

УДК 342.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.25>

ПЕРШІ ПОВОЄННІ ВИБОРИ В УКРАЇНІ: ПЕРЕВАГИ МАШИН САМООБСЛУГОВУВАННЯ

Монастирський М.В.,*аспірант кафедри кримінального аналізу та
інформаційних технологій**Одеського державного університету внутрішніх справ*

ORCID: 0009-0009-6295-1286

e-mail: mirekcom6@gmail.com

Монастирський М.В. Перші повоєнні вибори в Україні: переваги машин самообслуговування.

Стаття присвячена актуальній проблемі гарантування виборчих прав українських біженців на перших повоєнних виборах в Україні. Актуальність проблеми підкреслюється тим, що державний орган адміністрування виборами в Україні – Центральна виборча комісія створила спеціальну робочу групу для розв'язання цієї проблеми. Викликом державній системі гарантування виборчих прав громадян України стала еміграція в наслідок цієї війни. Існуюча мережа виборчих дільниць за кордоном не відповідає сучасному розселенню Українського народу; зокрема, в країнах Європейської Унії. На часі питання впровадження нових процедур голосування для гарантування виборчих прав українців за кордоном. Серед найбільш обговорюваних в Україні: поштове голосування, голосування через інтернет, голосування на додаткових виборчих дільницях.

Предметом дослідження обрано голосування на додаткових виборчих дільницях, або так зване «розширене особисте голосування». Визначено, що це такий спосіб видачі бюлетенів у день голосування на виборчій дільниці закордонного виборчого округу, коли виборець отримує бюлетень за межами приміщень Міністерства закордонних справ України. Доведено, що для отримання виборцем бюлетеня на додаткових виборчих дільницях не обов'язкова попередня реєстрація через Державний реєстр виборців. Обґрунтовано, що додаткові виборчі дільниці, скоріш за все, будуть розміщені в приміщеннях Міністерства національної єдності України.

З'ясовано, що будь-яка можлива кількість додаткових виборчих дільниць в країнах найбільшого розміщення українських біженців: Німеччині, Польщі, Чехії – однаково буде значно меншою за необхідну норму. Додаткові виборчі дільниці необхідні, але недостатні для гарантування виборчих прав громадян України за кордоном.

Запропоновано до обговорення варіант машинної видачі бюлетенів для облаштування зон самообслуговування виборців на додаткових виборчих дільницях. Зазначена головна перевага використання машин самообслуговування над ручною працею виборчих комісій – понад нормальна швидкість обслуговування виборців і опрацювання бюлетенів. Впровадження машинних зон самообслуговування на додаткових виборчих дільницях є достатньою для гарантування виборчих прав українців за кордоном на перших повоєнних виборах.

Ключові слова: виборче право, машини для голосування, спеціальні процедури голосування, альтернативні способи голосування, розширене особисте голосування, додаткові виборчі дільниці, виборчі права біженців

Monastyrskiy M.V. The first post-war elections in Ukraine: the advantages of self-service machines.

The article is devoted to the problem of ensuring the electoral rights of Ukrainian refugees in European countries in the first national post-war elections. The urgency of the problem is emphasized by the fact that the state body for administering elections in Ukraine, the Central Election Commission, has created a special working group to solve this problem. The state system of guaranteeing the electoral rights of Ukrainian citizens was challenged by emigration as a result of this war. The existing network of polling stations abroad does not correspond to the current settlement of the Ukrainian people; in particular, in the countries of the European Union. The issue of introducing new voting procedures to guarantee the electoral rights of Ukrainians abroad is timely. Among the most discussed in Ukraine: postal voting, voting via the Internet, voting at additional polling stations.

The subject of the study is voting at additional polling stations, or the so-called "extended personal voting". It was determined that this is a method of issuing ballots on voting day at an election station of a foreign electoral district, when the voter receives a ballot outside the premises of the Ministry of

Foreign Affairs of Ukraine. It was proven that in order for a voter to receive a ballot at additional polling stations, prior registration through the State Register of Voters is not required. It was substantiated that additional polling stations will most likely be located in the premises of the Ministry of National Unity of Ukraine.

It has been found that any possible number of additional polling stations in the countries with the largest number of Ukrainian refugees: Germany, Poland, the Czech Republic - will still be significantly less than the required norm. Additional polling stations are necessary, but insufficient to guarantee the voting rights of Ukrainian citizens abroad.

The option of machine-based ballot issuance for the arrangement of voter self-service zones at additional polling stations was proposed for discussion. The main advantage of using self-service machines over manual labor by election commissions was noted - the above-normal speed of serving voters and processing ballots. The introduction of machine-based self-service zones at additional polling stations is sufficient to guarantee the voting rights of Ukrainians abroad in the first post-war elections.

Key words: suffrage, voting machines, special voting procedures, special voting arrangements, expanded in-person voting, additional polling stations, refugee voting rights.

Постановка проблеми. Державний орган управління виборами в Україні Центральна виборча комісія (далі - ЦВК) уважно розглядає можливість використання нових (не передбачених чинним законодавством) способів голосування на перших повоєнних виборах в Україні для виборців за кордоном [1, с. 20]. За оцінками Голови ЦВК Олега Діденко, таких виборців «мільйони» [1, с. 5]. Спеціально для них ЦВК створила робочу групу для напрацювань за наступними напрямком: 1) «спрощення виборчих процедур та додаткових заходів підвищення пропускної спроможності на закордонних виборчих дільницях»; 2) «розширеного особистого голосування на закордонних виборчих дільницях»; 3) «впровадження поштового голосування»; 4) «впровадження електронного голосування (інтернет-голосування)» [1, с. 20].

Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам International IDEA класифікує інтернет-голосування (remote voting electronically or online), поштове голосування (postal voting) та розширене особисте голосування (polling stations abroad) [2, с. 31] як special voting arrangements, що можна перекласти українською в контексті цієї класифікації як «спеціальні процедури голосування», або «спеціальні механізми голосування» (тут і далі за джерелом переведено нами. – М. М.) [2, с. 28–30]. Класифікація інституту містить одинадцять типів таких механізмів і цей список «не є закритим» [2, с. 30]. Крім того, зазначається, що термін «спеціальні процедури (механізми) голосування» не є загальноприйнятим, а сама термінологія «варіюється між різними країнами та організаціями» [2, с. 30]. Спеціальні механізми є альтернативою звичайному голосуванню.

Звичайне голосування, яке є особистим волевиявленням на виборчій дільниці, «розглядається як забезпечення «золотого стандарту» доброчесності та прозорості виборів» [2, с. 28]. Однак ЦВК у звітах за 2023 [1] і 2024 [3] роки не надає якогось розгорнутого пояснення необхідності відступити від цього стандарту «для виборців у закордонному виборчому окрузі після припинення чи скасування воєнного стану в Україні» [1, с. 19].

Стан опрацювання проблематики. Міжнародна фундація виборчих систем (далі – IFES) у січні 2023 року опублікувала «Звіт за результатами технічної оцінки процесу організації Україною голосування за кордоном» [4]. Відповідно до назви і за змістом звіт є спеціальним дослідженням можливості проведення голосування для українців за кордоном «під час перших післявоєнних виборів» [4, с. 2]. Головним адресатом звіту названо ЦВК: «Проведення відповідного дослідження було підтримано основним бенефіціаром IFES – Центральною виборчою комісією» [4, с. 6]. (Дозволимо собі зловоденне зауваження, що звіт підготовлено «за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)» [4, с. 3]).

Ще одним ґрунтовним дослідженням теми перших повоєнних виборів в Україні стала спільна праця відомих вітчизняних фахівців із виборчого права Юрія Ключковського й Володимира Венгера «Передумови та виклики для організації й проведення виборів в Україні у післявоєнний час (станом на грудень 2023 року)» [5]. Автори присвятили закордонному виборчому округу частину «Проблеми забезпечення умов для голосування за межами України під час післявоєнних виборів» [5, с. 20–23]. Дослідження проводилося за підтримки Ради Європи в межах проєкту «Підтримка демократичних післявоєнних виборів в Україні», що впроваджується в межах Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки» [5, с. 2]. (Дослідження не фінансувалося USAID).

Громадянське суспільство в Україні теж долучилося до роботи з підготовки до перших повоєнних виборів [1, с. 13]. Громадські організації: Центр політико-правових реформ (далі - ЦППР) і Громадянська мережа ОПОРА (далі – ОПОРА) – у січні 2024 року спільно підготували та презенту-

вали «Білу книгу» [6] про підготовку та проведення повоєнних виборів. (Зазначимо, у книзі відсутня інформація про джерело фінансування). Крім того, ЦППР і ОПОРА разом із українським представництвом IFES та Всеукраїнською ініціативою «Активна Громада» у грудні 2023 року провели громадські обговорення й опублікували звіт «Виклики перших післявоєнних виборів» [7]. (USAID названо спонсором цього заходу [7, с. 1]).

У наведених публікаціях висловлюються різні думки щодо використання спеціальних механізмів голосування для українців за кордоном. Наприклад, звіт IFES «надає зацікавленим сторонам вичерпний огляд усіх важливих аспектів (особливо складних) трьох альтернатив чинному механізму особистого голосування в українських дипломатичних представництвах: розширеного особистого голосування, голосування поштою та інтернет-голосування» [4, с. 3]. Це саме ті три альтернативи, за якими ЦВК створила робочу групу.

Науковці Ю. Ключковський і В. Венгер також розглядають зазначені вище три альтернативи, а додатково ще й можливість «проведення голосування протягом кількох днів (дострокове голосування)» [5, с. 22] (early voting згідно з класифікацією інституту International IDEA [2, с. 31]).

У «Білій книзі» згадується лише розширене особисте голосування, яке називають голосуванням на тимчасових виборчих дільницях: «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» [6, с. 34-35].

Українське громадянське суспільство висловлює скептичні та категоричні думки щодо впровадження альтернативних процедур голосування для українців за кордоном. Наприклад: «Ніяких нових способів голосування за кордоном на післявоєнних виборах. Це не конституційно. Якщо запроваджувати такі для українців за кордоном, то чому не зробити те ж саме для, наприклад, військових, в'язнів, ушпиталених до лікарні тощо...» [7, с. 13]. Проте, коли мова заходить виокремлено про розширене особисте голосування, ставлення менш категоричне, а більш скептичне: «Навіть розширення пропускну здатності дільниць та відкриття додаткових дільниць може не допомогти мільйонам українців реалізувати своє право на волевиявлення» [7, с. 14].

Розглянуте доводить, що всі дотичні спільно обговорюють лише одну альтернативу для голосування українців за кордоном на перших повоєнних національних виборах. Розширене особисте голосування на додаткових (тимчасових) виборчих дільницях у закордонному виборчому окрузі є предметом нашого дослідження.

Метою дослідження є спроба передбачити важливі деталі реалізації виборчих прав українців за кордоном у спосіб розширеного особистого голосування на перших повоєнних виборах в Україні.

