість функціонування на рівні територіальних громад військових адміністрацій населених пунктів²¹, однак їх утворення є скоріше винятком.

Відповідно до зазначеного Закону, підстава для утворення військової адміністрації населеного пункту пов'язується насамперед з бездіяльністю органів місцевого самоврядування громади (місцевої ради, голови громади) або порушення ними Конституції та законів України, зокрема, при виконанні головою громади додаткових повноважень, пов'язаних із воєнним станом²². У такому випадку військові адміністрації можуть функціонувати (у межах спеціальних повноважень, віднесених до його компетенції Законом «Про правовий режим воєнного стану» та, можливо, іншими актами законодавства) паралельно з органами місцевого самоврядування, повноваження яких можуть бути звужені (зокрема, у сфері бюджетних відносин). Як саме функціонують ці органи

²⁰ Закон «Про правовий режим воєнного стану»; див. статтю 9.

²¹ Там же; див. статтю 4. Назву «військова адміністрація населеного пункту» слід визнати невдалою, оскільки після реформи адміністративно-територіального поділу 2020 року територіальна громада як найменша одиниця, в якій формуються органи влади (у звичайних умовах – органи місцевого самоврядування) охоплює більше ніж один населений пункт.

²² Там же; див. статті 4, 9.

в умовах співіснування на практиці, може бути предметом окремого дослідження.

Як і для обласних і районних рад, можуть виникати підстави для додаткового (після утворення військової адміністрації) кроку – *зупинення діяльності* органів місцевого самоврядування територіальної громади (як зазначалося вище, з можливістю поновлення діяльності після припинення чи скасування воєнного стану). Цей крок реалізується відповідним рішенням Верховної Ради України (за поданням Президента України) про покладення на начальника військової адміністрації населеного пункту здійснення усіх повноважень органів місцевого самоврядування громади. Таке рішення ініціюється Главою держави і приймається парламентом *у межах їх дискреції* (очевидно, на підставі оцінки конкретної ситуації). У цих випадках на час воєнного стану припиняється паралельне функціонування органів місцевого самоврядування та військової адміністрації на рівні громади.

Крім зазначених вище підстав утворення військової адміністрації населеного пункту, слід визнати, що у разі перебування території громади у зоні активних бойових дій, що супроводжується, як правило, евакуацією основної частини мешканців, або в умовах окупації функціонування органів місцевого самоврядування такої громади зупиняється *de facto*, хоча Закон прямо не передбачає утворення військової адміністрації населеного пункту з цієї підстави.

Як і у випадку обласних та районних рад, діяльність органів місцевого самоврядування територіальної громади, зупинена рішенням Верховної Ради України про передання їх повноважень відповідній військовій адміністрації, може бути відновлена рішенням парламенту після припинення (скасування) воєнного стану²³. Однак застосування цієї норми не передбачено у випадках зупинення діяльності органів

²³ Закон «Про правовий режим воєнного стану»; див. частину четверту статті 10.

самоврядування (ради та голови громади) *de facto*, внаслідок бойових дій чи окупації. Очевидно, що в інтересах територіальної громади якнайшвидше відновити функціонування органів місцевого самоврядування; проте це не завжди виявляється можливим (причини цього розглянуті нижче у зв'язку з аналізом підстав призначення місцевих виборів після закінчення воєнного стану); тим не менше у таких громадах особливо потрібне ефективне управління.

Практика утворення військових адміністрацій населених пунктів досить обмежена і в основному заснована на зазначених вище *фактичних* підставах та пов'язана, як правило, з перебуванням відповідних територіальних громад під окупацією або у зоні бойових дій. У перші місяці війни, окрім Київської міської військової адміністрації, утвореної одночасно з усіма обласними і районними військовими адміністраціями²⁴, було утворено лише Гостомельську (Київська область) та Народицьку (Житомирська область) селищні військові адміністрації²⁵; на території зазначених селищ на той час відбувалися активні бойові дії. Відносно нетривалий період окупації території північних областей України (Житомирської, Київської, Сумської, Чернігівської) дозволив в основному зберегти або відновити діяльність органів місцевого самоврядування територіальних громад цих регіонів.

Практика прийняття Верховною Радою України (за поданням Президента України) рішень, якими на начальників попередньо утворених військових адміністрацій відповідних

²⁴ Див.: Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>. Стаття 133 Конституції України відносить місто Київ до адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня.

²⁵ Див.: Укази Президента України від 21 березня 2022 року № 156/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1562022-41769>; від 18 квітня 2022 року № 260/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2602022-42197>.

населених пунктів покладаються усі повноваження органів місцевого самоврядування, протягом другої половини 2022 року розширилася у зв'язку з потребами оперативно організувати місцеве управління у територіальних громадах областей, звільнених завдяки контрнаступальним діям Збройних Сил України, а також у низці громад цих областей, які на цей час все ще перебувають (чи перебували на момент видання відповідного указу) під окупацією. Такі рішення було прийнято щодо низки територіальних громад у Донецькій, Запорізькій, Луганській, Миколаївській, Харківській та Херсонській областях²⁶. Конкретні обставини, які стали підставою для прийняття цих рішень, у текстах постанов не вказані; однак можна припустити, що внаслідок тривалої окупації (понад 6 місяців) органи місцевого самоврядування у цих громадах припинили своє існування, і їх діяльність не може бути відновлена навіть після деокупації.

