

**ПРИНЦИП БЕЗПЕРЕРВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ
ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ
ЯК КОНСТИТУЦІЙНА ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ
І СВОБОД ЛЮДИНИ В УМОВАХ НЕМОЖЛИВОСТІ
ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ У ЗВ'ЯЗКУ З ТРИВАЮЧОЮ
РОСІЙСЬКОЮ ЗБРОЙНОЮ АГРЕСІЄЮ**

Константий О. В.

ВСТУП

Засадою конституційного ладу в Україні є «людиноцентризм» в утворенні та функціонуванні Української держави (її органів та установ). Так, відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.¹

Отже головний конституційний обов'язок Української держави полягає у тому, щоб дбати про утвердження і забезпечення прав та свобод людини. Необхідність виконання цього обов'язку не припиняється навіть під час дії правового режиму воєнного стану, який з часу початку повномасштабного російського вторгнення, невиправданої збройної агресії запроваджений в Україні 24 лютого 2022 року Указом Президента № 64/2022 та триває дотепер.

За змістом приписів частини другої статті 64 Основного Закону України в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Однак не можуть обмежуватися права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України. З наведеного слідує, що навіть за обставин відбиття повномасштабної російської збройної агресії, Українська держава повинна виконувати свій позитивний обов'язок щодо забезпечення повноцінної реалізації (без будь-яких обмежень) цілого ряду фундаментальних людських прав і свобод.

Водночас згідно з конституційно визначеним механізмом утверджувати і дбати про забезпечення прав та свобод людини покликані сформовані

¹ Конституція України (із змінами і доповненнями). URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

народом як носієм суверенітету та єдиним джерелом влади (частина друга статті 5 Основного Закону України) у визначений Конституцією і законами спосіб компетентні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, серед яких провідну роль відіграють представницькі. Вони обираються громадянами на прямих і вільних виборах для прийняття в загальних інтересах суверена загальнообов'язкових правил поведінки та призначення вищих (керівних) посадових осіб в усіх інших органах влади.

Насьогодні вже сплили визначені Конституцією України строки повноважень як президента та парламенту, обраних у 2019 році, так і представницьких органів та осіб місцевого самоврядування, вибори до яких відбулися восени 2020 року. А саме можна відмітити, що відповідно до положень Основного Закону України: чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень єдиного органу законодавчої влади (частина перша статті 77); Президента України – в останню неділю березня п'ятого року його повноважень (перше речення частини п'ятої статті 103); сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів – в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах (частина третя статті 141).

Однак на теперішній час застосування механізму прямого народного волевиявлення для переобрання складу зазначених представницьких інститутів влади (виборів) у зв'язку з триваючою повномасштабною збройною агресією російської федерації проти України, дію через це правового режиму воєнного стану, не є можливим. Тому актуальним в інтересах гарантування реалізації прав і свобод людини в поточних умовах постає питання застосування імпліцитно закріпленої у нормах Конституції, що стосуються засад організації та здійснення державної влади й місцевого самоврядування, засади (принципу) безперервного функціонування інститутів влади, у тому числі представницьких.

1. Правові, безпекові та інші чинники, які виключають можливість забезпечення реалізації конституційного права громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в триваючих умовах відбиття повномасштабної збройної агресії російської федерації

У частині першій статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII (далі – Закон № 389-VIII) встановлено пряму законодавчу заборону на проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування, всеукраїнських та місцевих референдумів за умов

правового режиму воєнного стану.² Неможливість проведення під час дії правового режиму воєнного стану виборів до парламенту та відповідно безперервність його функціонування водночас визначена в частині четвертій статті 83 Основного Закону України, в якій передбачено, що у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Крім заборон, які установлюються у вказаних приписах Конституції і Закону № 389-VIII, для проведення в поточних умовах протистояння російській збройній агресії виборів існують об'єктивні (передусім безпекові) перешкоди у вигляді значних щоденних ризиків для життя і здоров'я для багатьох громадян через численні ракетні, дронів та авіаційні атаки, перебування в зонах активних бойових дій сотень тисяч військовослужбовців. Також через російську збройну агресію відбулася вимушена масова «внутрішня» та «зовнішня» (за кордон) міграція населення (виборців) і зруйновано чи суттєво пошкоджено чимало об'єктів, використання яких є необхідним для організації і проведення народного волевиявлення. Тобто на шляху для застосування визначеного Конституцією механізму безпосередньої демократії, реалізації політичного права громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, для назрілого «перезавантаження» представницьких інституцій публічної влади на сьогодні стоять не лише законодавчі, а також безпекові, міграційні, такі, які передбачають вимушене тимчасове обмеження ряду політичних та інших прав і свобод людини й деякі інші фактори (перешкоди).

