

УДК: 342.8+342.553](477):341.1+061.1ЄС  
DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2195/2025/1.129-11>

Сергій СИЧ, асп.  
ORCID ID: 0009-0004-9222-274X  
e-mail: [sychserhii@knu.ua](mailto:sychserhii@knu.ua)

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

## МАЙБУТНІЙ ВПЛИВ ДИРЕКТИВИ 94/80/ЄС НА ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ

**Вступ.** У зв'язку з отриманням Україною статусу країни-кандидатки на вступ до Європейського Союзу потрібно гармонізувати свою конституційну, правову й нормативну базу та практику з нормами Європейського Союзу щодо права голосу й балотування на місцевих виборах для громадян Європейського Союзу, які проживають в Україні. Дослідження положень директиви 94/80/ЄС дасть можливість прогнозувати зміни у Виборчий кодекс України для гармонізації законодавства.

**Методи.** Дослідження ґрунтується на застосуванні формально-логічного методу для виявлення переваг і недоліків правового регулювання проведення місцевих виборів у Європейському Союзі та порівняльно-правового методу для дослідження норм чинного вітчизняного законодавства й законодавства держави-члена Європейського Союзу, що регулює проведення місцевих виборів.

**Результати.** Установлено, що Директива 94/80/ЄС (Council Directive 94/80/EC, 1994) є основним нормативно-правовим актом Європейського Союзу, який надає кожному громадянину Європейського Союзу право голосувати й балотуватися на місцевих виборах. Проаналізовано статті Директиви 94/80/ЄС, їх позитивний і негативний вплив на вітчизняне законодавство країн-членів Європейського Союзу, а також можливі зміни до неї, які можуть відбутися до вступу України до Європейського Союзу. Наведено приклад і проаналізовано виборче законодавство Болгарії як країни-члена Європейського Союзу, яке гармонізоване з положеннями Директиви 94/80/ЄС. Також запропоновано зміни, які мають бути внесені до Виборчого кодексу України для гармонізації вітчизняного виборчого законодавства з положеннями Директиви 94/80/ЄС.

**Висновки.** Визначено, що виборче законодавство України наразі негармонізоване з положеннями Директиви 94/80/ЄС і виділено окремі положення Директиви 94/80/ЄС, які можуть стати найбільш проблемними для імплементації у вітчизняне законодавство.

**Ключові слова:** євроінтеграція, законодавство Європейського Союзу, виборче право, місцеві вибори.

### Вступ

**Передумови.** У першому півріччі 2022 року Україна отримала статус країни-кандидатки на вступ до Європейського Союзу (ЄС). 28 лютого 2022 року Україна подала заявку на членство в ЄС, а 17 червня Європейська Комісія оприлюднила свій висновок щодо заявки України. Отже, 23 червня 2022 року Європейська Рада надала Україні статус кандидатки на вступ до Європейського Союзу. У межах вступу до ЄС Україна продовжує активну роботу над трьома дорожніми картами у сферах верховенства права, реформи державного управління та функціонування демократичних інституцій (Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, 2025). Це стратегічні документи, які визначають ключові реформи та трансформації за відповідними сферами й розроблення яких передбачене переговорною рамкою України з Європейським Союзом. Розроблення таких документів є звичною практикою на шляху до вступу в ЄС, такі самі документи готували й інші країни-кандидатки. Під час переговорного процесу ЄС оцінюватиме готовність України до вступу, зокрема за нормативними, інституційними й адміністративними критеріями.

**Актуальність** статті зумовлена тим, що Україні потрібно гармонізувати свою конституційну, правову й нормативну базу та практику з нормами Європейського Союзу щодо права голосу й балотування до Європейського Парламенту та місцевих виборів для громадян Європейського Союзу, які проживають в Україні.

**Метою** статті є дослідження положень основного нормативно-правового акту Європейського Союзу, що регулює проведення місцевих виборів у державах-членах ЄС, і прогнозування можливих змін до Виборчого кодексу України під час гармонізації законодавства.

### Методи

Для реалізації визначеної мети були використані загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, серед яких формально-логічний і порівняльно-правовий.

Формально-логічний метод використовується для виявлення переваг і недоліків правового регулювання проведення місцевих виборів у Європейському Союзі згідно з положеннями Директиви 94/80/ЄС.

За допомогою порівняльно-правового методу здійснено дослідження норм чинного вітчизняного законодавства та законодавства держави-члена Європейського Союзу, що регулює проведення місцевих виборів.

### Результати

Існують два основоположних нормативно-правових акти Європейського Союзу щодо виборчого процесу: акт ЄС "Про вибори депутатів Європейського Парламенту шляхом загального прямого голосування" (European Council, 1976), що стосується проведення виборів до Європейського Парламенту, і Директива 94/80/ЄС, яка визначає детальні умови для реалізації громадянами Європейського Союзу права голосу та права бути кандидатом на місцевих виборах, якщо вони проживають у державі-члені, громадянами якої вони не є. У межах цієї статті проаналізуємо положення та вплив на національне законодавство другого такого нормативно-правового акту Європейського Союзу.

