

УДК 342.2.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.1.28>

ПРАВО НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ОБМЕЖЕННЯ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Цебенко С.Б.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії права та конституціоналізму
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID: 0000-0002-9247-1867

Цебенко С.Б. Право на вільні вибори: міжнародні стандарти та обмеження під час дії воєнного стану на території України.

У статті проаналізовано обмеження виборчих прав під час воєнного стану, а також розглянуто можливості запровадження в Україні електронного голосування та проведення електронних виборів. Досліджено міжнародно-правові акти, виокремлено низку важливих положень щодо реалізації виборчих прав. Звернуто увагу на необхідність створення законодавчої бази для впровадження електронного голосування та електронних виборів із використанням державного веб-порталу «Дія».

Зазначено, що відповідно до статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ), Україна має позитивний обов'язок забезпечувати проведення вільних виборів із розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які гарантують вільне вираження волі народу під час формування законодавчого органу.

Констатовано, що Європейський суд з прав людини сформулював основні критерії реалізації виборчих прав, зокрема, вибори повинні проводитися з регулярною та розумною періодичністю; держава зобов'язана вживати всіх необхідних заходів для забезпечення справжньої демократичності виборів; метою виборчої системи є вільне волевиявлення громадян, хоча жодна система не може повністю уникнути явища «втрачених голосів», держава має право встановлювати правила за допомогою яких будуть проводитися демократичні вибори, а також передбачати легітимні обмеження під час дії воєнного стану чи інших надзвичайних ситуаціях.

Зроблено висновок, що будь-які обмеження, зокрема й у сфері реалізації виборчих прав, мають встановлюватися винятково з метою досягнення легітимної цілі та бути пропорційними до неї. У зв'язку з триваючим воєнним станом в Україні доцільно розробити ефективний механізм, який дозволить громадянам за допомогою сучасних цифрових технологій реалізовувати своє виборче право під час електронних виборів. Такий підхід сприятиме забезпеченню рівного ставлення до всіх виборців і створенню умов для вільного та справедливого волевиявлення.

Ключові слова: виборчі права, електронні вибори, обмеження виборчих прав, міжнародні стандарти, електронне голосування, соціальні мережі, глобалізація.

Tsebenko S.B. The right to free elections: international standards and restrictions during martial law in Ukraine.

The article analyzes the restrictions on electoral rights during martial law and explores the potential for introducing electronic voting and conducting electronic elections in Ukraine. It examines international legal instruments and highlights a number of key provisions concerning the implementation of electoral rights. Special attention is given to the need to establish a legislative framework for the introduction of electronic voting and electronic elections using the state web portal «Diia».

It is noted that, in accordance with Article 3 of the First Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter – ECHR), Ukraine has a positive obligation to ensure the holding of free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions that guarantee the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.

It is stated that the European Court of Human Rights has developed key criteria for the realization of electoral rights, including: elections must be held regularly and at reasonable intervals; the state is obliged to take all necessary measures to ensure genuinely democratic elections; the goal of the electoral system is the free expression of the will of the citizens, although no electoral system can fully eliminate the phenomenon of «wasted votes»; the state has the right to establish rules under which democratic elections are to be held, and to introduce legitimate restrictions during martial law or other emergency situations.

The conclusion is drawn that any restrictions, including those related to the exercise of electoral rights, must be established solely for the purpose of achieving a legitimate aim and must be proportionate to that aim. Given the ongoing martial law in Ukraine, it is advisable to develop an effective mechanism that would enable citizens to exercise their right to vote through modern digital technologies during electronic elections. This approach would contribute to ensuring equal treatment of all voters and creating conditions for free and fair expression of the popular will.

Key words: voting rights, electronic elections, restrictions on voting rights, international standards, electronic voting, social networks, globalization.

