ВИБОРЧІ ПРАВА ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС: ПЕРСПЕКТИВИ РЕЦЕПЦІЇ Й ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

ОМЕЛЬЧЕНКО Наталія Леонідівна - кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України
orcid:0000-0003-3096-257X
УДК 342.7; 342.8
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.1.41

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правових засад реалізації активного та пасивного виборчого права громадян України у порівняльній площині з державами Європейського Союзу. Метою дослідження виступило з'ясування відповідності національного виборчого законодавства демократичним стандартам ЄС, визначення інституційних механізмів їх рецепції та окреслення потенціалу гармонізації з acquis ЄС у контексті євроінтеграційного курсу держави. Висвітлено ключові положення Конституції України, Хартії основоположних прав ЄС, Директиви 94/80/ЕС та юриспруденції ЄСПЛ, що формують нормативний фундамент виборчих прав. Проаналізовано практику Конституційного Суду України, Федерального конституційного суду Німеччини та Конституційної ради Франції щодо захисту принципів загальності, рівності й прозорості виборів, а також доктрину «широкого простору розсуду» ЄСПЛ у справах Tănase v. Moldova і Mugemangango v. Belgium. Розглянуто прецеденти Суду ЄС щодо порушень установчих договорів у виборчій сфері, що окреслюють наднаціональний вимір контролю.Виокремлено актуальні проблеми забезпечення виборчих прав в Україні: обмежений доступ внутрішньо переміщених осіб, відсутність конституційних гарантій публічного фінансування партій, політизованість виборчих комісій, недосконале регулювання електронного волевиявлення та неефективність контролю за витратами кандидатів. Запропоновано конституційне закріплення механізмів державного фінансування з жорсткими лімітами приватних внесків, розширення інституту конституційної скарги, запровадження інституту незалежного виборчого омбудсмана, а також субстантивну гендерну рівність і правове реагування на дезінформаційні кампанії.Окремої уваги заслуговує перспективний напрям цифровізації виборчого процесу: імплементація естонської моделі дистанційного голосування з гарантіями кібербезпеки та захисту персональних даних, інтеграція блокчейн-рішень для прозорого підрахунку голосів і застосування big data-моніторингу фінансових потоків. Очікується, що реалізація запропонованих змін, зокрема виборчого законодавства підвищить легітимність публічної влади, забезпечить реальну рівність можливостей кандидатів і наблизить Україну до критеріїв членства в ЄС, одночасно формуючи наукову базу для подальших міждисциплінарних досліджень виборчих систем.

Ключові слова: вибори, права людини і громадянина, політичні права, виборчі права, стандарти, правові стандарти, міжнародні правові стандарти, міжнародні виборчі стандарти, види міжнародних виборчих стандартів, імплементація, рецепція, трансформація, відсилання

Актуальність теми дослідження

В реаліях сьогодення, зумовлених воєнною агресією російської федерації проти України, коли питання демократичної легітимності публічної влади, мобілізації громадянського суспільства і зміцнення ін-