Виклад основного матеріалу слід почати з пояснення фахівців із виборчого права щодо необхідності відкриття додаткових виборчих дільниць розширеного особистого голосування для українських виборців за кордоном в умовах мільйонної еміграції Українського народу: «Традиційно голосування громадян України на виборах за межами держави проводилося на виборчих дільницях, розміщених у приміщеннях дипломатичних представництв України ... Очевидно, що у теперішніх умовах така кількість виборчих дільниць не зможе забезпечити голосування реальної кількості українських виборців. Це змушує шукати додаткові можливості для забезпечення їхнього голосування ... Найбільш очевидним способом розширення доступу виборців за кордоном до виборчих дільниць є збільшення їхньої кількості та наближення їх до місць проживання значної кількості українських громадян у відповідній державі» [5, с. 21]. «Можливість проголосувати для більшої кількості людей без зміни способу реалізації права голосу шляхом створення виборчих дільниць за межами дипломатичних та консульських установ отримала назву «розширеного особистого голосування» [4, с. 61].

1. Наступне визначення предмету нашого дослідження ґрунтується на аксіомі, що обов'язком держави в особі ЦВК на будь-яких виборах є видати виборчі бюлетені, зібрати ці бюлетені (а не інші), порахувати ці бюлетені (а не інші). Відповідно, так зване «розширене особисте голосування» це один із альтернативних способів *видачі* виборчих бюлетенів, а не альтернативний спосіб голосування. Голосування в Україні є таємним і добровільним без жодних альтернатив - це принцип виборчого права [8, с. 418, с. 525] і норма українського виборчого законодавства [9, ст. 71; 10, ст. 15-16]. Цей безальтернативний принцип голосування виборців і ця аксіома варіативності способів видачі державою бюлетенів для голосування підкреслюють думку про те, що ЦВК є державним органом управління *видачею* виборчих бюлетенів, а не організатором голосування Українського народу. Народ України голосує самостійно.

Загалом, як вже відомо, обговорюються ще три можливих варіанти нових способів видачі виборчих бюлетенів українцям за кордоном на перших повоєнних виборах: кількадедне, поштою та інтернетом. Ці три способи не є предметом дослідження.

Характерні ознаки, які відрізняють так зване «розширене особисте голосування» від інших трьох можливих альтернативних способів видачі бюлетенів виборцям за кордоном на перших повоєнних виборах, а також від звичайного способу, яким українці за кордоном отримували бюлетені на попередніх виборах, вже відомі і можуть бути перелічені: а) не використовує пошту для видачі бюлетенів; б) не видає бюлетні за допомогою мережі Інтернет; в) видає бюлетні в день голосування, а не кілька днів; г) видає бюлетені за межами дипломатичних установ. Важливо, що так зване «розширене особисте голосування» називають також голосуванням на тимчасових виборчих дільницях або на додаткових виборчих дільницях, тобто вважається, що – ще одна характерна ознака – д) видача бюлетенів відбувається на виборчій дільниці. Таким чином, усі ці характерні ознаки так званого «розширеного особистого голосування» дозволяють правильно визначити поняття цього способу видачі виборчих бюлетенів і предмет нашого дослідження: це *такій спосіб видачі виборчих бюлетенів у день голосування на виборчій дільниці закордонного виборчого округу, коли виборець отримує бюлетень за межами дипломатичних представництв своєї країни.*

Слід мати на увазі, що різні альтернативні способи видачі виборчих бюлетенів можуть поєднуватися між собою [2, с. 103]. Через це може виникати плутанина. Наприклад, «розширене особисте голосування» може бути кількадечним, тобто достроковим [2, с. 104]. Тоді виникає новий альтернативний спосіб видачі виборчих бюлетенів, який можна назвати, наприклад, «*достроковим розширеним особистим голосуванням*» і який, ясна річ, не є предметом дослідження.

2. Робочою гіпотезою дослідження є припущення, що в Україні вже прийняте рішення про відкриття мережі додаткових виборчих дільниць для українців у закордонному виборчому окрузі. Принаймні, зараз, на початку 2025 року, можна спостерігати певні дії української влади, які дають підстави для такого припущення.

Нове Міністерство національної єдності України (далі – Міністерство єдності) активно розпочало роботу по створенню так званих «хабів єдності» у «ключових країнах перебування українців, насамперед у Німеччині, Польщі та Чехії» [11]. А Міністерство закордонних справ України (далі – МЗС) збільшує кількість дипломатичних представництв у Польщі: «МЗС буде посилювати консульську присутність в Польщі, зокрема, планується відкриття двох додаткових консульських установ у Жешуві та Познані» [12].

Саме про ці три країни мова йде у звіті IFES щодо розширеного особистого голосування: «Україні доведеться створювати значну кількість (мова йде про десятки чи навіть сотні) додаткових виборчих дільниць у таких країнах як Польща, Німеччина, Чехія» [4, с. 15].

Ці два міністерства ведуть паралельну роботу по збільшенню кількості приміщень у трьох країнах Європейського Союзу, де перебуває більше половини усіх українських біженців: «4,2 мільйони українців мали статус тимчасового захисту в країнах Євросоюзу станом на 31 серпня 2024 року, за офіційними даними ЄС. 60% від загальної кількості наших біженців прихистили разом у Німеччині (1,1 млн), Польщі (975 тис.) та Чехії (376 тис.)» [13].

Зрозуміло, що нові приміщення МЗС не можуть бути додатковими виборчими дільницями, а напевно будуть звичайними виборчими дільницями закордонного виборчого округу. А ось нові приміщення Міністерства єдності відповідають характерним ознакам додаткових виборчих дільниць для видачі бюлетенів за кордоном. По-перше, ці приміщення не є приміщеннями МЗС: «Unity Hub не має статусу дипломатичної установи – для цього функціонують посольства й консульства», – відмітив цю характерну особливість очільник Міністерства єдності Олексій Чернишов [14].

А по-друге, як запевнив міністр Чернишов, приміщення «хабів єдності» відкривають з метою підтримання зв'язку між українцями за кордоном і українською державою: «Україна не має на меті примусово повертати своїх громадян чи встановлювати штучні обмеження за кордоном. Наша основна мета – створити умови для добровільного повернення українців на Батьківщину. Водночас наші співвітчизники, які наразі живуть за кордоном, зможуть підтримувати зв'язок з Україною, зокрема, через хаби єдності (Unity Hub), які будуть створені вже незабаром у Німеччині, Польщі, Чехії та інших країнах» [11].