Постановка проблеми. В умовах запровадження воєнного стану в Україні особливої ваги набуває питання реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Зранку 24 лютого 2022 року росія здійснила повномасштабне вторгнення на територію суверенної та незалежної України, грубо порушивши основоположні норми міжнародного права. У зв'язку з безпосередньою загрозою національній безпеці України та з метою забезпечення належного функціонування органів державної влади, Президентом України 24 лютого 2022 року було видано Указ про введення воєнного стану на всій території держави [1].

Воєнний стан, з одного боку, передбачає можливість тимчасового обмеження окремих прав і свобод з метою забезпечення національної безпеки та громадського порядку, зокрема, відповідно до статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [2], заборонено проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України і органів місцевого самоврядування. Проте, з іншого боку, така заборона створює ризики надмірного чи неправомірного обмеження виборчих прав. У зв'язку з цим виникає потреба у розробці та реалізації належного механізму реалізації права на вільні вибори враховуючи міжнародні стандарти. Питання розробки цих механізмів і внесення змін у національне законодавство України не варто відкладати на після воєнний період. Краще мати вже готовий механізм реалізації громадянами України права на вільні вибори, зокрема і шляхом електронного голосування. Як зазначає О. Діденко, українські органи влади вже зараз повинні зосередити зусилля на розробці правових механізмів, які гарантуватимуть вільне, пряме й таємне волевиявлення громадян на повоєнних виборах. Це дозволить усім виборцям, що мають право голосу, самостійно визначити, який склад представницької влади вони бажають обрати [3, с. 58]. Враховуючи глобалізацію суспільства в різних сферах життя, в тому числі політичній, доступ більшості населення України до соціальних мереж та єдиного державного веб-порталу Дія за допомогою якого все сьогодні можна онлайн отримати досить велику кількість послуг. Тому, законодавство України і в сфері виборчих прав варто привести у відповідність до міжнародних рекомендацій та зробити реальною можливість електронного голосування.

Мета дослідження зумовлюється предметом дослідження, і полягає в аналізі міжнародних стандартів щодо обмеження виборчих прав під час воєнного стану та можливості запровадження в Україні електронного голосування та проведення електронних виборів.

Стан опрацювання проблематики. Питанням обмеження виборчих прав під час війни досліджували різні вчені. Зокрема, А. Єзеров звертав увагу на питання про обмеження виборчих прав згідно міжнародних актів [4], В. Шаповал досліджував доцільність обмеження виборчих прав під час воєнного стану [5], Р. Гринюк та О. Гуцуляк аналізували чи можливо провести вибори під час війни в Україні згідно національного законодавства [6], А. Магера досліджував чи продовжує Президент України свої повноваження під час воєнного стану після закінчення терміну, передбаченого конституцією [7], М. Савчин аналізував питання про інституційну спроможність держави та чи можливі вибори під час війни [8], В. Ковальчук звертав увагу, що в умовах воєнного стану проблема цінностей відчувається особливо гостро, адже саме війна дає змогу перевірити справжність обраних цінностей і готовність громадян та державної влади їх дотримуватися і захищати [9, с. 117] та інші.

Виклад основного матеріалу. Зміни, які відбуваються у світі, розвиток суспільних відносин, глобалізаційні процеси впливають не лише на економічну сферу, але також і на політику держави та можливість реалізації громадянами своїх виборчих прав. Аналіз міжнародно-правових актів дозволяє виокремити низку важливих положень щодо реалізації права на участь у політичному житті. Право на вільні вибори передбачені у ключових міжнародних документах, зокрема у Загальній декларації прав людини 1948 року та Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року, Копенгагенському документі ОБСЄ 1990 року,. Усі ці акти містять спільну вимогу: вибори повинні відбуватись у таких умовах, які забезпечують справжнє, вільне та недискримінаційне вираження волі народу.

Так, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права гарантує кожному громадянину право без дискримінації брати участь в управлінні державними справами як безпосередньо, так і через вільно обраних представників, а також закріплює право голосу [10].

