



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеві вибори" щодо врахування голосів виборців, які не підтримали жодного кандидата
(реєстр. № 3773 від 15 січня 2016 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 18 січня 2016 року Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 22 березня 2017 року (протокол № 57) проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеві вибори" щодо врахування голосів виборців, які не підтримали жодного кандидата (реєстр. № 3773 від 15 січня 2016 року), поданий народним депутатом України Ю.В. Бубликом (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою "усунення недоліків виборчого законодавства за рахунок введення норми, яка регулює механізм зараховування результатів проведення повторного голосування на посаду міського (міста, кількість виборців у якому дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови". Для досягнення мети автором пропонується внести зміни до Закону України "Про місцеві вибори", якими передбачити при проведенні повторного голосування на посаду міського (міста, кількість виборців у якому дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови доповнення виборчого бюлетеня окремим рядком з графою "Не підтримую жодного кандидата". При цьому, якщо більшість населення міста при проведенні повторного голосування не підтримають жодного кандидата на посаду міського голови, вибори вважаються такими, що не відбулися. Крім того, пропонується встановити додаткові обмеження щодо неможливості бути сільським, селищним, міським головою, старостою більше як два строки підряд, а також передбачити заборону бути висунутим кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, старости на позачергових виборах особи, повноваження якої на відповідній посаді були припинені достроково, а на повторних виборах – особи, яка брала участь у повторному голосуванні на виборах, які були визнані такими, що не відбулися.

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).

Стаття 7 Основного Закону встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Згідно з частиною першою статті 141 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Частиною другою статті 141 Конституції України територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Конституція України безпосередньо не встановлює вимоги до кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів, старост. Відповідно до пункту 20 частини першої статті 92, частини четвертої статті 141, статті 146 Основного Закону України зазначене є питанням законодавчого регулювання. Однак, слід зазначити, що на сьогодні Закон України "Про місцеві вибори" визначає лише, що сільським, селищним, міським головою, старостою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України та у якого відсутня судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку (стаття 9 Закону).

За своєю правовою природою перебування на виборних посадах опосередковується здійсненням громадянами народного волевиявлення і є похідним від волі виборців.

Частиною першою статті 38, статтею 71 Конституції України встановлено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. 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.

Право на вільні вибори неодноразово було предметом розгляду Європейським Судом з прав людини. Зокрема, у Рішенні від 19 жовтня 2004 року у справі "Мельниченко проти України" Суд вказав на неабсолютність

зазначеного права та можливість встановлення певних обмежень його реалізації. Разом з тим, оцінюючи допустимість таких обмежень Суд повинен впевнитись, що ці умови не обмежують права до такого ступеня, щоб позбавити їх суті та ефективності взагалі, що вони переслідують законну мету та що заходи, які вживалися, є пропорційними (пункт 54 Рішення).

З огляду на зазначене, враховуючи статті 22 та 141 Конституції України вважаємо, що встановлення максимального строку перебування на посаді сільського, селищного, міського голови, старости, а також заборони висуватися на дострокових виборах особам, повноваження яких припинені достроково, є недостатньо обґрунтованим, щоб вважатися пропорційним обмеженням, а тому може розглядатися як порушення права територіальної громади самостійно вирішувати, які саме кандидати мають бути обрані нею на відповідні посади.

Більше того, слід звернути увагу, що Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" допускає можливість дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради (частина третя статті 79 Закону). Крім того, зазначаємо, що чинне законодавство не містить будь-яких приписів та механізмів дострокового припинення повноважень старости.

Іншою новелою Законопроекту є повернення у виборчий бюлетень (стосовно повторного голосування на виборах міського (міста, кількість виборців у якому дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови) граfi "Не підтримую жодного кандидата".

З цього приводу, слід вказати, 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).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає, що за результатами розгляду в першому читанні Законопроект може бути прийнятий за основу за умови врахування окремих зауважень.

Комітет з питань бюджету ухвалив рішення, що Законопроект має вплив на показники бюджетів (призведе до збільшення видатків з відповідних місцевих бюджетів). 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).

Комітет з питань запобігання і протидії корупції дійшов висновку, що у Законопроекті не виявлено корупціогенних факторів – Законопроект відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

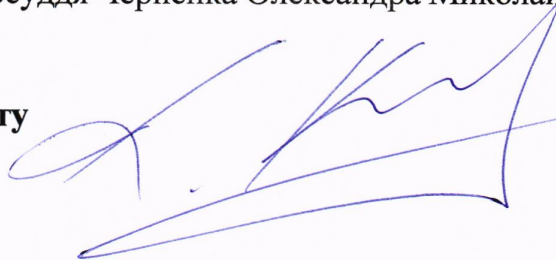
Комітет з питань європейської інтеграції дійшов висновку про те, що Законопроект не належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, або регулюється національним законодавством країн-членів ЄС, а отже, не потребує експертного висновку Комітету з питань європейської інтеграції.

На підставі викладеного вище, Комітет вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеві вибори" щодо врахування голосів виборців, які не підтримали жодного кандидата (реєстр. № 3773 від 15 січня 2016 року), поданий народним депутатом України Ю.В. Бубликом, відхилити.

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

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