Пригадаємо, що згідно Конституції України [9, ст. 5, ст. 69–74], вибори якраз і є головним зв'язком між українцями і Україною, а ці українські біженці в Польщі, Чехії та Німеччині є народом України – єдиним джерелом влади в Україні. І поки пан Чернишов не спростує цей зв'язок, є припустимим вважати, що, скоріш за все, українською владою вже прийняте позитивне рішення по впровадженню в Україні так званого «розширеного особистого голосування» для українців за кордоном на перших повоєнних виборах.

3. Найбільшою проблемою видачі бюлетенів українцям за кордоном на перших повоєнних виборах називають реєстрацію (облік) виборців. IFES ставить цю проблему на перше місце: «Вочевидь, процес організації голосування Україною за кордоном потребує реформи... Така реформа, в першу чергу, має торкатись питання реєстрації виборців» [4, с. 91].

Проблема реєстрації виборців за кордоном полягає у тому, що ЦВК не вміє видавати виборчі бюлетені без попередньої реєстрації виборців на отримання цих бюлетенів: «Підставою реалізації виборцем свого права голосу на виборах і референдумі є його включення до списку виборців на виборчій дільниці. Списки виборців на кожній виборчій дільниці складаються на основі відомостей Державного реєстру виборців (далі – ДРВ, Реєстр), який ведеться в електронній формі з єдиною централізованою базою даних, що містить персональні дані усіх виборців України, у тому числі і тих, хто проживає чи тимчасово перебуває за кордоном» [4, с. 37]. Попередня реєстрація виборців є поширеною у світі практикою видачі виборчих бюлетенів [8, с. 215] і саме такий порядок отримання виборчих бюлетенів українцями за кордоном діє зараз: «Документами, які є підставою для отримання виборчого бюлетеня і можуть бути використані на закордонній виборчій дільниці, є виключно:

- паспорт громадянина України для виїзду за кордон (за умови включення до списку виборців на дільниці);
- дипломатичний паспорт України (за умови включення до списку виборців на дільниці);
- службовий паспорт України (за умови включення до списку виборців на дільниці)» (виділено нами. – М. М.) [15].

Проблема реєстрації виборців за кордоном не впливає із визначення поняття так званого «розширеного особистого голосування». Ця проблема виникає через те, що Державний реєстр виборців знищено цією війною. ЦВК визнає втрату Реєстру [3, с. 29-30; 16]. А без Реєстру ЦВК не вміє складати списки виборців і, відповідно, видавати виборчі бюлетені.

На нашу думку, рішенням цієї проблеми могла би бути відмова від умови попередньої реєстрації виборців за кордоном для отримання бюлетенів на перших повоєнних виборах з огляду на те, що відсутність обліку міліонів біженців за кордоном є подією надзвичайною. Однак IFES іншої думки. IFES пропонує ЦВК наступне рішення: «видається доцільним запровадити механізм активної реєстрації тільки для виборців за кордоном» [4, с. 59], розуміючи під цим перехід «від пасивної реєстрації, коли виборців в основному включають у списки виборців на основі даних періодичного поновлення Державного реєстру виборців, до активної реєстрації, коли виборці мають подати заяву про бажання проголосувати за кордоном із зазначенням даних про своє місце перебування, зокрема адреси проживання за кордоном, та/або контактні дані включно з номером телефону та адресою електронної пошти» [4, с. 13]. Без такої заяви, за задумом IFES, виборці за кордоном не мали би права отримувати свій бюлетень: «без відповідної заяви виборці не включаються до списку виборців, а отже, й не голосують» [4, с. 59]. Все просто і ясно. Проте Ю. Ключковський і В. Венгер не погоджуються із такою думкою IFES: «Складна ситуація з забезпеченням реального обліку виборців не може бути вирішена сподіваннями виключно на ініціативу та активність самих виборців» [5, с. 18].

Отже, найбільша проблема перших повоєнних виборів далека від розв'язання. Існує не менше трьох різних думок щодо її вирішення: 1) потрібна «активна» реєстрація замість «пасивної»; 2) не потрібно замінювати «пасивну» реєстрацію «активною»; 3) попередня реєстрація не потрібна взагалі для українців за кордоном на перших повоєнних виборах. Зупинимось по черзі на кожному варіанті.

3.1. IFES пояснює необхідність впровадження цієї «активної реєстрації» кількома аргументами: «Двома основними аргументами на захист зміни механізму реєстрації виборців за кордоном є необхідність визначити фізичне місце перебування виборців за кордоном та підвищення рівня інклюзивності виборів» [4, с. 61]. Перший аргумент, на нашу думку, є прийнятним. Дійсно, для того щоб видати у день виборів бюлетені виборцям, наприклад у Німеччині, Польщі та Чехії, необхідно попередньо знати, куди саме та скільки їх треба доставити з України, щоб усі бажаючи могли отримати свій бюлетень. Але цей аргумент спростовує сам факт появи «хабів єдності»: ці приміщення для українців відкриваються без попередньої «активної» реєстрації українців за кордоном. Отже, насправді «активна» реєстрація виборців не є необхідною «для ухвалення рішення про відкриття додаткових виборчих дільниць та планування логістичних питань» [4, с. 59]. Перший аргумент спростовано. Далі, другий аргумент, на нашу думку, взагалі не є аргументом на користь «активної» реєстрації виборців, оскільки стосується не всіх виборців за кордоном, а лише тієї частини людей з інвалідністю, які потребують «розумного пристосування» [4, с. 61]. А тому «активна» реєстрація виборців за кордоном не має переконливих аргументів на свою користь.

