

Забезпечення виборчих прав: відповідність національних механізмів стандартам ЄС

Дослідження підготовлене Всеукраїнською громадською організацією Громадянська мережа "ОПОРА" у складі: Ольги Коцюруби, старшої радниці з правових питань Громадянської мережі «ОПОРА»; Павла Романюка, радника з правових питань Громадянської мережі «ОПОРА»; Богдана Мохончука, радника з правових питань Громадянської мережі «ОПОРА»; Володимира Кобрин, радника з правових питань Громадянської мережі «ОПОРА» – <https://eurointegration.ccl.org.ua/org/opora>

Текст станом на листопад 2025 року

Це дослідження підготовлене у межах проекту «Правосуддя для жертв війни та покращення дотримання основоположних прав в Україні», що реалізується за підтримки Європейського Союзу. Усі думки, погляди та пропозиції, викладені в цьому дослідженні, належать виключно автору(-ці) та відображають думки, погляди та пропозиції автора(-ки) та ГО «Центр громадянських свобод». Це дослідження жодним чином не відображає позиції чи політики Європейського Союзу.



Автор і видавець: Громадська організація «Центр громадянських свобод»

Мови видання: українська

Посилання на сайт: <https://ccl.org.ua>

E-mail: office@ccl.org.ua

Використання опублікованих матеріалів дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.

Рекомендоване цитування: Коцюруба О., Романюк П., Мохончук Б., Кобрин В. Забезпечення виборчих прав: відповідність національних механізмів стандартам ЄС. Центр громадянських свобод. 2026. 24 с. URL: <https://eurointegration.ccl.org.ua/>

© Ольга Коцюруба, Павло Романюк, Богдан Мохончук, Володимир Кобрин, Громадська організація «Центр громадянських свобод», 2026

ЗМІСТ

Вступ.....	3
I. Правове регулювання реалізації активного та пасивного виборчих прав: міжнародні стандарти та сучасні виклики	4
Виборчі цензи.....	4
ДРВ та включення до списків виборців.....	4
Зміна виборчої адреси та тимчасова зміна місця голосування.....	6
Забезпечення права голосу виборців за кордоном	7
Інклюзивність	8
Вимоги до реалізації права бути обраним (бути кандидатом).	8
Ґендерні квоти	13
II. Гарантії діяльності Центральної виборчої комісії як незалежного та неупередженого органу адміністрування виборів.	14
III. Адаптація національного законодавства до вимог Європейського Союзу.....	16
Вибори до Європарламенту.....	16
Право голосу.....	17
Похідні від права голосу виборчі права	17
Виборча адреса, ДРВ та списки виборців	18
Право балотуватися на виборах	20
Висновки.....	21
Конституційні зміни	21
Законодавчі зміни.....	21
Діяльність правозастосовних органів.....	22

Вступ¹

Вступ України до Європейського Союзу, зокрема набуття статусу кандидата та початок переговорів відбуваються в надзвичайно складних умовах - російської агресії та зумовленого нею правового режиму воєнного стану, в умовах якого проведення демократичних виборів є неможливим. Водночас Україна демонструвала достатньо високі стандарти проведення виборів та дотримання принципів виборчого права. Утім за результатами виборчих кампаній 2019-2020 рр. за оцінками як національних (зокрема Громадянської мережі "ОПОРА"), так міжнародних (насамперед БДІПЛ ОБСЄ) моніторингових місій є низка напрямків, які потребують удосконалення. Власне на необхідності врахування невиконаних [рекомендацій БДІПЛ/ОБСЄ](#) неодноразово наголошувала Єврокомісія у своїх звітах за [2023](#) та [2024](#) роки, зокрема щодо стабільності виборчого законодавства, підвищення професійного рівня та незалежності членів виборчих комісій, удосконалення інституту офіційного спостереження за виборами, запобігання створенню неконкурентних переваг у виборчому процесі, посилення таємниці голосування виборців, удосконалення гендерних квот у виборчих списках кандидатів тощо.

У 2024 році переговорна група з підготовки переговорних позицій зі вступу України до Європейського Союзу, яка об'єднала представників урядового та неурядового сектору, розробила [дорожню карту за розділом "Функціонування демократичних інституцій"](#). Карта охоплює заходи, пов'язані з проведенням вільних і чесних виборів, роллю медіа у виборчих кампаніях, фінансуванням політичних партій та виборчих кампаній, прозорістю, підзвітністю та ефективністю Верховної Ради, а також особливостями функціонування організацій громадянського суспільства.

З огляду на це, для забезпечення виборчих прав у післявоєнний період необхідно продовжити виборчу реформу в частині врахування зазначених рекомендацій, подолання наслідків війни (таких як масове внутрішнє та зовнішнє переміщення виборців, руйнування виборчої інфраструктури, існування безпекових загроз тощо) та адаптації власного регулювання до вимог ЄС (насамперед ст. 39 та 40 Хартії ЄС і Директива Ради 94/80/ЄС).

¹ Список скорочень:

Європейський Союз - ЄС

Європейський парламент - Європарламент

ЕКПЛ - Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ЕСПЛ - Європейський суд з прав людини

Хартія основоположних прав Європейського Союзу - Хартія ЄС

Закон України "Про Державний реєстр виборців" - Закон Про ДРВ

Державний реєстр виборців - ДРВ

Виборчий кодекс України - ВК України

Загальнодержавні вибори - вибори Президента України та народних депутатів України

I. Правове регулювання реалізації активного та пасивного виборчих прав: міжнародні стандарти та сучасні виклики

Виборчі цензи

В Україні право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування гарантовано ст. 38 Конституції, а базові цензи щодо активного виборчого права визначені у ст. 70. Особливістю ст. 70 є те, що вона належить до розділу 3, який визначає засади конституційного ладу і може бути змінений лише в “ускладненому” порядку, зокрема шляхом затвердження таких змін всеукраїнським референдумом. Виходячи зі змісту ст. 70 Конституції України передбачено 3 ключові цензи: 1) громадянства (право голосу мають громадяни України); 2) віковий (особа на день проведення виборів має досягти 18 років); 3) дієздатності (не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними). Крім цього, на місцевих виборах право голосу мають лише особи, виборча адреса яких віднесена до відповідної території (де обираються депутати місцевої ради або сільський, селищний, міський голова).

ЄСПЛ у справі Hirst проти Сполученого Королівства (№ 2) (06.10.2005, № 74025/01) зазначив, що як в будь-якій іншій сфері, що охоплюється ст. 3 Протоколу № 1, держави-учасниці користуються певною свободою розсуду, яка залежить від відповідного контексту. Так, наприклад, можливо встановлювати мінімальний вік для того, щоб забезпечити достатній ступінь зрілості особи, яка бере участь у виборчому процесі (п. 62). З огляду на це, встановлення 18-річного цензу не породжує жодних проблем, оскільки є загальнопоширеною європейською практикою (хоча існують винятки, наприклад, віковий ценз на рівні 16 років передбачено у ст. 26 Конституції Австрії).

Крім цього в Україні не мають права голоси особи, визнані судом недієздатними. Водночас в звітах БДІПЛ ОБСЄ, зокрема [остаточному звіті за результатами місцевих виборів 2020 року](#) зазначається, що позбавлення права голосу на підставі недієздатності суперечить міжнародним зобов'язанням України за Конвенцією ООН про права осіб з інвалідністю 2006 року (CRPD). Зокрема наголошується, що п. 9.4 Повідомлення № 4/2011 Комітету ООН з прав людей з інвалідністю 2013 року передбачено, що “позбавлення права голосу на підставі ймовірного або фактичного психічного або інтелектуального розладу, в тому числі обмеження відповідно до персональної оцінки, є дискримінацією на підставі інвалідності”.

