

ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ БДПЛ ОБСЄ ЯК СКЛADOVA ВИМОГ ЩОДО ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС

ЄВСТІГНЄВ Андрій Сергійович - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ORCID 0000-0001-6994-1069

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2026.1.15>

Стаття присвячена аналізу рекомендацій щодо удосконалення виборчого законодавства України, наданих Бюро з демократичних ініціатив та прав людини (далі – БДПЛ) Організації з безпеки і співробітництва у Європі (далі – ОБСЄ), які є складовою вимог щодо євроінтеграції України, та пропозицій з боку Центральної виборчої комісії щодо виконання таких рекомендацій.

Досліджено зазначені рекомендації та пропозиції щодо їх врахування, підготовані державним органом адміністрування виборів. Виділено окремі проблеми у сфері, що аналізується. Сформульовано авторські висновки за результатами проведеного дослідження.

Ключові слова: євроінтеграція України, виборче законодавство, удосконалення виборчого законодавства, ОБСЄ, рекомендації щодо удосконалення виборчого законодавства

Постановка проблеми

Євроінтеграція України, без сумніву, є основною геополітичною метою нашої країни. Як відомо, процес вступу передбачає проведення так званого «скринінгу», під яким розуміють офіційну процедуру, під час якої Європейська Комісія спільно з країною-кандидатом на членство в ЄС аналізують відповідність національного законодавства країни-кандидата відповідному асquis ЄС (праву ЄС). Скринінг відбувається за 33 переговорними главами, які згруповані за 6-ма кластерами (тематичними блоками) відповідно до переглянутої у 2020 році методології розширення ЄС.

У результаті скринінгу визначаються пріоритети ключових реформ (benchmarks) для кластеру в цілому. За результатами скринінгу Єврокомісія представить звіт, на основі якого Рада ЄС ухвалить рішення про відкриття переговорного кластера. Скринінг вважається першим кроком у процесі перемовин про членство в Євросоюзі [1].

Кластер I «Основи процесу вступу до ЄС» (Fundamentals) є визначальним впродовж всього процесу переговорів про вступ: його відкривають першим і закривають останнім. Тобто навіть якщо досягнуто всіх критеріїв за всіма іншими переговорними кластерами, вони не будуть остаточно закритими до моменту закриття кластеру I.

Критерії відкриття (opening benchmarks) Кластера I, як правило, такі:

- Дорожня карта реформ з верховенства права,
- Дорожня карта реформи державного управління.

Україна вже розробила та ухвалила три Дорожні карти трансформацій: у сфері верховенства права, реформи державного управління та з функціонування демократичних інституцій. Розробки таких документів є звичною практикою на шляху до вступу в Євросоюз, такі ж документи готували й інші країни-кандидати. Дорожня карта з функціонування демократичних інституцій (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 р. № 475-р (далі – Дорожня карта) [2]) хоч і не є передумовою відкриття перемовин по Клас-

теру 1, проте є важливим документом для забезпечення підтримки відкриття перемовин з Україною державами-членами ЄС [3].

У п. 2 розділу II «Виборчий процес» Дорожньої карти стратегічним результатом визначено забезпечення врахування ключових міжнародних стандартів і стандартів Європейського Союзу, а також попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської Комісії.

Отже, врахування рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ у формі внесення відповідних змін і доповнень до виборчого законодавства України, є важливою умовою для подальшого вступу до ЄС, що вказує на актуальність та важливість зазначеного врахування.

Слід зазначити, що Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) провела ґрунтовну фахову роботу щодо вивчення, узагальнення відповідних рекомендацій та формулювання пропозицій щодо змін чинних нормативних актів за наслідками зазначеної роботи, що узагальнено в постанові від 03 жовтня 2025 року № 28 «Про заходи щодо врахування рекомендацій Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі за результатами місій зі спостереження за виборами в Україні» (далі – Постанова) [4].

Враховуючи зазначене вище, аналіз Постанови в контексті викладених у ній рекомендацій, чому присвячена ця стаття, є актуальним.

Аналіз наукових публікацій

Проблематика організації і проведення різних типів та видів виборів є предметом наукових досліджень, зокрема, таких відомих науковців, як Ю.Г. Барабаш, О.П. Васильченко, Ю.Б. Ключковський, О.С. Лотюк, О.В. Москалюк, П.В. Романюк, О.В. Сінькевич та інших.