ституційної стійкості держави набули екзистенційного значення, виборчі права громадян виступають не лише юридичним інститутом, а й критичним елементом національної безпеки та символом незворотності європейського курсу. Дефіцит ефективних інструментів захисту активного й пасивного виборчого права внутрішньо переміщених осіб, військовослужбовців та інших уразливих груп, а також потреба у відновленні довіри до виборчих процедур через запровадження новітніх технологій (електронне голосування, цифровий реєстр виборців) актуалізують нагальність системного теоретико-правового аналізу і порівняльного дослідження вітчизняного досвіду й практик держав-членів ЄС.Не менш значущою є проблематика конституційного балансування між свободою вираження поглядів, інформаційною безпекою та виборчими правами громадян у цифрову епоху, коли когнітивні атаки й дезінформаційні кампанії безпосередньо впливають на формування електорального волевиявлення та можуть знецінити демократичні процедури. Україна, перебуваючи у фазі очікування перших післявоєнних виборів, в тому числі, реформування виборчого законодавства, має унікальну можливість рецепції найкращих європейських конституційних стандартів — від субстантивної гендерної рівності в представницьких органах до фінансової прозорості партій і кібергігієни виборів, що в перспективі, сприятиме підвищенню якості демократичного процесу, зміцненню легітимності публічної влади та наближенню до критеріїв членства в ЄС. Саме комплексний, міждисциплінарний підхід до аналізу виборчих прав, поєднаний із врахуванням безпекових, соціокультурних і технологічних викликів, обумовлює наукову та практичну значущість запропонованого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз досліджень і публікацій засвідчує зростаючий інтерес наукової спільноти до порівняльного вивчення виборчого законодавства України та держав Європейського Союзу. Значна увага науковців (В. Шаповал, О. Марцеляк, Н. Камінська, О.Константний, О. Москаленко, О. Панкевич, F. Bouhon, І. Жаровська, В. Ковальчук, О. Діденко та ін.) приділяється питанням узгодження національного законодавства з європейськими стандартами, практиці ЄСПЛ, проблематиці захисту виборчих прав та впровадженню електронного голосування. Однак, комплексні дослідження з конституційно-правовим акцентом залишаються поодинокими.

Метою дослідження є з'ясування конституційно-правових засад реалізації виборчих прав громадян в Україні та у ЄС, з метою виявлення перспектив їх рецепції та імплементації у національне виборче законодавство.

Основний зміст дослідження

Виборчі права, як фундаментальний чинник легітимації публічної влади, посідають центральне місце у сучасній конституційно-правовій доктрині, оскільки саме через механізм періодичного народного волевиявлення формується та відтворюється демократичний характер державної організації; відтак дослідження конституційних засад реалізації активного та пасивного виборчого права в Україні у порівнянні з державами-членами Європейського Союзу набуває не лише академічного, а й практичного значення, позаяк визначає параметри майбутньої рецепції та імплементації європейських виборчих стандартів у національний правопорядок. Конституція України, фіксуючи у статтях 38, 69–71 право обирати і бути обраним, а також принципи загальності, рівності, прямоти й таємності голосування, формує основу правового статусу громадянина-виборця [1]. Проте, саме ефективність реалізації цих конституційних приписів у виборчому процесі, вказує на зрілість демократичної системи та її спроможність гарантувати справедливе представництво. При цьому, практична реалізація виборчих прав часто стикається з конституційними викликами, серед яких нерівний доступ окремих категорій громадян до виборчих дільниць, політична залежність органів адміністрування виборів і недостатня дієвість механізмів судового захисту, що вимагає по-

рівняльного аналізу з європейською моделлю, де конституційні механізми контролю та захисту виборчих прав, підкріплені практикою Суду Європейського Союзу й Європейського суду з прав людини, демонструють вищий рівень інституційної стійкості.

