



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

---

### В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону вибори народних депутатів України  
(за відкритими партійними списками)  
(реєстр. № 1068-1 від 2 грудня 2014 року)**

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 22 лютого 2017 року (протокол № 56) проект Закону про вибори народних депутатів України (за відкритими партійними списками) (далі – Законопроект), поданий народними депутатами України Тимошенко Ю.В., Соболєвим С.В. та іншими (реєстр. № 1068-1 від 2 грудня 2014 року).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою забезпечення належного представництва інтересів громадян у законодавчому органі.

Для досягнення мети авторами Законопроекту пропонується викласти у новій редакції Закон України "Про вибори народних депутатів України" та передбачити, що "вибори народних депутатів України здійснюються за пропорційною системою із відкритими партійними списками загальнодержавним виборчим списком із закріпленням кандидатів у депутати за територіальними виборчими округами. Вибори депутатів проводяться в єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, який включає в себе всю територію України та закордонний виборчий округ. У межах єдиного загальнодержавного виборчого округу утворюються 450 територіальних виборчих округів".

Законопроектом також пропонується внести низку змін до Закону України "Про статус народного депутата України" та, зокрема, передбачити, що "у разі невиконання або неналежного виконання народним депутатом своїх обов'язків, передбачених пунктом восьмим частини першої статті 24 цього Закону, з'їзд політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої (-го) обрано народного депутата, може прийняти рішення про позбавлення його депутатського мандата".

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

При цьому відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Водночас Законопроектом передбачено, що право висування кандидатів у народні депутати України реалізується громадянами через партії (стаття 10), в той час як Конституцією України визначено, що таким суб'єктом може бути і виборчий блок політичних партій (стаття 81).

Законопроектом передбачено, що партія висуває загальнодержавний виборчий список із чисельністю не менше 100 і не більше 450 кандидатів у народні депутати. Особа, включена до загальнодержавного виборчого списку, повинна бути закріплена за одним з територіальних виборчих округів. Перші десять осіб у загальнодержавному виборчому списку за територіальними виборчими округами не закріплюються (стаття 72). У виборчому бюлетені, який отримує виборець, зазначаються перші десять осіб у загальнодержавному виборчому списку і кандидат у депутати, який закріплений за відповідним територіальним виборчим округом (стаття 123). Черговість у загальнодержавному виборчому списку визначається з'їздом партії, але може бути змінена з'їздом (крім перших десяти кандидатів) після отримання партією протоколу Центральної виборчої комісії про попередні результати виборів (стаття 163). Як зазначено в пояснювальній записці, підставою для зміни черговості може бути тільки кількість голосів виборців, отримана партією в конкретному територіальному виборчому окрузі. При цьому у Законі не встановлено чітких критеріїв, за якими партія може змінювати черговість кандидатів у виборчому списку. До розподілу мандатів допускаються партії, які отримали на свою підтримку у межах загальнодержавного виборчого округу не менш як п'ять відсотків дійсних голосів виборців (частина перша статті 166).

Запропоновані Законопроектом зміни до Закону України "Про статус народного депутата України" не узгоджуються з положеннями Конституції України, частинами першою та другою статті 81 якої встановлено вичерпний

перелік підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України. При цьому однією з підстав такого припинення повноважень є "невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції" (пункт 6 частини другої статті 81). Дострокове припинення повноважень депутата з підстав, про які йдеться у наведеному вище положенні проекту, Конституцією України не передбачено.

Законопроектом не передбачено інформування виборців про їх включення до списків виборців на спеціальній виборчій дільниці, утвореній у стаціонарному лікувальному закладі, за поданням керівника відповідного закладу. Крім того Законопроектом передбачається, що член дільничної виборчої комісії, який видає виборцям бюлетені, вписує своє прізвище і та ставить підпис у визначеному місці на виборчому бюлетені, що не відповідає рекомендаціям місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами (п.п. 16 та 105 Спільного висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ до законопроекту Про вибори народних депутатів України, жовтень 2011 року).

