

**АБСЕНТЕЇЗМ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ В УКРАЇНІ:
МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ**

**ABSENTEEISM IN THE ELECTORAL PROCESS IN UKRAINE:
POSSIBLE WAYS TO OVERCOME IT**

Вибори та виборчий процес є одним із найдавніших і поширених способів формування органів влади та управління для людства. Світовою практикою напрацьовано значний досвід у питанні організації та проведення виборів, сформовано різні види виборчих систем, закріплено гарантовані політичні права громадян на рівні міжнародних стандартів. Але деякі явища що мають деструктивні впливи на демократичність, легітимність, прозорість виборів. Перелік таких чинників досить довгий, однак, поряд із цими явищами виокремлюються й інші супутні явища та процеси, одним із таких постає явище абсентеїзму.

Стаття присвячена проблематиці абсентеїзму в Україні у виборчому процесі в кінці XX – першій чверті XXI століття. Визначено основні фактори впливу на відсоткову явку виборців за різними видами виборів, проаналізовано динаміку проявів явища абсентеїзму за період незалежності України, розглянуто процес діджиталізації виборчого процесу, а передусім процедури голосування у виборчій системі України, стан реалізації інструментів електронної демократії в Україні. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, що були прийняті за останні роки в нашій державі, серед яких Виборчий кодекс України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України, практика Конституційного Суду України, міжнародний досвід використання системи он-лайн голосування. Виокремлено перспективи подальшого впровадження електронного голосування в Україні, як одного із механізмів підвищення відсотку громадян, що беруть участь у голосуванні, також наголошено на основних проблемах діджиталізації виборчого процесу в Україні та можливі шляхи їх вирішення.

Аналіз конституційно-правових та адміністративно-правових засад протидії явищу абсентеїзму у зарубіжних країнах дав змогу зробити висновок про можливість застосування позитивного досвіду у виборчій системі України.

Зроблено висновки про те, що на сьогодні в Україні прийнято базові нормативно-правові акти та частково реалізовано технічні можливості, які можуть бути використані для забезпечення електронного он-лайн голосування та електронної демократії загалом. Втім, проблемою є не тільки відсутність повноцінної правової бази, а й вразливість вітчизняних електронних систем до негативних інформаційних впливів, кібератак та можливості маніпуляцій і стороннього втручання у результаті волевиявлення громадян особливо в умовах гібридної війни росії проти України.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, абсентеїзм, вибори в Україні.

Elections and the electoral process are among the oldest and most widespread methods of forming government and administrative bodies. Global practice has accumulated significant experience in organizing and conducting elections, developed various types of electoral systems, and established guaranteed political rights for citizens at the level of international standards. However, certain phenomena negatively impact the democratic nature, legitimacy, and transparency of elections. The list of such factors is quite extensive, but among them, absenteeism stands out as a significant issue.

This article is dedicated to the problem of absenteeism in Ukraine's electoral process from the late 20th century to the first quarter of the 21st century. It identifies the key factors influencing voter turnout across different types of elections, analyzes the dynamics of absenteeism in Ukraine during its independence period, and examines the digitalization of the electoral process – particularly the voting procedure within Ukraine's electoral system – and the implementation of e-democracy tools in Ukraine. The study also reviews the main legal acts adopted in Ukraine in recent years, including the Electoral Code of Ukraine, presidential decrees, resolutions of the Cabinet of Ministers, case law of the Constitutional Court of Ukraine, and international experience in using online voting systems. The article highlights the prospects for further implementation of e-voting in Ukraine as a mechanism to increase voter participation, as well as the main challenges of electoral digitalization and possible solutions.

An analysis of the constitutional and administrative legal frameworks for combating absenteeism in foreign countries allows for the conclusion that the positive experiences of other nations could be applied to Ukraine's electoral system.

The study concludes that Ukraine has adopted fundamental legal acts and partially implemented the technical capabilities necessary for online voting and e-democracy in general. However, the key challenges include not only the lack of a comprehensive legal framework but also the vulnerability of Ukraine's electronic systems to cyber threats, external manipulations, and unauthorized interference in election results, particularly in the context of Russia's hybrid war against Ukraine.