У свою чергу, Резолюція Ради ООН з прав людини щодо рівної участі у політичному житті підтверджує обов'язок держав уживати всіх необхідних заходів для забезпечення рівного доступу до політичних і публічних процесів. У подальшій Резолюції Ради ООН з прав людини 2015 року особливий акцент зроблено на доцільності використання новітніх інформаційних технологій, зокрема соціальних мереж, як засобу розширення можливостей громадян у реалізації права на участь у публічних справах.

Крім того, Декларація Генеральної Асамблеї ООН про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загальновизнані права людини і основні свободи визнає право кожної особи брати участь у процесі прийняття рішень, що стосуються як суспільства загалом, так і окремих сфер державної політики.

Особливе значення має також Орхуська конвенція (Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, 1998 р.), яка встановлює мінімальні стандарти щодо залучення громадськості до ухвалення рішень у сфері охорони навколишнього середовища, включаючи забезпечення доступу до відповідної інформації та можливості подавати зауваження до проєктних документів.

У контексті європейських підходів варто зазначити, що, як підкреслює Спеціальний радник Уряду України з питань децентралізації, чинні європейські стандарти насамперед орієнтовані на створення умов для дозволу, сприяння та підтримки участі громадян у політичних процесах, а не на обов'язкове залучення кожного індивіда до прийняття конкретних рішень [11].

Право на вільні вибори, передбачене у статті 3 Першого протоколу до ЄКПЛ, гарантує кожному громадянину можливість голосувати та висувати свою кандидатуру, не надаючи при цьому переваги жодній конкретній виборчій системі [12].

Відповідно до статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ), Україна має позитивний обов'язок забезпечувати проведення вільних виборів із розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які гарантують вільне вираження волі народу при формуванні законодавчого органу.

У своїй монографії Ю.Б. Ключковський акцентує увагу на понятті «справжніх виборів». За його визначенням, вибори можна вважати справжніми лише тоді, коли виборці мають реальну альтернативу між кандидатами або політичними партіями (їхніми списками). Якщо ж на виборах представлений лише один кандидат чи єдина програма, то це є прикладом «виборів без вибору», тобто таких, що не відповідають демократичним стандартам і фактично є їх імітацією. Подібна ситуація була характерною для однопартійного радянського режиму. У цьому сенсі принцип справжності виборів є невіддільним від демократичних вимог [13, с. 517].

Як зазначає Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ), демократія неможлива без політичного плюралізму. Протягом своєї діяльності ЄСПЛ виробив основні критерії щодо виборчих прав: вибори повинні відбуватися з регулярною та розумною періодичністю; у виборчому процесі має бути забезпечена участь різноманітних політичних партій, що представляють інтереси різних суспільних груп; вибір конкретної виборчої системи належить державі, проте вона має об'єктивно відображати суспільні настрої; держава зобов'язана вживати всіх необхідних заходів для забезпечення справжньої демократичності виборів; метою виборчої системи є вільне волевиявлення громадян, хоча жодна система не може повністю уникнути явища «втрачених голосів»; держава має право встановлювати правила щодо статусу депутатів та критеріїв їхнього обрання [14].

Реалізація громадянами права на участь у виборах як мирного засобу політичного волевиявлення є визначальним чинником політичної стабільності суспільства і ключовим елементом гарантування демократичного порядку в європейських державах.

А. Єзеров, який зазначав, що виборче право, з урахуванням міжнародних стандартів та принципів його реалізації, не є абсолютним і може підлягати певним обмеженням. Водночас такі обмеження мають бути правомірними, обґрунтованими та відповідати вимогам, встановленим статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, зокрема щодо їх необхідності в демократичному суспільстві та недискримінаційного характеру [4].

Права, гарантовані статтею 3 Першого протоколу, не є абсолютними. У цьому контексті допускаються так звані «непрямі обмеження», а Договірним Сторонам надається широке поле для власного розсуду. Концепція непрямих обмежень має ключове значення для оцінки обґрунтованості цілей, які переслідуються такими обмеженнями. Оскільки стаття 3 Першого протоколу не передбачає вичерпного переліку «легітимних цілей», як це зроблено, наприклад, у статтях 8–11 Конвенції, держави мають можливість обґрунтовувати обмеження й іншими цілями. Водночас ці цілі мають узгоджуватися з принципом верховенства права та загальними засадами Конвенції, що повинно бути доведено конкретними обставинами кожної окремої справи [14, с. 7]. Це означає,

що з позиції ЄСПЛ, обмеження мають бути встановлені для досягнення легітимної мети та бути пропорційними цій меті.