Так, будь-кому політично незаангажованому очевидно, що в поточних умовах подовження ведення російським агресором активних наступальних дій, існування значних реальних небезпек для мешканців як прифронтових, так і тилкових територій, запровадження зумовлених потребами гарантування інтересів національної безпеки обмежень у реалізації громадянами належних їм свобод пересування, мирних зборів, вираження поглядів і цензурування роботи медіа, перебування за межами України понад 4 млн громадян, не можуть бути дотримані визначені в приписах статті 71 Основного Закону України конституційні демократичні стандарти виборів, відповідно до яких вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають бути *вільними* і відбуватися на *основі загального, рівного і прямого виборчого права* шляхом таємного голосування; виборцям має гарантуватися вільне волевиявлення. Якщо за

² Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

чинних безпекових умов (під час війни) провести вибори, то результати таких виборів, склад сформованих у такий спосіб представницьких інститутів влади матиме суттєві сумніви як з позиції «внутрішньої», так і «зовнішньої» легітимності.

Реалізація ідеї проведення загальнонаціональних виборів в Україні під час воєнних дій, на якій свого часу активно наполягали окремі західні політики, є не лише неприйнятною з огляду на зміст наведених приписів Конституції. Вона також немає належної підтримки у громадян України. Зокрема згідно з результатами соціологічного опитування, проведеного в березні 2026 року Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС), лише 12% українців вважають, що загальнонаціональні вибори потрібно проводити до завершення воєнних дій; ще 13% – що вибори можна провести після припинення вогню і отримання гарантій безпеки. Водночас з грудня 2025 року до березня 2026 року стало більше з 59% до 69% тих, хто вважає, що вибори мають бути лише після остаточної мирної угоди і повного завершення війни. Тобто переважна більшість громадян України виступає за проведення загальнонаціональних виборів тільки після остаточного припинення воєнних дій.³

Також не можна не відмітити того, що відповідно до положень Конституції України фундаментальне політичне право громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, закріплене в частині першій статті 38, не є абсолютним. Воно відповідно до приписів частини другої статті 64 Основного Закону України може бути обмеженим в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Під час надзвичайного (у тому числі воєнного) стану, як висловила свої перестороги Венеційська комісія в оприлюдненій 15 квітня 2020 року Компіляції висновків і звітів щодо надзвичайних станів (CDL-PI(2020)003), існує очевидна небезпека того, що фундаментальні виборчі принципи будуть підірвані, зокрема принцип рівності можливостей. Аналогічно відступ від громадянських та політичних прав осіб за надзвичайного стану створює ризик того, що результати виборів не будуть демократичними (пункт 34). Тому дорадчий орган Ради Європи з питань конституційного права визнав прийнятною норму Конституції Грузії щодо того, що під час надзвичайного або воєнного стану не може бути жодних виборів, та що вибори не можуть бути проведені до закінчення шістдесяти днів з моменту скасування зазначеного стану. Ця позиція була мотивована тим, що «вибори вимагають мирної політичної атмосфери та повного здійснення всіх свобод

³ СТАВЛЕННЯ ДО ПРОВЕДЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ВИБОРІВ. URL.: [HTTPS://KIIS.COM.UA/?LANG=UKR&CAT=REPORTS&ID=1595 &PAGE=1](https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1595&page=1).