Так, у державах ЄС виборчі права мають подвійний конституційний вимір, вони закріплені у національних конституціях Grundgesetz ФРН — ст. 38 [2]; Конституції Франції — ст. 1 у системному зв'язку з преамбулою 1958 р. [3]; Конституції Італійської Республіки — ст. 48 [4], та знаходять відображення у праві Союзу, де Хартія основоположних прав ЄС у статтях 39-40 доповнює національні каталоги виборчих прав, надаючи громадянам додаткові гарантії участі в європейських та місцевих виборах у будь-якій державі перебування; таким чином формується багаторівнева система конституційних гарантій, що забезпечує послідовність виборчих процесів, мінімізує дискримінаційні бар'єри та закріплює верховенство права як провідний принцип виборчої демократії. Водночас українська модель виборчого права, попри значний прогрес кодифікації (Виборчий кодекс 2019 р.), і досі зберігає низку обмежень, в тому числі й щодо відповідності конституційному принципу пропорційності. Зокрема, йдеться про складний порядок зміни виборчої адреси для внутрішньо переміщених осіб, надмірні депозити для кандидатів у деяких видах виборів та обмеження пасивного виборчого права осіб із непогашеною судимістю, що в контексті практики ЄСПЛ (справа «Hirst v. the United Kingdom (№ 2)» та ін.) може кваліфікуватися як непропорційне втручання у політичні права, а відтак потребує конституційного переосмислення. Конституційний Суд України у сфері захисту виборчих прав громадян виконує важливу роль щодо з'ясування меж нормативної дискреції законодавця у сфері виборчого права, оскільки його рішення формують обов'язковий прецедент для подальшого нормотворчого процесу. Крім того, ефективність конституційного контролю значною мірою зумовлена дієвістю такого інструменту, як інститут конституційної скарги, що відкриває громадянам шлях до безпосереднього захисту порушених виборчих прав. До прикладу, у практиці держав ЄС подібний механізм давно засвідчив свою дієвість. Так, Федеральний конституційний суд Німеччини через Verfassungsbeschwerde неодноразово визнавав неконституційними положення виборчого законодавства (відомі рішення 2008 та 2012 рр. щодо ефекту негативної ваги голосу), тоді як Конституційна рада Франції щорічно розглядає сотні звернень за процедурою Question prioritaire de constitutionnalité, гарантуючи оперативне видалення норм, що суперечать принципу рівності виборчого права [5]. Запозичення подібних процедур в Україні потребує не лише законодавчих змін, а й суттєвого інституційного підсилення КСУ, а саме: встановлення чітких строків розгляду виборчих спорів, обов'язкової імплементації рішень органами адміністрування виборів та запровадження спеціалізованої електронної платформи подання скарг, що узгоджується з європейськими цифровими ініціативами щодо e-Justice. Особливістю європейського конституціоналізму є взаємодія національного та наднаціонального рівнів контролю: виборчі спори можуть бути предметом розгляду не тільки конституційних судів, а й Суду Європейського Союзу, коли йдеться про порушення установчих договорів, та ЄСПЛ, коли порушена стаття 3 Протоколу № 1 до Конвенції. Європейський суд з прав людини, оперуючи доктриною «широкого простору розсуду», водночас наголошує, що будь-яке обмеження виборчих прав має перевірятися на пропорційність, достатність та недискримінаційність. Так,зокрема, у справі «Tănase v. Moldova» (2010 р.). Суд підкреслив, що позбавлення пасивного виборчого права з мотивів множинного громадянства є непропорційним, а у справі «Mugemangango v. Belgium» (2020 р.) визнав відсутність ефективного засобу правового захисту щодо оскарження результатів виборів [6]. Дані позиції набувають методологічного значення для українського законодавця, оскільки нагадують про потребу забезпечення ефективної процесуальної моделі оскарження порушень, яка поєднала б швидкість виборчого календаря з повнотою судового розгляду; перспективним виглядає впровадження спеціалізованих вибор-

чих палат при апеляційних судах, подібно до моделей Італії чи Австрії, де такі палати забезпечують експертний рівень перегляду скарг без затягування кампанії. Проблематика матеріального змісту виборчих прав також тісно пов'язана з конституційним принципом недискримінації: у країнах ЄС, керуючись Директивою 94/80/ЕС [7], громадяни Союзу, що проживають у іншій державі-члені, беруть участь у муніципальних виборах, тоді як в Україні іноземці та особи без громадянства позбавлені подібної можливості, що опосередковано зменшує інклюзивність місцевого самоврядування. Водночас, сама Україна стикається з необхідністю забезпечити виборчі права внутрішніх та зовнішніх переміщених осіб, чиє число зросло внаслідок російської агресії. Запозичення європейських підходів до мобільності виборця, включно з механізмом «голосу у місці фактичного проживання» та використанням електронної реєстрації, могло б зняти бар'єри для реалізації активного виборчого права, не порушуючи конституційного принципу рівності, оскільки зміна виборчої адреси базувалася б на декларативному принципі та цифровій верифікації, подібно до естонської моделі e-Elections.