Дії, спрямованих на відновлення ефективного управління у визволених територіальних громадах, визначені Кабінетом Міністрів України, який затвердив План дій з відновлення деокупованих територій територіальних громад²⁷. Відповідно до перших двох пунктів цього Плану, відновлення діяльності органів місцевого самоврядування територіальної громади мало б відбутися протягом одного місяця з дати завершення тимчасової окупації. Зокрема, щодо місцевої ради це означає скликання і проведення її позачергового сесійного засідання.

²⁶ Див., наприклад: постанови Верховної Ради України від 21 вересня 2022 року № 2616-IX; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2616-IX>; від 18 жовтня 2022 року № 2669-IX; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2669-IX>; від 3 листопада 2022 року № 2705-IX; від 3 листопада 2022 року № 2706-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2706-IX>; від 16 листопада 2022 року № 2777-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2777-IX>.

²⁷ Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 року № 1219-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-р>.

Водночас, якщо таке позачергове засідання місцевої ради не скликається (неспроможність місцевої ради діяти), якщо не відновлюється робота сільського, селищного, міського голови, виконавчих органів ради, протягом двох тижнів з дати завершення тимчасової окупації обласна військова адміністрація повинна внести пропозиції Президенту України щодо утворення військової адміністрації населеного пункту у відповідній громаді. Незважаючи на певну неузгодженість встановлених строків, ці заходи наголошують, з одного боку, на пріоритетності відновлення функціонування органів місцевого самоврядування територіальних громад (там, де це можливо) якнайшвидше після деокупації навіть під час дії правового режиму воєнного стану, а з іншого, забезпечують оперативне управління відповідними територіями, необхідне для відновлення умов життєдіяльності населення у звільнених населених пунктах та виконання завдань оборони. Підкреслимо, що утворення військових адміністрацій населених пунктів передбачається зазначеним документом лише у випадках відсутності дієздатних органів місцевого самоврядування.

Ще раз наголосимо, що в усіх описаних випадках в умовах воєнного стану передбачено зупинення діяльності, а не припинення повноважень відповідних органів самоврядування. Інститут зупинення діяльності органів місцевого самоврядування в особливих випадках поряд із загальною можливістю їх функціонування (за відповідних умов) паралельно і взаємоузгоджено з військовими адміністраціями слід розглядати як засіб збереження демократичного конституційного інституту місцевого самоврядування, у тому числі для протидії можливим надмірним централізаційним тенденціям у системі державної адміністрації під час та після закінчення війни.

2. Передумови і підстави відновлення повноцінного функціонування місцевого самоврядування після війни шляхом проведення місцевих виборів

Незважаючи на всі складнощі агресивної війни, яка набрала геноцидного характеру проти Українського народу, і влада держави, і суспільство переконані в успішному завершенні бойових дій, у те, що за підтримки широкої міжнародної коаліції Україна захистить своє право на існування як незалежної європейської правової демократичної держави. Тому вже тепер на різних рівнях – і в парламенті, і в суспільстві, і в науковому та експертному середовищах – триває обдумування й опрацювання шляхів відновлення повноцінного функціонування інститутів демократичної держави після закінчення війни і припинення воєнного стану. У цій діяльності ми відчуваємо вагому підтримку з боку наших європейських друзів, зокрема Ради Європи.

Серед першочергових завдань такого повоєнного відновлення – забезпечення повноцінного функціонування конституційного інституту місцевого самоврядування; для цього у багатьох випадках буде необхідне своєчасне оновлення складу представницьких органів місцевого самоврядування та виборних посадових осіб – сільських, селищних, міських голів. Таке оновлення означає проведення місцевих виборів, як правило, позачергових²⁸ або (в малих територіальних громадах, де вибори депутатів проводяться за мажоритарною виборчою системою в багатомандатних округах) проміжних²⁹.

²⁸ Чергові місцеві вибори на всій території України мають відбутися у жовтні 2025 року. У суспільстві панують надії, що до того часу війна закінчиться перемогою для України, і ці вибори відбудуться у мирних умовах.

²⁹ Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-IX (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (далі – Виборчий кодекс України); див. частину п'яту статті 194, статтю 285.

Уважне вивчення викликів, пов'язаних з підготовкою до проведення цих місцевих виборів, засвідчує існування комплексних проблем, які можна об'єднати навколо трьох основних питань:

- по-перше, які вибори (в яких територіальних громадах чи адміністративно-територіальних одиницях) необхідно провести після припинення воєнного стану;
- по-друге, за яких умов можуть бути призначені і проведені такі вибори;
- по-третє, коли можуть бути призначені і проведені такі вибори.

Підстави призначення позачергових місцевих виборів після припинення воєнного стану. Потреба проводити місцеві вибори для відновлення повноцінного функціонування органів місцевого самоврядування після припинення воєнного стану може бути пов'язана з різними підставами.