Активні українці за кордоном мають можливість реєструватися на отримання бюлетенів за власної ініціативи і без необхідності впровадження спеціального «механізму активної реєстрації» для всіх виборців за кордоном: «За чинним законодавством, для включення до списку виборців на закордонній виборчій дільниці виборцям необхідно або стати на консульський облік, або змінити виборчу адресу (для чого необхідно надати документи, що підтверджують адресу проживання за

кордоном), або тимчасово змінити місце голосування без зміни виборчої адреси (документи, що підтверджують місце голосування, не вимагаються)» [4, с. 59]. Зрозуміло, що ці способи, скажімо так, *самореєстрації* передбачені законодавством для голосування в приміщеннях МЗС і не мають ніякого відношення до так званого «розширеного особистого голосування». Проте гіпотеза про розміщення додаткових виборчих дільниць в приміщеннях «хабів єдності» дозволяє прогнозувати, що такі способи самореєстрації виборців за кордоном, як зміна виборчої адреси або зміна місця голосування без зміни виборчої адреси будуть доступні українцям в «хабах єдності» також. Це означатиме, що Міністерство єдності буде виконувати функції органу ведення Державного реєстру виборців.

Схоже на те, що Міністерство єдності, скоріш за все, буде наділене функціями «органу ведення Реєстру стосовно виборців, які проживають або перебувають за межами України» [17, ст. 14, п. 12] так само, як ці функції виконує МЗС. Це переконливо доводить сам міністр О. Чернишов: «Ці хаби матимуть кілька ключових функцій: забезпечити культурну, освітню, соціальну та адміністративну підтримку українській громаді, а також сприяти поверненню українців додому ... Наше завдання – підтримати тих, хто прагне повернутися, та забезпечити їм вирішення ключових питань: житло, робота, освіта, медичне обслуговування, реєстрація тощо... Крім того, Unity Hub співпрацюватиме з ДП «Документ», допомагаючи опрацьовувати звернення для отримання необхідних документів ... Центр єдності стане також точкою входу до отримання консульських послуг або консультацій» [14].

Виключено, що звернення громадян буде анонімним. Отже, Міністерство єдності буде отримувати персональні данні громадян України за кордоном. Це з однієї сторони. З іншої сторони, Державний реєстр виборців, коли його робота буде відновлена, нагально потребуватиме персональні дані українських громадян за кордоном. У цій ситуації Міністерство єдності опиняється в положенні органу виконавчої влади, який об'єктивно може здійснювати функції органу ведення Державного реєстру виборців за кордоном, як це робить МЗС зараз.

Таким чином, «хаби єдності» не тільки спростовують ідею заміни існуючої «пасивної» моделі реєстрації виборців на «активну» за кордоном, поява цих «хабів» також свідчить про те, що, скоріш за все, модель «пасивного» обліку виборців буде доповнена новим виконуючим функції органу ведення Державного реєстру виборців – Міністерством єдності.

3.2. Зважаючи на це, можна прогнозувати, що пропозиція «активної» реєстрації виборців за кордоном, скоріш за все, не буде підтримана в Україні.

3.3. Залишається розглянути можливість взагалі обійтись без попередньої реєстрації виборців на отримання виборчих бюлетенів за кордоном у день перших повоєнних виборів. Згідно визначення Конституції України, виборцем є громадянин України, який досяг вісімнадцятирічного віку і не визнаний судом недієздатним [9, ст. 70]. Саме тому в теорії виборчого права попередня реєстрація виборця не є обов'язковою умовою для отримання бюлетеня: «Взагалі кажучи, реєстр виборців не є необхідним. Практично реальним є механізм, коли кожен виборець може прийти на будь-яку виборчу дільницю у день голосування, подати паспорт чи інший документ, який засвідчує його формальну відповідність виборчим цензам і отримати виборчий бюлетень для голосування. Такий механізм гарантує реалізацію права голосу кожним виборцем держави, а отже, відповідає принципу загального виборчого права» [8, с. 215].

Умова попередньої реєстрації на отримання виборчого бюлетеня не є виборчим цензом, а отже, не є юридично необхідною умовою для отримання виборцем бюлетеня. «Виборчі цензи – це встановлені конституцією та деталізовані виборчим законодавством спеціальні умови набуття та здійснення виборчого права ... За загальним правилом при нормативно-правовому встановленні виборчих цензів верховенство належить конституції держави, а вже потім виборчим законам. Це означає, що виборчі цензи не можуть встановлюватися законами, якщо вони прямо не передбачені конституцією держави. У разі встановлення виборчим законом виборчого цензу, який прямо не передбачений конституцією держави, він як правило, згодом визнається неконституційним» [18, с. 115]. Жодного такого цензу «реєстрації виборця» або «списку виборців» Конституція не передбачає.

Конституційний Суд України (далі – КСУ) у 2009 році виносив відповідне рішення. Тоді КСУ не підтримав обов'язковість реєстрації виборців за кордоном у спосіб перебування на консульському обліку для отримання виборчого бюлетеня на виборах президента України: «Конституційний Суд України вважає, що положенням частини шостої статті 2 Закону N 474 (474-14) встановлено додаткову вимогу щодо реалізації активного виборчого права для громадян, які проживають або перебувають у період підготовки і проведення виборів за межами України, - перебування на консульському обліку, чим звужено зміст та обсяг права громадян обирати Президента України. Отже, положення частини шостої статті 2 Закону N 474 (474-14) щодо визначення перебування на консульському обліку умовою реалізації права голосу на виборах Президента України не відповідає

частинам другій, третій статті 22, частині першій статті 24, частині першій статті 38, частині першій статті 64, частині першій статті 71, частині першій статті 103 Конституції України (254к/96-В) (є неконституційним)» [19].