Додатковий конституційно-правовий вимір набуває впровадження електронного голосування, що пов'язує технологічні інновації з гарантіями таємності волевиявлення; досвід Естонії, де право на дистанційне інтернет-голосування закріплено в § 60 Конституції шляхом тлумачення Верховним судом, засвідчив можливість поєднання електронних інструментів із класичними прерогативами виборчого права, якщо держава створює належні криптографічні та процесуальні запобіжники. Для України, у якій Конституція не містить технологічних обмежень способів голосування, розвиток законодавчої бази електронних виборів має супроводжуватися зміцненням кібербезпеки та конституційним контролем, аби унеможливити ситуації, коли технічний збій ставить під сумнів відповідність виборів статтям 69–71 Основного Закону. В даному аспекті може бути корисним укладення міжнародних угод про співпрацю у сфері виборчого кіберзахисту з Європейським агентством з мережевої та інформаційної безпеки (ENISA) та використання стандартів ETSI EN 319 401 [8] щодо електронних підписів як конституційної гарантії автентичності голосу.

Не менш значущим є питання фінансування виборчих кампаній, що безпосередньо пов'язане з принципом рівності можливостей кандидатів. У конституціях низки країн ЄС закріплені прямі вказівки на обов'язок держави забезпечувати прозоре фінансування політичних партій, тоді як у Конституції України відповідні норми відсутні і врегульовані лише законом про політичні партії. Внаслідок цього контроль за витратами кандидатів, особливо у мажоритарних округах, залишається недостатньо ефективним, що створює нерівні умови участі. Перспективною є ідея конституційного визнання публічного фінансування партій та виборчих фондів із паралельним закріпленням обмежень приватних пожертв за аналогією з фінською чи французькою моделями, де перевищення лімітів тягне втрату депутатського мандата. Конституційна фіксація таких гарантій підвищила б стабільність регулювання та унеможливила маніпулятивні зміни перед черговими виборами.

Синергія європейських та національних стандартів виборчих прав повинна підкріплюватися інституційно. Саме завдяки такій практиці було створено на базі громадського об'єднання ОПОРА мережі громадських омбудсманів з захисту виборчих прав. 31 липня 2018 р. було підписано Меморандум про співпрацю між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Всеукраїнською громадською організацією «Громадська мережа «ОПОРА»», з метою консолідації зусиль, спрямованих на захист виборчих прав та свобод. У цьому документі зазначені основні напрями співробітництва, серед яких - здійснення моніторингу стану дотримання виборчих прав в місцях несвободи та аналізу діяльності поліції, прокуратури, судів щодо розслідуванні злочинів проти виборчих прав; налагодження взаємодії між регіональними громадськими омбудсманами та працівниками Секретаріату Уповноваженого щодо вирішення проблем із дотриманням виборчих прав громадян, які зазнають пря-

мої або непрямої дискримінації під час виборів; напрацювання рекомендацій щодо вдосконалення виборчого законодавства; участь у підготовці щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого в частині забезпечення виборчих прав; просвітницька діяльність серед громадян тощо[9].

