



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення відповідальності за підкуп виборців (реєстр. № 3352 від 21 жовтня 2015 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 22 жовтня 2015 року Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 16 березня 2016 року (протокол № 44) проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення відповідальності за підкуп виборців (реєстр. № 3352 від 21 жовтня 2015 року), поданий народним депутатом України Міщенко С.Г. (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою посилення відповідальності кандидатів в народні депутати, кандидатів на пост Президента України, кандидатів в депутати місцевих рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости у разі підкупу виборців. Для досягнення мети автором пропонується внести зміни до законів України "Про вибори Президента України", "Про вибори народних депутатів України" та "Про місцеві вибори", якими передбачити скасування реєстрації кандидата на пост Президента України, кандидата у народні депутати України, кандидата у депутати місцевої ради, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости у разі встановлення судом при розгляді виборчого спору факту підкупу виборців та членів виборчих комісій.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики та правосуддя виходить з такого.

В Конституції України зазначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України).

Відповідно до статей 69 та 71 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Дотримання зазначених п'яти принципів є запорукою проведення чесних та демократичних виборів. Зазначені принципи, як основа міжнародного демократичного доробку у галузі виборчого права, закріплені та гарантовані Конституцією України (статті 71, 76, 103 та 141).

В свою чергу, процесуальними гарантіями дотримання зазначених принципів є існування ефективної системи оскарження у виборчому процесі та встановлення співмірної відповідальності за порушення виборчого законодавства. Так, Кодекс належної практики у виборчих справах говорить, що "вільному формуванню думок виборців можуть також перешкоджати дії фізичних осіб, що намагаються, наприклад, підкупити виборців: такій практиці держава зобов'язана запобігати або належним чином за неї карати. Для забезпечення дієвості норм, що стосуються вільного формування виборцями своєї думки, будь-яке порушення вищевказаних норм має бути покараним" (підпункти b та c пункту 3.1 Пояснювальної доповіді до Керівних принципів Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленої Венеціанською комісією на її 52-й пленарній сесії, 18 – 19 жовтня 2002 року).

Європейська Комісія "За демократію через право" (Венеціанська комісія) також відзначає, що "виборчі правопорушення повинні розслідуватися, а порушники мають бути притягнені до відповідальності на підставі закону. Отже, виборче законодавство та рамкове законодавство, як цивільний та кримінальний кодекси, повинні визначати пов'язані з виборами правопорушення (які можуть бути вчинені виборцями, кандидатами, партіями, засобами масової інформації, виборчими та публічними посадовими особами тощо) та юридичні санкції за такі порушення (позбавлення права на внески та публічне фінансування, призупинення або скасування реєстрації кандидата, штрафи або позбавлення волі) (пункт 173 Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі, ухваленої на її 67-й пленарній сесії, 9 – 10 червня 2006 року).

Разом з тим, слід зазначити, що в окремих випадках забезпечення принципу вільних виборів, зокрема в частині встановлення жорстких санкцій за порушення виборчого законодавства та їх негайне застосування в межах виборчого процесу, може конкурувати з принципом рівності. Зазначене, зокрема, може виражатися у нерівному ставленні до кандидатів, використанні ресурсів державного примусу з метою усунення їх з балотування тощо.

У зв'язку з цим, слід зауважити, що Європейська Комісія "За демократію через право" (Венеціанська комісія) помірковано ставиться до випадків, у яких можливо скасовувати реєстрацію кандидата. Зокрема, у

Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі, ухваленій на 67-й пленарній сесії, 9 – 10 червня 2006 року Венеціанська комісія вказала, що "виборчим комісіям часто дозволено скасовувати реєстрацію кандидатів перед виборами, наприклад, якщо вони серйозно порушують виборче законодавство. Проте необхідно уникати безпідставного та недоречного скасування реєстрації кандидатів, що часто відбувається з найменших технічних причин. Необхідно вжити заходів, щоб скасування реєстрації кандидатів не відбувалося з політичних мотивів. Такі положення по суті можуть застосовуватися довільним чином" (пункти 87 та 88 зазначеної Доповіді).

