

УДК 342.8(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.1.27>

ГАРМОНІЗАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ З ПРАВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Гудзь Л.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного і муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
ORCID: 0000-0002-2064-014X
e-mail: l.v.gudz@karazin.ua*

Гудзь Т.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного
і міжнародного права та прав людини
Харківського національного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6950-6136
e-mail: tetyana1522@ukr.net*

Гудзь Л.В., Гудзь Т.І. Гармонізація виборчого законодавства України на місцевому рівні з правом Європейського Союзу.

У статті проаналізовано основні нормативно-правові акти Європейського Союзу щодо організації та проведення місцевих виборів, а також досвід окремих держав-членів ЄС щодо їх імплементації та визначено основні напрями реформування виборчого законодавства України в процесі її євроінтеграції.

Наголошено, що для України, яка обрала курс на вступ до ЄС і вже має статус країни-кандидата, узгодження виборчого законодавства з європейськими нормами є необхідною умовою подальшої інтеграції. Доведено, що запровадження виборчих прав для громадян держав-членів ЄС на місцевому рівні стане реальним кроком у включенні України до правового та політичного простору ЄС і підтвердить її прихильність європейським демократичним стандартам.

Визначено, що основним актом, який регулює участь громадян ЄС у місцевих виборах у країнах-членах, громадянами якої вони не є, є Директива 94/80/ЄС. Розкрито, що вона встановлює порядок реалізації права голосу та балотування для громадян ЄС, які проживають у державі, громадянами якої вони не є, а також передбачає можливість запровадження державам певних винятків. Акцентовано на праві держав обмежувати доступ іноземців до керівних посад, запроваджувати мінімальний строк проживання у разі значної частки виборців-іноземців, а також відмовляти у праві балотування особам, позбавленим цього права у своїй державі походження.

Обґрунтовано, що гармонізація виборчого законодавства України з нормами ЄС є невід'ємною частиною її євроінтеграційного руху, однак у післявоєнних умовах потребуватиме ретельного врахування національних пріоритетів і безпекових викликів. Підкреслено необхідність того, що удосконалення законодавства передбачало збалансовані обмеження щодо доступу громадян ЄС до керівних посад, чітке визначення критеріїв їх постійного проживання, ефективний обмін інформацією між державами, регулювання впливу іноземних виборців у демографічно чутливих громадах та зміцнення кіберзахисту виборчих процесів. Зроблено висновок, що Україна повинна виробити таку модель імплементації європейських стандартів, яка поєднуватиме відповідність праву ЄС із гарантуванням державного суверенітету та стійкого розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: вибори, виборче законодавство, місцеві (муніципальні вибори), міжнародні виборчі стандарти, право ЄС.

Gudz L.V., Gudz T.I. Harmonisation of Ukrainian electoral legislation at the local level with European Union law.

The article analyses the main regulatory and legal acts of the European Union concerning the organisation and conduct of local elections, as well as the experience of individual EU member states in their implementation, and identifies the main directions for reforming Ukraine's electoral legislation in the process of its European integration.

It was emphasised that for Ukraine, which has chosen a course towards EU membership and already has candidate country status, harmonising its electoral legislation with European standards is a necessary condition for further integration. It has been proven that introducing voting rights for citizens of EU Member States at the local level would be a significant step towards Ukraine's integration into the EU's legal and political space, thereby confirming its commitment to European democratic standards.

It has been determined that Directive 94/80/EC is the primary act regulating the participation of EU citizens in local elections in member states where they are not citizens. It has been revealed that this establishes the procedure for exercising the right to vote and stand for election for EU citizens residing in a country where they are not citizens, and also provides for the possibility of certain exceptions being introduced by states. Emphasis is placed on the right of states to restrict foreigners' access to leadership positions, to introduce a minimum period of residence in the case of a significant proportion of foreign voters, and to deny the right to stand for election to persons who have been deprived of this right in their country of origin.