Насамперед слід взяти до уваги, що внаслідок заборони проведення виборів в умовах воєнного стану ті вибори, які були призначені, однак не були проведені до введення воєнного стану, відкладаються до його припинення. У випадку, якщо виборчий процес таких виборів розпочався на момент введення воєнного стану, цей процес припиняється³⁰. За даними Центральної виборчої комісії, у лютому 2022 року було зупинено проведення 10 виборів сільських, селищних, міських голів, а також виборів депутатів до 69 місцевих рад на 126 вакантних мандатів³¹. У всіх таких випадках вибори мають бути знову призначені та проведені після припинення (скасування) воєнного стану.

Подібною є ситуація з виборами, підстави для яких виникли до введення воєнного стану, однак вибори ще не

³⁰ Виборчий кодекс України; див. статтю 20.

³¹ Див.: *Вибори після перемоги: що може змінитися*. Інтернет-видання «Українська правда». 14 січня 2023 року. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/01/14/7384568>.

були призначені, або під час воєнного стану. Такі підстави передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»³²; стосовно місцевих рад вони в основному засновані на встановленні фактів бездіяльності (непроведення сесійних засідань у строки, встановлені законом) чи на прийнятті ними незаконних рішень.

Стосовно сільських, селищних, міських голів підстави дещо ширші і включають, окрім зазначених вище, такі актуальні у сучасних умовах випадки, як припинення громадянства (зокрема, втрати громадянства у зв'язку з добровільним набуттям громадянства іншої держави, особливо держави-агресора³³), засудження за кримінальне правопорушення (зокрема, державну зраду, колабораційну діяльність або сприяння державі-агресору), смерть чи визнання безвісти відсутнім. Ці підстави можна узагальнити як вакантність (*de jure* чи *de facto*) посади голови територіальної громади.

Хоча у разі виникнення законодавчо встановлених підстав для призначення виборів під час воєнного стану повноваження органів місцевого самоврядування зупиняються, а не припиняються, однак очевидно, що у таких випадках їх відновлення після припинення (скасування) воєнного стану неможливе, а отже, у підсумку виникає потреба у призначенні позачергових виборів місцевої ради чи голови громади.

Крім того, відновлення повноважень місцевої ради після припинення (скасування) воєнного стану може виявитися неможливим внаслідок неспроможності ради провести сесію (бездіяльність ради). Така бездіяльність може бути спричинена вибуттям (втратою мандата) депутатів (добровільна відмова від мандата, смерть депутата, виїзд для тривалого проживання за межі України, втрата громадянства, засудження за вчинення державної зради чи колабораційну діяльні-

³² Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»; див. статті 78 та 79.

³³ Див.: Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 року № 2235-III (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>; див. статтю 19.

сть), що може вплинути на повноважність ради як органу, або неможливістю депутатів взяти участь у засіданні ради внаслідок тривалої відсутності (військова служба, переїзд в інший регіон України), що чинить вплив лише на повноважність сесії ради, а не органу в цілому³⁴.

Втрата мандатів певною кількістю депутатів ради, яка обирається за пропорційною виборчою системою, може бути компенсована з використанням механізму заміщення вакантних мандатів наступними кандидатами у партійних списках. Водночас у суспільстві як політично неприйнятне розглядається заміщення вибулих депутатів за рахунок кандидатів від проросійських політичних партій, які, хоча й брали участь у чергових місцевих виборах 2020 року, були заборонені судовими рішеннями у 2022 році.

Отже, у таких випадках бездіяльність ради (втрата повноважності або неспроможність провести сесію) є підставою для призначення позачергових виборів усього складу ради. Лише у випадку малих територіальних громад (із кількістю виборців до 10 тисяч осіб), на виборах у яких застосовується різновид мажоритарної виборчої системи у багатомандатних округах, доповнення складу відповідних рад може бути здійснене через проведення проміжних виборів депутатів у відповідних округах, а не позачергових виборів усього складу ради.

Неспроможність місцевої ради зібратися на сесію може бути спричинена також припиненням існування цього органу *de facto*, без формального визнання втрати мандатів її депутатами, внаслідок тривалої окупації території громади та репресивних дій окупанта.

Таким чином, відповідь на перше з поставлених вище питань полягає в тому, що після припинення (скасування) воєнного стану потребують призначення місцеві вибори

³⁴ Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»; див. частини четверту та шосту статті 45, частину дванадцяту статті 46.

у територіальних громадах або адміністративно-територіальних одиницях, у яких:

- підстави для проведення таких виборів депутатів ради чи голови громади виникли до введення воєнного стану, однак вибори не були проведені (виборчий процес був перерваний або не розпочався);
- місцеві ради засвідчили свою неспроможність функціонувати через втрату більшості складу депутатів та/або неможливість провести сесію ради протягом 30-денного періоду після припинення воєнного стану;
- посада сільського, селищного, міського голови є *de jure* чи *de facto* вакантною.

Умови, необхідні для проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану. Відновлення повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування після війни має бути обов'язковою складовою забезпечення належного функціонування конституційного демократичного державного режиму післявоєнної України. Невід'ємним елементом правового демократичного режиму є проведення виборів з максимально можливим забезпеченням реалізації виборчих прав громадян та дотриманням загально визнаних принципів виборчого права, закріплених у Конституції України та відповідних міжнародно-правових документах, – загального і рівного виборчого права, вільних і чесних виборів, таємного та особистого голосування.