Муніципальне або місцеве самоврядування – це рівень управління, найближчий до європейських громадян, і невід'ємна частина європейського політичного життя, яка безпосередньо впливає на людей. Демократична участь у муніципальних виборах відображає ширшу участь у житті місцевої громади. Вона також пов'язана із кращою інтеграцією в суспільство, почуттям приналежності та ширшим демократичним залученням. Однак громадяни ЄС, які скористалися своїм правом

© Сич Сергій, 2025

вільно пересуватися і проживати на території держав-членів (*мобільні громадяни ЄС*), ризикують втратити зв'язок із місцевою політичною культурою, коли переїжджають.

Громадянство ЄС надає кожному громадянину ЄС право голосувати й балотуватися на місцевих виборах і виборах до Європейського Парламенту незалежно від того, чи є він громадянином країни ЄС, у якій проживає, і на тих самих умовах, що й громадяни такої країни. Це право закріплено в статті 22(1) Договору про функціонування Європейського Союзу (Верховна Рада України, 2010). Громадяни ЄС, що проживають у державі-члені ЄС, громадянами якої вони не є, мають право голосувати на виборах до Європейського Парламенту й місцевих виборах у країні свого проживання на тих самих умовах, що й громадяни цієї країни. Однак між державами-членами все ще існують відмінності щодо концепції проживання. Деякі країни вимагають, щоби домівка або місце проживання виборців були розташовані на території, де проводяться вибори (напр. Естонія, Франція, Німеччина, Польща, Румунія, Словенія), або щоби вони зазвичай проживали там, тобто були постійними резидентами (Кіпр, Данія, Греція, Ірландія, Люксембург, Словаччина та Швеція), або щоби були внесені до реєстру населення (Бельгія та Чехія). Щоб мати право голосувати, у деяких країнах (Люксембург і Кіпр) громадяни ЄС також повинні відповідати вимозі щодо мінімального періоду проживання в країні. В усіх державах-членах громадяни інших країн ЄС повинні бути внесені до реєстру виборців (або автоматично, або в результаті подання заявки) до дня виборів, щоб мати право взяти участь у голосуванні.

Після вступу України до ЄС громадяни інших країн ЄС, які офіційно проживають в Україні, матимуть ті самі права, що й громадяни України, щодо участі у виборах до Європейського Парламенту й українських місцевих виборах. Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні в публікації, присвяченій зобов'язанням України у сфері гармонізації із законодавством ЄС про вибори, зазначає про можливе запровадження процедури реєстрації громадян ЄС для голосування в Україні: для цього громадянам ЄС, які не є громадянами України, потрібно буде зареєструвати своє право на тимчасове чи постійне проживання в Україні в Державній міграційній службі, яка підпорядковується Міністерству внутрішніх справ України, і з цього моменту громадянин ЄС має вважатися членом місцевої громади за місцем фактичного проживання в Україні (Воллі, 2023).

Також у публікації акцентується увага на тому, що громадяни ЄС матимуть право подати заяву про (постійну) зміну виборчої адреси та скористатися процедурою тимчасової зміни місця голосування так само, як українці на обох видах виборів – місцевих і до Європейського Парламенту. Звісно, можливі також інші шляхи, якими законодавець може піти, коли визначатиметься механізм, за яким визнаватиметься, що той чи інший громадянин Європейського Союзу проживає в Україні. Проте варіант, запропонований фахівцями Міжнародної фундації виборчих систем, на нашу думку, цілком відповідатиме чинному законодавству Європейського Союзу й не привнесе значних змін у міграційне законодавство України, адже Державна міграційна служба України вже наділена схожими повноваженнями відповідно до Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" (Верховна Рада України, 2011) і Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на

тимчасове проживання і технічного опису їх бланків" (Кабінет Міністрів України, 2012; Воллі, 2023).

Основним нормативно-правовим актом Європейського Союзу, який надає кожному громадянину ЄС право голосувати й балотуватися на місцевих виборах, є Директива 94/80/ЄС (далі Директива).

Перш за все, варто згадати про два суттєвих обмеження виборчих прав громадян Європейського Союзу, передбачених Директивою. По-перше, держава-член може вирішити, що лише її громадяни мають право балотуватися на посаду голови виконавчого органу місцевого самоврядування. По-друге, якщо понад 20 % населення, яке має право голосу на місцевих виборах, не є громадянами країни-члена, то така держава-член може вимагати додаткового періоду проживання для участі в місцевих виборах.

Стаття 3 Директиви визначає, що будь-яка особа, яка є громадянином Європейського Союзу та не є громадянином держави-члена проживання, але відповідає тим самим умовам щодо права голосу та права бути кандидатом, які ця держава встановлює законом для своїх громадян, має право голосувати й висувати свою кандидатуру на муніципальних виборах у державі-члені проживання.

Варто зазначити, що деякі держави-члени в минулому неправильно трактували статтю 3 Директиви й вимагали від мобільних громадян ЄС мати постійне місце проживання протягом 5 років, щоб голосувати або балотуватися на муніципальних виборах. З того часу всі держави-члени внесли зміни до свого національного законодавства і скасували будь-які подібні вимоги.

Стаття 4 Директиви встановлює, що якщо громадяни держави-члена повинні проживати на території цієї держави протягом певного мінімального періоду, щоб голосувати й балотуватися на виборах, то вони вважаються такими, що виконали цю умову, якщо проживали протягом еквівалентного періоду в інших державах-членах.

Положення цієї статті узгоджується з положеннями частини 2 Договору про функціонування Європейського Союзу, у якій визначається, що кожен, хто має громадянство однієї з держав-членів, є громадянином ЄС. Серед прав таких громадян, зокрема, є вільне пересування та проживання в межах території держав-членів. На нашу думку, це позитивна практика, яка сприяє інтернаціоналізації суспільства, не позбавляючи при цьому громадян країн-членів ЄС їхніх виборчих прав.

