

УДК 342.8:340.136(4)

DOI: 10.15587/2523-4153.2021.234520

## ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

С. С. Сон

How to cite:  
Son, S. (2021). Legal regulation of the universal european election process. ScienceRise: Juridical Science, 2 (16), 22–26. doi: <http://doi.org/10.15587/2523-4153.2021.234520>

*The study is devoted to the analysis of the main normative legal acts, regulating the holding of elections within the European Union, linked to the evolution of Ukrainian Constitutionalism and the integration of Ukrainian law into the European legal space. It has been proved, that the correct choice of an electoral system creates a suitable environment for the citizens to exercise one of the fundamental democratic rights, namely to elect their authorized representative who in their turn represent their interests.*

*The article states that despite the growing role of the European Parliament, the election procedure has been only partially coordinated due to the lack of the universal election procedure for all EU members. At present some fundamental principles, regulating this procedure, are stipulated by the 1976 Election Law, however a lot of aspects are regulated by the national legal systems. The lack of universal election law for all EU members potentially deprives European elections of a real European dimension. The recent years have witnessed several attempts to reform the EU election system. However not all of them have led to the adoption of relative Directives. In particular, there are disputes regarding the transnational constituency. The supporters believe it to be the step in the right direction, while the opponents express fears that it will increase the distance between the public and its elected representatives. The author points out that the outcomes of the spring 2019 European Parliamentary elections have common features with the outcomes of Parliamentary and local elections in Ukraine. Problems, related to the European Parliament elections in 2019 and existing in Ukraine, have been identified, such as restrictions for the exercise of voting rights by persons with disabilities due to various reasons, the use of digital technologies and related cybersecurity issues in the election process, protection of personal data and so on*

**Keywords:** electoral process, European Parliament, European integration, suffrage of Ukraine, restrictions on suffrage, protection of personal data

© The Author(s) 2021

This is an open access article under the Creative Commons CC BY license

### 1. Вступ

Право брати участь у виборах є невід’ємним правом громадянина. Правильний вибір виборчої системи створює належне середовище, в якому громадяни реалізують одне з основних засад демократії – голосують за своїх уповноважених представників, у той час як останні є виразниками їх інтересів. Не існує єдиної схеми проведення виборів, однак передбачається, що вони мають відповідати демократичним стандартам, зокрема бути рівними, прямими, таємними. В Україні поширеною є практика оновлення виборчого законодавства незадовго до виборів. Не стали виключенням місцеві вибори 2020 року, проведені за прийнятим за кілька місяців до цієї події Виборчим кодексом України, хоча питання виборчої реформи були ключовим елементом порядку денного асоціації між Україною та ЄС ще у 2014 році. У відповідних документах Венеціанської комісії та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ наголошувалося на важливості проведення комплексної виборчої реформи, що є важливим кроком на шляху наближення України до європейських стандартів та цінностей та вступу до Європейського Союзу. Проект Виборчого кодексу був розроблений у 2015 році, прийнятий у першому читанні у 2017 році, потім два роки це питання майже не обговорювалося в українському парламенті. Наступна виборча кампанія в Україні відбудеться у 2023, коли обиратимуться представники народу до Верховної Ради України. Отже, є можливість завчасно проаналізувати власний попередній досвід та досвід виборів до інших парламентських структур, зокрема, до Європейського парламенту, що обумовлено загальноєвропейським вектором розвитку зовнішньої та внутрішньої політики України.

### 2. Літературний огляд

Представники української юридичної науки традиційно приділяють значну увагу питанням правового регулювання виборів. Так, визначаються сутність виборчого права та його принципи [1, с. 33, 2, с. 108], досліджуються міжнародно-правові виборчі стандарти [3], розкриваються особли-

вості функціонування Європейського Союзу та його органів як інтегративного утворення наднаціонального типу [4, с. 704, 5, с. 168] тощо. Зокрема, дослідники наголошують на: значенні участі громадян в управлінні державними справами як визначального індикатора демократичності держави [1]; важливості вироблення міжнародних виборчих стандартів, «викладених у міжнародно-правових актах зобов'язального характеру (акти «жорсткого права») та у документах міжнародних організацій (акти «м'якого права»), зокрема, актах ООН, Ради Європи, Венеціанської комісії, Європейського Союзу, ОБСЄ» [2], які, хоч й «носять наднаціональний характер, але повинні бути сприйняті національним законодавством за допомогою механізму імплементації й знайти своє відображення в ньому та практичну реалізацію у внутрішній діяльності держави [3]; аналізі методів, що використовуються державами-членами на європейських виборах для встановлення кількості мандатів при пропорційній виборчій системі (метод Сен-Лагу, Метод Д'ондта, метод Харе-Німейера) [6, с. 48] та ін. Однак у цих публікаціях не враховано новелізацію європейського виборчого права, яка відбулася останніми роками, зокрема було прийнято ряд директив, спрямованих на впровадження у виборчий процес цифрових технологій та захист персональних даних. Все це дає підстави стверджувати, що доцільним є проведення дослідження, присвяченого, загальноєвропейському виборчому процесу.