Key words: *elections, electoral process, absenteeism, elections in Ukraine.*

Вступ. Становлення України як незалежної, демократичної, правової держави у 1991 році поставило перед українським суспільством багато викликів. Одним із ключових питань для України стало формування апарату держави, вибір оптимальної моделі виборчої системи, трансформація, залишкових з радянського періоду, принципів організації апарату держави тощо. В рамках цих процесів одним із аспектів можемо виокремити досить важливий показник розвитку політичної системи суспільства – активність виборців під час виборчого процесу. Зазначимо, що протягом цих не повних 34 років спостерігалася негативна тенденція до зменшення відсотку виборців, що брали участь у голосуванні та розвиток такого явища як абсентеїзм.

Враховуючи значимість питання виборів у житті будь-якого демократичного суспільства, очевидним постає інтерес до неї з боку широкого кола фахівців та науковців. В рамках нашого дослідження слід наголосити на роботах фахівців у галузі права: Грабар О.С., Гаврилюк Д.Ю., Клочковський Ю.Б., Ковтун А.В., Топалова С., Щебетун І.С.

Постановка завдання. Метою статті є актуалізація проблематики абсентеїзму у виборчій системі країни на сучасному етапі та пошук оптимальних шляхів його подолання.

Результати дослідження. Характеризуючи проблематику абсентеїзму у виборчому процесі передусім наведемо окремі енциклопедичні визначення поняття:

– Абсентеїзм [від лат. *absens* (*absentis*) – відсутній] – відмова виборців від участі у виборах представницьких органів, глави держави, посадових осіб; вияв соціально-політичної апатії, байдуже ставлення людей до здійснення своїх політичних прав, ухилення від виконання громадянських обов'язків [1];

– Абсентеїзм політичний – байдуже ставлення громадян до виконання своїх громадянських і політичних прав та обов'язків; насамперед відмова від участі у виборах. Абсентеїзм – форма свідомого бойкотування конституційного права обирати та бути обраним відповідно до чинного законодавства [2].

Однак це лиш один із підходів до його розуміння, оскільки досить значна кількість науковців, фахівців у різних галузях знань, представники інститутів громадянського суспільства, врешті суспільство загалом завжди приділяли значну увагу обраній проблематиці. У рамках нашого дослідження неможливо окреслити повний перелік авторів, думка яких з приводу виборчого процесу варта уваги, тому акцентуємося на окремих дослідженнях.

Понятійне розуміння «виборчого процесу» доцільно надати саме нормативне. Виборчим кодексом України (ч. 1 ст. 20) визначено: виборчий процес – це здійснення протягом встановленого цим Кодексом періоду часу суб'єктами, визначеними статтею 22 цього Кодексу, виборчих процедур, пов'язаних із підготовкою і проведенням відповідних виборів, встановленням та офіційним оголошенням (офіційним оприлюдненням) їх результатів, є безперервним та не може бути

скасованим, зупиненим або перенесеним. У разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану виборчий процес загальнодержавних виборів та/або виборчий процес відповідних місцевих виборів, що відбуваються на цих територіях або їх частині, припиняється з дня набрання чинності відповідним указом Президента України [3].

В Україні спостерігається стабільно негативна динаміка наростання явища абсентеїзму. З кожними новими виборами набирає сили та пояснюється насамперед недосконалістю чинного законодавства в частині конституційної відповідальності передусім політичних партій [4, с. 67]. Така негативна динаміка простежується за всіма видами виборів, але саме парламентські вибори демонструють її «сталість». За результатами дослідження, проведеного Українським центром суспільних даних, зниження явки на виборах до Верховної Ради було особливо значним і відбувалося на кожних виборах (за винятком 2012 року): з 69.63% у 1998 р. і 65.21% у 2002 р. до 52.13% у 2014 р. і 49.17% у 2019 р. [5]. Найбільш висока явка виборців традиційно є на виборах Президента України. А рекордно низькою явка виборців була зафіксована на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року і становила у різних регіонах від 31,6% до 44,6% від кількості виборців, занесених до реєстрів виборців. Хоча тут однією із ключових причин стала все ж пандемія COVID-19.