Додаткового осмислення потребує й проблематика балансування між виборчими правами та інформаційною безпекою в епоху глобальної цифровізації, коли виборчі процеси дедалі частіше відбуваються в середовищі, насиченому когнітивними загрозами, технологіями мікротаргетингу та транснаціональними кампаніями дезінформації. У країнах ЄС, зокрема у Фінляндії та Нідерландах, конституційні органи нагляду—комісії з виборчої безпеки—вже отримали мандат на проведення ex-ante аудиту цифрових інструментів політичної реклами і застосування превентивних обмежень щодо іноземного фінансування онлайн-кампаній, що розглядається як складова гарантій чесного і вільного волевиявлення. Українське законодавство поки що лише точково регулює подібні аспекти (ст. 57-1 Виборчого кодексу про заборону розміщення анонімної політичної реклами), тоді як Конституція не містить прямих орієнтирів щодо захисту виборця від маніпулятивного впливу в інформаційному просторі. З огляду на агресивне використання дезінформаційних операцій проти України, варто розглянути можливість внесення до Основного Закону припису про «цифрову цілісність виборчого процесу», що визнавав би інформаційну безпеку елементом конституційних гарантій виборчих прав, водночас зобов'язавши законодавця розробити прозорі критерії і процедури швидкої протидії інформаційним атакам у період виборів [10]. Таким чином буде сформовано конституційний каркас, який дозволить інтегрувати найкращі європейські практики кібергігієни виборів та забезпечити належний баланс між свободою вираження поглядів, правом на отримання інформації та правом кожного громадянина на формування виборчого волевиявлення без зовнішнього примусу чи маніпуляції.

Отже, порівняльний конституційно-правовий аналіз засвідчує, що рецепція виборчих стандартів ЄС в Україні полягає не у простому копіюванні правових норм, а у складному процесі інтеграції, який вимагає узгодження нормативних новацій із системою вітчизняного конституціоналізму, зміцнення ролі Омбудсмана – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо забезпечення виборчих прав, вдосконалення механізмів судового та адміністративного захисту, а також технологічного переосмислення процесів голосування; лише комплексна імплементація, що охоплює інституційну, процедурну та матеріально-правову площини, здатна підняти індекс демократичності виборчих процесів до рівня, сумірного з провідними європейськими демократіями. Перспектива членства України в ЄС робить таку трансформацію не факультативною, а імперативною, адже виборчі права, закріплені у Конституції України, становлять мірило реальної, а не декларованої, політичної свободи та є передумовою легітимності всієї системи публічної влади, що у свою чергу визначає успішність подальших інтеграційних і реформаторських зусиль держави.

Висновки та перспективи подальших досліджень

Конституційна модернізація виборчих прав в Україні має спиратися на інтегративну модель, у якій національні норми й інститути поєднуються з європейськими принципами пропорційності, недискримінації та прозорості фінансування політичної діяльності. Імплементація механізму конституційної скарги, розширення повноважень Конституційного Суду щодо превентивного контролю виборчого законодавства, а також конституційне закріплення публічного фінансування партій і виборчих фондів, постають як ключові умови для забезпечення реальної рівності можливостей кандидатів і відновлення довіри виборців до демократичних процедур. Підкріплення цих трансформацій розвитком кібергігієни виборів, гендерно-чутливих гарантій представництва та інклюзивних механізмів участі внутрішньо переміщених осіб дозволить зміцнити легітимність української системи народовладдя, підвищити її стійкість до зо-

внішніх інформаційних загроз і водночас наблизити конституційно-правові стандарти держави до вимог європейської спільноти. Перспективи подальших досліджень полягають у поглибленому вивченні алгоритмів цифрового голосування й блокчейн-технологій у виборчому процесі, оцінці ефективності існуючих обмежень приватного фінансування на тлі змін політичної реклами в соціальних мережах, а також у формуванні емпіричних індикаторів для вимірювання ступеня інклюзивності та гендерної збалансованості виборчих кампаній; додаткової уваги потребує компаративний аналіз практики Суду ЄС щодо порушень установчих договорів у виборчій сфері та її потенційного впливу на українське законодавство після набуття повноправного членства. Водночас актуальним лишається питання кореляції між рівнем фінансової прозорості партій, якістю парламентських дебатів та політичним плюралізмом, що відкриває простір для міждисциплінарних досліджень, заснованих на поєднанні конституційної доктрини, політичної економії та аналізу великих даних про фінансування виборчих кампаній у державах-членах ЄС і Україні.