ДРВ та включення до списків виборців

ЄСПЛ у справі Georgian Labour Party проти Грузії (08.07.2008, № 9103/04) взяв до уваги, що належна організація списків виборців є передумовою для вільного і справедливого голосування. Цей аспект було також пов'язано із пасивним виборчим правом, оскільки неналежна організація списків виборців може зменшити шанси кандидатів на їхню рівну та справедливу участь у виборах.

В Україні списки виборців формуються під час виборчого процесу на підставі даних ДРВ, який модерується постійно, в тому числі у міжвиборчий період. За загальним

правилом процедура включення виборця до списку виборців відбувається без його участі (пасивна реєстрація), оскільки законодавство передбачає необхідність періодичного поновлення персональних даних реєстру, які передаються до органів ведення ДРВ визначеними у ст. 22 Закону Про ДРВ органами. Підставами для внесення запису до бази даних ДРВ є набуття особою статусу виборця (відповідність цензам). Водночас ст. 19-21, 23 передбачають можливість подачі запитів та звернень (в тому числі в електронній формі з використанням мережі інтернет) до органів ведення ДРВ для уточнення даних реєстру (активні реєстрації). Для перевірки інформації в ДРВ (зокрема правильності написання прізвища, ім'я, по батькові та виборчої адреси) також було запровадження онлайн сервіс «Особистий кабінет виборця» (функціонування якого зупинили після запровадження воєнного стану у 2022 році).

Варто також наголосити, що після 24 лютого 2022 року оновлення бази даних ДРВ і доступ до неї були припинені через ризик несанкціонованого використання даних сторонніми особами, у першу чергу з боку держави-агресора. Інформація про нових виборців до 22 грудня 2023 року не вносилась до бази даних ДРВ, а її актуалізація щодо наявних виборців (у тому числі й тих, хто опинився на окупованих територіях) - не здійснювалась. [22 грудня 2023 року ЦВК відновила періодичне поновлення бази даних ДРВ, а 20 вересня 2024 року ЦВК ухвалила рішення](#) про відновлення функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи “Державний реєстр виборців” у частині обліку виборчих ділянок, що існують на постійній основі. При цьому він відбуватиметься без участі органів ведення Реєстру, що не функціонують через бойові дії на відповідній території або її тимчасову окупацію російською федерацією.

Разом з цим, періодичне поновлення даних ДРВ в наявних умовах все одно не може забезпечити повноту і точність бази даних ДРВ. Зокрема, рятуючись від війни, значна кількість українських громадян була вимушена переміститись або в інші регіони з кращими безпековими умовами, або взагалі виїхати за межі держави. Якщо дані (які підлягають внесенню/актуалізації до бази даних ДРВ) про таких виборців не оновлювались, то цілком очевидним є той факт, що такі дані в базі ДРВ є неактуальними. Розв'язання цієї проблеми потребуватиме додаткового часу та зусиль для актуалізації даних ДРВ.

Щобільше, враховуючи розширення меж окупованих територій в Запорізькій, Донецькій, Луганській, та Херсонській областях через повномасштабну російську агресію, яка зумовила масові переміщення як всередині країни, так і за її межами, можуть знову актуалізуватися відмічені БДІПЛ ОБСЄ проблеми, сформульовані в [остаточному звіті за результатами позачергових виборів народних депутатів 2019 року](#) (зокрема тоді відмічалася близько 4,6 мільйона виборців, зареєстрованих на територіях, де проведення голосування виявилось неможливим, та близько одного мільйона виборців без адреси реєстрації). В результаті БДІПЛ ОБСЄ рекомендувало органам влади, для забезпечення рівного виборчого права та сприяння участі у голосуванні виборців, які були позбавлені права голосу, вжити ефективних заходів для усунення перешкод, створених системою реєстрації місця проживання.

При цьому важливим для організації післявоєнних виборів в Україні можуть бути висновки ЄСПЛ у справі Georgian Labour Party проти Грузії (08.07.2008, № 9103/04), де суд підкреслював, що перед виборчими органами постало завдання усунути очевидні недоліки у виборчих списках у дуже стислий термін, у «постреволюційній» політичній ситуації, а тому очікувати від виборчих органів ідеального рішення наклало б на них непосильний та непотрібний тягар. Саме виборці повинні були перевірити, що їх було зареєстровано, та за необхідності вимагати будь-якого виправлення. Суд встановив, що це питання охоплювалося широкою свободою розсуду держави.

Зміна виборчої адреси та тимчасова зміна місця голосування

Закон Про ДРВ передбачає два механізми, які дозволяють проголосувати не за місцем проживання - тимчасова зміна місця голосування та зміна виборчої адреси.

Тимчасова зміна місця голосування відбувається без зміни виборчої адреси й дозволяє проголосувати в іншому місці під час конкретного виборчого процесу. Відповідні звернення подаються не пізніше як за 5 днів до дня голосування до органів ведення ДРВ. Водночас процедура тимчасової зміни місця голосування виборця не застосовується на місцевих виборах та щодо спеціальних виборчих дільниць.

Механізм зміни виборчої адреси доступний як під час загальнодержавних, так і місцевих виборів. Його запровадження, серед іншого, дозволило реалізувати право голосу внутрішньо переміщеним особам² та було позитивним кроком у світлі юридичної позиції ЄСПЛ у справі Aziz проти Кіпру (22.06.2004, № 69949/01), де було констатовано порушення гарантованого ст. 3 Протоколу № 1 ЄКПЛ права внаслідок незабезпечення державою права голосу особи, яка перебуває під її територіальною юрисдикцією, через існування фактично неконтрольованих територій.

В Україні звернення щодо зміни виборчої адреси може бути подане не пізніше ніж на 5 день з дня початку виборчого процесу (ч. 3 ст. 20 Закону Про ДРВ), втім є обмеження щодо повторної подачі звернення протягом 1 року. Змінами до Закону Про ДРВ 2020 року було спрощено порядок зміни виборчої адреси шляхом скасування вимоги про надання виборцями підтверджуючої документації, що позитивно оцінило БДІПЛ ОБСЄ у [остаточному звіті за результатами місцевих виборів 2020 року](#). Втім також було висловлено рекомендацію щодо продовження строків подання звернень про зміну виборчої адреси та проведення подальшої просвітницької діяльності для виборців щодо цієї процедури.

² Нагадаємо, що до 2020 року внутрішньо переміщені особи не могли голосувати на місцевих виборах, хоча фактично були членами місцевих громад. Лише після внесення змін до Виборчого кодексу України у 2020 році вони отримали можливість змінювати виборчу адресу, що дозволило їм брати участь у виборах за місцем фактичного постійного проживання. 21 жовтня 2021 року Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) ухвалив рішення у справі «Селігененко та інші проти України» (заяви № 24919/16 та 28658/16), яка стосувалася порушення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб під час місцевих виборів. У цьому рішенні ЄСПЛ визнав, що Уряд України порушив права, гарантовані статтею 1 Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, яка передбачає загальну заборону дискримінації.