До основних причин і мотивів абсентеїзму автори Юридичної енциклопедії відносять: низький рівень політичної активності громадян; висловлення пасивного протесту населення проти антидемократичного законодавства, несприйняття конкретних рішень інститутів влади, недосконалої виборчої системи, існуючого політичного режиму чи форми правління; неприязнь до політичних лідерів; небажання депутатів парламенту, делегатів з'їздів, конференцій, приймати певні законопроекти чи рішення [1].

Натомість, А.Ковтун зазначає, що низька явка українців на виборах свідчить про: 1) недосконалість виборчого законодавства; 2) зневіру населення у можливості вибору гідних кандидатів; 3) нестабільність політичної системи України в цілому [6, с. 25]. На думку автора, встановлення більш жорстких вимог до кандидатів на виборчі посади, закріплення принципу обов'язкового волевиявлення у Виборчому кодексі України стали б ефективними засобами подолання абсентеїзму [6, с. 25].

В автократичних суспільствах абсентеїзм може бути вигідним владним інституціям для збереження своєї влади і поряд із цим показати принаймні формальну демократичність та легітимність своїх режимів.

Отже, які ж причини впливають на явку виборців? До числа факторів, які визначалися у проаналізованих працях можемо додати такі: рівень правової та політичної культури (свідомості) громадян; вид органу влади та управління або посада, на яку обираються; етнічний склад того чи іншого регіону; природно-географічне розташування; віковий склад населення; соціокультурні чинники (фактор «земляцтва», застосування адміністративного ресурсу); об'єктивні умови дійсності на час проведення виборів (місцеві вибори 2020 року в Україні відбулися в умовах пандемії COVID-19 та була зафіксована найнижча явка виборців у сучасній історії держави), тип населеного пункту або адміністративно-територіальної одиниці тощо.

У статті С. Топалової присвячено увагу ще й парламентському (урядовому) абсентеїзму, як прояву певної інституційної дисфункції (кризи). Авторка вказує на деякі невідповідності суті явища: «у всіх визначеннях абсентеїзму йдеться про громадянські і політичні права, а діяльність депутатів та міністрів – трудова діяльність, і лише форми політичного протесту у вигляді бойкотування засідань із відповідними вимогами чи відмова від участі у голосуванні, вказують на дещо спільне із абсентеїзмом у політичній діяльності представників влади» [7].

На нашу думку, кричущим проявом саме парламентського абсентеїзму можемо визнати систематичну неявку на засідання парламенту, порушення трудової дисципліни та етики депутатами Верховної Ради України X скликання особливо в умовах повномасштабної війни з росією, інша проблема саме ставлення до голосування у парламенті (найчастіше це представники «монобільшості» включаючи таким чином механізм блокування опозиційних чи «непопулярних» законопроектів).

Як один із шляхів вирішення вказаної проблематики А.Ковтун пропонує встановити більш жорсткі вимоги до кандидатів на виборчі посади та закріплення принципу обов'язкового волевиявлення у Виборчому кодексі України [6, с. 25].

Окремо хотілося б наголосити на тому, що український законодавець відійшов від нормативного визначення «абсентеїзму» та механізмів його подолання, залишаючи це питання для вирішення іншим суспільно-політичним інституціям, шляхом формування позитивного ставлення до виконання такої важливої суспільної функції як участь у виборах наприклад. Навіть норма, яка

існувала у перших виборчих законах і передбачала одним із чинників визнання виборів такими, що не відбулися – саме низьку явку виборців (менше 50% виборців за Реєстром виборців), була вилучена із законодавства.

Слід також враховувати процеси цифрової трансформації в суспільстві. В Україні попри збройну агресію РФ (а можливо навіть враховуючи спочатку пандемію COVID-19, а потім війну) суспільство швидко сприйняло потенційні можливості діджиталізації. А гасло «держава у смартфоні» досить ефективно реалізується Міністерством цифрової трансформації. Указом Президента України № 558 від 29.07.2019 та Постановою КабМіну № 1137 від 4.12.2019 Міністерству цифрової трансформації доручено забезпечити створення та впровадження в експлуатацію Єдиного державного веб-порталу електронних послуг (скорочено Портал «Дія») та засноване відповідне Державне комерційне підприємство, яке займається управлінням і розвитком Портал «Дія» та мобільного застосунку (у 2024 році кількість користувачів складала понад 21 мільйон українців).