і прав людини, а також умов повного гарантування громадського порядку та безпеки» (пункт 35).⁴

З огляду на наведене, не викликає сумніву в аспекті відповідності європейським стандартам демократії змісту положень частини першої статті 19 Закону № 389-VIII, відповідно до яких в умовах правового режиму воєнного стану забороняється проведення будь-яких виборів та референдумів. А отже, за стану відбиття триваючої російської збройної агресії реалізація конституційно визначеного політичного права громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, не є можливою.

2. Щодо забезпечення прав і свобод людини в умовах відбиття російської збройної агресії у спосіб застосування конституційної засади безперервності функціонування представницьких інститутів влади

Держава в Україні є всеохоплюючою політичною організацією суспільства,⁵ утвореною для забезпечення і зміцнення громадської злагоди, задоволення потреб, волі, визнання та гарантування прав і свобод суверена – народу (громадян усіх національностей). Її головним обов'язком, як зазначалося у вступі, є повсякчасне утвердження і забезпечення прав і свобод людини (частина друга статті 3 Конституції України). У зв'язку з цим за обставин подовження надання відсічі збройній російській агресії, дії правового режиму воєнного стану сформовані на останніх визнаних усім світом демократичними виборах представницькі органи влади (президент, парламент, місцеві ради, депутати, сільські, селищні, міські голови), мають подовжувати забезпечувати прийняття необхідних для суспільства, утвердження і забезпечення прав та свобод громадян, оборони країни правових рішень, вживати необхідних організаційних дій до початку роботи інститутів (органів та осіб), які будуть обрані з дотриманням конституційних та міжнародних (європейських) стандартів вільних виборів після остаточного припинення воєнних дій.

Наведений висновок має належне конституційно-правове підґрунтя. Особливе значення його зміст в умовах протистояння збройній агресії проти України має щодо особи Президента України, який за положеннями Основного Закону України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102). Президент також є Верховним

⁴ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency. CDL-PI(2020)003-e. URL.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e).

⁵ Рудик П.А. Теорія держави: основні теорії, концепції, підходи до вивчення: навчальний посібник. 2-ге вид., перероб. та допов. К.: Алерта, 2015. 288 с. С. 43

Головнокомандувачем Збройних Сил України, призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил та інших військових формувань України (пункт 17 частини першої статті 106) тощо. З огляду на зазначене цілком логічним є те, що конституцієдавець у частині першій статті 108 Конституції закріпив правило щодо безперервного виконання Президентом України своїх повноважень до вступу на пост новообраного. Водночас у частині другій цієї статті Основного Закону України передбачено припинення повноважень Президента України достроково лише у разі: 1) відставки; 2) неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерті. Тобто факт закінчення п'ятирічного строку, на яких він обирається, сам по собі не є підставою для припинення за наведеними приписами статті 108 Конституції України повноважень Президента України, невиконання ним до вступу на пост обраного на наступних загальнонаціональних виборах глави держави, обов'язку гаранта додержання прав і свобод людини і громадянина.

Принцип безперервності стосується також виконання повноважень, у тому числі щодо утвердження і забезпечення реалізації на територіях відповідних громад (їх об'єднань) прав і свобод людини, до їх заміщення новообраними виборними особами місцевого самоврядування. Так, у частині другій статті 4 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» закріплено норму про закінчення повноважень депутата місцевої ради *в день відкриття першої сесії відповідної ради нового скликання*, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано.⁶ Аналогічно згідно з другим реченням частини першої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування» повноваження сільського, селищного, міського голови *закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах*, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень відповідно до частин першої та другої статті 79 цього Закону.⁷

Отже Конституція України в частині виконання повноважень Верховною Радою України і Президентом України, а закони щодо місцевого самоврядування відносно виборних осіб представницьких інститутів цієї форми публічної влади закріплюють принцип безперервності виконання

⁶ Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

повноважень, у тому числі з метою утвердження і забезпечення у межах їх компетенції прав і свобод людини, чинними обраними на попередніх виборах особами до вступу на посади новообраними.