Стаття 5 Директиви дозволяє державам-членам позбавляти громадян права балотуватися на муніципальних виборах, якщо за індивідуальним рішенням вони були позбавлені права балотуватися відповідно до законодавства своєї держави-члена Європейського Союзу. Ця стаття також дозволяє державам-членам обмежити певні посади в місцевій адміністрації для своїх громадян, а саме голови, заступника або члена керівної колегії виконавчого органу місцевого самоврядування. Це застосовується незалежно від того, чи громадянин держави-члена обирається на посаду на весь термін, чи для тимчасового або проміжного виконання функцій.

Хоча це цілком законно, такі обмеження все ще можна вважати викликом для участі мобільних громадян ЄС у виборах і обмежує їхню роль лише в законодавчій політиці, на думку Дерекка Хатчесона та Аліни Остлінг (Hutcheson, & Ostling, 2021). Із цією думкою можна не погодитись, адже мери муніципалітетів усе ж таки для ефективної роботи мають повною мірою володіти мовою країни, розумітися на звичаях і традиціях того чи іншого

муніципалітету, що не завжди можуть громадяни інших країн-членів ЄС, навіть які прожили певну кількість років у муніципалітеті. Тому таке обмеження Директиви видається раціональним із погляду інтересів саме громад, а не окремих громадян.

Відповідно до статті 6 Директиви на осіб, які балотуються як кандидати, поширюються ті самі умови щодо несумісності, які застосовуються до громадян держави-члена, де вони проживають. Також варто зазначити, що держави-члени можуть окремо передбачити, що обіймання виборної муніципальної посади в державі-члені проживання також несумісне з обійманням посад в інших державах-членах, які є еквівалентними посадам, що зумовлюють несумісність у державі-члені проживання.

Стосовно пасивного виборчого права громадян Європейського Союзу, деякі країни можуть слугувати прикладом для наслідування. Наприклад, відповідно до звіту політичної участі громадян Європейського Союзу у Бельгії авторства Данієли Вінтіли та інших, з огляду на зростання електорального потенціалу іноземців у Бельгії, кілька бельгійських політичних партій вирішили включити до своїх статутів окремі згадки про негромадян-резидентів, і включення іноземців до партійних списків на місцевих виборах є однією з прямих стратегій, за допомогою якої партії намагаються привернути увагу цієї специфічної ніші електорату. Особливо на місцевих виборах 2018 року багато з таких кандидатів-негромадян були активними щодо мобілізації участі у виборах груп свого походження (Vintila, Lafleur, & Nikolic, 2021).

Стаття 7 передбачає, що громадяни ЄС можуть реалізувати своє право голосу на муніципальних виборах у державі-члені за місцем проживання, якщо вони про це просять. Більшість держав-членів уже запровадили сприятливу систему автоматичної реєстрації у виборчих списках таких громадян ЄС.

Саракуца Марія зазначає, що "сам факт закріплення за європейськими громадянами подібної правомочності зміцнює як їх офіційний статус, так і сам інститут громадянства Європейського Союзу". Можна погодитись із висновком науковиці, що надання громадянам Європейського Союзу політичних прав, навіть з існуючими обмеженнями, сприяє прозорості механізмів влади Євросоюзу, а також підвищенню політичної активності громадян Європейського Союзу з метою ліквідації "дефіциту демократії" (Саракуца, 2014, с. 47).

Відповідно до статті 8 Директиви держави-члени повинні виконувати певні обов'язки, щоб полегшити мобільним громадянам ЄС реєстрацію у виборчих списках. Зокрема, держави-члени повинні вжити необхідних заходів для того, щоб виборці могли бути внесені до списку виборців задовго до дня голосування. Крім того, громадяни ЄС, які бажають бути включеними до списку виборців, повинні надати ті самі документи, що й громадяни країни, у якій проходять місцеві вибори. Однак держави-члени можуть вимагати від таких громадян ЄС пред'явити документ, що посвідчує особу, а також офіційну декларацію із зазначенням його/її громадянства та адреси в державі-члені, де він/вона проживає.

Відповідно до висновків звіту, присвяченого огляду перешкод для політичної участі за авторства Дерєка Хатчесона та Аліни Остлінг, участь мобільних громадян ЄС у муніципальних виборах не розглядається як пріоритет у більшості країн. Причин для цього може бути декілька. Наприклад, бюрократичні перепони ускладнюють участь мобільних виборців ЄС у виборах у багатьох країнах ЄС. Необхідність окремої реєстра-

ції, часто зі складними процедурами й додатковими кроками, нерозуміння політичної системи й мови країни, а також відсутність ідентифікації з політичними партіями – усе це стримує участь у виборах (Hutcheson, & Ostling, 2021).