Водночас, аналіз викладених у Постанові рекомендацій ще не був предметом ґрунтовного наукового дослідження.

Метою цієї статті є дослідження запропонованих ЦВК у Постанові рекомендацій щодо удосконалення виборчого законодавства України з метою врахування позицій

БДІПЛ ОБСЄ, а також надання авторських коментарів й формулювання висновків.

Виклад основного матеріалу

В описовій частині Постанови зазначено, що у ЦВК проведено роботу щодо аналізу та оцінки рекомендацій, наданих БДІПЛ ОБСЄ за наслідками організованих місій зі спостереження за загальнодержавними виборами у 2014, 2019 роках і місцевими виборами у 2015, 2020 роках. Також зазначається, що за результатами проведеного аналізу рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ виокремлено ті, які ще не реалізовані, та виконання яких потребує передусім внесення змін до Виборчого кодексу України (далі – ВКУ) та інших законів України. ЦВК також зазначила, що вбачає за можливе надати підготовлені законодавчі пропозиції, які можуть стати основою для подальшого їх опрацювання та широкого обговорення із залученням усіх заінтересованих сторін з метою відповідної імплементації в майбутні законодавчих актах. Указані пропозиції (містяться в порівняльній таблиці, що є додатком до Постанови) спрямовано на законодавче врегулювання таких питань:

1. Стабільність виборчого законодавства. У контексті цього питання зазначено, що для забезпечення стабільності у виборчому законодавстві в наданих рекомендаціях БДІПЛ ОБСЄ (Рек. № 1 Позачергові вибори Президента України 25.05.2014; Рек. № 14 Місцеві вибори 25.10.2015; Рек. № 1 Вибори Президента України 31.03.2019; Рек. № 1 Місцеві вибори 25.10.2020) запропоновано встановити певні запобіжники внесенню змін до законодавства незадовго до виборів, а також наділити ЦВК як основний орган, відповідальний за застосування виборчого законодавства, достатньою гнучкістю для оперативного реагування на будь-які зміни у політичному та безпековому середовищі з метою забезпечення уніфікованого реагування у надзвичайних ситуаціях.

ЦВК зазначено, що запровадження на рівні Конституції України норми, яка б встановлювала заборону щодо внесення змін до виборчого законодавства за певний період до початку відповідних виборів, може сприяти більшій гарантії стабільності виборчого законодавства, зважаючи на зазначену

рекомендацію. Разом з тим, з позицій державного колегіального органу, на сьогодні одним з можливих першочергових кроків на шляху втілення вказаної рекомендації може бути регламентація такої гарантії на рівні закону. Саме тому у ВКУ пропонується встановити обмеження щодо внесення змін до нього протягом одного року, що передує черговим загальнодержавним і місцевим виборам, у частині виборчої системи, порядку формування виборчих комісій та утворення виборчих округів.

Також з метою врахування вказаних рекомендацій ЦВК пропонується закріпити на законодавчому рівні:

норму щодо внесення змін до ВКУ тільки окремими законами;

повноваження ЦВК самостійно вирішувати не врегульовані законом питання, пов'язані з організацією виборчого процесу відповідних виборів.

Зазначені пропозиції в цілому видаються слушними, окрім закріплення норми щодо заборони змін виборчого законодавства на конституційному рівні. На нашу думку, регулювання такого питання навряд чи доцільно здійснювати на найвищому юридичному рівні, для цього достатньо закріпити відповідну норму на рівні ВКУ. Що ж до надання ЦВК повноважень самостійно вирішувати не врегульовані законодавчо процедурні питання виборчого процесу, то вважаємо це можливим за умови чіткого визначення умов і меж його застосування, основним «дороговказом» для чого має бути верховенство права та основоположні принципи організації і проведення виборів.

2. Підвищення рівня підготовки членів виборчих комісій, посилення їх незалежності. У Постанові зауважується, що низка рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ (Рек. № 2, 11 Позачергові вибори Президента України 25.05.2014; Рек. № 9, 10, 24 Вибори Президента України 31.03.2019; Рек. № 3, 10 Позачергові вибори народних депутатів України 26.10.2014; Рек. № 2, 3 Місцеві вибори 25.10.2020) стосується питань низького рівня підготовки членів окружних, територіальних та дільничних виборчих комісій, їх політизації, що пов'язано передусім з порядком формування їх складу, частими ро-

таціями членів виборчих комісій, особливо напередодні дня голосування, а також питань рівня оплати праці членів виборчих комісій.