Забезпечення права голосу виборців за кордоном

Практика ЄСПЛ стоїть на позиції, що зміст гарантованого ЄКПЛ права не зобов'язує держави гарантувати право голосу громадян за кордоном (зокрема справи Hilbe проти Ліхтенштейну, 07.09.1999, № 31981/96, Shindler проти Сполученого Королівства, 07.05.2013, № 19840/09, Sitaropoulos and Giakoumopoulos проти Греції, 15.03.2012, № 42202/07 та ін.). Проте у коментарі до ч. 1 ст. 39 Хартії ЄС зазначається, що умови активного виборчого права регулюються національним законодавством, але при цьому необхідно дотримуватися основоположних принципів, закріплених у первинному праві ЄС (ст. 20 ДФЄС, ст. 22 ДФЄС, ст. 9 ДЄС). Хоча держави-члени самі вирішують, чи ставити здійснення права голосу в залежність від обов'язку голосувати або дозволяти голосувати за кордоном, такі умови завжди застосовуються і до виборців ЄС, які мають намір скористатися своїм правом голосу в цій країні.

Українське законодавство дозволяє громадянам на загальнодержавних виборах голосувати *за кордоном*, де утворюється окремий закордонний виборчий округ. На місцевих виборах голосування за кордоном не проводиться, оскільки громадяни України, які проживають за кордоном вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади, та не мають права голосу на місцевих виборах. Закордонні виборчі дільниці утворюються ЦВК при закордонних дипломатичних установах України та у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України. [Постановою ЦВК від 25 червня 2020 року № 118](#) утворено 102 закордонні виборчі дільниці на постійній основі, з яких 100 у закордонних дипломатичних установах та 2 у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України (у Демократичній Республіці Конго та Республіці Сербія, Косово).

Перш за все потребуватиме вирішення питання забезпечення можливості реалізації права голосу за кордоном на виборах Європарламенту. В той же час, кількість громадян України, які проживають на території ЄС, суттєво збільшилася після повномасштабного вторгнення в Європі та за [даними ООН](#) станом на 30 листопада 2024 року налічує понад 6 млн. Це може вимагати збільшення спроможності закордонних виборчих комісій забезпечити голосування на загальнодержавних виборах суттєво більшої кількості виборців-громадян України, оскільки й під час минулих виборчих кампаній з цим виникали проблеми.

На тому, що наявна кількість закордонних виборчих дільниць не дозволяє створити сприятливі умови для голосування значної кількості виборців Громадянська мережа ОПОРА наголошувала ще у [звіті 2019 року](#). Наприклад, під час виборчого процесу з позачергових виборів народних депутатів 2019 року до списку виборців закордонної виборчої дільниці № 900055 (Посольство України у Молдові, м. Кишинів) було включено 51 тис. 293 осіб. Хоча реальна явка на закордонних виборчих дільницях значно менша, за [повідомленням у засобах масової інформації](#) на величезні черги і малу кількість виборчих дільниць за кордоном нарікали під час виборів 2019 року. За даними ЦВК на виборах Президента України 2019 року на закордонній виборчій дільниці № 900069 (Посольство України в Польщі, м. Варшава) взяли участь у голосування 4 тис. 152 виборці,

а на закордонній виборчій дільниці № 900105 (Посольство України в Чехії, м. Прага) - 3 тис. 728 виборців.

На необхідності пошуку нових форм організації голосування на закордонних виборчих дільницях, зокрема таких, які б сприяли залученню до голосування значно більшої кількості виборців, що перебувають за кордоном, підвищили б доступність процедури голосування для цих виборців, звертає увагу і ЦВК у [Постанові від 27 вересня 2022 року № 102](#). Зокрема наголошується, що під час попередніх зустрічей з громадськістю в рамках роботи над законодавчими пропозиціями як один з варіантів обговорювалась можливість запровадження на закордонних виборчих дільницях дострокового голосування у день, що передує дню голосування, що надасть виборцям, які перебувають за кордоном, право проголосувати на відповідних виборах у суботу або неділю за їх вибором.

Інклюзивність

З прийняттям Виборчого кодексу на уряд було покладено обов'язок з облаштування усіх виборчих дільниць на предмет їх доступності. Передбачалося, що до 1 січня 2025 року всі звичайні виборчі дільниці мають бути доступними для осіб з інвалідністю. Утім через збройну агресію росії завершити реалізацію поставленого завдання так і не вдалося, а проблема інклюзивного простору ще і посилилася через значні руйнування громадської інфраструктури.

Разом з цим, на проміжному облаштування доступних виборчих дільниць результати [моніторингу ОПОРИ](#) (станом на липень-серпень 2020 року) показали, що лише 15 із 500 дільниць, які потрапили у вибірку, були повністю доступними (відповідали вимогам доступності для маломобільних груп населення). 281 виборча дільниця виявилася малодоступною, 204 - недоступними.

За даними громадських омбудсменів ОПОРИ, отриманими в результаті комунікації з цільовими групами, та згідно з [фінальним звітом місії спостереження БДІПЛ ОБСЄ](#), необхідно переглянути підхід, коли для виборців з інвалідністю автоматично призначають мобільне голосування, оскільки це призводить до їх стигматизації. Також існує проблема в забезпеченні дільниць розумними пристосуваннями для реалізації виборчих прав людьми з інвалідністю (голосування, ознайомлення з інформацією, яка стосується виборів, спостереження, участь у роботі виборчих комісій тощо). Крім цього, [25 липня 2024 року Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду](#) вказав на необхідності забезпечити виборчі дільниці розумним пристосуванням (допоміжними засобами) для голосування людьми з порушенням зору, тому ЦВК повинна оцінити доступні розумні пристосування для їх запровадження на виборах.

Вимоги до реалізації права бути обраним (бути кандидатом).

Для пасивного виборчого права може передбачатися більша кількість цензів, які залежать від типу виборів та є більш суворими у порівнянні з активним виборчим правом

(такий підхід відповідає позиції Венеційської комісії у п. I, 1.1., d Пояснювальної доповіді до Кодексу належної практики у виборчих справах).

Вимоги до пасивного виборчого права в Україні наразі регулюються Конституцією України та Виборчим кодексом України, як до кандидатів на загальнодержавних, так і на місцевих виборах, якими передбачено наступні **цензи**:

Громадянства, відповідно до якого право обиратись на виборах мають громадяни України. Документом, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України є, зокрема, паспорт громадянина України. Відповідно до ст. 11 ВК України *громадяни України, які є виборцями*, мають право висунування кандидатів на виборах, яке реалізується ними через політичні партії (далі — партії) та їхні місцеві організації або шляхом самовисунування у порядку, встановленому цим Кодексом. Своєю чергою ч. 1 ст. 193 ВК України передбачає, що депутатом, сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України.

Віковий, яким передбачено вимогу досягнення кандидатом в народні депутати 21 року, а кандидатом на пост Президента України – 35 років. При чому досягнення визначеного віку має обчислюватися на день проведення виборів (голосування). На місцевих виборах спеціальний виборчий ценз щодо пасивного виборчого права відсутній, однак виходячи зі змісту ст. 11 та 193 ВК України застосовується ценз щодо активного виборчого права — кандидати повинні досягти 18 років на день проведення виборів.