В свою чергу, розглядаючи Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 25 березня 2004 року № 1665-IV, який допускає можливість скасування реєстрації кандидата у разі, зокрема, повторного вчинення ним, партією (блоком), яка його висунула, представником партії (блоку) у Центральній виборчій комісії, уповноваженою особою партії (блоку) чи посадовою особою партії (партії, що входить до блоку), а також іншою особою за дорученням партії (блоку), підкупу виборців або членів виборчих комісій, факт якого встановлено судом при розгляді виборчого спору, Венеціанська Комісія визнала зазначений захід непропорційним та рекомендувала, щоб "можливість скасування реєстрації кандидата обмежувалась ситуацією, коли кандидат не виконує юридичні вимоги до кандидатів".

Аргументуючи свою позицію Венеціанська комісія також зазначила, що норма, яка містилася у згаданому Законі "відкриває можливості для тлумачення із зловживанням та, як видається, суперечить принципу юридичної визначеності, оскільки залишає надмірну дискрецію адміністративному органу (пункт 57 Висновку, схваленого на 66-й пленарній сесії 17 – 18 березня 2006 року).

Правова визначеність є одним з елементів забезпечення принципу верховенства права, який гарантований частиною першою статті 8 Конституції України, та "вимагає, щоб юридичні норми були ясними, точними та були спрямовані на те, щоб забезпечувати постійну прогнозованість ситуацій та правовідносин, що виникають". Крім того, як зазначає Венеціанська комісія "парламенту не можна дозволяти порушувати основоположні права шляхом прийняття двозначних законів. Це дає найважливіший правовий захист для людей по відношенню до держави, її органів та посадових осіб" (пункти 46 та 47 Доповіді про верховенство права, ухваленої Венеціанською комісією на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року).

Натомість, положення Законопроекту, які переважно дублюють норми Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 25 березня 2004 року № 1665-IV, що розглядався Венеціанською комісією, сформульовані нечітко, не містять механізмів та чітких процедур їх реалізації, що допускає необґрунтовано широкі межі дискреції виборчих комісій. В умовах швидкоплинності виборчого процесу та неможливості

відновлення порушених прав поза його межами зазначене є таким, що не відповідає принципу верховенства права та не забезпечує проведення справжніх та демократичних виборів.

Крім того, Законопроектом не пропонуються зміни до процесуальних кодексів, що ставить під сумнів ефективність запропонованого Законопроектом механізму боротьби з підкупом виборців.

Також, слід зазначити, що запропонована Законопроектом можливість застосовувати санкцію до кандидата за порушення, вчинене іншою особою (довіреною особою кандидата, представником, уповноваженою особою, посадовою особою партії, яка його висунула, місцевими організаціями партій та їх уповноваженими особами або політичною партією, місцеві організації якої є суб'єктами виборчого процесу), порушує принцип індивідуального характеру юридичної відповідальності особи, гарантованого частиною другою статті 61 Конституції України.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає, що за результатами розгляду в першому читанні Законопроект може бути прийнятий за основу.

Комітет з питань бюджету ухвалив рішення, що Законопроект не має впливу на показники бюджету. У разі прийняття відповідного закону, він може набирати чинності згідно із законодавством.

Комітет з питань запобігання і протидії корупції дійшов висновку, що у Законопроекті не виявлено корупціогенних факторів – Законопроект відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Комітет з питань європейської інтеграції дійшов висновку про те, що Законопроект не належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, або регулюється національним законодавством країн-членів ЄС, а отже, не потребує експертного висновку Комітету з питань європейської інтеграції.

На підставі викладеного вище, Комітет вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення відповідальності за підкуп виборців (реєстр. № 3352 від 21 жовтня 2015 року), поданий народним депутатом України Міщенком С.Г., повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити народного депутата України, співголову підкомітету з питань виборів і референдумів Комітету з питань правової політики та правосуддя Черненка Олександра Миколайовича.

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