При цьому зазначено, що міжнародні експерти вважають, що заінтересовані сторони виборчого процесу мають запровадити комплекс відповідних скоординованих антикорупційних дій, спрямованих на гарантування чесності та незалежності органів управління виборчим процесом від політичного втручання, забезпечення сумлінного виконання ними своїх обов'язків. Цьому може сприяти запровадження професійних критеріїв відбору, обов'язкового навчання та сертифікації членів комісій, створення додаткових механізмів залучення до роботи членами виборчих комісій, зокрема шляхом збільшення їх винагороди, формування національного реєстру членів виборчих комісій, введення граничних строків та обмежувальних підстав для заміни членів виборчих комісій.

Ураховуючи вказані рекомендації, з метою посилення інституційної спроможності виборчих комісій, підвищення стабільності та ефективності їх роботи ЦВК пропонується розглянути можливість внесення змін до статей 84, 85, 89, 92, 140, 146, 149, 203 Кодексу та статей 17, 35-1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» щодо підвищення рівня підготовки членів виборчих комісій шляхом запровадження навчання з питань підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні для осіб, які претендуватимуть на включення до складу окружних, територіальних та дільничних виборчих комісій, окружних та дільничних комісій з всеукраїнського референдуму, за затвердженням Центральною виборчою комісією положенням про таке навчання та з видачею сертифіката про його проходження.

Організацію навчання пропонується покласти на ЦВК (зміни до статей 17, 351 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»). Особи, які пройдуть навчання та отримають відповідний сертифікат, можуть мати перевагу під час розподілу керівних посад у виборчій комісії (пропоновані зміни до статей 84, 85, 128, 140, 141, 203, 204 Ко-

дексу). Також таким особам пропонується підвищити рівень оплати праці у виборчій комісії на 30 відсотків (зміни до статей 92, 149, 212 Кодексу).

Крім того, задля врахування міжнародних рекомендацій щодо оплати праці членів виборчих комісій, яка має бути адекватною та пропорційною їхньому навантаженню, ЦВК вважає, що встановлений рівень оплати праці в день виборів (день повторного голосування) і в дні встановлення підсумків голосування та результатів виборів слід переглянути з метою її збільшення. Оскільки за положеннями ВКУ визначення розміру оплати праці членів виборчих комісій належить до повноважень Уряду України, пропонується розглянути можливість Кабінету Міністрів України здійснити перегляд розміру оплати праці членів виборчих комісій (пропозиції до розділу «Прикінцеві та перехідні положення»).

У цілому наведені рекомендації ЦВК є слушними, однак видаються неповними. Так, посилення вимог до кваліфікації (рівня підготовки) членів виборчих комісій (що є правильним) повинно вирішуватися одночасно із питанням підвищення стимулювання громадян до участі в роботі таких комісій, яке на сьогодні майже відсутнє. При цьому основним мотиваційним фактором має бути саме належний рівень оплати праці членів виборчих комісій, і не тільки у день виборів (день повторного голосування) і в дні встановлення підсумків голосування та результатів виборів, а протягом всього періоду виборчого процесу.

3. Офіційне спостереження за виборами. ЦВК зауважує, що в рекомендаціях (Рек. № 23 Позачергові вибори Президента України 25.05.2014; Рек. № 20, 21 Вибори Президента України 31.03.2019; Рек. № 27 Позачергові вибори народних депутатів України 21.07.2019; Рек. № 34 Місцеві вибори 25.10.2020) БДІПЛ ОБСЄ зазначає, що політичні партії та кандидати повинні «дотримуватися чіткого розмежування між партійним та позапартійним спостереженням за виборами», і тому необхідно розглянути можливість запровадження механізму для запобігання зловживанням учасниками політичного процесу під час громадського спостереження.