Гринюк Р. та Гуцуляк О. аналізували чи можливе проведення війни в умовах воєнного стану, зазначаючи, що причини, з яких демократичні держави приймають рішення про відмову від проведення виборів у воєнний період, доцільно класифікувати за кількома основними групами. Зокрема, автори зазначили, що до економічних чинників належать значні фінансові витрати та потреба у залученні матеріальних і людських ресурсів, які в умовах війни можуть бути спрямовані на забезпечення обороноздатності держави. Електоральні фактори охоплюють психологічну нестабільність населення, ризики зовнішнього втручання у виборчий процес з боку держави-агресора, а також неможливість забезпечити участь у голосуванні громадян, які перебувають на тимчасово окупованих територіях. Політичні причини пов'язані з високим рівнем політичної турбулентності в умовах війни, що унеможливорює забезпечення стабільного та легітимного виборчого процесу. Нарешті, безпекові міркування включають ризики для життя і здоров'я виборців, членів виборчих комісій та інших учасників виборчого процесу [6].

У своїй практиці ЄСПЛ декілька разів розглядав питання про обмеження активного виборчого права, тобто, коли громадяни вправі обирати у представницькі органи влади представників, які будуть здійснювати державну владу. У справі і «Герст проти Сполученого Королівства (№ 2)» (Hirst v. the United Kingdom) (no. 2) від 06.10.2005 р. (заява № 74025/05) ЄСПЛ констатував, що держави, виконуючи свої зобов'язання по статті 3 Першого протоколу до ЄКПЛ, мають певну свободу розсуду, яка визначається конкретними обставинами. Наприклад, встановлення мінімального віку для участі у виборах може бути виправданим з метою гарантування достатнього рівня зрілості виборця [15].

Однак ЄСПЛ здійснює досить широке оцінювання пропорційності таких обмежень. Свобода розсуду, яку мають держави, не повинна призводити до фактичного виключення певних осіб або груп із політичного процесу, особливо у контексті виборів до парламенту. Зокрема, у справі «Азіз проти Кіпру» (Aziz v. Cyprus) від 22.06.2024 р. (заява № 69949/04), Суд розглядав ситуацію, коли член турецько-кіпрської громади, який проживав на території Республіки Кіпр, був повністю позбавлений можливості брати участь у виборах до Палати представників. З огляду на тривалу специфічну ситуацію на острові, яка склалася ще з 1963 року, та на відсутність відповідного законодавчого врегулювання, заявник був повністю виключений з процесу політичного волевиявлення. Суд визнав, що це порушило саму суть його виборчого права. Крім того, була встановлена явна дискримінація між турецько-кіпрськими та греко-кіпрськими громадянами щодо реалізації права голосу. Внаслідок цього Суд дійшов висновку про порушення статті 3 Першого протоколу, як окремо, так і в поєднанні зі статтею 14 Конвенції [14, с. 8; 16].

Практика ЄСПЛ свідчить також і про те, що неприпустимим є застосування до особи санкцій (наприклад звільнення) за її членство у політичній партії, за винятком, коли участь у ній є несумісною з виконанням трудових чи інших обов'язків; держави зобов'язані забезпечити добровільність, тобто відсутність примусу до вступу в будь-які об'єднання [17].

У своїх рішеннях ЄСПЛ звертає увагу на те, що обмеження мають бути встановлені для досягнення легітимної мети та мають бути пропорційними цій меті. Такий підхід узгоджується і з загальними вимогами щодо виправданості втручання в права, що закріплені в статтях 8, 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Найважливіший аспект, на який необхідно зважати в екстремальних ситуаціях, – дотримання законності, тобто приписів законодавства. Це захищає від свавілля і забезпечує передбачуваність дій і рішень державних органів [18, с. 245].