В Законопроекті не визначено обмеження розміру суми коштів, які партії можуть використати для ведення передвиборної агітації (статті 68, 70), що також неодноразово викликало зауваження міжнародних експертів (частиною другою статті 70 передбачено обмеження для добровільного внеску фізичної особи – 400 мінімальних розмірів заробітної плати). Як було зауважено в Загальному коментарі №25 Комітету ООН з питань захисту прав людини, "Встановлення раціональних меж витрат на кампанію може бути виправдане у випадках, коли необхідно гарантувати, що неспіврозмірні витрати кандидатів або партій не вплинуть на вільний вибір виборців або демократичні процеси. Відсутність чітко визначених меж витрат на передвиборчу кампанію може бути вигідною для заможних кандидатів і партій та може відвернути від участі у виборах партії та кандидатів, які відчувають брак фінансових ресурсів. Слід розглянути питання про визначення раціональних меж витрат" (п.60 Спільного висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ до законопроекту Про вибори народних депутатів України, жовтень 2011 року).

Необхідно зазначити, що 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 зазначеного Рішення).

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).

Венеціанська комісія також зазначає, що виборчі системи можуть переслідувати різні, інколи навіть суперечливі політичні цілі, серед яких, зокрема, забезпечення справедливого представництва партій та уникнення фрагментації партійної системи, заохочення тісного зв'язку між виборцями та представниками "їхнього" виборчого округу або можливість забезпечення обрання жінок, представників меншин або експертів через закриті партійні списки тощо. Серед можливих пріоритетів Венеціанська комісія називає також і простоту виборчої системи для розуміння і використання електоратом та органами адміністрування. При цьому, доречність виборчої системи визначається відповідно до того, чи буде вона справедливою з огляду на місцеві умови та проблеми (пункт 178 Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі, ухваленої Венеціанською комісією на її 67-й пленарній сесії, 9-10 червня 2006 року).

На таких позиціях стоїть і Європейський суд з прав людини, який, зокрема у Рішенні в справі "Мат'є-Моен і Клерфет проти Бельгії" зазначив, що відносно способу формування "законодавчого корпусу" у статті 3 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основних свобод йдеться лише про необхідність організації "вільних" виборів, що проводяться "з розумною періодичністю", "шляхом таємного голосування" і "в таких умовах, які забезпечать вільне волевиявлення народу". Відповідно, будь-яка виборча система повинна оцінюватися в світлі політичного розвитку країни, за умови, що система забезпечуватиме "вільне волевиявлення" (пункт 54 зазначеного Рішення).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку до Законопроекту висловило низку зауважень та вважає, що за результатами розгляду в першому читанні Законопроект доцільно повернути на доопрацювання суб'єктам законодавчої ініціативи.

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції дійшов висновку, що Законопроект відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету за підсумками розгляду Законопроекту ухвалив рішення, що законопроект має вплив на показники державного бюджету (може призвести до збільшення видаткової частини державного бюджету); у разі його прийняття він має вводитися в дію з 1 січня року залежно від часу прийняття закону. Комітет також рекомендував при доопрацюванні законопроекту узгодити його положення із статтями 2, 20, 22, 40 Бюджетного кодексу України.

Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України у своєму висновку висловив низку зауважень

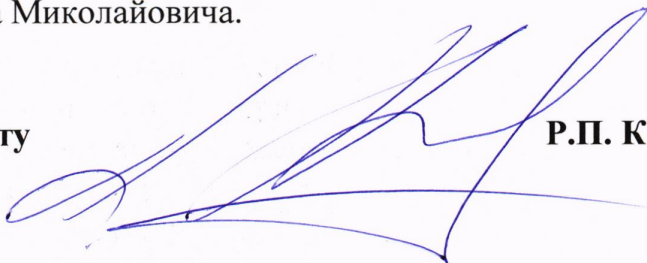
до положень Законопроекту, якими пропонується внести зміни до Закону України "Про статус народного депутата України".

Враховуючи викладене, а також беручи до уваги, що на розгляд Верховної Ради України подано три законопроекти, якими пропонується прийняти Закон України "Про вибори народних депутатів України" у новій редакції, змінивши на парламентських виборах виборчу систему, Комітет з питань правової політики та правосуддя вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України прийняти рішення щодо проекту Закону України про вибори народних депутатів України (за відкритими партійними списками), поданого народними депутатами України Тимошенко Ю.В., Соболевим С.В. та іншими (реєстр. № 1068-1), 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**