Окрім цього, відповідно до п. 7 зазначеного Указу, Уряду доручено опрацювати у взаємодії з Центральною виборчою комісією питання щодо можливості запровадження електронного голосування під час виборів, референдуму [8]. Певні позитивні кроки вже відбулися у цьому напрямку, а для України у сучасних умовах діджиталізація виборчого процесу може стати найбільш оптимальним виходом, враховуючи велику кількість громадян, що вимушено стали переселенцями як в середині країни, так і за її межами, беруть участь у відбитті збройної агресії та інше. Але, головне питання – чи вплине діджиталізація (цифровізація) процедури голосування значним чином на зростання відсотка виборців, що беруть участь у голосуванні та подолання явища абсентеїзму?

Маємо наголосити і на негативних аспектах у цьому питанні:

1) Не завершено процес забезпечення всіх регіонів України доступним інтернетом. Водночас, станом на 2021 рік 22% громадян мешкали у населених пунктах, де відсутній будь-який мобільний Інтернет, 31% не мають можливості підключитися до мобільного широкосмугового доступу до Інтернету (переважна більшість цих громадян мешкають у сільській місцевості [9]). Урядовою програмою на 2021–2022 роки було заплановано забезпечення доступним і якісним інтернетом територіальні громади [10]; однак із 1469 територіальних громад (станом на 2020 рік), для реалізації проекту Уряд розподілив у червні 2021 року 483,8 млн гривень 670 територіальним громадам [11; 12]. Втім, збройна агресія з боку Росії зупинила процес реалізації зазначеної програми.

2) За період 2022–2023 роки накопичилася низка проблемних питань щодо ведення Реєстру виборців: виявлено понад 11,5 мільйонів випадків зміни виборчої адреси виборців, установлено близько 33 тисяч випадків перейменування та понад 3 тисячі – найменування нових вулиць (проспектів, бульварів, площ, провулків тощо). Окрім того, під час обробки відомостей періодичного поновлення виявлено майже 87 тисяч нових житлових будинків, яким присвоєно номери і які не віднесено до меж жодної виборчої ділянки, утвореної на постійній основі [13].

3) Так і залишається невирішеним питання щодо участі у виборах громадян України, що перебувають за кордоном (за різними оцінками від 8 до 11 млн.). Їх звісно ніхто не може позбавити виборчих прав, однак для їх реалізації бажано перебувати на консульському обліку або самому подати заяву в електронній чи паперовій формах про зміну місця голосування. Навіть за цих умов відповідно до виборчого законодавства це можливо тільки на загальнодержавних виборах. А відповідно, на наступних місцевих виборах ми можемо отримати ще більш рекордно низьку явку виборців.

Як один із шляхів подолання абсентеїзму в деяких країнах діють норми, що передбачають обов'язкове голосування (Італія, Бельгія, Греція, Австрія та ін.), а відмова від участі у виборах встановлено адміністративну або ж навіть кримінальну відповідальність.

На думку Д. Гаврилюка таке явище склалося історично та пояснюється як засіб боротьби з абсентеїзмом, завдяки якому держава забезпечує високу явку на голосуванні, сьогодні у країнах, де передбачений такий механізм, як відповідальність найчастіше застосовуються такі санкції: в Австрії за неучасть у виборах громадян карають адміністративним штрафом розміром у 25\$ або ув'язнюють протягом 4-х тижнів, в Аргентині – втрачає право перебувати на державних посадах протягом трьох років і сплачує штраф розміром від 20 до 200\$; у Туреччині та Греції особу, яка не виконала свій юридичний обов'язок, засуджують до позбавлення волі [14, с. 192].

Висновки. Таким чином, проведений аналіз дає змогу зробити наступні висновки:

1) За період незалежності України накопичено значний досвід, з урахуванням частоті змінюваності виборчого законодавства, виборчих систем, анексії частини територій у 2014 році, пандемія COVID-19 тощо, що вже має стати передумовою для законодавця у питаннях правового регулювання проведення виборів.