It has been argued that harmonisation of Ukraine's electoral legislation with EU standards is an integral part of its European integration process, but in the post-war context, it will require careful consideration of national priorities and security challenges. It is emphasised that the improvement of legislation should provide for balanced restrictions on EU citizens' access to leadership positions, a clear definition of the criteria for their permanent residence, effective exchange of information between states, regulation of the influence of foreign voters in demographically sensitive communities, and strengthening of cyber protection of electoral processes. It was concluded that Ukraine should develop a model for implementing European standards that combines compliance with EU law with the guarantee of state sovereignty and the sustainable development of local self-government.

Key words: elections, electoral legislation, local (municipal elections), international electoral standards, EU law.

Постановка проблеми. Гармонізація виборчого законодавства України з правом Європейського Союзу на місцевих виборах є важливим етапом євроінтеграційного курсу нашої держави. Однією з ключових засад громадянства ЄС є право громадян Європейського Союзу голосувати й бути обраними на місцевих виборах у будь-якій країні їх постійного проживання. Таке право закріплене правом ЄС та підтверджене практикою держав-членів.

Для України, яка обрала шлях вступу до ЄС і вже отримала статус держави-кандидата на членство, гармонізація виборчого законодавства з цими нормами постає обов'язковим елементом виконання майбутніх зобов'язань. Надання громадянам держав-членів ЄС виборчих прав на місцевому рівні стане практичним кроком у напрямку інтеграції України до правового та політичного простору Європейського Союзу, а також підтвердженням відданості європейським демократичним стандартам.

Мета дослідження полягає у комплексному аналізі нормативно-правових актів Європейського Союзу щодо організації та проведення місцевих виборів та обґрунтуванні необхідних напрямів реформування виборчого законодавства України в процесі її євроінтеграції.

Стан опрацювання проблематики. В Україні дослідження проблем безпосередньої демократії та народовладдя, гармонізації національного виборчого законодавства з міжнародними виборчими стандартами та правом Європейського Союзу залишаються об'єктом уваги численних вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема у галузях конституційного права, міжнародного публічного права та політології. Вагомий внесок у вивчення цих питань зробили такі дослідники, як: М. Баймуратов, О. Батанов, О. Бакумов, Ю. Барабаш, О. Бандурка, М. Козюбра, В. Кравченко, Ю. Ключковський, Д. Ковриженко, О. Марцеляк, Н. Мяловицька, В. Погорілко, С. Серьогіна, О. Совгіря, В. Серьогін, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, О. Тодика, В. Шаповал та інші.

Виклад основного матеріалу. Відновлення держави, зміни у структурі населення, поява нових громад та активне повернення громадян посилюють потребу залучення всіх, хто проживає й

працює на благо України, до реалізації місцевої політики. Забезпечення виборчих прав резидентів-європейців сприятиме підвищенню демократичної легітимності органів місцевого самоврядування, зміцненню довіри до інституцій та формуванню спільної відповідальності за відбудову територій.

Зміна української нормативної бази вимагає системного підходу. Передусім, стаття 70 Конституції України на сьогодні обмежує право голосу лише громадянами України [1], що формально унеможлиблює участь іноземців у місцевому самоврядуванні. Крім того, відповідно до частини першої статті 193 Виборчого кодексу України [2] право бути кандидатом на місцевих виборах належить лише громадянину України, який має право голосу. Тому узгодження українського законодавства з європейськими вимогами неминує передбачити внесення змін до Основного Закону із чіткими гарантіями безпеки, збереженням суверенітету та виключенням будь-якого впливу держави-агресора. Після конституційного врегулювання необхідним стане приведення норм Виборчого кодексу України та інших законів у відповідність до директив ЄС щодо умов голосування, реєстрації виборців, строків проживання, процедур і контролю.