Отже, реєстрація виборців за кордоном на перших повоєнних виборах є додатковою, але юридично не обов'язковою умовою, яка у день виборів на очах усього демократичного світу може – а до цієї можливості слід поставитись серйозно – безпідставно позбавити права обирати собі владу значну частину Українського народу.

Просто відмовитись від попередньої реєстрації виборців за кордоном не достатньо. У такому випадку передбачувано виникне ризик зловживання виборчими правами і масового порушення «принципів рівного виборчого права та одноразового голосування» [8, с. 215]. Ця проблема відома і має деякі відпрацьовані рішення: «Як зазначають експерти Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі, зустрічаються такі додаткові заходи захисту, як маркування пальців виборця чорнилом, чи проставлення штампів у документах, які посвідчують особу виборця» [8, с. 216]. На нашу думку, у добу швидкого і доступного інтернету можна не витрачати чорнила на пальці виборців чи їх паспорти, а можна просто у день виборів вносити кожного виборця, який отримує бюлетень, до списку у програмі Word або Excel із функцією «пошук». Таким чином, в реальному часі створюється децентралізована мережа електронних дільничних списків справжніх виборців для гарантування принципу «один виборець – один голос». Попередня централізована реєстрація виборців через Державний реєстр виборців перестав бути незамінною процедурою електронного адміністрування видачі бюлетенів унікальним виборцям.

Завершуючи загальний огляд проблеми попередньої реєстрації виборців за кордоном, зазначимо, що вважати цю реєстрацію обов'язковою ознакою додаткових виборчих дільниць за кордоном немає ні правових підстав, ні адміністративно-управлінської необхідності. Наразі визначення поняття так званого «розширеного особистого голосування» залишається без змін: це спосіб видачі бюлетенів для голосування у день виборів на виборчих дільницях закордонного виборчого округу, які розташовані за межами дипломатичних установ.

4. Із наведеного випливає, що облік виборців за допомогою Державного реєстру виборців насправді не може бути головною чи першочерговою проблемою видачі виборчих бюлетенів українцям за кордоном на перших повоєнних виборах. І дійсно, пригадаємо, що необхідність у додаткових виборчих дільницях за кордоном виникла не через втрату державою централізованої бази даних виборців, а через те, що існуюча за кордоном кількість приміщень МЗС не відповідає фактичній кількості українських біженців від війни. Саме ця невідповідність, на нашу думку, є головною проблемою і на ній слід зосередитися.

За останніми даними лише в одній Польщі на обліку приймаючої сторони знаходиться 1,5 млн. громадян України [20]. Дізнатися приблизну кількість виборців серед цих громадян можна, використавши формулу Ю. Ключковського та В. Венгера: «враховуючи, що близько третини з них – діти та підлітки, кількість українських виборців становить орієнтовно...» [5, с. 18]. Отже, у день виборів на українські виборчі дільниці в Польщі може прийти 1 млн. виборців.

Україна в цей день мала би відкрити відповідну кількість виборчих дільниць в Польщі. Існують норми розрахунку необхідної кількості виборчих дільниць і необхідної кількості членів дільничних комісій для видачі бюлетенів. Ці норми наводять Ю. Ключковський і В. Венгер: «передбачені Виборчим кодексом процедури обслуговування виборця при його голосуванні та раціональний розрахунок необхідного часу дозволив оцінити, що одна виборча дільниця може забезпечити належні умови для голосування у день виборів для 2-2,5 тис. виборців» [5, с. 21]; «відповідно до вимог Виборчого кодексу України до складу дільничної виборчої комісії входить у середньому 12-15 членів комісії, які є виборцями України і проживають чи перебувають на території відповідної держави [5, с. 22]. Отже, було б нормальним, якби в цей день в Польщі для 1 млн. українських виборців відкрилося б 400 виборчих дільниць, а до роботи із видачі виборчих бюлетенів приступило б 4800 працівників виборчих дільниць. Але у це ніхто не вірить.

Самі науковці Ю. Ключковський та В. Венгер не скористалися нормою «2-2,5 тис. виборців на одну дільницю» для визначення необхідної кількості закордонних виборчих дільниць, а якимось чином отримали 400 виборчих дільниць для всіх приблизно 4 млн. виборців за кордоном. Науковці розмірковували так: «Найбільші проблеми забезпечення умов реалізації права голосу пов'язані з проведенням голосування громадянами України, які на час виборів перебуватимуть за кордоном. Як уже зазначалося, кількість таких виборців оцінюється приблизно у 4 млн осіб ... На останніх виборах 2019 року було утворено 102 закордонні виборчі дільниці; це максимальна кількість дільниць, яку можна було утворити з використанням приміщень дипломатичних установ України. Очевидно, що у теперішніх умовах така кількість виборчих дільниць не зможе забезпечити голо-

сування реальної кількості українських виборців ... Це означає створення кількох сотень додаткових виборчих дільниць із приміщеннями для голосування поза межами приміщень дипломатичних представництв України» [5, с. 21]; а точніше, «орієнтовно 300» [5, с. 22].

Цікаво, що при цьому науковці трималися норми «12-15 членів комісії на одну дільницю»: «Це означає, що при утворенні орієнтовно 300 закордонних дільниць до складу дільничних виборчих комісій необхідно залучити близько 4 тисяч осіб» [5, с. 22]. Отже, розрахунок у 400 виборчих дільниць на 4 млн. виборців вже розглядається науковцями як можливий. Відповідно, виборчих дільниць в Польщі в день виборів може бути 100, а не нормальних 400; а середнє навантаження на 12-15 членів комісії у такому випадку дорівнює приблизно 10 тис. бюлетенів (ми не можемо дозволити собі розраховувати на те, що виборців прийде у два чи то у три рази менше).