Дослідження можливостей організувати і провести вибори у післявоєнних умовах засвідчує існування низки непростих проблем, які мають два основні джерела:

- масове руйнування умов життя цивільного населення та знищення інфраструктури на значній частині території України;
- масштабні демографічні зрушення, спричинені війною.

Особливу увагу слід надати останнім факторам. Демографічні зміни в Україні під час війни набули

безпрецедентних масштабів. Їх оцінка приблизна через динамічність ситуації. Тим не менше, за різними оцінками, під час війни біля 50% населення України змінили місце проживання. Зокрема:

- кількість евакуйованих в межах України та внутрішньо переміщених осіб складає біля 15 мільйонів осіб;
- кількість тих, хто виїхав за кордон і знайшов притулок у дружніх державах, оцінюється в межах 5–10 мільйонів осіб;
- кількість громадян України, депортованих на територію держави-агресора, складає 2–4 мільйони осіб.

Тому зрозуміло, що місцеві вибори у післявоєнний час можуть бути проведені лише тоді і там, коли і де будуть створені відповідні необхідні умови внаслідок хоча б часткового подолання зазначених проблем. Такі умови можна розділити на декілька груп відповідно до їх фізичної та правової природи.

У першу чергу слід мати на увазі умови безпеки у її різних проявах.

У територіальних громадах, які перебували в зоні активних бойових дій (у тому числі масових обстрілів) або в окупації, усунення загроз *фізичній безпеці* кожного, хто перебуває на відповідній території, окрім очевидної умови припинення ворожих обстрілів, пов'язані із значними руйнуваннями та накопиченням вибухонебезпечних предметів (масові замінування, велика кількість снарядів та боєголовок, які не розірвалися, і т. п.). Без розчищення хоча б територій населених пунктів та основних шляхів сполучення (включно з розмінуванням), що вимагатиме значних зусиль і часу, немає сенсу говорити про організацію виборів у відповідних громадах.

З умовами фізичної безпеки тісно пов'язане питання повернення мешканців відповідної територіальної громади. Масштабні евакуаційні процеси з населених пунктів, які перебували в зоні активних бойових дій (у тому числі зазнали масових обстрілів) або в окупації, а також терор і депортації,

здійснювані державою-агресором на окупованих територіях, призвели до істотного (а місцями практично повного) обезлюднення багатьох міст і сіл на сході і півдні України. Оскільки місцеве самоврядування розглядається Конституцією України як право мешканців (а не території), слід визнати, що без відновлення населення територіальної громади не можна говорити про будь-які вибори органів місцевого самоврядування на її території. Однак для повернення мешканців необхідні не лише умови фізичної безпеки, але й певні мінімальні умови життя людей (житло, комунальні послуги, торгівля, транспортна інфраструктура, зв'язок, зрештою, робота як джерело доходів для забезпечення існування). Завдання відновлення цих умов у багатьох населених пунктах, майже повністю зруйнованих агресором, вимагатиме тривалого часу. Певне уявлення про обсяг заходів, необхідних для виконання цих завдань, можна скласти на підставі згаданого вище Плану дій з відновлення деокупованих територій територіальних громад, затвердженого Кабінетом Міністрів України³⁵.

Не менш важливою для проведення виборів є *інформаційна безпека* виборців. *Принцип вільних виборів* передбачає обов'язок держави створити умови для *вільного формування волі виборців та їх вільного волевиявлення при голосуванні*. Це вимагає не лише дотримання традиційної свободи засобів масової інформації та свободи передвиборної агітації для суб'єктів виборчого процесу (кандидатів, місцевих організацій партій), але й формування середовища, в якому виборці почуватимуться максимально безпечно та комфортно в інформаційному і психологічному відношенні. Численні приклади воєнних злочинів проти мирного населення, що були вчинені окупантами, не повинні «тяжіти» над виборцями. Зокрема,

³⁵ Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 року № 1219-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-p>.

загроза вибуху боєприпасів чи погроза використанням зброї не повинні змушувати виборця діяти необдуманно, тенденційно чи вимушено піддаватися тиску і маніпуляціям.

Другу групу складають умови організаційного та технічного забезпечення виборів на місцях.

Організація проведення виборів також вимагає наявності певної інфраструктури. Необхідні безпечні і доступні приміщення для голосування, зв'язок і доступ до автоматизованих систем, що обслуговують вибори³⁶, зрештою, можливості для друкування виборчої документації, насамперед виборчих бюлетенів.

Органами, уповноваженими організувати і проводити вибори в Україні, є виборчі комісії. Територіальні виборчі комісії, відповідно до Виборчого кодексу України, будучи основними організаторами місцевих виборів, мають існувати постійно у кожній територіальній громаді, районі, області; їх роль особливо важлива, оскільки вони уповноважені здійснювати заміщення вакантних мандатів (у радах, які обираються за пропорційною виборчою системою) або призначати проміжні вибори депутатів в окремих виборчих округах (у малих територіальних громадах, де вибори рад проводяться за мажоритарною системою у багатомандатних округах)³⁷. Дільничні виборчі комісії, які безпосередньо організують голосування виборців на виборчих дільницях і здійснюють первинний підрахунок голосів, є тимчасовими і утворюються лише під час виборчого процесу³⁸. До складу як

³⁶ Мова йде насамперед про дві інформаційно-комунікаційні системи, розпорядником яких є Центральна виборча комісія, – Єдину інформаційно-аналітичну систему «Вибори», яка призначена для забезпечення процесів збору, обробки, накопичення, аналізу, зберігання та оприлюднення інформації про вибори та референдуми, та інформаційно-комунікаційну систему Державного реєстру виборців, яка забезпечує централізований персоналізований облік виборців в Україні і використовується для складання списків виборців на всіх виборах і референдумах.