Висновки. Право на вільні вибори, закріплене у Конституції України, передбачає обов'язок держави забезпечити рівне ставлення до всіх громадян та створити умови для вільного і справедливого волевиявлення, адже кожен голос під час виборів до органів державної влади має однакову вагу при визначенні результатів виборів. У зв'язку з цим варто, не очікуючи завершення воєнного стану, все ж розробити механізм, коли громадяни за допомогою новітніх технологій можуть реалізувати своє волевиявлення під час проведення електронних виборів, де буде відбуватись процес автоматичного підрахунку голосів за допомогою електронних пристроїв та спеціального програмного забезпечення. А на сьогоднішній день, поки продовжує діяти воєнний стан, ключове значення має дотримання законності – виконання вимог чинного законодавства, що є запорукою протидії свавіллю та забезпечує передбачуваність у діях і рішеннях органів державної влади. І, оскільки обмеження щодо реалізації виборчих прав, встановлені в Україні під час дії воєнного стану, є законними, тому громадяни України свої виборчі права все ж зможуть реалізувати лише після припинення війни території України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 64 від 24.02.2022 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
2. Закон України Про правовий режим воєнного стану. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 28, ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
3. Діденко О.М. Щодо правової основи для проведення повоєнних виборів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 12. С. 55–58. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-12/9>.
4. Суддя ВС Альберт Єзеров розповів про обмеження виборчих прав під час війни. 27 вересня 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1674490>.
5. Шаповал В., Пустовіт І. Доцільність обмеження виборчого права в Україні під час дії воєнного стану. *Публічне право*. 2023. № 4 (52). С. 14–22. DOI: 10.32782/2306-9082/2023-52-2.
6. Гринюк Р., Гуцуляк О. Вибори в умовах воєнного стану: конституція, законодавство, реальність. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. Серія Право. Вип. 80: ч. 1. С. 113–123. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.16>.
7. Магера А. Чи можливі вибори під час війни? Центр політико-правових реформ. 12.03.2024. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/chy-mozhlyvi-vybory-pid-chas-vijny-vidpovidaye-andrij-magera>.
8. Савчин М. Чи будуть вибори? 03.05.2023. URL: <https://zbruc.eu/node/115285>.
9. Ковальчук В. Конституціоналізм в умовах війни: питання цінностей, прав та ідентичності. *Право України*. 2023. № 7. С. 115–127. DOI: 10.33498/louu-2023-07-115.
10. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : міжнар. док. від 16.12.1966 р. / Організація об'єднаних націй. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
11. Висновок Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації: Київ, 6 квітня 2017 р. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/Висновок-РЕ_Партисипативна-демократія-SAGUD-LPO-20171_.pdf.
12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнар. док. від 04.11.1950 / Рада Європи. Урядовий кур'єр. 2010. 17 листоп. № 215.
13. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваіте, 2018. 908 с.
14. Посібник зі статті 3 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини. Право на вільні вибори. Оновлено 31.08.2024 р. URL: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_3_protocol_1_ukr.
15. Hirst v. the United Kingdom (no. 2): ECHR [GC], 06.10.2005, Application no 74025/05. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-70442%22%5D%7D>.
16. Aziz v. Cyprus: ECHR, 22.06.2024, Application no 69949/04. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61834%22%5D%7D>.
17. МакБрайд Дж. Реалізація права на свободу об'єднання відповідно до Європейської конвенції з прав людини. *Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст* / за ред. О.Л. Жуковської. К.: ВІПОЛ, 2004. С. 565–620.
18. Посібник із застосування Європейської конвенції з прав людини під час надзвичайної ситуації (Кримінальне судочинство) / Розроблений національними експертами Ради Європи Сергієм Зайцем та Дар'єю Свиридовою. *Бюлетень: Верховенство права. Права людини*. 2023. № 3. С. 192–247.