



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Виборчого кодексу України (реєстр. №3112 від 16 вересня 2015 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 16 вересня 2015 року Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 22 лютого 2017 року (протокол № 56) проект Виборчого кодексу України (реєстр. №3112 від 16 вересня 2015 року), поданий народним депутатом України Писаренком В.В. (далі – Проект).

Згідно з пояснювальною запискою до Проекту він розроблений з метою систематизації виборчого законодавства шляхом його зведення в єдиний нормативно-правовий акт, що забезпечить уніфіковане законодавче регулювання підготовки і проведення виборів в Україні, відповідно до Конституції України та рекомендацій міжнародних організацій.

Для досягнення мети автором пропонується удосконалити виборче законодавство шляхом його кодифікації та змістовного оновлення низки інститутів.

Проект складається з трьох книг, тринадцяти розділів, 42 глав та 470 статей та передбачає регулювання виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, старост, вибори депутатів районних та обласних рад, а також питань функціонування Державного реєстру виборців.

Щодо виборів народних депутатів України Проектом пропонується запровадити пряму пропорційну систему за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій – суб'єктів виборчого процесу у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, поділеному на 450 територіальних виборчих округів. При цьому висування кандидатів у депутати здійснюється у вигляді загальнодержавного виборчого списку кандидатів у депутати (від партії не більше 450) в розрізі територіальних виборчих округів. У виборчому бюлетені для голосування в територіальному виборчому окрузі зазначаються в алфавітному порядку прізвища, власні імена (усі власні імена)

та по батькові (за наявності) зареєстрованих у цьому окрузі кандидатів у депутати з відомостями про рік народження, освіту, посаду (заняття), місце роботи, місце проживання, партійність, а також повна назва партії, що є суб'єктом висунання кожного кандидата. Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають партії, що за сумарною кількістю отриманих висунутими ними кандидатами у депутати дійсних голосів виборців отримали три і більше відсотки дійсних голосів виборців у відношенні до сумарної кількості дійсних голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати від усіх партій. Для визначення черговості кандидатів у виборчих списках при встановленні результатів виборів Центральна виборча комісія ранжує кандидатів у депутати у загальнодержавних списках партій, що набули право на участь у розподілі депутатських мандатів, за кількістю голосів, відданих на підтримку відповідного кандидата у депутати у відповідних територіальних виборчих округах, встановлюючи йому рейтинговий номер у загальнодержавному списку партії (стаття 334).

За аналогічною виборчою системою пропонується проводити і вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад (зокрема, статті 344, 382), а вибори депутатів районних рад – за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами територіальних громад, що входять до складу району (стаття 386).

Вибори депутатів сільських, селищних, міських (крім, міст Києва та Севастополя) районних у містах рад пропонується проводити за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села, селища, району у місті, міста.

Вибори міських голів міст, які є обласними центрами, та міських голів Києва та Севастополя, пропонується проводити за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському одномандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного міста або територією міської територіальної громади, а вибори сільських, селищних, міських (у містах крім міст, які є обласними центрами, Києва та Севастополя) голів, старост, - за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному сільському, селищному, міському одномандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного села (територією сільської територіальної громади), селища (територією селищної територіальної громади), міста (територією міської територіальної громади) (стаття 426).

Передбачається, що питання діяльності Центральної виборчої комісії, її правового статусу (завдання, порядок формування, відповідальність тощо) регулюються Законом України "Про Центральну виборчу комісію", при цьому Проектом пропонуються додаткові повноваження Центральної виборчої комісії, зокрема у частині четвертій статті 51.

Крім того, у разі набрання чинності кодексом, запропоновано щоб закони України "Про вибори Президента України", "Про вибори народних депутатів України", "Про місцеві вибори", "Про Державний реєстр виборців" втратили чинність.

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

У Основному Законі України визначається, що Україна є демократичною, правовою державою (стаття 1); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (стаття 5); Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8); органи державної влади, у тому числі й Верховна Рада України, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19).

За приписами частини першої статті 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

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. Пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України передбачено, що організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України.

Конституційний принцип рівного виборчого права зобов'язує державу створити рівні умови для реалізації активного та пасивного виборчого права на всіх стадіях виборчого процесу, а також рівні можливості для їх захисту в порядку, передбаченому законом (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року № 7-рп/2012).

У статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року закріплено, що вибори мають проводитися з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу.

Застосування принципу періодичності проведення виборів згідно з міжнародними актами є важливою складовою їх демократичності. Зокрема, у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року вказано, що кожен громадянин повинен мати можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009).