³⁷ Виборчий кодекс України; див. статті 284, 285.

³⁸ Виборчий кодекс України; див. статті 32, 202.

територіальних, так і дільничних виборчих комісій входять виборці, запропоновані місцевими організаціями політичних партій³⁹; члени виборчих комісій працюють в основному безоплатно (на громадських засадах).

Демографічні зміни в Україні, спричинені війною, неминуче вплинули на актуальний стан територіальних виборчих комісій, створених перед місцевими виборами 2020 року. У багатьох випадках члени комісій об'єктивно не можуть здійснювати свої повноваження (переїхали до іншого регіону в межах України чи виїхали за межі України, мобілізовані до Збройних Сил України, займаються активною волонтерською діяльністю тощо). Очевидно, що не може бути мови про функціонування територіальних виборчих комісій в умовах окупації. Тому відновлення функціонування територіальних виборчих комісій у багатьох регіонах потребуватиме особливої уваги і зусиль, а отже, і часу.

Визначений законодавчо порядок формування складу виборчих комісій породжує специфічні проблеми збереження (відновлення) складу територіальних (постійних) виборчих комісій, а також формування дільничних виборчих комісій під час виборчого процесу. По-перше, непросто буде підібрати достатньо підготованих і досвідчених кадрів у кожній територіальній громаді, де мають бути проведені вибори, здатних працювати у виборчих комісіях на належному рівні. По-друге, не менше труднощів можна очікувати щодо відновлення діяльності місцевих організацій політичних партій як суб'єктів внесення кандидатур до складу виборчих комісій: зруйнована демографічними процесами та істотною зміною характеру діяльності партійних організацій під час війни організаційно-територіальна структура політичних партій теж потребує певного часу для свого відновлення.

Важливим і політично чутливим залишається питання можливості перебування в складі територіальних виборчих

³⁹ Там же; див. статті 203, 204.

комісій осіб, кандидатури яких були внесені у 2020 році місцевими організаціями проросійських політичних партій, заборонених судом. Центральна виборча комісія виробила позицію щодо дострокового припинення повноважень таких членів територіальних виборчих комісій *за їх власним бажанням*⁴⁰; ця позиція заснована на розумінні, що право виборця бути членом виборчої комісії є його суб'єктивним правом, яким він користується на власний розсуд, а отже, ніхто не може бути змушений здійснювати повноваження члена виборчої комісії проти власної волі. Однак проблема наявності у складі виборчих комісій представників заборонених партій, які не виявляють власного бажання припинити свої повноваження, залишається актуальною.

Проблеми перших двох груп мають регіональний характер. Так, питання фізичної безпеки та інфраструктурного забезпечення особливо актуальні в регіонах, що зазнали наслідків окупації, бойових дій чи масованих обстрілів. З іншого боку, присутність значної кількості внутрішніх переміщених осіб у так званих «безпечних» (відносно) областях вимагає спеціальних заходів для забезпечення реалізації їх права голосу, зокрема, утворення нових виборчих дільниць.

За чинним нормативним регулюванням, нові виборчі дільниці на постійній основі мають утворюватися поза строками виборчого процесу відповідних виборів, а подання про її утворення повинно надійти до Центральної виборчої комісії не пізніше ніж за десять днів до початку виборчого процесу відповідних виборів⁴¹. Таке регулювання, встановле-

⁴⁰ Див.: постанови Центральної виборчої комісії» від 12 серпня 2022 року № 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0089359-22>; від 5 жовтня 2022 року № 105. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0105359-22>. Чинне законодавство передбачає звернення члена комісії, який виявив бажання припинити свої повноваження, до партії – суб'єкта подання його кандидатури; див.: Виборчий кодекс України, частина четверта статті 208.

⁴¹ Див. Порядок утворення виборчих дільниць на постійній основі, їх тимчасового закриття, ліквідації та внесення змін до відомостей про

не підзаконним актом (постановою Центральної виборчої комісії), не адаптоване до післявоєнних умов і створюватиме низку істотних організаційних складнощів при підготовці виборів. Їх необхідно переглянути і закріпити законодавчо шляхом внесення відповідних змін і доповнень до Виборчого кодексу України.

Третя група умов має загальнодержавний характер. У першу чергу це стосується забезпечення *обліку виборців*, який здійснюється відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців»⁴².