Щодо наданих рекомендацій, ЦВК пропонується підвищити відповідальність громадських організацій за протиправні дії зареєстрованих від них офіційних спостерігачів на виборах. Так, за чинною частиною шостою статті 58 ВКУ виборча комісія, яка зареєструвала офіційного спостерігача, може достроково припинити його повноваження в разі встановлення фактів грубого або систематичного порушення ним Конституції України та законів України. Про припинення повноважень офіційного спостерігача приймається мотивоване рішення, яке пропонується надсилати ЦВК в електронній формі не пізніше дня, наступного після дня його прийняття, а також надати ЦВК можливість скасовувати дозвіл мати офіційних спостерігачів під час відповідних виборів, виданий громадській організації, у разі наявності фактів грубого або систематичного порушення її офіційними спостерігачами Конституції та законів України (зміни до статті 60 ВКУ). Як уточнює ЦВК, наведена рекомендація стосується рівня правосвідомості, правової та політичної культури, тому пропонується також під час проведення інформаційно-просвітницьких кампаній наголошувати політичним партіям, кандидатам та громадським організаціям на неприпустимості використання механізму спостереження за виборами в політичних чи інших приватних цілях.

Водночас з метою сприяння реалізації виборчих прав, зокрема прав на спостереження, ураховуючи практику проведення місцевих виборів у 2020 році, законодавчими пропозиціями, наведеними в Постанові, пропонується спростити деякі формальності щодо отримання громадськими організаціями дозволу мати офіційних спостерігачів під час відповідних виборів, а саме виключити з положень частини першої статті 60 ВКУ вимогу стосовно необхідності подання нотаріально засвідченої копії статуту для отримання вказаного дозволу, оскільки державна реєстрація громадської організації не завжди передбачає видачу установчих документів у паперовій формі, що на практиці ускладнювало нотаріальне засвідчення копії статуту громадської організації.

4. Реєстрація виборців. У Звіті БДІПЛ ОБСЄ зі спостереження за місцевими виборами 25 жовтня 2020 року (Рек. № 7) зазначено, що відповідно до змін, внесених у 2020 році до Закону України «Про Державний реєстр виборців», ЦВК спростила порядок зміни виборцями своєї виборчої адреси шляхом скасування вимоги про надання виборцями підтвердної документації для такої зміни адреси, при цьому рекомендується розглянути, зокрема, питання щодо продовження строків подання звернень про зміну виборчої адреси.

У зв'язку з цим ЦВК пропонується внести зміни до частини третьої статті 20 указаного Закону та продовжити строк подання заяв виборців про зміну виборчої адреси, збільшивши його з п'яти до семи календарних днів з дня початку виборчого процесу, що додатково охоплюватиме два неробочі для переважної більшості виборців дні (суботу і неділю) та стане сприятливим чинником для реалізації відповідного виборчого права.

Вважаємо, що збільшення зазначеного строку має бути значно більш суттєвим (як мінімум таке збільшення має бути на декілька тижнів, та ще й супроводжене активній роз'яснювальною кампанією в медіа), ніж лише на два дні по відношенню до чинного строку.

Також з метою врахування рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ (рекомендація № 12 Вибори Президента України 31.03.2019) ЦВК запропоновано передбачити у ВКУ, що кожному виборцю забезпечується можливість ознайомлення з відомостями Державного реєстру виборців стосовно себе, зокрема про віднесення до відповідної виборчої дільниці, включення до списку виборців на виборчій дільниці, за допомогою електронних сервісів у мережі «Інтернет» (зміни до статті 39 Кодексу). Указана норма гарантуватиме виборцю право в будь-який час перевірити віднесення його до відповідної виборчої дільниці, а після формування списків виборців – ще й включення до відповідного списку виборців.

Крім того, за результатами спостереження БДІПЛ ОБСЄ зауважено (рекомендація № 21 Місцеві вибори 25.10.2020) на

необхідності спрощення процедури, яка давала б змогу виборцям вимагати вилучення інформації про інвалідність з Державного реєстру виборців. Тому ЦВК пропонує внести зміни до статті 20 Закону України «Про Державний реєстр виборців», передбачивши, що зазначені в заяві відомості про внесення змін до Державного реєстру виборців щодо виключення даних про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно не потребують документального підтвердження. Також змінами до частини одинадцятої статті 22 цього ж закону ЦВК пропонується надати пріоритет заяві виборця про вилучення інформації про постійну нездатність пересуватися самостійно з Державного реєстру виборців перед відомостями, наданими керівником відповідного органу чи закладу охорони здоров'я.

На нашу думку, наведені у попередніх двох абзацах пропозиції ЦВК щодо змін до Закону України «Про державний реєстр виборців» потребують додаткового посилення у формі наведення додаткових аргументів на їх підтримку.