У звіті IFES відсутні які-небудь розрахунки необхідної кількості закордонних виборчих дільниць на цей день. У звіті мова йде про «створення десятків або сотень» додаткових виборчих дільниць за кордоном у цілому [4, с. 14]. А щодо кадрів, то пропонується «зниження мінімальної кількості членів дільничної виборчої комісії на закордонному виборчому окрузі, наприклад, до 8 осіб» [4, с. 67]. У загальному, IFES ставиться скептично до спроможності України організувати на відповідному рівні видачу виборчих бюлетенів на додаткових виборчих дільницях у цей день: «практична реалізація у випадку створення десятків або сотень виборчих дільниць за кордоном під питанням» [4, с. 14]. Відповідно, два десятки додаткових виборчих дільниць в Польщі є так далекою межею, що Україна може і не досягти її. Але якщо припустити, що загальна кількість звичайних і додаткових виборчих дільниць в цей день в Польщі становитиме не більше 20, то середнє навантаження на одну виборчу комісію із восьми чоловік може сягнути неймовірних 50 тис. бюлетенів. Чим менше виборчих дільниць, тим більше навантаження на кожну.

Наведені розрахунки необхідної кількості виборчих дільниць для українців за кордоном дають такі результати, що зневіритися можна у здатність України зробити свято виборів для свого народу в Польщі. Проте однаково якась кількість виборчих дільниць в цей день відкриється, а самостійний Український народ напевно піде за своїм бюлетенем. Народ може прийти на виборчі дільниці так, що там буде пусто, а може прийти і так, що там буде мало місця. У цей день кожен виборець має право отримати свій бюлетень.

5. Безумовно, Україні буде важко гарантувати виборчі права своїм громадянам в Польщі або Чехії чи Німеччині. Передбачувано виникатимуть черги на дільницях. Малим покращенням для виборців за кордоном могла би бути можливість самообслуговування. Ідея самообслуговування полягає у тому, щоб українці мали на вибір: або стояти у черзі до членів комісії, які видають бюлетені, або йти до машин самообслуговування. Ця ідея має свої переваги.

По-перше, використання машин самообслуговування не потребує спеціального правового обґрунтування тому, що Конституція України не обмежує видачу виборчих бюлетенів руками, а цей машинний спосіб видачі виборчих бюлетенів, беззаперечно, відповідає «золотому стандарту» особистого, таємного і добровільного голосування.

По-друге, технічна реалізація цієї ідеї є на стільки простою, на скільки простим є виготовлення машини для перемотування паперу: машина для самообслуговування виборців є машиною для перемотування бюлетенів. Виборчий бюлетень це не аркуш формату А 4; згідно виборчого законодавства, бюлетені можуть бути рулоном [10, ст. 113, п. 9, ч. 1].

По-третє, українці за кордоном будуть у захваті від самої можливості швидко проголосувати у день виборів. А це не остання перевага впровадження самообслуговування для українських виборців за кордоном.

Бачення автора процесу машинної видачі бюлетенів наступне. Одразу після проходження реєстрації, як це було описано вище, виборець обирає можливість самообслуговування. Машина виводить на планшет бюлетень для голосування. Планшет зі сторони виборця це прозорий пластик, під яким виборець бачить бюлетень; виборець не отримує бюлетень на руки. Вибір це прокол бюлетеня через відкалібровану під формат бюлетеня перфорацію на планшеті замість звичайного запису чорнилами. Бюлетень з відміткою залишається в машині. Наступний виборець бачить на планшеті новий бюлетень і цей виборчий процес повторюється.

Після закриття виборчої дільниці до протоколу вносяться данні кількості використаних бюлетенів із лічильника машини, а сама машина готується до переведення проголосованих (проколотих) бюлетенів у цифровий формат. Для цього знімається перфорований прозорий пластик з планшета, фотоапарат кріпиться на штатив, а машина запускається в режим реверсної перемотки, синхронізованої із фотоапаратом. Приблизно зі швидкістю 2-3 секунди один бюлетень перетворюється у формат електронного бюлетеня, наприклад PDF. Підрахунок голосів ведеться за допомогою спеціальних програмних застосунків. Протокол із результатами голосування по дільниці також переводиться у формат електронного документу.

Принциповим для цього варіанту машин є те, що ніхто на виборчій дільниці не торкається руками виборчих бюлетенів: машини є залізним сейфом для зберігання і транспортування виборчих бюлетенів, який зачиняється в друкарні, а контролювано зламється лише у випадку екстреної ситуації перерахунку голосів або для планового знищення відпрацьованого паперу.

Машини самообслуговування можуть бути *допоміжним* засобом видачі виборчих бюлетенів на звичайних виборчих дільницях при МЗС і на додаткових виборчих дільницях, наприклад в приміщеннях Міністерства єдності. А також ці машини можуть бути *основним* засобом на додаткових виборчих дільницях за кордоном. Технічно можливим є проєкт зони самообслуговування виборців у Варшаві зі швидкістю 1 виборець на секунду. Це близько 40 тис. виборців за день голосування на одній виборчій дільниці, що не є межею можливостей машинної видачі бюлетенів.

Насамкінець зазначимо, що машинне голосування не міститься у переліку спеціальних (альтернативних) способів видачі виборчих бюлетенів Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам International IDEA [2, с. 31]. Використання машин самообслуговування не перетворює так зване «розширене особисте голосування» на новий спосіб видачі бюлетенів і не є характерною ознакою цього альтернативного способу видачі бюлетенів.

Висновки. Так зване «розширене особисте голосування» є поширеним у світі альтернативним (спеціальним) механізмом видачі виборчих бюлетенів. Цей спосіб полягає в тому, що виборці, які перебувають за кордоном своєї держави в день національних виборів, мають можливість скористатися виборчими дільницями не тільки в приміщеннях дипломатичних представництв, а також у інших місцях; такі виборчі дільниці називають додатковими або тимчасовими.