Важко не підтримати позицію дослідників, коли і Європейська Комісія висуває пропозицію внести зміни до Директиви, яка була розроблена з метою розв'язання деяких проблем, що виникли за роки, які минули з моменту набуття чинності Директиви, зокрема того факту, що, незважаючи на вжиті заходи, мобільні громадяни ЄС усе ще стикаються з труднощами у здійсненні своїх виборчих прав на муніципальних виборах (European Commission, 2018). Зокрема, змінами пропонується спростити процес реєстрації для участі в голосуванні та балотуванні на муніципальних виборах. Наприклад, пропозиція запроваджує стандартизовані зразки офіційних декларацій, які мають подавати мобільні громадяни ЄС для реєстрації як виборці та кандидати на муніципальних виборах; вона передбачає, що мобільні громадяни ЄС отримуватимуть повідомлення про виключення їх зі списку виборців, якщо держави-члени ЄС нададуть таке повідомлення своїм громадянам, а також у разі виявлення помилок у списках виборців або кандидатів передбачаються такі самі засоби правового захисту, як і для національних громадян. Також змінами пропонується мобільним громадянам ЄС такий самий доступ до дострокового голосування, голосування поштою, електронного голосування та голосування через інтернет, як і громадянам держави-члена, у якій вони проживають. Підтримуємо такий напрям реформування, зокрема статті 8 Директиви, і вважаємо, що немає причин відкладати полегшення реєстрації для участі у виборах для громадян країн-членів Європейського Союзу, адже така реєстрація загалом є основою для забезпечення реалізації ними активного та пасивного виборчого права, наданого цією Директивою.

Стаття 9 Директиви встановлює, що громадяни ЄС, які мають право балотуватися як кандидати, повинні надати ті самі підтверджувальні документи, що й національні громадяни. Держави-члени можуть вимагати обмежену кількість необов'язкових документів, окрім офіційної декларації із зазначенням громадянства й адреси в державі-члені проживання. Національне законодавство, яке вимагає надання довідки з рідної держави-члена громадянина ЄС про те, що громадянин не був позбавлений права балотуватися як кандидат, не відповідає Директиві. Таку довідку можна вимагати лише у випадку, якщо автентичність декларації викликає сумніви. В іншому випадку це стане додатковим тягарем для мобільних громадян ЄС. Вимога про надання ідентифікаційного номера посвідки на проживання також не відповідає Директиві.

На нашу думку, важливим аспектом є те, що така практика сприяє реалізації основного демократичного права – права на участь у виборах, що є важливою частиною політичної інтеграції громадян ЄС у країні їхнього проживання. Положення гарантує, що громадяни ЄС не будуть обмежені в реалізації цього права через адміністративні бар'єри, і це стимулює їхню активну участь у політичному житті тієї країни, де вони проживають. Звісно, важливо й надалі уніфікувати національне законодавство країн-членів, щоб усі вони вимагали однакові необов'язкові документи від мобільних громадян ЄС для усунення додаткових бюрократичних перепон у реалізації виборчого права.

Статті 10 та 11 Директиви вимагають, щоб держава-член за місцем проживання інформувала мобільних громадян ЄС про умови й детальні механізми реалізації виборчих прав на муніципальних виборах вчасно й належним чином. Зокрема, мобільні громадяни мають право бути поінформованими про дії, вжиті за їхніми заявами про включення до виборчих списків або балотування як кандидатів. Якщо держава-член ЄС відхиляє прохання про включення до виборчих списків або про висунення своєї кандидатури, то Директива вимагає, щоб мобільні громадяни мали такі само засоби правового захисту, як і громадяни держав-членів ЄС.

Насправді, хоча положення цих статей декларують правильні речі, на практиці все не так однозначно. Такий висновок можна зробити, проаналізувавши звіт політичної участі громадян Європейського Союзу у Греції грецького дослідника Дімітріса Крістопоулоса. За даними у звіті, у Греції інформують мобільних громадян ЄС про їхні права, надані Директивою, повідомленням на офіційному вебсайті Міністерства внутрішніх справ грецькою та англійською мовами. Це єдина офіційна інформація в інтернеті, більше жодні офіційні асоціації, форуми чи вебсайти не залучені до виконання покладеного статтями 10 та 11 Директиви на держав обов'язку інформування громадян Європейського Союзу (Christopoulos, 2021). Звісно, інформування повідомленням на єдиному вебсайті важко вважати дієвим, тому ці статті Директиви, на нашу думку, потребують суттєвих поправок, які б забезпечили їх реальне, а не декларативне, виконання на практиці.

Стаття 12 Директиви дозволяє винятки з принципу рівного ставлення, якщо це виправдано проблемами, характерними для держави-члена. Держава-член, де частка мобільних громадян ЄС, які досягли виборчого віку, перевищує 20 % від загальної кількості виборців, може вимагати від виборців і кандидатів мінімального терміну проживання. Вона також може вжити заходів для зміни складу списків кандидатів. Це робиться для кращої інтеграції негромадян і уникнення поляризації між списками кандидатів національних і громадян ЄС. Важливо зазначити, що наразі Люксембург є єдиною державою-членом ЄС, яка використовує цей виняток. Він надає право голосу лише мобільним громадянам ЄС, які мають законне місце проживання в Люксембурзі та проживали там щонайменше 5 років до реєстрації.

Можна погодитись із Весною Корік та Александрою Ребреновіч, що можливість відступати від Директиви, яка передбачена цією статтею, є добре збалансованою і адекватно відповідає потребам національної демократії країн-членів Європейського Союзу (Соріс, & Rabrenović, 2024). Проте, звісно, позитивним аспектом вважаємо той факт, що лише в Люксембурга виникає реальна потреба застосовувати положення статті 12 на практиці. Це свідчить про певну збалансованість національних інтересів і загальноєвропейських у всіх інших 26 країнах ЄС.