Отже, адаптація виборчого законодавства України на місцевому рівні з правом Європейського Союзу це не лише підготовка до вступу в ЄС, а й стратегічний крок у напрямі демократичної модернізації держави. Вона посилює європейську ідентичність України, підтримує розвиток інклюзивного самоврядування та інтегрує нашу державу у спільний політичний простір Європейського Союзу. Враховуючи перспективи відновлення країни після збройної агресії, такі зміни набувають особливої актуальності й мають розглядатися як частина комплексної повоєнної трансформації виборчого законодавства України на місцевому рівні в напрямі її європейського майбутнього. З огляду на це, постає потреба окреслити правові засади участі громадян Європейського Союзу у місцевих виборах та визначити можливості їх імплементації в Україні.

Основу правової участі громадян ЄС у місцевих виборах складають наступні нормативні акти Європейського Союзу: стаття 22 Договору про функціонування Європейського Союзу (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) [3]; стаття 40 Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу (Charter of Fundamental Rights of the European Union) [4]; Директива 94/80/ЄС (Council Directive) [5].

Відповідно до статті 22 Договору про функціонування Європейського Союзу кожному громадянину Європейського Союзу, який проживає в іншій державі-члені, надається право голосу та право балотуватися на місцевих (муніципальних) виборах у державі проживання «на тих самих умовах, що для національних громадян» цієї держави. Аналогічною за змістом є стаття 40 Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу відповідно до якої задекларовано право кожного громадянина ЄС «на голосування та балотування на муніципальних виборах» в державі-члені, де він проживає, за тих же умов, що й національні виборці.

19 грудня 1994 року Рада Європейського Союзу ухвалила Директиву 94/80/ЄС, яка встановлює детальні правила, за яких громадяни ЄС, які проживають в державі-члені, громадянами якої вони не є, можуть реалізовувати право голосу та право бути кандидатом на місцевих виборах.

Згідно з цією Директивою, такі особи мають право голосу та право бути кандидатами на виборні посади до органів місцевого самоврядування на тих самих умовах, що й громадяни держави-члена проживання. Також вони повинні бути включені до виборчих списків за умови подання відповідних документів, як це передбачено для національних виборців.

Водночас зазначеною Директивою встановлено певні винятки: держава може обмежити право громадян інших держав-членів обіймати вищі місцеві посади (наприклад, міського голови та інших керівних посад органів місцевого самоврядування); якщо частка виборців-іноземців (громадян інших держав-членів) перевищує 20% у загальному виборчому корпусі, держава може встановити мінімальний строк проживання для надання права голосу або балотування для таких осіб. Директива також допускає, що держава-член на підставі окремого рішення може позбавити громадян ЄС права балотуватися на місцевих виборах у разі, якщо їм уже було відмовлено у праві висування в кандидати відповідно до законодавства їхньої держави походження – іншої держави-члена, громадянами якої вони є.

Досвід країн-членів Європейського Союзу у впровадженні норм щодо участі громадян у місцевих виборах демонструє різноманітні моделі адаптації національного законодавства до стандартів ЄС. У Бельгії громадяни інших держав-членів ЄС можуть брати участь у муніципальних виборах як виборці та як кандидати на виборні посади, але на відміну від громадян Бельгії, вони

повинні самостійно зареєструватися. Однак на керівні або вищі виборні посади місцевого самоврядування можуть балотуватися лише громадяни Бельгії [6].

У Фінляндії громадяни інших країн-членів ЄС мають право голосу і право балотуватися на муніципальних (міських, комунальних) виборах за умов, що вони зареєстровані як мешканці відповідного муніципалітету. За останніми даними, під час муніципальних виборів 2025 року серед загальної кількості виборців були також іноземці, що свідчить про реальну участь «мобільних громадян» у виборчому процесі [7].

Швеція – одна з країн, де громадяни ЄС автоматично включаються до виборчих списків для муніципальних виборів після реєстрації як резидентів. На практиці це означає, що процес голосування для них майже не відрізняється від громадян – мінімум бар'єрів для участі [6].