В Україні з 2022 року вивчається можливість відкриття додаткових виборчих дільниць у закордонному виборчому окрузі на перших повоєнних виборах. Найімовірніше, ці дільниці будуть розміщені в приміщеннях Міністерства єдності; малоймовірно, що Міністерство єдності залишиться осторонь і не буде залучене до видачі бюлетенів українцям за кордоном на перших повоєнних виборах.

Голосування на додаткових виборчих дільницях не передбачає використання машин для видачі виборчих бюлетенів, але й не скасовує такої можливості. Облаштування зони машинного самообслуговування виборців на додаткових виборчих дільницях є пропозицією до обговорення.

Головна перевага машинної видачі бюлетенів на додаткових виборчих дільницях полягає у можливості волевиявлення десятків тисяч виборців з наступним швидким опрацюванням результатів опитування за один день і на одній виборчій дільниці, що є актуальним для кількох мільйонів українських виборців у Німеччині, Польщі, Чехії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Звіт Центральної виборчої комісії за 2023 рік / Центральна виборча комісія: офіційний веб-сайт. 2024. URL: https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/Zvit-CVK_2023.pdf (дата звернення: 09.03.2025).
2. Special voting arrangements. The International IDEA Handbook / The International IDEA: official site. 2023. URL: <https://www.idea.int/publications/catalogue/special-voting-arrangements-international-idea-handbook> (дата звернення: 09.03.2025).
3. Звіт Центральної виборчої комісії за 2024 рік / Центральна виборча комісія: офіційний веб-сайт. 2025. URL: https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2025/02/Zvit-CVK_2024.pdf (дата звернення: 09.03.2025).
4. Звіт за результатами технічної оцінки процесу організації Україною голосування за кордоном / Міжнародна фундація виборчих систем в Україні: офіційний веб-сайт. 2023. URL: <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2023/07/ifes-ukraine-ocv-technical-assessment-report-d1-ukr-april-2023-v7-1.pdf> (дата звернення: 09.03.2025).
5. Ключковський Ю., Венгер В. Передумови та виклики для організації й проведення виборів в Україні у післявоєнний час (станом на грудень 2023) / Офіс Ради Європи в Україні: офіційний веб-сайт. 2023. URL: <https://rm.coe.int/ua-2023-elections-needs-assessment-2777-2271-8729-1/1680ae9b59> (дата звернення: 09.03.2025).
6. Біла книга підготовки та проведення повоєнних виборів (частина I) / Центр політико-правових реформ: офіційний веб-сайт. 2024. URL: <https://pravo.org.ua/books/bila-knyga-pidgotovky-ta-provedennya-povoyennyh-vyboriv-chastyna-i/> (дата звернення 09.03.2025).
7. Виклики перших післявоєнних виборів. Звіт за результатами 4-х громадських обговорень / Центр політико-правових реформ: офіційний веб-сайт. 2023. URL: <https://pravo.org.ua/books/zvit-za-rezultatamy-4-h-gromadskyh-obgovoren-z-vyznachennya-vyklykiv-pershyh-pislyavoyennyh-vyklykiv-07-11-23-23-11-23/> (дата звернення 09.03.2025).
8. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. – Київ: Баїте, 2018. – 908 с.

9. Конституція України: Основний Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D1%84%D1%96%D0%B7%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96+%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8#Text> (дата звернення: 09.03.2025).
10. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX: станом на 31.12.2023 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 09.03.2025).
11. У країнах ЄС відкриють «хаби єдності» для підтримки українців. LB.ua. 25 січня 2025. URL: https://lb.ua/society/2025/01/25/657145_krainah_ies_vidkriyut_habi_jednosti.html (дата звернення: 09.03.2025).
12. В МЗС назвали кількість українців, які виїхали за кордон через війну. УНІАН. 20 грудня 2024. URL: <https://www.unian.ua/society/v-mzs-nazvali-kilkist-ukrajinciv-yaki-vijihali-za-kordon-cherez-viynu-12859074.html> (дата звернення: 09.03.2025).
13. У 3,3 рази зросла кількість українців, що виїхали та не повернулись додому торік. Опендатабот. 15 січня 2025. URL: <https://opendatobot.ua/analytics/ukrainians-emigration-trend-2024> (дата звернення 09.03.2025).
14. Центри єдності за кордоном. Укрінформ. 31 січня 2025. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3955006-oleksij-cernisov-vicepremerministr-ukraini-ministr-nacionalnoi-ednosti-ukraini.html> (дата звернення 09.03.2025).
15. Голосування громадян України за кордоном / Посольство України в Словаччійській Республіці: офіційний веб-сайт. 2023. URL: <https://slovakia.mfa.gov.ua/konsulski-pytannya/golosuvannya-gromadyan-ukrayini-za-kordonom> (дата звернення: 09.03.2025).
16. Щодо інформації про відновлення функціонування ДРВ. Центральна виборча комісія: офіційний веб-сайт. 2024. 30 вересня. URL: <https://www.cvk.gov.ua/novini/shhodo-informatsii-pro-vidnovlennya-funktsionuvannya-drv.html> (дата звернення: 09.03.2025).
17. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 р. № 698-V: станом на 31.12.2023 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16#Text> (дата звернення: 09.03.2025).
18. Нестерович В.Ф. Види виборчих цензів: зарубіжна та українська практика. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. 2021. С. 113–165. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-6\(18\)-113-165](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-6(18)-113-165) (дата звернення 09.03.2025).
19. Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 / Конституційний Суд України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09#Text> (дата звернення: 09.03.2025).
20. МВС: півтора мільйона громадян України перебувають у Польщі. DW. 20 грудня 2024. URL: <https://www.dw.com/uk/mvs-pivtora-miljona-gromadan-ukraini-perebuvaut-u-polsi/a-71125225> (дата звернення: 09.03.2025).