На важливості дотримання в Україні принципу інституційної безперервності в аспекті неприпустимості припинення функціонування органів державної влади, визначених Конституцією, зокрема у процедурах внесення змін до Основного Закону України, наголосив Конституційний Суд України у пункті 5 мотивувальної частини Рішення від 18 лютого 2020 року № 2-п/2020. А саме орган конституційної юрисдикції вказав, що «при внесенні змін до Конституції України має бути забезпечений *принцип інституційної безперервності*, який означає, що органи державної влади, встановлені Основним Законом України, продовжують функціонувати в інтересах Українського народу та реалізовувати свої повноваження, виконувати завдання і функції, визначені у Конституції України, незалежно від цих змін, якщо тільки цими змінами не передбачено істотну (докорінну) зміну їх конституційного статусу, у тому числі їх ліквідацію».⁸

3. Щодо змісту та питань застосування конституційної засади інституційної безперервності функціонування представницьких інститутів влади з метою забезпечення прав і свобод людини в умовах відбиття російської збройної агресії

Зміст конституційної засади інституційної безперервності в діяльності передбачених у Конституції органів влади (у тому числі представницьких), головним обов'язком яких за приписами її статті 3 є утвердження і забезпечення прав та свобод людини, не є тотожним концепції «безперервності держави», відомій теорії міжнародного публічного права. Так, Андреас Циммерман зазначає, що поняття «безперервності держави» стосується питання, чи втрачає держава, яка зазнає змін внутрішньої структури чи території або населення, або того й іншого, або стає окупованою, статус суб'єкта міжнародного права, тобто чи зберігає вона у принципі свої права та обов'язки за міжнародним правом. Ця категорія, наприклад, стосується випадку виникнення після Другої світової війни питання, чи припинила своє існування Німеччина, або Федеративна Республіка Німеччина та Німецька Демократична Республіка стали новими державами.⁹ Тобто очевидно, що застосування в умовах протидії зовнішній збройній агресії принципу інституційної безперервності щодо діяльності інститутів публічної влади (в тому числі представницьких), що має на меті

⁸ Рішення Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-п/2020. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-20#Text>.

⁹ Zimmermann Andreas. Continuity of States/ Max Planck Encyclopedias of International Law. URL.: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1389>.

недопущення виникнення «вакууму» у сфері правової організації суспільного життя, подовження вирішення ними суспільно значимих питань, у тому числі з метою забезпечення оборони та безпеки держави, утвердження і гарантування прав і свобод людини, запобігає розгляду питання безперервності (ідентичності) держави в розумінні міжнародного публічного права.

Закріплений в Основному Законі України принцип інституційної безперервності в діяльності конституційно визначених органів влади є близьким за змістом та призначенням відомій країнам загальної системи права (common law) доктрині «безперервності уряду» (continuity of government), згідно з якою уряд має продовжувати функціонувати у разі виникнення певної катастрофічної події, у тому числі такої як ядерна війна. Президент США Трумен в 1952 році наказав усім федеральним установам розробити власні плани забезпечення безперервності на випадок надзвичайної ситуації. Поточна політика забезпечення безперервності визначається в Директиві щодо національної та внутрішньої безпеки 51 (NSPD-51/HSPD-20) та плані її реалізації. План забезпечення безперервності був вперше задіяний у США під час нападів 11 вересня 2001 року, а потім під час штурму Капітолію 6 січня 2021 року.¹⁰

Принцип інституційної безперервності іманентно закріплений в нормах Основного Закону України, пронизуючи в частині засад організації та здійснення публічної влади їх зміст, маючи на меті забезпечити легітимність і легальність подовження виконання повноважень, уможливити утвердження і забезпечення прав і свобод людини, виборними (представницькими) та іншими конституційно передбаченими владними інституціями в кризових ситуаціях, коли застосування інструментарію реалізації сувереном (народом України) належної йому влади безпосередньо (через механізм виборів) виключається. Цей принцип стосується також діяльності без будь-яких перерв за відповідними напрямками, у тому числі у царині гарантування на територіях відповідних громад (їх об'єднань) прав і свобод людини, представницьких інститутів місцевого самоврядування – місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, переобрання яких, з огляду на триваюче повномасштабне російське збройне вторгнення, не відбулося в жовтні 2025 року.