Осілості, згідно з яким кандидат в народні депутати повинен проживати в Україні протягом останніх 5, а кандидат на пост Президента України – 10 років. Варто зауважити, що у ВК України було уніфіковано підхід щодо дотримання вимоги проживання для кандидатів на пост Президента України (ч. 4 ст. 75) та в народні депутати України (ч. 4 ст. 134): «Особа вважається такою, що проживає в Україні, ..., якщо її разовий виїзд за кордон у приватних справах не перевищував 90 днів, а строк перебування за межами України кожного річного періоду протягом останніх ... років перед днем голосування на відповідних виборах не перевищував 183 дні. Не є порушенням вимоги про проживання в Україні виїзд особи за кордон у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування за рекомендацією відповідного медичного закладу».

Утім на місцевих виборах цей ценз трансформований у вимогу Відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 230 ВК України територіальна виборча комісія відмовляє в реєстрації окремого кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови у разі отримання від уповноваженого органу інформації, що підтверджує факт виїзду особи, висунутої кандидатом у депутати, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, за межі України для постійного проживання. Така підстава для відмови у реєстрації кандидата може розглядатися як своєрідний ценз осілості. Хоча до прийняття Виборчого кодексу, з урахуванням положень попереднього закону про місцеві вибори, вважалося, що право бути кандидатом на місцевих виборах не обмежується жодним

цензом осілості, оскільки пасивне виборче право, на відміну від активного, не обмежене цензом належності до територіальної громади.

Разом з тим, в Остаточних звітах БДІПЛ/ОБСЄ зі спостереження за [президентськими](#) та [парламентськими](#) виборами 2019 року зазначено, що вимога щодо п'ятирічного/десятирічного строку проживання в Україні є необґрунтовано обмежувальною, суперечить міжнародним зобов'язанням та належній практиці. Також експерти БДІПЛ/ОБСЄ відзначають, що пунктом 15 Загального коментаря 25 УВК ООН до статті 25 ICCPR 1996 року передбачено, що права осіб, які мають право бути обраними, не повинні обмежуватись необґрунтованими чи дискримінаційними вимогами, такими як освіта або місце проживання. Пунктами I 1.1 с iii-iv Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії визначено: «iii. ценз осілості щодо громадян може встановлюватись лише для участі у місцевих або регіональних виборах; iv. необхідна тривалість проживання не повинна перевищувати шість місяців».

Крім цього повномасштабна агресія Росії призвела до окупації та бойових дій на значній території України, що зумовило масове переміщення громадян всередині країни й за кордон. При цьому йдеться про вимушену, зумовлену війною міграцію, яке в демократичних країнах є підставою для отримання тимчасового захисту. Варто враховувати, що такі перешкоди, ймовірно, торкнуться перш за все жінок, оскільки саме жінки та діти становлять [переважну більшість переміщених за кордон людей](#) (найбільша їх частка — 13% — це жінки 35–44 років). Поширення цензу осілості на період воєнного стану може сприйматися як непропорційне обмеження, як перешкоджатиме політиці репатріації.

Дієздатності, згідно з яким не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними. Зазначене положення логічно походить із вимоги до кандидатів бути виборцями (ч. 1 ст. 11 ВК України), що означає необхідність відповідати цензам щодо активного виборчого права. Водночас у звітах БДІПЛ ОБСЄ, зокрема [остаточному звіті за результатами місцевих виборів 2020 року](#) зазначається, що позбавлення права голосу на підставі недієздатності суперечить міжнародним зобов'язанням України за Конвенцією ООН про права осіб з інвалідністю 2006 року (CRPD). Зокрема наголошується, що п. 9.4 Повідомлення № 4/2011 Комітету ООН з прав людей з інвалідністю 2013 року передбачено, що “позбавлення права голосу на підставі ймовірного або фактичного психічного або інтелектуального розладу, в тому числі обмеження відповідно до персональної оцінки, є дискримінацією на підставі інвалідності”.

Моральний, відповідно до якого не може бути висунутий кандидатом й обраний народним депутатом України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку (ч. 3 ст. 76 Конституції України). Щодо місцевих виборів, згідно з ч. 2 ст. 193 ВК України депутатом, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян чи корупційного кримінального правопорушення, чи кримінального правопорушення проти основ

національної безпеки України, передбаченого статтею 111-1 Кримінального кодексу України, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Ця обставина є кваліфікуючою, вирішальною ознакою для позбавлення громадянина статусу суб'єкта виборчого процесу, що реалізує пасивне виборче право. [Водночас експерти місії ОБСЄ/БДІПЛ вважають](#), що права кандидатів залишилися обмеженими через непропорційні обмеження для тих, хто мав судимість у минулому, незалежно від важкості скоєного злочину та [рекомендують](#) прислухатися до рекомендацій визначених у Розділі 1.1.d Кодексу належної практики у виборчих справах, згідно з яким «позбавлення права обирати і бути обраним може застосоване у випадку засудження за тяжкий злочин».

З огляду на наслідки повномасштабного вторгнення також обговорюється необхідність удосконалення законодавства про кримінальну відповідальність, яке б сприяло єдності судової практики застосування покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні (в тому числі виборні) посади і займатися певною діяльністю (пов'язаною з виборами та референдумами), за вчинення тяжких та особливо тяжких кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки, виборчих та корупційних кримінальних правопорушень, а також міжнародних злочинів (воєнні злочини, злочини проти людяності, геноцид та агресія).

Мовний, відповідно до якого [Президентом України](#) може бути обраний громадянин України, який володіє державною мовою. Відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року Президент України зобов'язаний володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових обов'язків (п. 1 ч. 1 ст. 9). Також ця вимога поширюється й на осіб, які претендують на обрання на пост глави держави (ч. 2 ст. 9). Відповідно до ч. 2 ст. 106 цього ж Закону рівень володіння державною мовою засвідчується державним сертифікатом про рівень володіння державною мовою, що видається Національною комісією зі стандартів державної мови відповідно до цього Закону.

Попри прийняття Виборчого кодексу України та Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», як і попереднє, чинне законодавство не наділяє ЦВК повноваженнями перевіряти відповідність особи вимогам частини 1 статті 103 Конституції України щодо володіння державною мовою інакше, аніж на підставі поданих цією особою документів для реєстрації кандидатом на пост Президента України, що було підтверджено й у юридичній позиції Верховного Суду [у справі № 855/113/19 \(Постанова від 17.04.2019\)](#). Слід звернути увагу, що у ВК України серед документів необхідних для реєстрації кандидатів на пост Президента України відсутній державний сертифікат про рівень володіння державною мовою.

На інших типах виборів пряма вимога до кандидатів щодо володіння державною мовою відсутня, однак вимагається для реєстрації кандидатом подання передвиборної програми, викладеної державною мовою, а також згаданим Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» у ст. 9 передбачено обов'язок володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових

обов'язків щодо Президента України, Верховної Ради України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та посадових осіб органів місцевого самоврядування. В ч. 1 ст. 12 зазначається, що робочою мовою діяльності органів державної влади, у тому числі мовою засідань, заходів, зустрічей та мовою робочого спілкування, є державна мова. В свою чергу, у ч. 2 ст. 12 цього ж Закону та Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» (ч. 3 ст. 2) передбачено, що «у разі якщо під час засідання, заходу або зустрічі використовується інша мова, ніж державна, має бути забезпечений переклад державною мовою». В парламенті такий переклад забезпечує Апарат Верховної Ради України.

