



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Виборчого кодексу України (реєстр. №3112-1 від 02 жовтня 2015 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 05 жовтня 2015 року Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 22 лютого 2017 року (протокол № 56) проект Виборчого кодексу України (реєстр. № 3112-1 від 02 жовтня 2015 року), поданий народними депутатами України Парубієм А.В., Черненком О.М., Ємцем Л.О. (далі – Проект).

Згідно з пояснювальною запискою метою Проекту є створення єдиної уніфікованої правової основи для підготовки і проведення виборів в Україні відповідно до Конституції України та рекомендацій міжнародних організацій.

Проект Виборчого кодексу України складається з трьох книг "Загальна частина", "Загальнонаціональні вибори" та "Місцеві вибори". У Книзі Першій запропоновано визначити загальні засади проведення виборів, повноваження та форми діяльності виборчих комісій, порядок ведення Державного реєстру виборців, а також врегулювати питання підготовки і проведення голосування, підрахунку голосів виборців, оскарження порушень виборчого законодавства тощо. До Книги Другої віднесено питання організації і порядку проведення загальнонаціональних виборів – виборів Президента України та виборів народних депутатів України, особливості фінансування відповідних виборів, при цьому, питання організації та порядку проведення місцевих виборів (виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад; сільських, селищних, міських голів; сільських, селищних старост) пропонується врегулювати у Книзі Третій.

Проектом пропонується проводити вибори народних депутатів України на засадах пропорційної системи за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій. При цьому, у розподілі мандатів депутатів братимуть участь виборчі списки кандидатів, які за підсумками голосування на виборах депутатів набрали не менше чотирьох відсотків дійсних голосів виборців у

загальнодержавному виборчому окрузі. При цьому пропонується застосувати виборчу систему, яка "дозволяє персоніфікувати голосування ("відкриті" списки кандидатів), що вимагає запровадження регіональних виборчих округів, і водночас зберегти стимули до підтримки загальноукраїнського характеру політичних партій, недопущення їх регіоналізації, що може нести загрозу подальшого поглиблення міжрегіональних конфліктів та дестабілізації ситуації у державі.

Аналогічну виборчу систему пропонується застосовувати також на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, а також міських рад тих міст, у яких кількість виборців перевищує 90 тис. осіб; до таких міст належать усі обласні центри, а також декілька інших міст обласного значення. На виборах міських голів таких міст пропонується застосувати виборчу систему абсолютної більшості, що "має на меті підвищити рівень суспільної довіри та політичний авторитет міських голів відповідних міст".

Вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тис. осіб), районної в місті ради пропонується проводити за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах. В кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів. При цьому, вибори депутатів районної ради запропоновано проводити за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами сіл, селищ (громад), міст, що входять до складу відповідного району. В кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Разом з тим, вибори сільського, селищного, міського голови пропонується проводити в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі в межах території відповідної сільської, селищної, міської громади. Вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців не більше 90 тис. осіб) голови запропоновано проводити за виборчою системою відносної більшості. Згідно Проекту вибори сільського, селищного старости проводитимуться за виборчою системою відносної більшості в межах території села, селища у складі об'єднаної громади.

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", "Про Центральну виборчу комісію" 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 з питань правової політики та правосуддя вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України прийняти рішення щодо проекту Виборчого кодексу України (реєстр. № 3112-1 від 02 жовтня 2015 року), поданого народними депутатами України Парубієм А.В., Черненком О.М., Ємцем Л.О., 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