Хоча у приписах Розділу XI «Місцеве самоврядування» Основного Закону України не встановлюється прямої заборони на проведення місцевих виборів за умов дії воєнного або надзвичайного стану і не передбачається подовження повноважень виборних осіб місцевого самоврядування до вступу на посади обраних на наступних виборах, такі положення

¹⁰ Continuity of government. URL.: https://en.wikipedia.org/wiki/Continuity_of_government#cite_note-39.

закріплюються на рівні законодавчого регулювання. Так, як вже зазначалося, заборона на проведення місцевих виборів в умовах воєнного стану міститься в частині першій статті 19 Закону № 389-VIII. Крім того, Виборчий кодекс України в абзаці третьому частини першої статті 20 містить правило про припинення виборчого процесу відповідних місцевих виборів, у разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану з дня набрання чинності відповідним указом Президента України. Водночас у приписах частини другої статті 4 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» та другого речення частини першої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування» встановлено закінчення повноважень відповідно депутата місцевої ради та сільського, селищного, міського голови лише в день відкриття першої сесії відповідної ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах. До того ж згідно з положеннями частини другої статті 64 Конституції в умовах воєнного стану допускається обмеження права громадян вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, яке закріплено в частині першій статті 38.

У цілому за приписами абзацу третього частини першої статті 20 Виборчого кодексу місцеві вибори гіпотетично можна проводити на безпечних (не охоплених бойовими діями) територіях України. Однак для цього на відповідних територіях має бути скасовано дію правового режиму воєнного стану шляхом видання Президентом України відповідного указу (частина друга статті 7 Закону № 389-VIII). Але в поточній ситуації така ідея виглядає нереалістичною, з огляду на перебування навіть суттєво віддалених від лінії фронту, умовно безпечних західних територій держави в зоні ураження ракетного озброєння та дронів російського агресора. Крім того, як слушно відзначає Павло Романюк, на неможливість проведення місцевих виборів на територіях, не охоплених бойовими діями, впливають такі фактори як загальна мобілізація, обмеження низки фундаментальних прав і свобод людини, масове переміщення населення тощо.¹¹ Тобто за існування названих факторів, дотриматися визначених у Конституції та у міжнародних виборчих стандартах принципів вільних виборів, забезпечити загальне, рівне і пряме виборче право для усіх громадян, які ним володіють, провівши місцеві вибори на умовно безпечних територіях України до часу остаточного завершення воєнних дій, не розглядається можливим.

Для забезпечення правової визначеності і стабільного функціонування органів місцевого самоврядування, уможливлення утвердження і забезпечення ними прав і свобод людини, за існуючих обставин

¹¹ Романюк П. Правовий вимір легітимності органів місцевого самоврядування: актуальні питання і пошук відповідей. URL.: <https://opora.ua.org/vybory/pravoviy-vimir-legitimnosti-organiv-miscevogo-samovryaduvannya-25863>

неможливості проведення чергових місцевих виборів Верховна Рада України 8 жовтня 2025 року прийняла Постанову № 14031 «Про безперервність функціонування представницьких органів місцевого самоврядування», в якій визнала: неможливими в умовах збройної агресії російської федерації проти України та введеного у зв'язку з цим в Україні воєнного стану організацію підготовки та проведення місцевих виборів із дотриманням національного законодавства, європейських стандартів демократичних виборів (пункт 1); та політично підтвердила, що сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради та сільські, селищні, міські голови, обрані відповідно до закону на вільних, рівних, прямих виборах шляхом таємного голосування, *є повноважними*, крім тих, повноваження яких достроково припинені у встановленому законом порядку, *до обрання нового складу відповідної ради, сільського, селищного, міського голови на наступних місцевих виборах* та до початку здійснення ними своїх повноважень, передбачених Конституцією та законами України (пункт 4).¹²