Література

1. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. *Bundesministerium der Justiz und Bundesamt für Justiz*. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/

3. Конституція Французької Республіки. В.М. Шаповал К.: Москаленко О.М., *Центр політико-правових реформ*. 2018. 56 с. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1525439702fr_const_new_a5-_web.pdf

4. Конституція Італійської Республіки. В.М. Шаповал К.: Москаленко О.М., *Центр політико-правових реформ*, 2018. 62 с. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1541579165const_italy.pdf

5. Панкевич О. З. Державне право зарубіжних держав: підручник. *Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ*, 2018. 260 с. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/2751/1/%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%20%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87.pdf

6. Bouhon, F. (2022). The variable intensity of review in the electoral case law of the European Court of Human Rights. *Open Repository and Bibliography, University of Liège*. URL: https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/297294/1/BOUHON%20-%20WCCL%20workshop%2014%20-%20The%20variable%20intensity%20of%20review%20in%20the%20electoral%20case%20law%20of%20the%20ECtHR.pdf

7. 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. (1994). URL: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex%3A31994L0080

8. ETSI EN 319 401 V3.1.1 (2024): Electronic Signatures and Trust Infrastructures (ESI); General Policy Requirements for Trust Service Providers. (2024). *European Telecommunications Standards Institute*. ETSI. https://www.etsi.org/standards-search

9. Меморандум про співпрацю між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Всеукраїнською громадською організацією «Громадянська мережа «ОПОРА» від 31 липня 2018 р. URL: https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/1_%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%20%D0%9E%D0%9F%D0%9E%D0%A0%D0%90.pdf

10. Zharovska, I., & Kovalchuk, V. (2020). Digital technologies in the electoral process: theoretical aspects of compliance with democratic standards. *ScienceRise: Juridical Science*, (4(14), 4–10. https://doi.org/10.15587/2523-4153.2020.218559

VOTING RIGHTS OF CITIZENS IN UKRAINE AND EU COUNTRIES: PROSPECTS FOR RECEPTION AND IMPLEMENTATION

The article is devoted to the study of the constitutional and legal framework for the implementation of active and passive suffrage of Ukrainian citizens in a comparative perspective with the EU countries. The aim is to determine whether the national electoral legislation complies with the EU democratic standards, to identify the institutional mechanisms of their reception and to outline the potential for harmonization with the EU acquis in the context of the European integration course of the State.

The article highlights the key provisions of the Constitution of Ukraine, the EU Charter of Fundamental Rights, Directive 94/80/EC and the ECtHR case law that form the regulatory framework for electoral rights. The author analyses the practice of the Constitutional Court of Ukraine, the Federal Constitutional Court of Germany and the French Constitutional Council in protecting the principles of universality, equality and transparency of elections, as well as the doctrine of 'wide margin of appreciation' of the ECtHR in Tănase v. Moldova and Mugemangango v. Belgium. The author examines the precedents of the EU Court of Justice on violations of the constituent treaties in the electoral sphere, which outline the supranational dimension of control.

The author highlights the current problems of the material content of electoral rights in Ukraine: limited access of internally displaced persons, lack of constitutional guarantees of public financing of parties, politicization of election commissions, imperfect regulation of electronic voting and lack of control over candidates' expenses. The author proposes constitutional consolidation of public funding mechanisms with strict limits on private contributions, expansion of the institution of constitutional complaints, the institution of an independent electoral ombudsman, as well as substantive gender equality and legal response to disinformation campaigns.

The promising direction of digitalization of the electoral process deserves special attention: the implementation of the Estonian model of remote voting with guarantees of cybersecurity and personal data protection, the integration of blockchain solutions for transparent vote counting and the use of big data monitoring of financial flows. It is expected that the implementation of the proposed reforms will increase the legitimacy of public authorities, ensure real equality of opportunities for candidates and bring Ukraine closer to EU membership criteria, while forming a scientific basis for further interdisciplinary research on electoral systems.

Keywords: *elections, human and civil rights, political rights, voting rights, standards, legal standards, international legal standards, international electoral standards, types of international electoral standards, implementation, reception, transformation, reference*