### 3. Мета та завдання дослідження

Метою статті є дослідження нормативно-правових актів, які регламентують проведення виборів у рамках Європейського Союзу. Для досягнення мети були поставлені наступні завдання:

- розглянути основні положення міжнародно-правових актів, які гарантують виборчі права;
- розкрити особливості проведення виборів 2019 року до Європейського Парламенту;
- визначити проблеми реалізації виборчих прав, які виникли під час виборів до Європейського Парламенту у 2019 році, а також пов'язаних з використанням у загальноєвропейському виборчому процесі цифрових технологій.

### 4. Матеріали і методи

Дослідження побудовано на різних методах та прийомах, з метою об'єктивного розкриття особливостей правової регламентації загальноєвропейського виборчого процесу, зокрема історичного та компаративного методів, прийомів аналізу, опису, узагальнення, порівняння. Історичний метод надав можливість охарактеризувати розвиток європейського законодавства щодо врегулювання виборчих процесів у Європейському Союзі; порівняльний метод дозволив визначити загальні риси виборів 2019 року до Європарламенту та місцевих виборів 2020 року в Україні. Прийоми аналізу та узагальнення застосовано для визначити проблем загальноєвропейського виборчого процесу.

### 5. Результати дослідження та їх обговорення

1. Гарантування виборчого права передбачено низкою документів, прийнятих на універсальному рівні ООН та на регіональному рівні Радою Європи та Європейським Союзом. Так, у ст. 21 Загальної декларації прав людини зазначається, що кожен має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права у ст. 25 закріплює положення, згідно якого кожен громадянин має право та можливості, без будь-якої дискримінації та без необґрунтованих причин обмеження реалізовувати права голосу на чесних виборах.

На регіональному рівні у договорі про функціонування Європейського Союзу у ст. 20 та Хартії ЄС про основні права у ст. 39 закріплюються основні принципи виборчої системи країн-членів цього інтегративного утворення, зокрема зазначається, що кожен громадянин Союзу має право голосувати та бути кандидатом на виборах до Європейського парламенту в державі-члені, в якій він проживає, на тих самих умовах, що і громадяни цієї держави [7, 8]. За відсутністю єдиної виборчої процедури, європейські вибори регулюються національним законодавством та Законом від 20 вересня 1976 року про вибори представників Європейського Парламенту шляхом прямого загального виборчого права. У період 2015–2020 рр. Європейським Парламентом були прийняті резолюції, рішення, спрямовані на збільшення демократичного виміру європейських виборів та легітимності процесу прийняття рішень та покращити участь громадян у виборчому процесі та наблизити членів Європарламенту до своїх виборців, зокрема, 2015/2035 (INL), 2015/0907 (APP), 2020/2088 (INI), але не всі вони привели до прийняття відповідних директив. Так, у Резолюції Європейського Парламенту від 26 листопада 2020 року про підсумки європейських виборів (2020/2088(INI)) було запропоновано: передбачити можливість різних методів голосування, у тому числі віддаленого голосування для громадян під час європейських виборів за особливих або виняткових обставин; гармонізувати стандарти пасивного та активного права голосу в державах-

членах, включаючи роздуми щодо зменшення мінімального віку виборців у всіх державах-членах до 16 років; посилити захист персональних даних та покарання за «подвійне голосування», запровадження транснаціональних виборчих списків та ін. [9]. Принципи проведення виборів на європейському континенті регламентуються також Кодексом належної практики у виборчих питаннях, прийнятим Радою Європи у 2003 році, у якому зазначається, що демократія не може снувати без виборів, проведених відповідно до принципів, викладених у цьому документі, а саме загальності, рівності, свободи, таємності та прямих виборів [10].