Насьогодні російський агресор поки не проявляє наміру припинити бойові дії. Тому, маючи необхідне підґрунтя для подовження своєї легітимної діяльності у вигляді конституційної засади інституційної безперервності, український законодавець має зосередити свою увагу на розробці і прийнятті «якісного», такого, яке б відповідало вимогам правової визначеності, законодавства, розрахованого на врегулювання особливостей процесу організації і проведення виборів, забезпечення конституційного права громадян вільно обирати та бути обраними після завершення правового режиму воєнного стану. Адже чинні положення Виборчого кодексу України не містять організаційних механізмів забезпечення реалізації політичного активного та пасивного виборчого права для великої кількості (мільйонів) виборців, які на час повоєнного голосування виконуватимуть обов'язки військової служби поза місцями постійної дислокації військових частин, проживатимуть на нерозмінованих або із зруйновною виборчої інфраструктурою територіях, перебуватимуть за кордоном або скупчено в безпечних місцевостях держави тощо. Тим більше, що закріплений у прийнятому Венеційською комісією Кодексі належної практики у виборчих справах принцип стабільності виборчого законодавства вимагає, щоб перегляд виборчого законодавства, зокрема зміни до нього у частині основних елементів виборчого права, а саме власне виборчої системи, складу виборчих комісій і визначення меж виборчих округів тощо, відбувалися *не пізніше як за рік до виборів* (підпункт «б»

¹² Постанова Верховної Ради України «Про безперервність функціонування представницьких органів місцевого самоврядування» від 8 жовтня 2025 року № 4621-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4621-IX#Text>

пункту 2 розділу II «Умови реалізації керівних принципів» Керівних принципів щодо виборів).¹³

З огляду на проблеми, що очевидно виникнуть під час організації та проведення виборів, забезпечення реалізації конституційного права громадян України вільно обирати та бути обраними після припинення чи скасування воєнного стану в Україні, а саме у зв'язку з тимчасовою окупацією частини території України, масштабними руйнуваннями виборчої інфраструктури, масовим переміщенням громадян як в межах України, так і за кордон, чималими загрозами дезінформаційних кампаній та кібератак, а також інших форм зовнішнього російського втручання, протягом 2022-2025 років у Центральній виборчій комісії напрацьовувалися та узагальнювалися пропозиції щодо внесення змін до законодавства України, спрямовані на вирішення зазначених проблемних питань організації підготовки та проведення прямого народного волевиявлення у повоєнний період. У січні 2026 року ці пропозиції були фіналізовані як законопроект, схвалені постановою Комісії № 1 та надіслані Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, а також утвореній в єдиному органі законодавчої влади наприкінці грудня 2005 року Робочій групі з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо особливостей порядку організації та проведення виборів в умовах особливого періоду та/або повоєнних виборів в Україні.¹⁴

Протягом першого півріччя 2026 року відбулися засідання підгруп зазначеної робочої групи, які транслювалися онлайн на телеканалі «Рада», на платформі YouTube та в соціальних мережах, в основу для обговорення на яких було покладено положення законопроекту, розробленого Центральною виборчою комісією. Учасники парламентської робочої групи досягли згоди про те, що проведення виборів до завершення воєнних дій в Україні не є можливим, і що враховуючи наслідки, завдані російською збройною агресією, руйнацію житла багатьох виборців і об'єктів виборчої інфраструктури, потреби утворення численних додаткових виборчих дільниць як на безпечних територіях України, так і за кордоном, обставини проведення демобілізації та необхідність упорядкування виборчих адрес виборців загальнодержавні вибори можуть відбутися не раніш як через шість місяців після припинення або скасування воєнного стану. Саме про цей строк проведення повоєнних виборів, а не місячний з дня припинення або скасування воєнного або надзвичайного стану, закріплений в абзаці

¹³ Кодекс належної практики у виборчих справах, CDL-AD(2002)023rev, Страсбург, 30 жовтня 2002 р. URL: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf.

¹⁴ Звіт Центральної виборчої комісії за 2025 рік. URL: https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2026/04/Zvit-CVK_2025.pdf.