БДІПЛ ОБСЄ у [звіті за результатами місцевих виборів 2020 року](#) також наголошувало, незважаючи на те, що закон дозволяє виробництво та розповсюдження агітаційних матеріалів мовами національних меншин, мовний закон не передбачає виготовлення офіційних просвітницьких матеріалів для виборців, а також виборчих матеріалів, в тому числі бюлетенів, іншими мовами, крім української. Тому рекомендували розглянути питання щодо внесення змін до мовного законодавства, що дозволить національним меншинам отримувати офіційне інформування виборців та виборчі матеріали їхніми відповідними мовами.

При цьому варто наголосити, що 1 липня 2023 року набув чинності [Закон “Про національні меншини \(спільноти\) України”](#) (до якого в цьому ж році були додатково внесені зміни), яким було скасовано старий Закон “Про національні меншини в Україні”, прийнятий ще у 1992 році. Його аналіз здійснювала [Громадянська мережа ОПОРА](#). Крім цього [Законом “Про внесення змін до деяких законів України щодо врахування експертної оцінки Ради Європи та її органів стосовно прав національних меншин \(спільнот\) в окремих сферах”](#) були внесені зміни й до інших законів, таких як Закони “Про забезпечення функціонування української мови як державної”, “Про медіа”, “Про освіту”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та ін. Зокрема було передбачено, що у населених пунктах, в яких традиційно проживають особи, які належать до національних меншин (спільнот), або в яких такі особи складають значну частину населення, допускається поширення матеріалів передвиборної агітації під час виборів Президента України, виборів народних депутатів України та місцевих виборів мовами відповідних національних меншин (спільнот) та дубльованих державною мовою.

Необхідність сплати грошової застави. У [рішенні КСУ від 30 січня 2002 року No 2-рп/2002 \(справа про виборчу заставу\)](#) було продемонстровано різну правову природу виборчого цензу і грошової (виборчої) застави. Зокрема, КСУ зазначив: «Виборчий ценз є кваліфікаційною умовою щодо наявності виборчого права, а виборча застава – лише умовою реєстрації кандидата у депутати..., грошова застава застосовується з метою забезпечення відповідального ставлення громадян як ймовірних кандидатів у депутати до їхньої участі у виборах..., як показує світовий досвід, розмір грошової застави встановлюється залежно від майнової спроможності переважної більшості населення країни..., визначення соціально орієнтованого розміру грошової застави є питанням політичної доцільності і не належить до компетенції Конституційного Суду України».

Відповідно до ч. 1 ст. 101 ВК України грошова застава виборах Президента України сплачується у розмірі 650 мінімальних заробітних плат, встановлених на день початку виборчого процесу. Водночас для партій, які висувають список кандидатів на парламентських виборах грошова застава у розмірі 1 тисячі мінімальних заробітних плат залишилась без змін, хоча і без конкретизації на який момент має враховуватись розмір мінімальної заробітної плати (ст. 156 ВК України). На місцевих виборах грошова застава диференційована залежно від їхнього типу у ст. 225 ВК України.

Гендерні квоти

З прийняття Виборчого кодексу були запроваджені деякі новели в частині вимог до гендерно-збалансованого представництва, серед яких так звана «система блискавки (zipper quota)», що полягає насамперед не у відсотковому співвідношенні кандидатів різної статі, а у чергуванні кандидатів-чоловіків та кандидаток-жінок у списках. Указаний підхід реалізовано як на парламентських, так і на деяких місцевих виборах, зокрема щодо порядку висунання кандидатів депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також кандидатів у депутати міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше). У Виборчому кодексі України зазначено, що під час формування виборчих списків партія та її організація повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). Водночас на виборах депутатів місцевих рад у громадах із чисельністю до 10 тисяч виборців, де застосовується мажоритарна система відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, гендерна квота встановлена на рівні не менше 30 % осіб кожної статі у переліку кандидатів (ч. 7 ст. 220 Виборчого кодексу).

У разі недотримання вимог щодо гендерно-збалансованого представництва у списках кандидатів уповноважена виборча комісія на відповідних виборах має відмовити у реєстрації усього списку кандидатів відповідної партії. Наявність у Виборчому кодексі такої підстави для відмови у реєстрації всіх кандидатів у депутати, висунутих партією (ч. 1 ст. 159, ч. 1 ст. 230), є важливою гарантією дотримання гендерної квоти та забезпечення гендерної рівності при формуванні представницьких органів влади. Утім у правозастосовчій практиці під час місцевих виборів 2020 року, що проявлялися випадки неоднакового застосування гендерної квоти у практиці [судів](#) та виборчих комісій. [Громадянська мережа ОПОРА](#) фіксувала, що суди часто трактували недо-тримання гендерної квоти як технічну помилку і дозволяли її виправляти або частина ТВК реєстрували ви-борчі списки організацій партій із недотриманням гендерної квоти.

БДІПЛ ОБСЄ у [звіті 2020 року](#) зазначала, що через недоліки законодавства 1 365 списків були зареєстровані попри їх невідповідність вимогам гендерної квоти. Утім за результатами цих виборів, представництво жінок у місцевих радах збільшилось з 18.1 до 30.2 відсотків, а у обласних радах з 15 до 27 відсотків, тому моніторингова місія все ж

виділила серед позитивних змін запровадження у новому Виборчому кодексі збільшеної гендерної квоти для виборчих списків кандидатів до місцевих рад.

Громадянська мережа ОПОРА [у звіті 2020 року](#) також наголосила, що хоча і ці доволі категоричні та недвозначні нововведення не забезпечили стовідсоткове дотримання політичними партіями та виборчими комісіями гендерної квоти, все ж її вплив на залученість жінок до виборчого процесу був очевидно прогресивним. Попри встановлений законодавством обов'язок дотримання гендерної квоти, окремі суб'єкти виборчого процесу намагались ігнорувати її під час висування та реєстрації кандидатів або обходити, спонукаючи жінок відмовлятися від балотування після реєстрації виборчого списку відповідною виборчою комісією або від представницького мандату, що в підсумку сприяло обранню більшої кількості чоловіків. У зв'язку з цим, ОПОРА в [Остаточному звіті за результатами спостереження Громадянської мережі ОПОРА на місцевих виборах — 2020](#) наголосувала, що окремим напрямом наступного етапу виборчої реформи має стати вдосконалення процедур забезпечення гендерної квоти у виборчих списках місцевих організацій політичних партій на етапі їх реєстрації, скасування реєстрації окремих кандидатів з таких списків та збереження гендерної збалансованості виборчим органам влади під час розподілу мандатів.

II. Гарантії діяльності Центральної виборчої комісії як незалежного та неупередженого органу адміністрування виборів.

Окремою проблемою пов'язаною із незалежністю ЦВК є політичний тиск з боку органів публічної влади, зокрема допоміжних органів при Президенту України. Так, БДІПЛ ОБСЄ в [остаточному звіті за результатами парламентських виборів 2019 року](#) зазначило, що "...деякі учасники виборчого процесу висловили сумніви щодо неупередженості ЦВК; комісія розцінила це як спробу дискредитувати її членів та вплинути на її роботу". В [остаточному звіті БДІПЛ ОБСЄ за результатами місцевих виборів 2020 року](#) зазначається, що «...за даними отриманими із засобів масової інформації, які частково підтверджені головою ЦВК, представники офісу президента чинили тиск на голову ЦВК та трьох членів комісії з вимогою про їх відставку до місцевих виборів, що викликає занепокоєння щодо спроби підірвати незалежність органів управління виборчим процесом».