Із міркувань безпеки, враховуючи досвід 2014 року, Державний реєстр виборців законсервований станом на 24 лютого 2022 року: з метою захисту цілісності бази даних Державного реєстру виборців і запобігання її використанню агресором на тимчасово окупованих територіях Центральна виборча комісія як розпорядник Реєстру тимчасово (на час дії воєнного стану) припинила функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» та його ведення органами ведення Реєстру⁴³. Доступ до бази даних для усіх органів ведення Реєстру припинений; жодні зміни до відомостей Реєстру з того часу не вносилися. Таким чином, внаслідок вже зазначених

утворені виборчі дільниці. Затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 р. № 116. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0116359-20>.

⁴² Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 року № 698-V (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16> (далі – Закон «Про Державний реєстр виборців»). Державний реєстр виборців поєднує загальнодержавний електронний банк даних про усіх виборців – громадян України із розосередженим (місцевим) способом ведення реєстру органами ведення під загальним керівництвом і контролем Центральної виборчої комісії.

⁴³ Про тимчасове припинення функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців» на час дії воєнного стану: Постанова Центральної виборчої комісії від 24 лютого 2022 року № 61. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0061359-22>.

демографічних змін, спричинених війною, відомості бази даних Реєстру істотно втратили актуальність, насамперед (однак не тільки) щодо місця перебування виборців.

Зазначимо, що саме лише припинення воєнного стану не матиме негайним наслідком початок функціонування системи Державного реєстру виборців. У цьому контексті важливим завданням є відновлення дієздатності місцевих органів ведення Державного реєстру виборців, уповноважених здійснювати доступ до бази даних Реєстру та на основі відомостей Реєстру складати списки виборців на виборчих дільницях, за якими проводиться голосування. В адміністративно-територіальних одиницях, які перебували в зоні активних бойових дій (у тому числі масових обстрілів) або в окупації, не збережено обладнання та доступ до ліній зв'язку з серверами Центральної виборчої комісії як розпорядника Реєстру; у більшості випадків необхідно буде відновлювати і кадровий склад цих органів.

Однак основною проблемою, вирішення якої вимагає значних цілеспрямованих зусиль, є актуалізація (встановлення відповідності реальному стану) відомостей бази даних Державного реєстру виборців, насамперед щодо визначення місця їх реального проживання (перебування), а також із врахуванням сумного наслідку високого рівня смертності під час війни. При цьому слід враховувати, що Україна зобов'язана надати можливість участі у місцевих виборах внутрішньо переміщеним особам за місцем їх актуального перебування; це впливає з обов'язковості виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі «Селигеренко та інші проти України»⁴⁴, відповідно до якого Суд визнав дискримінацією

⁴⁴ European Court of Human Rights. Case of *Selygerenko and Others v. Ukraine*. Judgment of 21 October 2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-212439>. Це рішення цікаве тим, що Суд звернувся до проблеми місцевих виборів не через статтю 3 Протоколу № 1, а через загальну заборону дискримінації (Протокол № 12) у застосуванні до права голосу на місцевих виборах.

відмову у здійсненні права голосу на місцевих виборах для внутрішньо переміщених осіб за місцем їх фактичного перебування.

При проведенні актуалізації відомостей бази даних Державного реєстру виборців доведеться вирішувати деякі правові проблеми, які раніше не виникали.

Так, необхідно буде визначитися з наявністю політичних прав і насамперед права голосу на виборах у тих громадян України, які набули в умовах окупації громадянство держави-агресора. Відповідно Закону «Про громадянство України», добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави є підставою для втрати громадянства України, а отже, відповідно до статті 70 Конституції України, і права голосу на виборах в Україні. При застосуванні цього заходу необхідно буде вирішувати проблему, як відрізнити добровільне набуття чужого громадянства від набуття такого громадянства під примусом, внаслідок загроз для життя і здоров'я громадянина та його близьких з боку окупаційної влади.

Не менш складною може стати проблема пасивного виборчого права для осіб, причетних до колабораційної діяльності. У разі засудження за таке кримінальне порушення право бути обраним на місцевих виборах втрачається⁴⁵; однак тривалий кримінальний процес щодо таких осіб не завжди буде завершений набранням законної сили вироком суду до проведення післявоєнних місцевих виборів, тоді як участь їх у виборах суспільством визнається як неприйнятна. Деякі держави Європи у минулому, після Другої світової війни, мали досвід обмеження політичних прав колаборантів; він може виявитися корисним і для України.

Хоча процедури поновлення й уточнення відомостей Реєстру встановлені законодавчо⁴⁶, однак масштаб демографічних змін засвідчує, що застосування лише заходів, визна-

⁴⁵ Виборчий кодекс України; див. частину другу статті 193.

⁴⁶ Закон «Про Державний реєстр виборців»; див. статті 19, 20, 20¹, 22.

чених чинним законом, буде недостатнім. Передбачені Законом процедури розраховані на усунення окремих, нечисленних неточностей і змін у персональних даних виборців. Завдання актуалізації відомостей Реєстру після війни внаслідок свого масштабу не може бути виконане виключно на місцевому рівні зусиллями органів ведення Реєстру.