Люксембург історично врегулював питання великої частки іноземців серед мешканців: коли майже третина населення не були громадянами Люксембургу, країна впровадила вимогу тривалого проживання перед участю у виборах. Згодом вимога тривалого проживання (5 років) була скасована, і залишилася лише норма щодо балотування на виборну посаду – проживання в тому самому муніципалітеті протягом шести місяців [8].

Досить цікавим є приклад Латвії, де відповідно до інформації про місцеві вибори 2025 року мобільні громадяни ЄС, які бажали взяти участь у муніципальних виборах, повинні були бути зареєстровані у Державному реєстрі населення та в Реєстрі виборців не пізніше ніж за 90 днів до дня виборів. Право голосу також могло бути надано особам, які володіли нерухомістю у відповідній територіальній громаді, навіть якщо місце їх реєстрації могло бути іншим. Тобто такий механізм дав можливість врахувати не лише місце проживання виборця, а й інтереси власників нерухомості, які мали реальні соціальні та економічні зв'язки з територіальною громадою [9].

Польща імплементувала мінімальний набір положень Директиви 94/80/ЄС, передбачених для громадян ЄС. Громадяни ЄС, які не є громадянами Польщі, мають право голосувати та право бути кандидатом на муніципальних виборах – за умови, що вони постійно проживають у відповідній гміні (муніципалітеті) і включені до виборчого реєстру. Для внесення до виборчого реєстру таким особам потрібно подати заяву до місцевого муніципального офісу разом із документами, що підтверджують постійне місце проживання та посвідченням особи [10].

Водночас для громадян ЄС у Польщі існують і певні обмеження: вони не мають право бути кандидатами на посаду мера або голови муніципалітету; не мають права голосу у виборах до органів вищого рівня адміністративного поділу – як-то районні ради (powiat) чи воєводські збори (województwo) [11]. На наш погляд, саме модель Польщі може бути корисною для України, оскільки вона забезпечує гнучкість, враховує інтереси резидентів-іноземців і водночас захищає національні інтереси держави.

Порівняльні моделі надання виборчих прав на місцевому рівні у державах Європейського Союзу дають підстави для формування підходів, релевантних і для України. Після завершення російсько-української війни наша держава також матиме специфічні виклики щодо впровадження таких положень, що вимагатиме системного підходу до модернізації виборчого законодавства.

По-перше, необхідно забезпечити баланс між правами «мобільних громадян» ЄС та захистом національних інтересів України. Це питання виживання країни в умовах загрози політичного та інформаційного впливу з боку ворожих держав, а також можливого зростання кількості іноземних громадян, залучених до відбудови країни. Тому, на нашу думку, необхідно внести зміни до Конституції України та передбачити можливість реалізації активного і пасивного виборчого права на місцевих виборах для громадян ЄС. Не менш важливо закріпити у Виборчому кодексі України перелік виборних посад органів місцевого самоврядування, на які зможуть балотуватися виключно громадяни України. Також доцільно передбачити механізми додаткової перевірки кандидатів, які є громадянами ЄС, і встановити перехідні положення для територій з посиленими безпековими викликами (наприклад, прифронтових територій).

По-друге, необхідно врегулювати в національному законодавстві статус «постійного проживання» для громадян Європейського Союзу, а саме створити єдиний цифровий реєстр резидентів, який буде інтегрований з демографічним реєстром. Встановити мінімальний ценз осілості для громадян ЄС (наприклад 1 рік) та передбачити можливість локальних обмежень у місцевих громадах з критично високою часткою іноземних виборців.

По-третє, оскільки Директива ЄС передбачає можливість обмежувати «мобільних громадян» Європейського Союзу у виборчих правах у разі, якщо відповідні заборони існують в державі їх

громадянства, то необхідно створити механізм міждержавної верифікації цих обмежень через консульські установи та судові органи. Також слід удосконалити виборчий реєстр і синхронізувати його з системами ЄС (ECRIS, e-Justice). Доцільно визначити у Законі України «Про державний реєстр виборців» підстави і процедури відмови в реєстрації кандидатів – громадян ЄС.