Відповідно до положень. 2 ст. 2 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» комісія, серед іншого, будує свою діяльність на принципі незалежності (такий принцип описаний в ст. 3).

Стосовно порядку призначення, то відповідно до положень п. 21 ч.1. ст. 85 Конституції України члени ЦВК призначаються та звільняються з посади Верховною Радою України за поданням Президента України. А згідно з ч. 2 ст. 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» у поданні Президента України про призначення членів ЦВК враховуються пропозиції депутатських фракцій і груп, утворених у поточному скликанні Верховної Ради України, а також моральні якості осіб, які пропонуються до складу ЦВК,

наявність у них професійного, наукового або громадського досвіду у сфері організації та проведення виборів чи референдумів, виборчого права.

Така процедура призначення є доволі хиткою та дуже сильно залежить від розстановки політичних сил у парламенті. У випадку сьогоденішнього політичного представництва, де одна політична сила має права коаліції та повністю підтримує політику Президента України постає питання чи дійсно є незалежною ЦВК від глави держави та парламентської більшості.

З іншого боку, такий порядок дає Президенту України дискрецію в питаннях подання на призначення членів ЦВК та можливості політичних домовленостей із парламентською більшістю в обмін на внесення відповідних подань. Попри те, що Закон України «Про Центральну виборчу комісію» вимагає від Президента України враховувати пропозиції депутатських фракцій і груп у поданні про призначення членів ЦВК, таке врахування не є конституційною вимогою чи конституційним обов'язком глави держави.

Однак незалежність ЦВК суттєво послаблюється й положеннями ст. 31-1 Закон України «Про Центральну виборчу комісію». Згідно з ними, повноваження усього складу ЦВК можуть бути припинені достроково Верховною Радою України за поданням Президента України. У цьому випадку рішення про дострокове припинення повноважень усього складу ЦВК приймається не менше як 2/3 від її конституційного складу. Фактично, цією статтею запроваджено принцип політичної відповідальності ЦВК, адже для припинення повноважень всіх членів ЦВК останній не обов'язково потрібно порушувати закон. Для цього достатнім є подання Президента України та голосування 300 і більше народних депутатів України.

Варто розглянути можливість виключення положень щодо дострокового припинення повноважень усього складу ЦВК і внесення такого подання з боку Президента України зі змісту ст. 31-1 Закон України «Про Центральну виборчу комісію».

Поряд з положеннями ст. 31-1 викликають і занепокоєння норми ст. 30 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», що встановлюють підстави припинення повноважень члена ЦВК. Особливо небезпечною є конструкція положень п. 8 ч. 4 ст. 30 згідно з якою підставою дострокового припинення повноважень члена ЦВК є порушення членом комісії присяги. Сам текст містить доволі оціночні поняття, які дуже складно виявити та виміряти ("бути чесним", "дотримуватись позапартійної позиції", "додержуватись Конституції і законів України", "сприяти реалізації виборчих прав громадян" тощо).

Таке оціночне формулювання потрібно замінити на підставу, яку можливо виміряти, наприклад, підставою припинення може бути невідвідуваність якоїсь кількості засідань протягом року без поважних причин, невиконання рішень ЦВК тощо.

Крім того, виключними повноваженнями щодо встановлення факту порушення присяги членом ЦВК наділений Президент України, адже якщо він вважає, що певний член ЦВК порушив присягу, він відповідно до ст. ст. 85 та 106 може ініціювати питання про звільнення члена ЦВК з посади. Хоча Закон про ЦВК і передбачає, що подання про дострокове припинення повноважень члена ЦВК вносить Президенту Голова ЦВК, глава

держави може ігнорувати відповідну вимогу Закону, посилаючись на положення Конституції як норми прямої дії або бездіяльність Голови ЦВК щодо внесення відповідного подання, якщо вона мала місце.

Для ефективного гарантування незалежності та неупередженості ЦВК процедура призначення членів ЦВК може бути переглянута та закріплена відповідними змінами до Конституції України. Зокрема, Венеційська комісія у [Пояснювальній доповіді Кодексу належної практики у виборчих справах](#) (розділ 3) передбачає, що Центральна виборча комісія повинна бути незалежним, постійно діючим органом, що гарантує транспарентність, неупередженість і захист від політичного маніпулювання на всіх етапах виборчого процесу. Це особливо важливо для країн із недостатнім досвідом організації плюралістичних виборів, де існує ризик політичного впливу на адміністративні органи. До складу комісії мають входити представники судової системи, політичних партій на основі рівності, а також, за необхідності, представники національних меншин. Призначення має відбуватися на прозорих засадах, а відкликання членів комісії допускається виключно за чітко визначених дисциплінарних підстав.

III. Адаптація національного законодавства до вимог Європейського Союзу

Вибори до Європарламенту

Як зазначено у коментарі до ч. 1 ст. 39 Хартії ЄС це положення є повторенням фундаментального політичного права, пов'язаного з інститутом громадянства ЄС, який поки не має свого відображення в українському законодавстві. Врегулювання питання юрисдикції органів ЄС та передачі частини суверенних прав може відбуватися як шляхом визначення на конституційному рівні спеціальних положень, які можуть бути як більш деталізованими (включно із правом голосу на виборах до Європарламенту та місцевих виборах, як це визначено у ч. 4 ст. 16 та ст. 38 [Конституції Румунії](#)), так і закріпленням кількох статей, які в узагальненому вигляді дозволяють передавати частину суверенних прав шляхом укладання міжнародних договорів (як це визначено у [Конституційному акті “Про членство Литовської Республіки в Європейському Союзі”](#)).

У Конституції України [змінами 2019 року](#) було визначено стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі, проте вочевидь такі зміни не регулюють питання співвідношення державного суверенітету та юрисдикції ЄС. Тому врегулювання цього питання вимагатиме конституційних змін, які можуть мати більш абстрактний або деталізований характер. Однак враховуючи вищу юридичну силу Конституції України, що впливає з її ч. 2 ст. 8 та ч. 2 ст. 9, - потребуватимуться щонайменше ті зміни, де її положення суперечать регулюванню ЄС, з подальшим визначенням у законодавстві типу виборчої системи та інших ключових параметрів виборів до Європарламенту, які не охоплюються правилами ЄС і залишаються на розсуд держав-членів.

Право голосу

Чинне законодавство, яке передбачає надання права голосу виключно громадянам України, та відсутність будь-яких положень щодо громадянства ЄС може суперечити Хартії ЄС, зокрема ст. 40 (а після запровадження положень стосовно виборів до Європарламенту й ст. 39). У коментарі до зазначеної статті наголошується, що право голосу на місцевих виборах саме по собі є своєрідною кульмінацією свободи пересування в межах ЄС. Оскільки ст. 70 Конституції України не конкретизує тип виборів - ценз громадянства України застосовується на всіх з них, в тому числі місцевих, що може вимагати внесення конституційних змін із їхнім затвердженням на всеукраїнському референдумі, а також змін похідного законодавства (наприклад, ст. 7 “загальне виборче право” та 8 “документи, які підтверджують особу та громадянство виборця” ВК України).

Водночас ст. 26 Конституції України передбачає, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, як і громадяни України (за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України). Якщо тлумачити це положення як необхідність відсутності цензів для громадян ЄС з метою забезпечення їхнього права голосу, тоді можна буде це врегулювати на рівні закону. Однак зазначений підхід може сприйматися як “спотворення” положень Основного Закону та потребує тлумачення Конституційним Судом України.