Загалом положення Директиви забезпечують дотримання в державах-членах ЄС принципу недискримінації, адже громадяни ЄС повинні користуватися виборчими правами на тих самих умовах, що й громадяни держави-члена, у якій вони проживають. Це вимагає, наприклад, доступу до тих самих процедур оскарження будь-яких упущень чи помилок у виборчих списках або заявах кандидатів, а також поширення обов'язкового голосування на осіб, які не є громадянами ЄС. Принцип недискримінації також означає, що громадяни ЄС повинні мати можливість брати участь у політичному

житті держави-члена, у якій вони проживають, і вступати до політичних партій у своїй країні проживання.

Для прикладу імплементації Директиви в національне законодавство держави-члена ЄС наведемо положення Виборчого кодексу Болгарії (Central Electoral Commission of the Republic of Bulgaria, 2013). Глава 7 Кодексу присвячена місцевим виборам, і у статті 396 зазначається, що право обирати членів муніципальних рад і мерів мають громадяни Болгарії, які на день виборів досягли 18 років, не мають заборони брати участь у виборах, не відбувають покарання у вигляді позбавлення волі та проживають принаймні останні 6 місяців у відповідному населеному пункті. Будь-який громадянин держави-члена Європейського Союзу, який не є громадянином Болгарії, має право обирати членів муніципальних рад і мерів, якщо він/вона досягли 18 років на день виборів включно, без заборони брати участь у виборах, не відбуває покарання у вигляді позбавлення волі, має статус довгострокового або постійного резидента Республіки Болгарія, проживає принаймні останні 6 місяців у відповідному населеному пункті і не позбавлений права голосу в державі-члені, громадянином якої він/вона є.

Відповідно до статті 397 Кодексу, громадяни Болгарії, які на день виборів досягли 18 років, не мають заборони брати участь у виборах, не відбувають покарання у вигляді позбавлення волі та проживають у відповідній місцевості щонайменше останні 6 місяців, мають право балотуватися до муніципальної ради та на посаду муніципального голови. Будь-який громадянин держави-члена Європейського Союзу, який не є громадянином Болгарії і на день виборів досяг 18 років, без заборони брати участь у виборах, не відбуває покарання у вигляді позбавлення волі, має статус довгострокового або постійного резидента в Республіці Болгарія, проживає принаймні останні 6 місяців у відповідному населеному пункті й не позбавлений права балотуватися на виборах у державі-члені, громадянином якої він є, має право бути обраним до муніципальної ради. Важливо зазначити, що ця стаття забороняє громадянам ЄС балотуватися на посаду голови населеного пункту, що дозволено Директивою.

У пункті 3 частини 1 статті 407 Кодексу окремо прописаний обов'язок Центральної виборчої комісії організувати та проводити через медіа або в інший належний спосіб роз'яснювальну кампанію щодо умов, за яких громадяни іншої держави-члена Європейського Союзу можуть обирати депутатів муніципальних рад і мерів і бути обраними до муніципальних рад. Роз'яснювальна кампанія має розпочинатися не пізніше ніж за 15 днів до закінчення відповідного періоду, з якого виникають права й обов'язки для громадян іншої держави-члена Європейського Союзу у зв'язку з виборами. Також пункт четвертий тієї самої статті уповноважує болгарську ЦВК на запит компетентних органів держав-членів Європейського Союзу проводити перевірку обставин, зазначених у деклараціях громадян Болгарії, поданих у відповідній країні, і надсилати інформацію протягом 5 робочих днів із дня отримання запиту.

Виборчі списки в країні поділяються на дві частини, відповідно до статей 406–407 Кодексу: у першій частині громадяни Республіки Болгарія, у другій – громадяни ЄС. Відповідно до статті 408 Кодексу, громадянин іншої держави-члена Європейського Союзу, який відповідає всім умовам і бажає бути включеним до виборчого списку, не пізніше ніж за 40 днів до дня виборів подає до муніципальної адміністрації за адресою проживання на території відповідного населеного пункту декларацію.

Очевидно, що гармонізація національного законодавства з положеннями Директиви потребуватиме значних змін. Перш за все, необхідно зазначити, що надання громадянам країн-членів Європейського Союзу активного та пасивного виборчого права на місцевих виборах не суперечить положенням Конституції України. Погоджуємось із думкою Володимира Корнієнка, що "аргументом є те, що стаття 26 Конституції України передбачає національний правовий режим для іноземців, що перебувають в Україні на законних підставах, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, тобто конституційно-правове забезпечення участі іноземців-членів територіальної громади у місцевих виборах може бути здійснено на рівні Виборчого кодексу України" (Корнієнко, 2021, с. 66–167).

За прикладом Болгарії пропонуємо такі зміни у Виборчий кодекс України (ВК) (Виборчий кодекс України, 2019) для імплементації положень Директиви в національне виборче законодавство. По-перше, наразі у статті 6 ВК прописані лише виборчі права громадян України. Доречно буде додати до статті частини 7 гарантії громадянам держав-членів Європейського Союзу, які не є громадянами України, мати право голосу на виборах, наприклад депутатів сільської, селищної, міської ради, сільського, селищного, міського голови, якщо такий громадянин досяг 18 років на день виборів включно, не визнаний судом недієздатним, не позбавлений права голосу в державі-члені, громадянином якої він/вона є, і виборча адреса яких віднесена до території відповідної територіальної громади. Зміни потрібно внести й у статтю 8 ВК, додавши частину про документи, які підтверджують особу виборця-громадянина країни-члена Європейського Союзу.