Забезпечення точності та достовірності відомостей бази даних Державного реєстру виборців, а отже, і списків виборців, за якими буде організовано голосування на виборах – важливе завдання держави, яка має гарантувати проведення виборів з дотриманням загально визнаних міжнародних стандартів, не допустити порушень виборчих прав громадян, перешкодити можливому спотворенню реального волевиявлення Українського народу, а отже, підризу як законності виборів, так і суспільної довіри до органів, сформованих за їх підсумками. Для вирішення проблеми кардинального оновлення відомостей Державного реєстру виборців і забезпечення їх достовірності потрібно вжити низки комплексних заходів, що потребують координованої діяльності різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Враховуючи перебування значної кількості громадян України за межами держави, у здійсненні цієї діяльності потрібне буде також сприяння уповноважених органів дружніх держав, які на час війни надали притулок українцям.

Підготовка до цих заходів вимагає спеціального законодавчого регулювання. Поряд із цією проблемою законодавець повинен забезпечити адаптування нормативної основи до всіх передбачуваних особливостей організації підготовки і проведення виборів у складних умовах майбутнього післявоєнного стану. Оперативне нормативне реагування на нетипові ситуації та на проблеми, які неможливо передбачити заздалегідь, повинно здійснюватися на підзаконному рівні насамперед Центральною виборчою комісією, а в особливо важливих випадках (зокрема, щодо фінансового та матеріально-

технічного забезпечення виборів) – Кабінетом Міністрів України.

Строки призначення та проведення позачергових місцевих виборів після припинення воєнного стану. Законодавство визначає певні строки, коли мали б бути призначені вибори після припинення (скасування) воєнного стану. Однак ці строки не узгоджені між собою. Так, Виборчий кодекс України встановлює, що призначення виборів, виборчий процес яких був припинений або не розпочався у зв'язку з введенням воєнного стану, має відбутися не пізніше місяця з дня припинення (скасування) воєнного стану⁴⁷. Водночас Закон «Про правовий режим воєнного стану» зобов'язує Верховну Раду України призначити місцеві вибори, які мали бути проведені у період дії режиму воєнного стану, не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня припинення (скасування) воєнного стану⁴⁸. Обидва формулювання недостатньо чіткі, оскільки неясно, чи вони стосується лише тих позачергових виборів, які були призначені або підстави для призначення яких виникли до введення воєнного стану, чи також і тих позачергових виборів, підстави для яких виникли під час воєнного стану чи безпосередньо після його припинення (скасування).

Крім того, законодавчо не встановлено спеціальні строки, пов'язані з закінченням воєнного стану, призначення територіальними виборчими комісіями *проміжних* виборів депутатів місцевих рад, які обираються за мажоритарною системою, а регулярний строк і процедура доповнення складу ради, обраної за пропорційною системою, до дієздатного («у десятиденний строк з дня надходження до територіальної виборчої комісії повідомлення відповідної ради про дострокове припинення повноважень депутата ради»⁴⁹) незастосовний насамперед (однак не лише) у зв'язку з проблемою

⁴⁷ Виборчий кодекс України; див. статтю 20.

⁴⁸ Закон «Про правовий режим воєнного стану»; див. статтю 19.

⁴⁹ Виборчий кодекс України; див. частину першу статті 285.

недієздатності відповідної ради, яку покликані усунути такі вибори.

Зазначимо, проте, що неможливість вирішення колізії двох наведених вище законодавчих норм щодо строків призначення виборів, однакових за юридичною силою, з допомогою відомих принципів «*lex specialis*» та «*lex posteriori*», які призводять до протилежних висновків, по суті має лише академічний інтерес. На наше переконання, обидва строки у багатьох ситуаціях післявоєнного відновлення функціонування місцевого самоврядування можуть виявитися на практиці нереальними, а отже, не можуть вважатися зобов'язальними.

Потреба для продовження строку призначення місцевих виборів у конкретних випадках може виникати:

- у зв'язку з необхідністю забезпечення умов безпеки (зокрема, розмінування територій) та створенням мінімальних умов життя мешканців;
- у зв'язку з необхідністю проведення обліку реально наявних мешканців (виборців) у територіальній громаді чи в межах адміністративно-територіальної одиниці;
- у зв'язку з істотним зменшенням чисельності населення (внаслідок руйнувань, евакуації, депортації) територіальної громади та потребою створення умов для повернення мешканців;
- у зв'язку з проблемами комплектування складу територіальних виборчих комісій, які уповноважені організувати підготовку та проведення відповідних позачергових виборів, а також призначати (у разі потреби) проміжні місцеві вибори в окремих виборчих округах;
- у зв'язку з неможливістю своєчасного відновлення виборчої інфраструктури (відсутність придатних приміщень для організації виборів, проблеми зв'язку та ін.).

Оцінка реальних строків створення зазначених передумов на цей час неможлива; однак ясно, що вони вимірюються щонайменше місяцями. Таким чином, доцільно передбачити можливість більш пізніх (відносно часу припинення воєнного стану) строків призначення позачергових та/або проміжних місцевих виборів шляхом запровадження спеціального перехідного правового режиму у здійсненні врядування на місцевому рівні на окремих територіях протягом визначеного строку, закінчення якого пов'язане з можливістю проведення місцевих виборів у повній відповідності до конституційних та законодавчих вимог і міжнародних стандартів та набуттям повноважень новообраними органами місцевого самоврядування.