Варто також наголосити, що Україна не ратифікувала [Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 № 144](#), ст. 6 якої стосується виборчих прав іноземців на виборах органів місцевого самоврядування за умови дотримання цензу осілості протягом 5 років. Водночас лише 9 країн-членів Ради Європи ратифікували цю конвенцію, а для суверенітету України існують об’єктивні загрози з огляду на російську агресію, тому основні зусилля повинні бути спрямовані на забезпечення виборчих прав громадян ЄС.

Похідні від права голосу виборчі права

Хоча у коментарі до ст. 40 Хартії ЄС наголошується на тому, що виборча система, організація виборів та спосіб проведення виборів не регулюються європейським правом, але фундаментальні виборчі принципи прямої, універсальної, рівної, таємної та вільної участі у виборах, викладені в [Директиві 94/80/ЄС](#), зберігаються. Водночас держави-члени можуть застосовувати обмеження щодо здійснення права голосу, а саме ті, які накладаються лише законом і які є необхідними, та відповідають загальним інтересам або необхідності захисту прав і свобод інших осіб, за умови дотримання принципу пропорційності таких обмежень щодо здійснення права голосу. Тому щоб не породжувати невинуватих обмежень для громадян ЄС можуть потребуватися зміни положень ВК України, які стосуються окремих похідних від цензу громадянства прав на виборах Європарламенту та місцевих виборах, наприклад, права: бути членом виборчої комісії (ч. 1 ст. 34); брати участь у передвиборній агітації (п. 1 ч. 1 ст. 57) та її фінансуванні (ч. 3 ст. 215); здійснювати спостереження від окремих суб’єктів (ч. 3 ст. 58) тощо.

Виборча адреса, ДРВ та списки виборців

Хартія ЄС гарантує для громадянина Європейського Союзу як на виборах до Європарламенту, так і муніципальних виборах право голосу у державі-члені, де він чи вона проживає, на тих самих умовах, що і громадяни цієї держави. Водночас в Україні підставою для віднесення виборця до відповідної виборчої дільниці є виборча адреса (ч. 1 ст. 8 Закону Про ДРВ), яка є також критерієм права голосу на місцевих виборах у конкретній територіальній громаді (ч. 5 ст. 7 ВК України). При цьому першочерговою перепорою для реалізації зазначених положень громадянами ЄС є існування цензу громадянства в Україні, про що було зазначено вище.

У коментарі до ч. 1 ст. 39 Хартії ЄС підкреслюється, що рівність виборців повинна також оцінюватися з погляду їхньої здатності реалізувати своє право голосу, оскільки законодавство ЄС не дозволяє відмовляти громадянам у можливості голосувати виключно на підставі їхнього проживання на певній території, якщо право голосу надається громадянам іншої держави-члена або третьої країни, і такий підхід був визнаний дискримінаційним і таким, що суперечить законодавству ЄС (C-300/04 M.G. Eman and O.V. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag). Тому в Україні потребуватимуть змін положення щодо визначення виборчої адреси, включення до ДРВ та списків виборців, насамперед для забезпечення права голосу громадян ЄС.

Ч. 1 ст. 8 Закону Про ДРВ визначає виборчою адресою виборця адресу, за якою задекларовано або зареєстровано його місце проживання відповідно до [Закону України “Про надання публічних \(електронних публічних\) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні”](#), а ч. 1 ст. 5 останнього передбачає, що громадянин України, який проживає на території України, іноземець чи особа без громадянства, який на законних підставах постійно або тимчасово проживає на території України, зобов’язані протягом 30 календарних днів після прибуття до нового місця проживання (перебування) задекларувати або зареєструвати його.

Відповідно до статті 3 [Закону України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”](#) місце проживання - це житло з присвоєною у встановленому законом порядку адресою, в якому особа проживає, а також апартаменти (крім апартаментів у готелях), кімнати та інші придатні для проживання об’єкти нерухомого майна, заклад для бездомних осіб, інший надавач соціальних послуг з проживанням, стаціонарна соціально-медична установа та інші заклади соціальної підтримки (догляду), в яких особа отримує соціальні послуги.

Органом реєстрації при цьому виступає виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, який на території територіальної громади, на яку поширюються повноваження відповідної ради. Крім цього, як Законом, так і [Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад” від 7 лютого 2022 р. № 265](#) передбачено можливість декларування місця проживання в електронній формі засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг ([Портал Дія](#)).

Важливо, що відповідно до ч. 1 ст. 4 [Закону України “Про надання публічних \(електронних публічних\) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні”](#) особа одночасно може мати лише одне задеклароване або одне зареєстроване місце проживання (перебування), а ст. 6 передбачає сплату адміністративного збору за декларування місця проживання та реєстрацію місця проживання.

Відповідно до ч. 4 ст. 8 Закону Про ДРВ виборча адреса виборця, який не має зареєстрованого або задекларованого місця проживання, визначається за погодженням із центром обліку, який відповідно до закону веде облік бездомних осіб, або соціальною службою, у складі якої утворено структурний підрозділ для ведення обліку бездомних осіб, або органом ведення ДРВ за зверненням виборця. Тому у органу ведення ДРВ є певна дискреція для визначення виборчої адреси тих, хто не має зареєстрованого або задекларованого місця проживання, що може потребувати певної регламентації стосовно громадян ЄС для забезпечення правової визначеності (наприклад, якщо громадянин ЄС проживає у готелі або іншому місці, яке не підпадає під зазначене вище визначення місця проживання).

У разі набуття Україною членства в ЄС зазначені порядки можуть сприйматися як певною мірою обтяжливі (зокрема в частині сплати адміністративного збору, неможливості мати декілька місць проживання, закріплення місця проживання за апартаментами, крім апартаментів у готелях тощо), а також потребуватимуть належних роз'яснень та можливо інформаційної кампанії (зокрема щодо визначення виборчої адреси або її зміни) як для іноземців-громадян ЄС, так і громадян України, які проживають на території ЄС, з урахуванням особливостей законодавства держав-членів. На необхідності проведення відповідних інформаційних кампаній [наголошувало й БДІПЛ ОБСЄ у 2019 році](#).

Крім цього, [Директива Ради 94/80/ЄС](#) (ч. 1, 3 ст. 8) передбачає, що держави-члени вживають необхідних заходів для того, щоб виборець міг бути внесений до виборчого списку достатньо завчасно до дня голосування. Якщо такі виборці переїжджають до іншої базової одиниці місцевого самоврядування в тій самій державі-члені, вони повинні бути внесені до виборчого списку цієї одиниці на тих самих умовах, що й виборці, які є громадянами.

В Україні списки виборців формуються під час виборчого процесу на підставі даних ДРВ, який модерується постійно, в тому числі у міжвиборчий період. За загальним правилом процедура включення виборця до списку виборців відбувається без його участі (пасивна реєстрація), водночас передбаченому можливість подачі запитів та звернень до органів ведення ДРВ для уточнення даних реєстру (активні реєстрація).

Враховуючи, що виборчий процес в Україні є швидкоплинним, а попередні списки виборців передаються органами ведення ДРВ до дільничних виборчих комісій не пізніше як за 11 днів до дня голосування, - такий строк може вважатися недостатнім для виконання [Директиви Ради 94/80/ЄС](#) без включення іноземців-громадян ЄС до ДРВ. Тому для забезпечення права голосу необхідними будуть зміни Закону Про ДРВ та ВК України в частині включення до ДРВ інформації щодо іноземців-громадян ЄС, які

проживатимуть в Україні та матимуть право голосу на виборах до Європарламенту та місцевих виборах, а також зміни в частині формування та уточнення списків виборців. Також у разі вступу України до ЄС для забезпечення рівного виборчого права процедура зміни виборчої адреси повинна бути застосовна й щодо іноземців-громадян ЄС на виборах Європарламенту та місцевих виборах.