Надзвичайно важливо буде визначитись, чи надавати право громадянам країн-членів Європейського Союзу бути обраними сільськими, селищними, міськими головами. Пропонуємо на початку членства України в ЄС, за прикладом Болгарії, не надавати такого права громадянам країн-членів Європейського Союзу, адже це не є порушенням положень Директиви. Більше того, у багатьох країнах-членах Європейського Союзу, як і в Болгарії, забороняється іноземцям балотуватися на посади муніципальних голів. На момент моніторингового звіту ЄС у 2012 році 14 держав-членів не резервували жодної посади у своїх органах місцевого самоврядування виключно для власних громадян, а 3 держави-члени запровадили обмеження лише стосовно посад голів місцевих органів влади, заборонивши мобільним громадянам ЄС обіймати їх. Шість держав-членів обмежили всі посади вище члена виконавчого комітету, а дві запровадили всі дозволені обмеження. Після зазначеного звіту Угорщина та Румунія сповістили Європейську Комісію про зміни у своєму національному законодавстві, ухваленому на імплементацію Директиви, якими попередні обмеження було скасовано. Проте варто звернути увагу, що Угорщина та Румунія скасували такі обмеження після років перебування у складі Європейського Союзу. Таким саме шляхом, на нашу думку, має піти й Україна, скасувавши заборону на балотування на посади сільського, селищного, міського голів через 10–15 років після початку перебування у Європейському Союзі. Таким чином відповідні зміни потрібно внести й у розділ 37 Виборчого кодексу України "Висування та реєстрація кандидатів на місцевих виборах".

Оскільки книга четверта Виборчого кодексу України регулює проведення місцевих виборів, то очевидно, що

найбільше змін для імплементації положень Директиви потрібно внести саме до неї. Наприклад, у статті 193 ВК варто передбачити право громадян країн-членів ЄС бути обраними депутатами сільських, селищних, міських рад. Обмеження права бути обраним депутатом для особи, яка 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, поширюватиметься і на громадян країн-членів ЄС.

На етапі складання списків виборців, їх перевірки й уточнення виборчого процесу місцевих виборів варто передбачити, що громадянин іншої держави-члена Європейського Союзу, який відповідає всім умовам і бажає бути включеним до виборчого списку, не пізніше ніж за 30 днів до дня виборів подає до відповідної територіальної виборчої комісії документ, що підтверджує його право бути включеним до списку. Таким документом може бути посвідка на тимчасове або постійне проживання в Україні, видана відповідно до законодавства Державною міграційною службою України. Також варто передбачити громадянам країн Європейського Союзу можливість бути членами територіальних виборчих комісій; виборчої комісії Автономної Республіки Крим; обласних виборчих комісій; районних, міських, районних у містах виборчих комісій; селищних, сільських, дільничних виборчих комісій.

У розділ 38 Виборчого кодексу України "Особливості інформаційного забезпечення місцевих виборів" варто внести зміни, додавши обов'язок Центральної виборчої комісії організувати та проводити через медіа або в інший належний спосіб роз'яснювальну кампанію щодо умов, за яких громадяни іншої держави-члена Європейського Союзу можуть обирати депутатів селищних, сільських, міських рад; сільського, селищного, міського голову й бути обраними до селищних, сільських, міських рад. Роз'яснювальна кампанія має розпочинатися не пізніше ніж за 15 днів до закінчення відповідного періоду, з якого виникають права й обов'язки для громадян іншої держави-члена Європейського Союзу у зв'язку з виборами.

У частині третій статті 240 Виборчого кодексу України наразі зазначається, що "Текст виборчого бюлетеня викладається державною мовою і повинен бути розміщений на одному аркуші та лише з одного боку". Для того, щоб громадяни країн-членів Європейського Союзу змогли належним чином реалізувати своє активне виборче право, необхідно усунути умову, що бюлетень викладається лише державною мовою. Із цієї самою метою плакати, які дільнична виборча комісія в обов'язковому порядку розміщує, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про вибори депутатів, мають бути не лише українською мовою, але й англійською, і, за можливості, іншими офіційними мовами Європейського Союзу. Також пропонуємо, за прикладом Болгарії, поділяти виборчі списки на дві частини: перша – для громадян України, друга – для громадян Європейського Союзу. Таким чином можна забезпечити, наприклад, надсилання іменних запрошень, що передбачено частиною першою статті 247 Виборчого кодексу України, англійською мовою для громадян Європейського Союзу. Варто також передбачити, що й офіційне оприлюднення

результатів місцевих виборів має здійснюватися не лише українською мовою.

### Дискусія і висновки

Наразі чинне законодавство України про місцеві вибори не відповідає положенням Директиви, що зрозуміло, адже країни-члени Європейського Союзу починали дозволяти громадянам ЄС голосувати та балотуватися на місцевих виборах лише після того, як ставали повноправними членами Європейського Союзу. Однак, зважаючи на заяви українських та європейських політиків, що орієнтовний рік вступу України до Європейського Союзу 2030, а місцеві вибори мають відбутися у 2025 і 2030 роках, то здається важливим починати готувати відповідні зміни до Виборчого кодексу України заздалегідь. Має місце ризик, що між датою вступу України до ЄС і датою проведення місцевих виборів буде мало часу.