Очевидно, що повоєнна Україна матиме значні демографічні втрати, особливо у прифронтових областях. Тому, на наш погляд, необхідно запровадити моніторинг співвідношення громадян України та громадян ЄС у громадах серед виборців, а також передбачити можливість застосувати спеціальні регіональні моделі виборів у перехідний період і до відновлення демографічного балансу.

По-четверте, система виборчих реєстрів має відповідати європейським стандартам захисту персональних даних (GDPR) і запобігати можливому маніпулюванню інформацією щодо іноземних громадян. Тому необхідно вдосконалювати нормативно-правову базу у сфері кіберзахисту виборчих процесів, впроваджувати аудит безпеки електронних реєстрів за участю експертів ЄС і забезпечити кримінальну відповідальність за спроби зовнішнього втручання у реєстри виборців.

Висновки. Гармонізація українського виборчого законодавства з правом ЄС є необхідною складовою євроінтеграційного курсу нашої держави. Водночас процес його гармонізації у повоєнних умовах вимагатиме врахування національних інтересів та безпекових ризиків. На наш погляд, ключовими напрямками подальшого удосконалення українського законодавства мають стати: запровадження виважених обмежень щодо доступу громадян ЄС до керівних посад місцевого самоврядування; правове визначення умов постійного проживання громадян ЄС та запобігання можливим зловживанням виборчими правами; налагодження міждержавного обміну інформацією про виборчі обмеження та судові рішення; забезпечення пропорційного впливу іноземних виборців у громадах з урахуванням демографічних чинників; зміцнення кібербезпеки та інформаційної стійкості виборчої інфраструктури.

У такий спосіб у процесі імплементації стандартів ЄС Україна має сформувати модель, яка не лише відповідатиме праву Європейського Союзу, а й забезпечуватиме захист державного суверенітету та сталий розвиток місцевого самоврядування у післявоєнний період.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (із змін). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.12.2025).
2. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 року № 396-IX (із змін). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 11.12.2025).
3. Treaty on the Functioning of the European Union. Article 22. European Union: сайт. URL: EUR-Lex – 12016E022 – EN – EUR-Lex (дата звернення: 11.12.2025).
4. Charter of Fundamental Rights of the European Union. Article 40. European Union: сайт. URL: Article 40 – Right to vote and to stand as a candidate at municipal elections European Union Agency for Fundamental Rights (дата звернення: 11.12.2025).
5. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. European Union: сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31994L0080> (дата звернення: 11.12.2025).
6. Municipal elections. Youreurope: сайт. URL: Municipal elections – Your Europe (дата звернення: 11.12.2025).
7. Election time: Finland's foreign residents cast their votes in county and municipal elections. this is Finland: сайт. URL: Election time: Finland's foreign residents cast their votes in county and municipal elections – thisisFINLAND (дата звернення: 11.12.2025).
8. Election conditions. Elections.public.lu: сайт. URL: Election conditions – Electoral system – Official elections website of the Grand Duchy of Luxembourg (дата звернення: 11.12.2025).
9. 2025 Latvian municipal elections. Wikipedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/2025_Latvian_municipal_elections (дата звернення: 11.12.2025).
10. Possibility for EU citizens entitled to exercise their electoral rights in the Republic of Poland to register as voters in elections to the European Parliament, municipal councils, and in the elec-

- tions of municipality mayors. Ministry of the Interior and Administration, Republic of Poland: сайт. URL: Possibility for EU citizens entitled to exercise their electoral rights in the Republic of Poland to register as voters in elections to the European Parliament, municipal councils and in the elections of municipality mayors – Ministry of the Interior and Administration – Gov.pl website (дата звернення: 11.12.2025).
11. Voting rights for foreigners – for or against? The analysis of the process of granting voting rights to third country nationals – selected examples from across the EU. Warsaw: The Institute of Sociology of the University of Warsaw, October 2014. URL: voting-rights-for-foreigners-study-report.pdf (дата звернення: 11.12.2025).