2) За час проведення виборів відзначається негативна динаміка щодо відсотку виборців, які беруть участь у голосуванні. Акцентуємо увагу на рекордно низькому рівні явки виборців на місцевих виборах 2020 року.

3) Щодо питання діджиталізації виборчого процесу та запровадження електронного голосування, то на початок 2025 року досить важко спрогнозувати коли такий крок буде реалізовано в нашій державі, оскільки Виборчим кодексом (стаття 20) визначено: «Рішення щодо призначення виборів, виборчий процес яких був припинений або не розпочався у зв'язку з введенням воєнного або надзвичайного стану, ухвалюється відповідним суб'єктом їх призначення не пізніше місяця з дня припинення або скасування воєнного або надзвичайного стану, а у разі якщо для проведення виборів законом не вимагається окремого рішення про їх призначення, про початок відповідного виборчого процесу оголошує Центральна виборча комісія не пізніше місяця з дня припинення або скасування воєнного або надзвичайного стану». Таким чином, передусім в Україні має завершитися війна, скасовано воєнний стан і тільки тоді зможемо розпочати відповідні виборчі процеси. Інтерес до електронного голосування у нашого суспільства вже давно, проте події 2020–2024 років збільшують коло прихильників діджиталізації виборчих процесів та самого голосування.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1. URL: <https://leksika.com.ua/11260622/legal/absentuzm>.

2. Абсентеїзм політичний. Велика українська енциклопедія. URL: https://vue.gov.ua/%D0%93%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B0.

3. Виборчий кодекс України : Кодекс України; Закон, Кодекс від 19.12.2019 № 396-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/396-20> (дата звернення: 04.02.2025).

4. Щебетун І.С., Грабар О.С. АБСЕНТЕЇЗМ ЯК ПРОБЛЕМА СУЧАСНОЇ ДЕМОКРАТІЇ. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 31 (70) Ч. 1 № 2 2020. С. 63–68. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/part_1/14.pdf.

5. Історична явка (2010-2019). Український центр суспільних даних. URL: <https://socialdata.org.ua/istorichna-yavka-2010-2019/>.

6. Ковтун А. В. Проблема поширення абсентеїзму в Україні та шляхи її вирішення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. № 6. С. 25–30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2020_6_5.

7. Топалова С. Абсентеїзм як проблема: між активністю та компетентністю. Веб-сайт LB.ua. URL: https://lb.ua/blog/svetlana_topalova/450092_absenteizm_yak_problema_mizh.html.

8. Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг: Указ Президента України від 29.07.2019 № 558/2019 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/558/2019> (дата звернення: 04.02.2025).

9. Про схвалення Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія від 14.04.2021 № 366-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/366-2021-%D1%80> (дата звернення: 05.02.2025).

10/ Питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення доступності широкосмугового доступу до Інтернету в сільській місцевості: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2021 р. № 453. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-nadannya-subvenciyi-z-derz-a453/>

11. Про затвердження розподілу коштів інтернет-субвенції для 670 громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09 червня 2021 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/kabinet-ministriv-zatverdiv-rozpodil-koshtiv-internet-subvenciyi-dlya-670-gromad>.

12. Масштабна інтернетизація сіл: комісія при Мінцифри прийняла рішення про розподіл Інтернет-субвенції. *Урядовий портал*. опубліковано 02 червня 2021 року о 18:37. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/masshtabna-internetizaciya-sil-komisiya-pri-mincifri-prijnyala-rishennya-pro-rozpodil-internet-subvenciyi>.

13. ЦВК ухвалила рішення про відновлення функціонування ДРВ у частині обліку постійних виборчих дільниць. Офіційний вебсайт *ЦВК України*. 20.09.2024 – 15:01. URL: <https://cvk.gov.ua/novini/tsvk-uhvalila-rishennya-pro-vidnovlennya-funktsionuvannya-drv-u-chastini-obliku-postiynih-viborchih-dilnits.html>.

14. Гаврилюк Д.Ю. Шляхи подолання ризиків абсентеїстського типу політичної поведінки українських виборців (в контексті політичної модернізації України). *Наукові записки: Вісник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса*. 2011. Вип. 6 (56). С. 175–186.

15. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні : монографія. Київ : Ваїте, 2018. 908 с.