Положення Директиви 94/80/ЄС наразі не є досконалими, що підтверджується ініціативою Європейської Комісії щодо внесення суттєвих поправок, проте вони надають державам-членам певну свободу дій. Стосовно окремих положень Директиви мають відбутися широкі дискусії перед початком реформування виборчого законодавства, наприклад щодо того, чи дозволяти громадянам Європейського Союзу балотуватися на посади селищних, сільських, міських голів. Також не можна забувати, що реформування виборчого законодавства є важливим складником Дорожньої карти функціонування демократичних інституцій, тому задля якнайшвидшого просування інтеграції України до Європейського Союзу робота з напрацювання законодавчих змін стосовно проведення місцевих виборів має починатися вже зараз.

На наше переконання, розширення кола осіб, яким державою надано активне й пасивне виборче право на місцевих виборах шляхом імплементації норм Директиви 94/80/ЄС у вітчизняне законодавство, через певну кількість років позитивно вплине на місцеве самоврядування загалом і сприятиме більш повному представництву населення тієї чи іншої території у відповідній територіальній раді.

### Список використаних джерел

- Верховна Рада України. (2010). *Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу* (1992, 1957). [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_b06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_b06#Text).
- Верховна Рада України. (2011). *Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства*. Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3773-17#Text>.
- Верховна Рада України. (2019). *Виборчий кодекс України*. Закон України від 19.12.2019 р. № 396-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
- Воллі, М. (2023). Законодавство ЄС про вибори та зобов'язання України. Версія 1. *IFES в Україні*. <https://www.ifesukraine.org/wp-content/uploads/2024/01/zakonodavstvo-eu-pro-vybory-ta-zabovyzannia-ukrainy.pdf>.
- Кабінет Міністрів України. (2012). *Про затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2002 р. № 1983*. Постанова від 28.03.2012 р. № 251. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/251-2012-#Text>.
- Корнієнко, В. О. (2021). Європейські виборчі стандарти та конституційно-правове регулювання місцевих виборів в Україні [Рукопис дис. д-ра філософії]. Національний університет "Одеська юридична академія". <https://dspace.onua.edu.ua/items/65186a0c-a9e5-42b1-a3e5-16bc6518c050>.
- Саракуца, М. О. (2014). Деякі аспекти реалізації політичних прав громадян Європейського Союзу. *Право і суспільство*, 1, 42–47. [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2014/1\\_2014/09.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2014/1_2014/09.pdf).
- Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. (2025). *Україна готує три Дорожні карти в межах вступу до ЄС: що передбачають ці документи і чому вони важливі*. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/ukrayina-gotuye-try-dorozhni-karty-v-mezhah-vstupu-do-yes-shho-peredbachayut-tsi-dokumenty-i-chomu-vony-vazhlyvi/>.
- Central Electoral Commission of the Republic of Bulgaria. (2013). *Bulgaria Election Code*. <https://www.cik.bg/en/laws>

Christopoulos, D. (2021). *Report on political participation of Mobile citizens: Greece*. European University Institute. [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/72702/RSCAS\\_GLOBALCIT\\_PP\\_2021\\_9.pdf?seq](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/72702/RSCAS_GLOBALCIT_PP_2021_9.pdf?seq)

Corić, V., & Rabrenović, A. (2024). How to ensure free and fair elections in the EU and beyond: a need for rule of law, democracy and human rights principles to stand together. *EU at the Crossroads – Ways to Preserve Democracy and Rule of Law* (p. 980). <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/eclci/article/view/32311>.

*Electoral rights of mobile Union citizens in municipal elections*. (2023). Revision of Council Directive 94/80/EC: Briefing. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2023\)739301](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739301)

European Commission. (2018). *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on the application of Directive 94/80/EC on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52018D0044>.

European Council. (1976). *Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01976X1008\(01\)-20020923](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01976X1008(01)-20020923).

European Council. (1994). *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*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01994L0080-20130701>.

Hutcheson, D. S., & Ostling, A. (2021). *Comparative overview of the obstacles to political participation*. European University Institute. [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71158/RSCAS\\_GLOBALCIT\\_PP\\_2021\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71158/RSCAS_GLOBALCIT_PP_2021_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Vintila, D., Lafleur, J.-M., & Nikolic, L. (2021). *Report on political participation of Mobile citizens: Belgium*. European University Institute. [https://www.researchgate.net/publication/354809353\\_Report\\_on\\_Political\\_Participation\\_of\\_Mobile\\_EU\\_Citizens\\_Belgium](https://www.researchgate.net/publication/354809353_Report_on_Political_Participation_of_Mobile_EU_Citizens_Belgium).