Європейський Парламент є утворенням наднаціонального типу, це – єдиний законодавчий орган у світі, рішення якого мають пряму юридичну силу у суверенних державах-членах ЄС. *Науковці наголошують на особливому статусі цього органу у структурі ЄС і вказують на те, що Європарламент лише зі значною частиною умовності може розглядатися як інститут, який здійснює представницькі функції, і наголошують на його квазіпредставницькому статусі [4].* Почавши своє функціонування як Асамблея – назва, що нагадує інститути, пов'язані з міжнародною дипломатією, із парламентаріями, які не обиралися, а призначалися національними парламентами держав-членів, Європейський парламент перетворився в орган, представники якого безпосередньо обираються громадянами країн-членів ЄС, і є такою інституцією у структурі Євросоюзу, яка безпосередньо, як зазначає В. М. Довгань, не «здійснює представництва народу Європейського Союзу в цілому, а виконує функцію представництва народів держав-членів, об'єднаних у Співтовариство» [5]. Європейський парламент має повноваження щодо важливих рішень, наприклад, бюджетних, що пов'язано з контролюванням коштів із загального бюджету ЄС та регулюванням єдиного європейського ринку.

Така трансформація відбувалася кілька десятиліть, але, незважаючи на зростаючу роль Європарламенту, регулювання проведення виборів до нього залишається узгодженим лише частково, оскільки немає загального виборчого процесу для всіх держав-членів. Нині деякі фундаментальні принципи, за якими відбувається цей процес, закріплені в Європейському акті про вибори членів Європейського Парламенту, яким передбачено загальні та прямі вибори, але багато аспектів регулюються національним законодавством. Відсутність загального, єдиного для усіх держав-членів ЄС виборчого законодавства потенційно позбавляє європейські вибори справді європейського виміру. За минулі роки було зроблено декілька спроб реформувати виборчу систему ЄС, але не всі вони привели до прийняття відповідних директив. Зокрема, викликає значні дискусії питання введення транснаціонального виборчого округу. Так, прихильники їх утворення вважають, що створення транснаціонального виборчого округу є кроком до справжньої «європеїзації» виборів, а ті, що заперечують, вважають, що це може збільшити дистанцію між громадськістю та обраними представниками.

2. Перші вибори до Європейського парламенту за загальним голосуванням відбулись у червні 1979 року, головною метою яких була зміна основ легітимності Співтовариства, дозволивши громадянам брати участь у процесі прийняття рішень Європейського економічного співтовариства (ЄЕС). Традиційно на виборах до Європарламенту останніх років спостерігається протистояння між двома основними течіями у Євросоюзі, які відображають дві основні концепції щодо розвитку цього інтегративного утворення. Послідовники першої концепції наголошують на необхідності поглиблення європейської інтеграції, заснованій на єврозоні. Послідовники іншої концепції сприймають існуючу систему ЄС як неефективну, послаючись на численні кризи – боргову, міграційну, демократичну, наслідком яких є криза довіри громадян до інституцій ЄС та до ідей європейської інтеграції [11].

На європейських виборах 2019 року відбулася найвища явка серед усіх виборів до Європарламенту за останні двадцять років, що становила майже 51 %, та збільшилася на 8 % у порівнянні із 2014 роком. Звертає на себе увагу позитивна тенденція щодо вирішення гендерного питання серед членів Європарламенту, оскільки серед них кількість жінок становила у 2019 році 41 %, у порівнянні із 37 % у 2014 році, хоча гендерного паритету ще не досягнуто [12].

3. Вибори до Європарламенту у 2019 році визначили ряд проблем, вирішення яких має бути найскоріше здійснено, серед яких обмеження внаслідок різних причин реалізації своїх виборчих прав особами з обмеженими можливостями, використання у виборчому процесі цифрових технологій та пов'язаних з цим питань кібербезпеки, захисту персональних даних тощо.

Актуальною проблемою реалізації виборчих прав під час проведення виборів до Європарламенту у 2019 році та останніх виборів в Україні є обмеження виборчих прав осіб з обмеженими можливостями, тим самим перешкоджаючи їх участі та представництву в демократичних процесах. Найважливішим законодавчим актом універсального характеру, що стосується прав осіб з обмеженими можливостями, є Конвенція ООН про права людей з інвалідністю, прийнята в 2006 році та ратифікована Україною у 2009 році. Стаття 29 цього документу гарантує, що люди з обмеженими можливостями можуть повноцінно брати участь у політичному та громадському житті нарівні з іншими людьми, безпосередньо або через вільно обраних громадян, реалізовувати свої виборчі права на рівні з іншими громадянами. При цьому зазначається, що держави, які ратифікували цей міжнародний нормативно-правовий акт, повинні забезпечити, щоб процедура голосування та при-

