



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. № 1068-2 від 11 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 (далі – Законопроект), поданий народними депутатами України Чумаком В.В., Агафоновою Н.В., Новак Н.В., Різаненком П.О. та Ємцем Л.О. (реєстр. № 1068-2 від 11 грудня 2014 року).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою створення цілісної правової основи для підготовки і проведення виборів народних депутатів України із застосуванням моделі виборчої системи, яка дозволяє впливати виборцям на персональний склад Верховної Ради України при збереженні конституційної ролі політичних партій як загальноукраїнських носіїв політичних програм розвитку держави і суспільства.

Для досягнення мети авторами Законопроекту пропонується викласти у новій редакції Закон України "Про вибори народних депутатів України" та «застосувати модель виборчої системи, ... де вибори депутатів здійснюються на засадах пропорційної системи за загальнодержавними та регіональними виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій. Зазначена модель виборчої системи дозволяє персоніфікувати голосування ("відкриті" списки кандидатів), що вимагає запровадження виборчі регіональних округи, 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. Застосування такої виборчої системи тягне за собою потребу перегляду деяких виборчих процедур, починаючи від процедур висування кандидатів і до структури виборчого бюлетеня, забезпечення поінформованості виборців про механізми голосування, процедур голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, відомостей, які встановлюються при цьому, і відповідно структури протоколів про підрахунок голосів та встановлення результатів виборів".

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 Законопроект передбачено, що право висунення кандидатів у народні депутати України реалізується громадянами через партії (стаття 13), в той час як Конституцією України передбачено, що таким суб'єктом може бути і виборчий блок політичних партій (стаття 81).

Відповідно до Законопроекту партія, яка має намір брати участь у виборах, висуває на своєму з'їзді (зборах, конференції) кандидатів у вигляді єдиного списку кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі. Водночас з числа кандидатів, включених до загальнодержавного виборчого списку, партія затверджує регіональні списки кандидатів у депутати у кожному з 27 виборчих регіонів, які повинні включати не менше п'яти кандидатів (стаття 86 Законопроекту). Голосування виборців у регіональному виборчому окрузі відбувається за регіональний виборчий список партії та (за бажанням виборця) за конкретного кандидата у цьому виборчому списку (стаття 146 Законопроекту), що при встановленні результатів виборів впливає на черговість кандидатів у регіональних виборчих списках (стаття 178 Законопроекту).

До розподілу мандатів допускаються партії, які отримали на свою підтримку у межах загальнодержавного виборчого округу не менш як три відсотки дійсних голосів виборців. Кількість мандатів, отриманих партіями у кожному регіональному виборчому окрузі, встановлюється за допомогою методу квот. Невикористані голоси виборців, подані за партію у регіональних округах, підсумовуються у загальнодержавному окрузі. При цьому кандидати, включені до загальнодержавного списку, отримують мандати у порядку черговості, встановленому партією при висуненні кандидатів, за виключенням кандидатів, визнаних обраними у регіональних виборчих округах (частина шоста статті 179 Законопроекту). Водночас законопроектом не передбачається випадок, коли регіональний список кандидатів вичерпається на етапі встановлення результатів виборів і в регіоні залишаться вакантні мандати. Однак, враховуючи положення статті 183 "Заміщення депутатів, повноваження

яких були достроково припинені", вакантними мандати можуть залишитися тільки у разі, якщо вичерпаються і регіональний, і компенсаційний (загальнодержавний) списки. Таким чином, включаючи мінімальну кількість рейтингових кандидатів у регіонах з великою кількістю виборців та/або великою підтримкою партії, партія зможе збільшувати кількість мандатів, які будуть розподілятися за компенсаційним списком, черговість кандидатів у якому визначається партією.

Передбачена законопроектом процедура голосування та форма виборчого бюлетеня у вигляді трафарету (частина четверта статті 133), до якого виборець має вписати дві цифри, які позначають порядковий номер партії, за кандидатів (кандидата) у депутати від якої голосує виборець, в офіційному переліку політичних партій – суб'єктів виборчого процесу, а також може вписати дві цифри, які позначають порядковий номер кандидата у депутати, за якого голосує виборець, у регіональному виборчому списку партії, яку він підтримав, є незнайомою для виборця, та потенційно несе загрози здійснення "сліпого" вибору. Видається, що спосіб заповнення бюлетенів викличе збільшення випадків псування бюлетенів, що у свою чергу може спричинити тисняву на виборчих дільницях, викликану необхідністю отримання іншого бюлетеня взамін зіпсованого.

При цьому передбачається, що у кожній кабіні для голосування обладнується відповідно захищений стенд, на якому протягом усього часу для голосування повинні бути розміщені офіційний перелік політичних партій – суб'єктів відповідного виборчого процесу та інформаційні плакати кожної партії – суб'єкта виборчого процесу у відповідному регіональному виборчому окрузі. З огляду на розміри кабін для голосування та кількість інформаційних плакатів (зазвичай на парламентських виборах балотується кілька десятків партій) розташування цих інформаційних матеріалів таким чином, щоб «забезпечувати їх доступність для ознайомлення у тому числі при заповненні виборцем бюлетеня у кабіні для голосування» (частина 2 статті 139 Законопроекту), видається неможливим, що може поставити партії – суб'єктів виборчого процесу у нерівні умови.

Законопроектом передбачається виготовлення попередніх списків виборців на паперовому носії в трьох примірниках (один лишається в органі ведення Державного реєстру виборців, другий – в окружній виборчій комісії), а уточнених – у двох (один лишається в органі ведення Державного реєстру виборців), що не узгоджується з усталеною практикою передання списків виборців органами ведення Державного реєстру виборців у приміщенні, в якому він розташований, безпосередньо дільничним виборчим комісіям та призведе до невиправданого збільшення бюджетних видатків.

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 (стаття 67). 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

(частина третя статті 146), 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 82, 84), що також неодноразово викликало зауваження міжнародних експертів (частиною другою статті 84 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 відчують 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).

Варто зауважити, 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 "Матьє-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 на пленарному засіданні Законопроект може бути прийнятий за основу з урахуванням висловлених зауважень.

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.

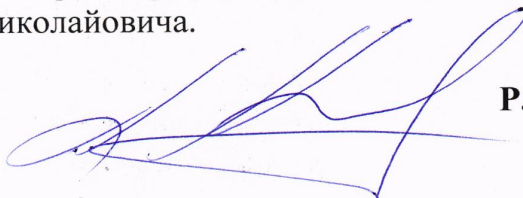
Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції дійшов висновку, що Законопроект не належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства ЄС, а отже, не потребує експертного висновку цього Комітету.

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, поданого народними депутатами України Чумаком В.В. та іншими (реєстр. № 1068-2 від 11 грудня 2014 року), 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