



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

---

### В И С Н О В О К

#### **щодо проекту Закону про вибори народних депутатів України (реєстр. № 1068 від 27 листопада 2014 року)**

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 22 лютого 2017 року (протокол № 56) проект Закону України про вибори народних депутатів України (далі – Законопроект), поданий народним депутатом України Мірошніченком Ю.Р. (реєстр. № 1068 від 27 листопада 2014 року).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою створення законодавчих умов для проведення демократичних, прозорих і чесних парламентських виборів в Україні шляхом прийняття нової редакції закону про вибори, в якій враховано досвід виборчих кампаній в Україні з 1990 року та міжнародний досвід.

Для досягнення мети автором Законопроекту пропонується викласти у новій редакції Закон України "Про вибори народних депутатів України" та передбачити, що "вибори депутатів здійснюються на засадах пропорційної системи з обранням депутатів у багатомандатному загальнодержавному окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій. У розподілі мандатів депутатів беруть участь партії (блоки), виборчі списки яких за підсумками голосування на виборах депутатів набрали не менше трьох відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні" (частини друга та третя статті 1). Крім того, пропонується законодавчо встановити, щоб не менше, ніж за 7 днів до з'їзду (зборів, конференції) партії або міжпартійного з'їзду (зборів, конференції) партій, що входять до блоку, відповідна партія (блок) публікувала в порядку, встановленому Центральною виборчою комісією, список кандидатів у депутати, що можуть бути включені до виборчого списку кандидатів у депутати від партії (блоку) (частина друга статті 57).

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.

Частиною першою статті 77 Основного Закону встановлено, що чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України. Тож положення частини першої статті 16 Законопроекту, яким передбачено проведення чергових виборів в останню неділю березня останнього року повноважень Верховної Ради України (частина перша статті 16), не узгоджується з Конституцією України.

Законопроектом також передбачено повернення у виборчий бюлетень граfi "Не підтримую кандидатів у народні депутати України від жодної політичної партії, виборчого блоку політичних партій" (частина четверта статті 78). Необхідно зазначити, що Європейська Комісія "За демократію через право" (Венеціанська комісія) не підтримує існування у виборчому бюлетені граfi "проти всіх", зазначаючи, що "система негативного голосу походить з комуністичної традиції незмагальних виборів. ... Таким чином може бути посилена політична та партійна апатія серед населення, якщо виборці можуть просто відкидати кандидатів або партії замість того, щоб приймати (часто нелегке) рішення, хто є кращим (найкращим або найгіршим) кандидатом або партією. У принципі виборці повинні заохочуватись, щоб голосувати за кандидатів або партію, яка їм подобається, і таким чином брати на себе відповідальність за орган, який обирається" (пункт 142 Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі, ухваленої на 67-й пленарній сесії, 9 – 10 червня 2006 року). Також, у своєму Висновку щодо Закону "Про вибори народних депутатів України", який допускав можливість голосувати проти всіх, Венеціанська комісія зазначила, що "така можливість є незвичною для усталених демократій. ... Це також може створити у виборців ілюзію, що їхнє голосування мало значення, тоді як їхній голос насправді не є таким. Рекомендується, щоб таку можливість було вилучено з бюллетеня (пункт 78 Висновку щодо Закону "Про вибори народних депутатів України", ухваленого на 66-й пленарній сесії, 17 – 18 березня 2006 року).

Положення Законопроекту щодо інформаційного забезпечення виборів, необхідного для усвідомленого та відповідного до вимог закону здійснення волевиявлення виборців, не виділено окремо від положень, якими регулюються питання передвиборної агітації (статті 65-71). При цьому У Кодексі належної

практики у виборчих справах, прийнятому Європейською комісією "За демократію через право" (Венеціанська комісія) 18-19 жовтня 2002 року, зокрема, зазначено, що одним з аспектів вільного голосування є вільне формування виборцем своєї думки. "Свобода виборців формувати свою думку почасти перегукується з рівністю можливостей. Її існування передбачає, що держава, – і органи публічної влади в цілому, – дотримують свого обов'язку бути безсторонніми, зокрема там, де йдеться про використання засобів масової інформації, використання засобів наочної агітації, права на проведення демонстрацій у громадських місцях і фінансування партій та кандидатів" (підпункт 3.1 пункту 26 Пояснювальної доповіді).

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 (частина третя статті 83), 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 (стаття 47), що також неодноразово викликало зауваження міжнародних експертів (частиною другою статті 53 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 також зазначити, що низка положень Законопроекту не узгоджується із законами України "Про Державний реєстр виборців", "Про запобігання корупції", "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус". При цьому зауваження до Законопроекту не вичерпуються викладеними вище.

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).

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 в першому читанні Законопроект доцільно відхилити.

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 зменшення дохідної частини та 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 народним депутатом України Мірошніченком Ю.Р., (реєстр. № 1068 від 27 листопада 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**