строї та матеріали, що використовуються у зв'язку з цим, бути відповідним, доступним та простим для розуміння та застосування для людей з обмеженими можливостями [13]. Незважаючи на високий статус цього документу та його підписання більшістю країн, за даними моніторингу щодо участі у виборах 2019 року різних категорій громадян, майже 800 тис. людей не змогли реалізувати своє право голосу у різних країнах-членах ЄС через проблеми з інвалідністю чи психічним здоров'ям. Також значна кількість громадян ЄС не змогли реалізувати своє право голосувати через організаційні заходи (технічні бар'єри), які не враховують їхніх потреб, спричинених інвалідністю. Так у деяких державах виборче законодавство не допускає зміни приміщення для голосування відповідно до місця проживання, на більш адаптоване з урахуванням конкретного виду інвалідності, в інших не передбачена можливість використання будь-яких альтернативних форм голосування – голосування поштою, голосування за допомогою переносної урни, електронне голосування. Також існують перешкоди, які заважають або стримують незалежне голосування, наприклад, у наслідок відсутності спеціальної інформації відповідно до різних видів інвалідності, бюрократизації адміністративної процедури для реалізації виборчого права у відповідно адаптованій формі [14].

Правове регулювання участі осіб з обмеженими можливостями у виборах до європейських інституцій передбачено низкою документів ЄС та Ради Європи. Так, у ст. 20 Договору про функціонування Європейського Союзу зазначено, що до основних прав громадян Співтовариства належить право голосувати на виборах до Європейського Парламенту у державі, в якій вони мешкають, на тих самих умовах, що і громадяни цієї держави [7]. Хартія основних прав Європейського Союзу у ст. 21 забороняє будь-яку дискримінацію, зокрема, на підставі інвалідності. У ст. 26 гарантується повага та визнання прав людей з обмеженими можливостями та використання з цією метою заходів для забезпечення їх незалежності, соціальної інтеграції та професійної участі у житті громади [8]. Виборчі права людей з обмеженими можливостями гарантуються також Європейською соціальною хартією, Кодексом належної практики у виборчих питаннях тощо. Таким чином, можна констатувати, що міжнародне та європейське законодавство у питаннях гарантування реалізації виборчого права людей з обмеженими можливостями трансформується і змінюється у напрямку його деталізації та вирішення питань, пов'язаних із наявністю технічних бар'єрів, що перешкоджають їм голосуванню на виборах.

4. Щодо проблем застосування цифрових технологій під час проведення виборів до Європейського парламенту у 2019 році та забезпечення належної безпеки оброблюваних персональних даних, то необхідно зазначити, що інформаційно-телекомунікаційні засоби у порівнянні з традиційними процедурами на паперовій основі, мають багато переваг на усіх етапах проведення виборів – від реєстрації виборців до підрахунку бюлетенів. У документах Європейської комісії з питань застосування правил ЄС про захист персональних даних в контексті виборів до Європейського Парламенту 2019 року наголошується, що важливим елементом, який гарантує належне проведення виборів, є інформування громадян, чії персональні дані обробляються під час виборчої кампанії.

Рада Європи стала першовідкривачем у питаннях врегулювання цифрових технологій, які використовують при голосуванні та підрахунку голосів під час виборів. Єдиним міжнародним документом рекомендаційного характеру, «який дає рекомендації щодо втілення принципів європейського виборчого доробку щодо вимог до систем електронного голосування, є Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2017)5 щодо стандартів для електронного голосування, яка містить 49 стандартів, що застосовують до всіх видів електронного голосування та електронного підрахунку» [15]. Щодо основних принципів захисту персональних даних при обробці персональних даних, то вони регламентуються Загальним Положенням про захист даних (GDPR), прийнятим постановою Європейського Союзу 2016/679. Відповідно до них, персональні дані повинні оброблятися відповідно до законодавства надійно і прозоро, бути зібраними для конкретних, явних та законних цілей, обробляється таким чином, що забезпечує відповідну безпеку, цілісність та конфіденційність тощо.

## 6. Висновки

1. Підвищений інтерес дослідників – представників різних наук, у тому числі науки конституційного права, до розвитку європейських традицій парламентаризму, обумовлено проблемами практичного та теоретичного характеру, пов'язаних із розвитком вітчизняного конституціоналізму та інтеграції національного правопорядку до європейського правового простору. Відсутність загального, єдиного для усіх держав-членів ЄС виборчого законодавства потенційно позбавляє загальноєвропейські вибори справді європейського виміру. Було зроблено декілька спроб реформувати виборчу систему ЄС, але не всі вони привели до прийняття відповідних директив. До позитивних рис цього процесу необхідно віднести прийняття документів, що посилюють захист персональних даних в умовах застосування у виборчому процесі цифрових технологій.