Право балотуватися на виборах

З огляду на вимоги Хартії ЄС адаптація національного законодавства до вимог Європейського Союзу щодо права балотуватися на виборах стосуватиметься лише місцевих виборів та виборів до Європарламенту.

Оскільки висування кандидатів можливо виключно виборцями, які повинні бути громадянам України, за відсутності будь-яких положень щодо громадянства ЄС - така вимога може суперечити Хартії ЄС, зокрема ст. 40, а після запровадження положень стосовно виборів до Європарламенту й ст. 39. У коментарі до зазначеної статті наголошується, що право голосу на місцевих виборах саме по собі є своєрідною кульмінацією свободи пересування в межах ЄС. Це вимагатиме змін до ст. 11, 193 ВК України, яка передбачає можливість балотуватися виключно громадянами України - виборцями. Втім, якщо будуть внесені зміни щодо статусу виборця (що ним володіють також іноземці - громадяни ЄС), то достатнім буде вилучення вимоги щодо наявності громадянства України у ВК України (зокрема у ст. 193). Однак статус виборців (осіб, які мають право голосу) визначено у ст. 70 Конституції України, яка може бути змінена лише в "ускладненому" порядку виключно із затвердженням на всеукраїнському референдумі.

Крім цього, ВК України передбачає на окремих типах місцевих виборів (депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) висування кандидатів виключно політичними партіями (їхніми місцевими організаціями). Попри те, що організація партії може висунути кандидатом у депутати особу, яка є членом цієї партії, або безпартійну особу (ч. 2 ст. 219 ВК України), висування здійснюється організацією партії на її зборах або конференції, що вимагає наявності певного зв'язку з політичною партією. Водночас згідно зі ст. 3 Закону України "Про політичні партії в Україні" політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом, а їхнім членом відповідно до ст. 6 може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах. Це обмежуватиме можливості політичної участі громадян ЄС у міжвиборчій період та ускладнюватиме можливості їхнього висування організаціями партій.

Висновки

Виборчі кампанії 2019-2020 рр. довели, що Україна є електоральною демократією з розвинутим виборчим законодавством. Попри це, як свідчать звіти моніторингових місій залишається простір для вдосконалення законодавства та правозастосовчої практики. Також варто зауважити, що в цій частині євроінтеграція України відбуватиметься в 2 етапи. На першому етапі має відбутися удосконалення законодавства з урахуванням невиконаних рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ та необхідності подолання наслідків війни, на другому - імплементація законодавства Європейського Союзу у сфері виборів. Паралельно з цими процесами важливо посилювати гарантії незалежності та неупередженості Центральної виборчої комісії як головного органу адміністрування виборів в Україні.

Для цього можна сформулювати 3 групи **рекомендацій**, які стосуються конституційних, інших законодавчих змін, а також діяльності правозастосовних органів.

Конституційні зміни

1. Врегулювати питання виборів до Європарламенту, що вимагатиме конституційних змін, які можуть мати більш абстрактний або деталізований характер з подальшими змінами до законів та підзаконних актів.

2. На виконання ст. 39 та 40 Хартії ЄС для забезпечення активного та пасивного виборчих прав громадян ЄС передбачити виключення з цензу громадянства України на виборах Європарламенту та місцевих виборах.

3. Переглянути ценз дієздатності для виконання рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ та міжнародних зобов'язань України за Конвенцією ООН про права осіб з інвалідністю 2006 року.

4. Вдосконалити процедуру призначення членів ЦВК за допомогою конституційних та законодавчих змін, згідно з якими останні мають призначатись на посаду за поданням Президента України Верховною Радою України за результатами відкритого конкурсу.

Законодавчі зміни

1. Вжити ефективних заходів для усунення перешкод, створених системою реєстрації місця проживання та визначення виборчої адреси.

2. Підвищити на загальнодержавних виборах спроможність закордонних ДВК забезпечити голосування суттєво більшої кількості виборців-громадян України за кордоном, а також розв'язати питання щодо забезпечення їхнього права голосу на виборах Європарламенту.

3. Продовжити строки подання звернень про зміну виборчої адреси, а також передбачити її застосування стосовно іноземців-громадян ЄС на виборах Європарламенту та місцевих виборах.

4. Врахувати рекомендації БДІПЛ ОБСЄ та зумовлені повномасштабною війною виклики для реалізації пасивного виборчого права в частині вимог щодо постійного

проживання на території України (та виключень з їхнього застосування) та морального цензу (несудимості).

5. Забезпечити можливість ефективної участі у політичному процесі та виборах громадян ЄС на місцевому рівні у територіальних громадах, де висувати кандидатів можуть виключно місцеві організації політичних партій.

6. Внести системні зміни до ВК України які забезпечать громадянам ЄС право голосу, балотуватися, а також похідні від них виборчі права (наприклад, права бути членом виборчої комісії, брати участь у передвиборній агітації та її фінансуванні, здійснювати спостереження від окремих суб'єктів та ін.).

7. Врегулювати питання адміністрування ЦВК на території України виборів до Європарламенту з системними змінами Виборчого кодексу України, Закону України «Про Центральну виборчу комісію», інших законів та підзаконних актів.

8. Виключити зі змісту Закону України «Про Центральну виборчу комісію» ст. 31-1 щодо дострокового припинення повноважень усього складу ЦВК і можливість внесення такого подання до Верховної Ради України з боку Президента України.

9. Переглянути підстави припинення повноважень члена ЦВК, а особливо положень п. 8 ч. 4 ст. 30 згідно з якою підставою дострокового припинення повноважень члена ЦВК є порушення членом комісії присяги.

10. Врахувати рекомендації БДІПЛ ОБСЄ та Венеційської комісії щодо формування складу Центральної виборчої комісії.

Діяльність правозастосовних органів

1. Провести належні роз'яснення та інформаційні кампанії (зокрема щодо визначення виборчої адреси або її зміни) як для іноземців-громадян ЄС, так і громадян України, які проживають на території ЄС, із урахуванням особливостей законодавства держав-членів.

2. Актуалізувати дані ДРВ, внести зміни до Закону Про ДРВ та ВК України в частині включення інформації щодо іноземців-громадян ЄС, які проживатимуть в Україні та матимуть право голосу на виборах до Європарламенту та місцевих виборах, а також зміни щодо формування та уточнення списків виборів.

3. Провести подальшу просвітницьку діяльність щодо процедури зміни виборчої адреси.

4. Вжити ефективних заходів для забезпечення виборчих прав осіб з інвалідністю, зокрема шляхом забезпечення діляниць розумними пристосуваннями (голосування, ознайомлення з інформацією, яка стосується виборів, спостереження, участь у роботі виборчих комісій тощо) та проведенням доступної інформаційної кампанії.

5. Забезпечити єдність судової практики в частині гарантування та обмеження в реалізації виборчих прав громадян (наприклад, щодо гендерної квоти чи позбавлення права обіймати певні посади і займатися певною діяльністю як санкції юридичної відповідальності).