шостому частини першої статті 20 Виборчого кодексу України, ще в листопаді 2023 року домовилися голови та делеговані представники депутатських фракцій і груп Верховної Ради України у підписаному за результатами дев'ятого Діалогу Жана Моне меморандумі.¹⁵

А до того часу, доки не будуть проведені повоєнні вибори відповідного типу та виду чинний склад представницьких органів, відповідні вибрані прямим голосуванням громадян посадові особи державної влади та місцевого самоврядування, мають подовжувати виконувати свої визначені Конституцією і законами України повноваження, у тому числі з утвердження і забезпечення прав і свобод людини, на основі застосування конституційної засади інституційної безперервності до набуття повноважень новообраними. Це стосується чинних на сьогодні Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів.

ВИСНОВКИ

Отже, можна підсумувати, що в умовах відбиття російської збройної агресії, неможливості проведення виборів через законодавчі, безпекові, міграційні, такі, які передбачають вимушене тимчасове обмеження ряду політичних та інших прав і свобод людини й деякі інші фактори (перешкоди), виконання державою її головного конституційного обов'язку, закріпленого в статті 3 Основного Закону України, з утвердження і забезпечення прав і свобод людини відбувається на основі застосування засади (принципу) безперервності функціонування інститутів влади, у тому числі представницьких.

Принцип інституційної безперервності іманентно закріплений в нормах Основного Закону України, пронизує в частині засад організації та здійснення публічної влади їх зміст, має на меті забезпечити легітимність і легальність подовження виконання повноважень, уможливити утвердження і забезпечення прав і свобод людини, виборними (представницькими) та іншими конституційно передбаченими владними інституціями в кризових ситуаціях, коли застосування інструментарію реалізації сувереном (народом України) належної йому влади безпосередньо (через механізм виборів) виключається.

Зміст конституційної засади інституційної безперервності в діяльності передбачених у Конституції органів влади (у тому числі представницьких), не є тотожним концепції «безперервності держави», відомій теорії міжнародного публічного права. Застосування в умовах протидії зовнішній

¹⁵ Висновки, прийняті під час дев'ятого Діалогу Жана Моне с. Тур'я Пасіка, Закарпатська область, Україна 10-12 листопада 2023 року. URL.: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74725.pdf>.

збройній агресії принципу інституційної безперервності у царині діяльності представницьких інститутів публічної влади має на меті недопущення виникнення «вакууму» у сфері правової організації суспільного життя, подовження вирішення ними суспільно значимих питань, у тому числі з метою забезпечення оборони і безпеки держави, утвердження та гарантування прав і свобод людини, запобігає у цілому розгляду питання безперервності (ідентичності) держави в розумінні міжнародного публічного права.

Насьогодні, коли російський агресор не виявляє наміру припиняти бойові дії, Верховна Рада України, як єдиний орган законодавчої влади в Україні, має зосередити увагу у своїй діяльності на розробці і прийнятті «якісного», такого, яке б відповідало вимогам правової визначеності, європейським виборчим стандартам законодавства, розрахованого на врегулювання особливостей процесу організації і проведення виборів, забезпечення конституційного права громадян вільно обирати та бути обраними, після завершення правового режиму воєнного стану (повоєнних виборів).

До вступу на посади новообраних за результатами відповідних повоєнних виборів представників народу чинні виборні посадові особи на основі конституційного принципу інстанційної безперервності повинні ефективно та сумлінно виконувати свої обов'язки в представницьких інститутах влади, приймати необхідні для Українського народу, громадян і держави рішення та вчиняти відповідні організаційні дії з тим, щоб гарантувати основоположні права і свободи людини, забезпечувати дію приписів Конституції і законів України, стійкість країни щодо протидії російському агресору та реалізацію курсу на європейську інтеграцію держави. А парламент має заздалегідь ухвалити закон про особливості проведення повоєнних виборів України.

АНОТАЦІЯ

У публікації розглядається принцип безперервного функціонування представницьких інститутів влади в якості конституційно визначеного засобу утвердження та забезпечення прав і свобод людини в умовах неможливості проведення виборів в Україні через триваючу повномасштабну російську збройну агресію.

Відзначається, що необхідність виконання Українською державою її конституційного обов'язку, закріпленого у статті 3 Основного Закону, щодо утвердження і забезпечення фундаментальних прав і свобод людини, не припиняється під час правового режиму воєнного стану, відбиття російської збройної агресії.