2. Вибори до Європейського парламенту, які відбулися навесні 2019 року, їх результати у деяких питаннях перегукуються із результатами парламентських та місцевих виборів в Україні. Перш за все, це зростання показника явки виборців, так, у порівнянні із виборами 2014 року до

Європарламенту, це показник збільшився майже на 10 %. В Україні показник явки виборців теж був досить високим, хоча за прогнозами їх очікувалося менше. Збільшення активності виборців в Україні та Європі пояснення внутрішньополітичним протистоянням під час виборів останніх років, що обумовила залучення значної кількості населення до політичного життя. По-друге, і в Україні, і у Європарламенті після виборів відбулися зміни на політичному олімпі: в Україні уперше сформувалася парламентська більшість, у Європі завершилося існування двопартійної політичної системи, що включала Європейську народну партію та партію Європейських соціалістів, та набула представництва у складі Європейського Парламенту більша кількість партій, зокрема, проєвропейського спрямування. По-третє, найбільшу активність серед виборців мали представники партій, які напередодні виборів були в опозиції, чи, як показує досвід України, взагалі утворилися перед виборами, як реакція на внутрішньополітичну ситуацію у країні та негативні негативного характеру.

3. Вибори до Європарламенту у 2019 році визначили низку проблем, вирішення яких має бути найскоріше здійснено, зокрема, обмеження внаслідок різних причин реалізації своїх виборчих прав особами з обмеженими можливостями.

#### Література

1. Стрижак, А. А. (2012). *Виборче право України: (історія і сучасність)*. Київ: Логос, 447.
2. Ключковський, Ю. Б. (2018). *Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні*. Київ: Ваіте, 908.
3. Кофман, Б. Я. (2011). Міжнародні виборчі стандарти: гносеологічні питання сприйняття в національне законодавство України. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія. Право, 2, 268–275.
4. Марченко, М. Н., Дерябина, Е. М. (2014). *Правовая система Европейского Союза*. Москва: Норма-Инфа-М, 704.
5. Довгань, В. М. (2007). *Європейський Парламент. Правовий статус і компетенція в системі органів Європейського Союзу*. Київ: КНТ, 204.
6. Crego, M. D. (2021). Transnational electoral lists. Ways to Europeanise elections to the European Parliament. European Parliamentary Research Service. PE 679.084. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679084/EPRS\\_STU\(2021\)679084\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679084/EPRS_STU(2021)679084_EN.pdf) Last accessed: 17.05.2021
7. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 01.01.2005). Available at: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text) Last accessed: 17.05.2021
8. Хартия основных прав Европейского Союза (2000). Европейский Парламент. № 2000/С 364/01. 07.12.2000. Available at: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text) Last accessed: 17.05.2021
9. European Parliament on stocktaking of European elections (2020). Resolution. No. 2020/2088(INI). Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-11-26\\_EN.html#sdocta4](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-11-26_EN.html#sdocta4) Last accessed: 17.04.2021
10. Кодекс належної практики у виборчих питаннях (2002). Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. № 1320. Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr) Last accessed: 17.04.2021
11. Żurawski, P. Unia Europejska po wyborach do Parlamentu Europejskiego. Available at: <https://usa-ue.pl/teksty-i-komentarze/teksty/unia-europejska-po-wyborach-do-parlamentu-europejskiego/> Last accessed: 17.05.2021
12. Швейцер, В. (2019). Европейский парламент: время перемен. *Современная Европа*, 3 (89), 42–52. doi: <http://doi.org/10.15211/soveurope320194252>
13. Конвенція про осіб з інвалідністю (2006). Генеральна Асамблея ООН. № 995\_g71. 13.12.2006. Available at: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text) Last accessed: 17.04.2021
14. Real rights of persons with disabilities to vote in European Parliament elections. Information report (2019). European Economic and Social Committee. Available at: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/real-rights-persons-disabilities-vote-european-parliament-elections-information-report> Last accessed: 17.05.2021
15. Maurer, A. D. (2020). Digital technologies in elections - Questions, lessons learned, perspectives. Council of Europe, 62. Available at: <https://edoc.coe.int/en/elections/8156-digital-technologies-in-elections-questions-lessons-learned-perspectives.html> Last accessed: 17.05.2021

*Received date 20.04.2021*

*Accepted date 18.05.2021*

*Published date 30.06.2021*

**Сон Софія Сергіївна**, старший викладач, кафедра конституційного права, Національний університет «Одеська юридична академія», вул. Академічна, 2, м. Одеса, Україна, 65009  
E-mail: sofia250x@gmail.com