Європейська комісія "За демократію через право" (Венеціанська комісія) в своїх рекомендаціях зазначає, що вибори, які відповідають спільним для європейського доробку засадам, на які спирається справді демократичне

суспільство, мають проводитися з дотриманням таких основних норм: виборче право має бути загальним, рівним, вільним і прямим при таємному голосуванні. Крім того, вибори мають проводитися регулярно. За умови дотримання згаданих принципів застережень щодо вибору будь-якої виборчої системи немає (розділ I, підпункт 4 розділу II Керівних принципів щодо виборів, прийнятих на 51-й пленарній сесії, 5-6 липня 2002 року).

Також, Венеціанська комісія звертає увагу на те, що найбільш принципові норми виборчого законодавства, зокрема ті, що регулюють саму виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, доцільно закріплювати в конституції або в акті, що має вищий статус, аніж звичайний закон (пункт 66 Пояснювальної доповіді до зазначених вище Керівних принципів щодо виборів).

Загалом підтримуючи доцільність уніфікації виборчого законодавства, вважаємо за необхідне зазначити, що у Проекті пропонується застосування різних моделей виборчих систем (у тому числі й нових) стосовно виборів народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів сільських, селищних, міських, районних, обласних та районних у містах рад, а також виборів сільських, селищних, міських голів, старост.

Слід звернути увагу на те, що аналізуючи критерії для вибору конкретної виборчої системи та наслідки такого вибору Венеціанська комісія прийшла до таких висновків: "немає жодних підстав, щоб зробити абсолютний вибір на користь будь-якої конкретної виборчої системи. Кожна має свої переваги і свої недоліки, які варіюються залежно від того, які функції, що їх виконує виборча система, є предметом розгляду. Жодна виборча система не може бути найкращою або найгіршою чи хоча б хорошою або поганою. Для того щоб оцінити її якість, необхідно точно знати, що від неї очікується – що в першу чергу очікується, – оцінюючи те, яким чином вона виконує свої різні, часом суперечливі функції, а саме функції виборчої системи в контексті демократичної політичної системи" (пункт 87 та 114 частини другої Доповіді про виборчі системи: огляд можливих розв'язків та критерії вибору, ухваленої на 57 пленарній сесії 12-13 грудня 2003 року).

Одним з основних критеріїв, якими мають керуватися держави при зміні чи вдосконаленні виборчої системи та її компонентів – це критерій доцільності. Так, Конституційний Суд України в своєму Рішенні від 26 лютого 1998 року № 1-рп (справа про вибори народних депутатів України) дійшов висновку, що визначення компонентів виборчої системи є питанням політичної доцільності і воно має вирішуватися Верховною Радою України (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

У висновку Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції зазначається, що проект акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства. Разом з тим, Комітетом висловлені окремі зауваження до Проекту.

Комітет з питань бюджету визначив, що Законопроект матиме вплив на показники бюджету (призведе до збільшення видатків державного та місцевих

бюджетів та може зумовити зменшення доходів державного бюджету). У разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2016 року він має вводитися в дію не раніше 1 січня 2017 року, а після 15 липня 2016 року - не раніше 1 січня 2018 року (або 1 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону). Рекомендувати Комітету з питань, правової політики та правосуддя при доопрацюванні законопроекту до другого читання виключити частини 3 та 10 статті 144, як такі, що унормовуються лише Бюджетним кодексом України та Законом про Державний бюджет України, а також узгодити з бюджетною термінологією текст законопроекту.

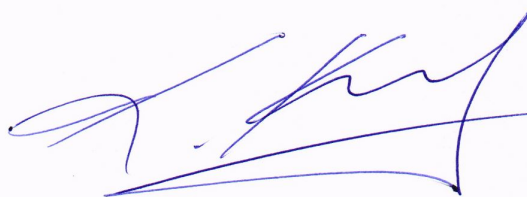
Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції дійшов висновку, що Законопроект не належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства ЄС, а отже, не потребує експертного висновку цього Комітету.

На підставі викладеного вище, а також беручи до уваги, що питання уніфікації законодавства, яке визначає основні засади, організацію і порядок проведення виборів в Україні є надзвичайно важливим, актуальним та потребує подальшого розгляду, Комітет вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України прийняти рішення щодо проекту Виборчого кодексу України (реєстр. №3112 від 16 вересня 2015 року), поданого народним депутатом України Писаренком В.В., визначившись шляхом голосування.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити співголову підкомітету з питань виборів і референдумів, народного депутата України Черненка Олександра Миколайовича.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