Зауважено, що хоча на сьогодні вже сплили визначені Конституцією і законами України строки повноважень і Президента, і Верховної Ради

України, і представницьких органів та осіб місцевого самоврядування, застосування механізму виборів з метою переобрання цих органів і осіб, забезпечення конституційного права кожного громадянина вільно обирати та бути обраним, в теперішніх умовах бойових дій з військами російського агресора поки не є можливим як через законодавчі, так і безпекові, міграційні, такі, які передбачають обмеження ряду політичних та інших прав і свобод людини та деякі інші чинники.

Зроблено висновок, що принцип інституційної безперервності закріплений в нормах Основного Закону України іманентно. Наголошується на тому, що він змістовно пронизує конституційні положення, які стосуються засад організації та здійснення публічної влади, має на меті забезпечити легітимність і легальність подовження виконання повноважень, уможливити утвердження та забезпечення прав і свобод людини, виборними (представницькими) та іншими конституційно передбаченими владними інституціями в кризових ситуаціях, коли застосування інструментарію реалізації суверену (народом України) належної йому влади безпосередньо (через механізм виборів) виключається.

Акцентовано увагу на тому, що до завершення бойових дій з військами російського агресора Верховна Рада України, як єдиний орган законодавчої влади в Україні, має розробити та прийняти «якісний», такий, який би відповідав вимогам правової визначеності, європейським виборчим стандартам закон, розрахований на врегулювання особливостей процесу організації і проведення виборів, забезпечення конституційного права громадян вільно обирати та бути обраними, після завершення правового режиму воєнного стану (повоєнних виборів). До вступу на посади новообраних за результатами відповідних повоєнних виборів представників народу чинні виборні посадові особи на основі конституційного принципу інстанційної безперервності повинні ефективно та сумлінно виконувати свої обов'язки в представницьких інститутах влади, приймати необхідні для Українського народу, громадян і держави рішення та вчиняти відповідні організаційні дії з тим, щоб гарантувати основоположні права і свободи людини, забезпечувати дію приписів Конституції і законів України, стійкість країни щодо протидії російському агресору та реалізацію курсу на європейську інтеграцію держави.

Література

1. Конституція України (із змінами і доповненнями). URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

3. Ставлення до проведення національних виборів. URL.: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1595&page=1>.

4. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency. CDL-PI(2020)003-e. URL.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e).

5. Рудик П.А. Теорія держави: основні теорії, концепції, підходи до вивчення: навчальний посібник. 2-ге вид., перероб. та допов. К.: Алерта, 2015. 288 с.

6. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.

7. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

8. Рішення Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-п/2020. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-20#Text>.

9. Zimmermann Andreas. Continuity of States/ Max Planck Encyclopedias of International Law. URL.: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1389>.

10. Continuity of government. URL.: https://en.wikipedia.org/wiki/Continuity_of_government#cite_note-39.

11. Романюк П. Правовий вимір легітимності органів місцевого самоврядування: актуальні питання і пошук відповідей. URL.: <https://opora.ua.org/vybory/pravoviy-vimir-legitimnosti-organiv-miscevogo-samovruga-duvannya-25863>.

12. Постанова Верховної Ради України «Про безперервність функціонування представницьких органів місцевого самоврядування» від 8 жовтня 2025 року № 4621-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4621-IX#Text>.

13. Кодекс належної практики у виборчих справах, CDL-AD(2002)023rev, Страсбург, 30 жовтня 2002 р. URL.: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf.

14. Звіт Центральної виборчої комісії за 2025 рік. URL.: https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2026/04/Zvit-CVK_2025.pdf.

15. Висновки, прийняті під час дев'ятого Діалогу Жана Моне с. Тур'я Пасіка, Закарпатська область, Україна 10-12 листопада 2023 року. URL.: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74725.pdf>.

Information about the authors:

Konstantiy Oleksandr Volodymyrovych,

Doctor of Legal Sciences,

Advisor to the Chairman of the Central Election Commission,

1, Lesia Ukrainka Square, Kyiv, 01011, Ukraine