Збільшення тривалості строку призначення позачергових місцевих виборів після закінчення воєнного стану з урахуванням потреби забезпечення місцевого управління вимагає також розглянути можливість утворення спеціальних державних органів – військово-цивільних адміністрацій – там, де неможливе своєчасне відновлення повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування, із внесенням змін до відповідного законодавства⁵⁰.

Зі *строками призначення* позачергових місцевих виборів тісно пов'язана проблема *строків проведення* таких виборів. Відповідно до Виборчого кодексу, усі місцеві вибори (крім чергових, день проведення яких визначений частиною третьою статті 141 Конституції), зокрема й позачергові та проміжні, проводяться лише двічі на рік – в останню неділю березня та останню неділю жовтня⁵¹. Застосування цієї норми для післявоєнних виборів може мати наслідком тривалий проміжок часу (до восьми місяців) між призначенням виборів внаслідок досягнення необхідних передумов та днем їх

⁵⁰ Див.: Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.

⁵¹ Виборчий кодекс України; див. статтю 5.

проведення. Однак таке затягування з відновленням повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування суперечить цілям належного конституційного функціонування інститутів демократичної держави; це може спричинити потребу більш оперативного проведення таких виборів. У зв'язку з цим недоцільно застосовувати зазначене положення Виборчого кодексу щодо дня голосування до позачергових та проміжних місцевих виборів, які будуть призначені після припинення (скасування) воєнного стану, а пов'язувати строки їх проведення з необхідною тривалістю перехідного періоду у кожному конкретному випадку.

Висновки

Перша за останні 80 років повномасштабна війна у Європі породила низку безпрецедентних викликів у всіх сферах державного, суспільного життя та міжнародних відносин. Україна шляхом повної мобілізації своїх зусиль, важкими жертвами та кров'ю своїх захисників, за підтримки міжнародного співтовариства здобуває унікальний досвід, який, без сумніву, стане предметом уважного вивчення, аналізу й узагальнення не лише у нашій державі.

Спосіб функціонування демократичної правової держави в умовах оборонної війни на її власній території, спричиненій неспровокованою агресією, не може спиратися на досвід з причини його відсутності. Заходи щодо адаптації організації діяльності інститутів демократичної держави до потреб оборони здійснюються Україною «з чистого листа», на основі поточної практики. Наскільки оптимальними і виправданими є ці заходи як щодо відповідності потребам ситуації, так і щодо належності правового регулювання, може стати предметом аналізу в майбутньому.

Місьцеве самоврядування належить до тих конституційних інститутів, які не повинні бути втрачені демократичною державою навіть в умовах війни і діяльність яких має бути першочергово відновлена після війни. Його діяльність в умо-

вах режиму воєнного стану повинна бути пристосована до цілей оперативного управління і швидкого виконання рішень, що передбачає певне звуження сфери застосування демократичних процедур. Однак цінною складовою цього правового режиму в Україні є прагнення навіть у цій ситуації зберегти, наскільки це можливо, саме існування місцевого самоврядування; очевидно, що ступінь збереження істотно залежить від об'єктивних обставин воєнного протистояння. Важливим є також законодавче закріплення мети – якнайшвидше відновити повноцінну діяльність органів місцевого самоврядування в майбутньому, після закінчення воєнного стану, у тому числі, де це необхідно, через проведення позачергових місцевих виборів. Водночас необхідно буде враховувати післявоєнні реалії, що потребуватимуть вжиття низки заходів різного спрямування і відповідного часу їх реалізації для створення умов, які дозволять провести такі вибори з якомога повнішим забезпеченням виборчих прав громадян, дотриманням конституційних засад і міжнародних виборчих стандартів. Отже, важливо не допустити надмірного поширення і тривалості можливої (і часом необхідної) тенденції до збереження у післявоєнний час централізованого управління на місцях, сформованого в умовах війни.

Короткий огляд поточного стану і проблем правового регулювання діяльності місцевого самоврядування, а також певні ідеї щодо шляхів майбутнього відновлення повноцінного функціонування цього інституту місцевої демократії у післявоєнний час, наведені у цій статті, є одною з перших спроб систематизації й аналізу відповідного досвіду України в унікальних для сучасної Європи умовах.

ЛЮБОМИР ЛЕТНЯНЧИН

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого Харків, Україна

Вплив війни на розвиток офіційної конституційної доктрини України

The impact of the war on the development of Ukraine's official constitutional doctrine

Анотація. Російсько-українська війна, яка триває вже понад дев'ять років, істотно вплинула на формування і розвиток нових конституційно-правових доктрин, які складають офіційну конституційну доктрину України. Остання формується Конституційним Судом України і являє собою сукупність юридичних позицій, які містяться в його актах і становить систему основоположних поглядів на Конституцію України і конституційні принципи та цінності, які розкривають зміст різних конституційних положень, їх взаємозв'язок, баланс між конституційними цінностями та суть конституційно-правового регулювання як єдиного цілого. Найбільший вплив війна здійснила на становлення трьох доктрин, в основі яких є ідея захисту ключових (вічних) конституційних цінностей: української державності, її територіальної цілісності, прав і свобод людини і громадянина. Йдеться про доктрину позитивного обов'язку держави, з виділенням особливою категорії захисників цих цінностей, доктрину «демократії, здатної себе захистити» («войовнича