### References

- Cabinet of Ministers of Ukraine. (2012). *On Approval of the Procedure for Registration, Production and Issuance of Permanent Residence Permit and Temporary Residence Permit and Technical Description of their Forms and Amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 26 December 2002 No. 1983*. Resolution of 28.03.2012 No. 251 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/251-2012-#Text>
- Central Electoral Commission of the Republic of Bulgaria. (2013). *Bulgaria Election Code*. <https://www.cik.bg/en/laws>.
- Christopoulos, D. (2021). *Report on political participation of Mobile citizens: Greece*. European University Institute. [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/72702/RSCAS\\_GLOBALCIT\\_PP\\_2021\\_9.pdf?seq](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/72702/RSCAS_GLOBALCIT_PP_2021_9.pdf?seq)
- Corić, V., & Rabrenović, A. (2024). How to ensure free and fair elections in the EU and beyond: a need for rule of law, democracy and human rights principles to stand together. *EU at the Crossroads – Ways to Preserve Democracy and Rule of Law* (p. 980). <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/eclci/article/view/32311>.
- Electoral rights of mobile Union citizens in municipal elections*. (2023). Revision of Council Directive 94/80/EC: Briefing. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2023\)739301](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739301)
- European Commission. (2018). *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on the application of Directive 94/80/EC on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52018D0044>.
- European Council. (1976). *Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01976X1008\(01\)-20020923](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01976X1008(01)-20020923).
- European Council. (1994). *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*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01994L0080-20130701>.
- Government Office for Coordination of European and Euro-Atlantic Integration. (2025). *Ukraine is preparing three Roadmaps to join the EU: what do these documents envisage and why are they important* [in Ukrainian]. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/ukrayina-gotuye-try-dorozhni-karty-v-mezhah-vstupu-do-yes-shho-peredbachayut-tsi-dokumenty-i-chomu-vony-vazhlyvi/>
- Hutcheson, D. S., & Ostling, A. (2021). *Comparative overview of the obstacles to political participation*. European University Institute. [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71158/RSCAS\\_GLOBALCIT\\_PP\\_2021\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71158/RSCAS_GLOBALCIT_PP_2021_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Komienko, V. (2021). *European Electoral Standards and Constitutional and Legal Regulation of Local Elections in Ukraine* [Doctoral Dissertation]. National University "Odesa Law Academy" [in Ukrainian]. <https://dspace.onua.edu.ua/items/65186a0c-a9e5-42b1-a3e5-16bc6518c050>.
- Sarakuca M. (2014). Some aspects of realization of political rights of citizens of the European Union. *Law and Society*, 1, 42–47 [in Ukrainian]. [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2014/1\\_2014/09.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2014/1_2014/09.pdf)
- Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Treaty on the functioning of the European Union and The Treaty on the European Union* (1992, 1957) [in Ukrainian]. [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_b06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_b06#Text).

Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). *On the Legal Status of Foreigners and Stateless Persons*. Law of Ukraine of 22.09.2011 No. 3773-VI [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3773-17#Text>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2019). *Election Code of Ukraine*. Law of Ukraine dated 19.12.2019 №396-IX [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.

Vintila, D., Lafleur, J.-M., & Nikolic, L. (2021). *Report on political participation of Mobile citizens: Belgium*. European University Institute.

[https://www.researchgate.net/publication/354809353\\_Report\\_on\\_Political\\_Participation\\_of\\_Mobile\\_EU\\_Citizens\\_Belgium](https://www.researchgate.net/publication/354809353_Report_on_Political_Participation_of_Mobile_EU_Citizens_Belgium).

Walley M. (2023). EU election law and Ukraine's obligations. Version 1. IFES in Ukraine [in Ukrainian]. <https://www.ifesukraine.org/wp-content/uploads/2024/01/zakonodavstvo-eu-pro-vybory-ta-zabovnyazannia-ukrainy.pdf>.

Отримано редакцією журналу / Received: 14.03.25

Прорецензовано / Revised: 09.04.25

Схвалено до друку / Accepted: 29.04.25

Serhii SYCH, PhD Student

ORCID ID: 0009-0004-9222-274X

e-mail: sychserhii@knu.ua

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

## FUTURE IMPACT OF DIRECTIVE 94/80/EU ON LOCAL ELECTIONS IN UKRAINE

**Background.** Due to Ukraine's accession to the European Union, it is necessary to harmonize its constitutional, legal and regulatory framework and practice with the EU norms on the right to vote and stand for local elections for EU citizens residing in Ukraine. The study of the provisions of Directive 94/80/EC will make it possible to predict changes to the Electoral Code of Ukraine to harmonize the legislation.

**Methods.** The study is based on the application of the formal logical method to identify the advantages and disadvantages of legal regulation of local elections in the European Union and the comparative legal method to study the provisions of the current national legislation and the legislation of the European Union Member State regulating local elections.

**Results.** The author establishes that Directive 94/80/EC is the main legal act of the European Union which grants every citizen of the European Union the right to vote and stand for election in local elections. The author analyzes the articles of Directive 94/80/EC, their positive and negative impact on the national legislation of the EU Member States, as well as possible amendments to it that may occur before Ukraine joins the European Union. The author gives an example and analyzes the electoral legislation of Bulgaria as a member state of the European Union, which is harmonized with the provisions of Directive 94/80/EC. The author also suggests the changes that should be made to the Electoral Code of Ukraine in order to harmonize the national electoral legislation with the provisions of Directive 94/80/EC.

**Conclusions.** It is determined that the electoral legislation of Ukraine is currently not harmonized with the provisions of Directive 94/80/EC and certain provisions of Directive 94/80/EC are identified which may be the most problematic for implementation in domestic legislation.

**Keywords:** eurointegration, European Union legislation, election law, local elections.

Автор заявляє про відсутність конфлікту інтересів. Спонсори не брали участі в розробленні дослідження; у зборі, аналізі чи інтерпретації даних; у написанні рукопису; в рішенні про публікацію результатів.

The author declares no conflicts of interest. The funders had no role in the design of the study; in the collection, analyses or interpretation of data; in the writing of the manuscript; in the decision to publish the results.