Висновки

Набуття Україною членства у ЄС вимагає оновлення і удосконалення національного законодавства в різних сферах. Важливим орієнтиром зазначеного оновлення у виборчій сфері є рекомендації БДІПЛ ОБСЄ, тому їх врахування Україною є важливим внеском у швидку та результативну євроінтеграцію нашої держави.

Зазначені рекомендації стосуються різних аспектів організації і проведення виборів і згруповані за певними тематичними напрямками, серед яких: стабільність виборчого законодавства, підвищення рівня підготовки членів виборчих комісій, посилення їх незалежності, офіційне спостереження за виборами, реєстрація виборців.

Прийняття ЦВК Постанови (за умови подальшої імплементації викладених у ній пропозицій у вітчизняне виборче законодавство) можна вважати належним виконанням відповідних рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ. Звичайно, окремі пропозиції ЦВК потребують додаткового доопрацювання та уточнення, однак у цілому мають бути взяті

за основу і реалізовані з максимальним збереженням основних ідей, висловлених названим органом.

Література

1. Європейська інтеграція. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/integration/slovyk-peremovyn-pro-vstup-do-yes/>.

2. Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером І «Основи процесу вступу до ЄС». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text>.

3. Переговори про вступ України до ЄС: повний гід у 12 питаннях. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/peregovory-pro-vstup-ukrayiny-do-yes-povnyj-gid-u-12-pytannya/>.

4. Про заходи щодо врахування рекомендацій Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі за результатами місії зі спостереження за виборами в Україні: постанова Центральної виборчої комісії від 03 жовтня 2025 року № 28. URL: <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-zahodi-shhodo-vrahuvannya-rekomendatsiy-byuro-z-demokratichnih-institutiv-i-prav-lyudini-organizatsii-z-bezpeki-ta-spivrobitnitstva-v-yevropi-za-rezultatami-misii-zi-sposterezhennya-za-viborami-v.html>.

References

1. Yevropeiska integratsiya. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/integration/slovyk-peremovyn-pro-vstup-do-yes/>.

2. Deyaki pytannia zabezpechennia vyborchogo procesu pro vstup Urkainy od Yevropeyskogo Soyuzu za klasterom I «Osnovy procesu vstupu do YeeS». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text>.

3. Peregovory pro vstup Ukrainy do YeeS: povnyi gid u 12 pytanniakh. URL: [https://eu-](https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/peregovory-pro-vstup-ukrayiny-do-yes-povnyj-gid-u-12-pytannya/)

[ua.kmu.gov.ua/news/peregovory-pro-vstup-ukrayiny-do-yes-povnyj-gid-u-12-pytannya/](https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/peregovory-pro-vstup-ukrayiny-do-yes-povnyj-gid-u-12-pytannya/).

4. Pro zakhody shodo vrakhuvannya rekomendatsiy Buro z demokratychnykh institutiv I prav liudyny Organizatsii z bezpeky I spivrobotnytsnva u Yevropi za rezultatamy misii sposterezhennia za vyboramy v Ukraini: postanova Tsentralnoyi vyborchoyi komissii vid 03 zhovtnia 2025 roku № 28. URL: <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-zahodi-shhodo-vrahuvannya-rekomendatsiy-byuro-z-demokratichnih-institutiv-i-prav-lyudini-organizatsii-z-bezpeki-ta-spivrobitnitstva-v-yevropi-za-rezultatami-misii-zi-sposterezhennya-za-viborami-v.html>.

Yevstihnieiev A.S.

IMPLEMENTATION OF OSCE ODIHR RECOMMENDATIONS AS AN INTEGRAL REQUIREMENT FOR UKRAINE'S INTEGRATION INTO THE EU

The article is devoted to the analysis of recommendations for improving the electoral legislation of Ukraine, provided by the Office for Democratic Initiatives and Human Rights (hereinafter referred to as the ODIHR) of the Organization for Security and Cooperation in Europe (hereinafter referred to as the OSCE), which are part of the requirements for Ukraine's European integration, and proposals from the Central Election Commission for their implementation.

The specified recommendations and proposals for their consideration, prepared by the state election administration body, were studied. Separate problems in the analyzed area were highlighted. Author's conclusions were formulated based on the results of the conducted research.

Keywords: European integration of Ukraine, electoral legislation, improvement of electoral legislation, OSCE, recommendations for improving electoral legislation