



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 деяких законів України
щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб
(реєстр. № 4471 від 19 квітня 2016 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 19 квітня 2016 року Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 17 січня 2019 року (протокол № 76) проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб (реєстр. № 4471 від 19 квітня 2016 року), поданий народними депутатами України Вілкулом О.Ю., Білим О.П. та іншими (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту метою законодавчої ініціативи є недопущення обмежень конституційних виборчих прав внутрішньо переміщених осіб.

Для досягнення мети авторами пропонується внести зміни до законів України «Про забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про всеукраїнський референдум», «Про Державний реєстр виборців» та «Про місцеві вибори».

Змінами до Закону України «Про Державний реєстр виборців», зокрема, пропонується передбачити, що виборча адреса виборця, який є внутрішньо переміщеною особою, визначається за адресою його фактичного проживання, зазначеною у довідці про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, отриманої відповідно до вимог Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

При цьому змінами до Закону України «Про місцеві вибори» пропонується передбачити, що належність до територіальної громади та проживання на території громади громадян, які мають статус внутрішньо переміщеної особи, визначається з моменту взяття їх на облік за адресою фактичного проживання.

Закон України «Про забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб» пропонується доповнити положенням, що внутрішньо переміщена особа може бути обрана Президентом України, народним депутатом України,

депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, сільським, селищним, міським головою та старостою.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики та правосуддя виходить з такого.

Згідно з Конституцією України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5); 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 (частина перша статті 38).

Частиною третьою статті 21 Загальної декларації прав людини встановлено, що воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування.

При цьому відповідно до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року кожний громадянин без будь-якої дискримінації та без необґрунтованих обмежень повинен мати право й можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через посередництво вільно обраних представників, а також голосувати та бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального та рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців.

Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах (ухвалений Венеціанською комісією на 52-й сесії 18-19 жовтня 2002 року) загальне виборче право означає, в принципі, що кожна людина має право обирати й бути обраною, однак це право може й, по суті, має бути обмежене певними умовами. При цьому до таких умов щодо участі в місцевих або регіональних виборах може бути віднесено ценз осілості, при цьому необхідна тривалість проживання не має перевищувати шести місяців; більш тривалий термін може встановлюватися винятково з метою захисту національних меншин (п.п. с п.1.1 Керівних принципів).

Як зазначено у Кодексі належної практики у виборчих справах, рівне виборче право має кілька аспектів, зокрема, рівність прав при голосуванні та рівноправність голосів. При цьому рівність прав при голосуванні означає, що кожен виборець має один і тільки один голос; у тому разі, коли виборча система передбачає наявність у виборців більше одного голосу, кожен виборець має рівну кількість голосів. Рівноправність голосів означає, що місця в виборному органі мають рівномірно розподілятися між виборчими округами на підставі певного критерію, зокрема, чисельності зареєстрованих виборців у виборчому окрузі (п.13 Пояснювальної доповіді).

Відповідно до Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69); право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років; не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними (стаття 70); 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 (стаття 71).

Основним Законом України встановлено, що народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років; не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку (частини друга, третя статті 76). Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою (частина друга статті 103).

Законом України «Про місцеві вибори» передбачено, що депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України.

Відповідно до положень Конституції України періодичність проведення виборів забезпечується тим, що чергові вибори Президента України, чергові вибори до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, до органів місцевого самоврядування проводяться у зв'язку з закінченням їх п'ятирічного строку повноважень після обрання на попередніх чергових виборах (статті 77, 103, 136, 141).

Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення передбачають, що внутрішньо переміщені особи, незалежно від того, проживають вони в таборах чи ні, не підлягають дискримінації внаслідок їх переміщення при реалізації таких прав, зокрема, як права голосувати та брати участь у веденні державних і громадських справ, включно з правом доступу до засобів, необхідних для здійснення цього права (п.п. г п. 1 принципу 22).

Рекомендація Rec (2006) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб (Ухвалено Комітетом міністрів Ради Європи на 961-му засіданні заступників міністрів 05 квітня 2006 року) передбачає, що держави-члени повинні вжити належних правових і практичних заходів, щоб внутрішньо переміщені особи могли повноцінно реалізувати своє право голосувати на національних, регіональних або місцевих виборах, а також гарантувати, що не буде жодних перешкод у його практичній реалізації (п. 9).

Парламентська Асамблея Ради Європи закликала українські органи влади створити механізми забезпечення права голосувати внутрішньо

переміщеним особам на всіх виборах, у тому числі на місцевому рівні (п. 11.11. Резолюції ПАРЄ 2198 (2018)).

Конституцією України встановлено, що організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України (п. 20 статті 92).

Згідно з частинами першою, другою статті 18 Закону України «Про вибори народних депутатів України» вибори народних депутатів України проводяться у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, який включає в себе всю територію України та закордонні виборчі дільниці, та у 225 одномандатних виборчих округах, що утворюються Центральною виборчою комісією та існують на постійній основі; одномандатні виборчі округи утворюються в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя з приблизно рівною кількістю виборців в кожному окрузі; орієнтовна середня кількість виборців в одномандатних виборчих округах визначається Центральною виборчою комісією виходячи з відомостей Державного реєстру виборців; відхилення кількості виборців в одномандатному виборчому окрузі не може перевищувати дванадцяти відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних виборчих округах. При цьому частиною четвертою статті 18 Закону передбачено, що Центральна виборча комісія перелік одномандатних округів із зазначенням їх номерів та меж оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті не пізніше як за сто сімдесят п'ять днів до дня голосування.

В Остаточному звіті Місії зі спостереження за виборами ОБС/БДПЛ до Верховної Ради 28 жовтня 2012 року було зафіксовано, що можливість виборців, які не перебувають за місцем проживання у день голосування, звернутися із проханням змінити місце голосування без зміни адреси, за якою вони зареєстровані для голосування, стала політично чутливим питанням після повернення мажоритарного компоненту виборів, а також зазначено: «якщо буде збережена існуюча змішана система, закон про вибори та/або закон про Державний реєстр виборців має бути змінений з метою заборони тимчасових змін місця голосування за межами одномандатного округу, в якому зареєстрований виборець. Оскільки таке обмеження позбавить деяких виборців права голосу, слід розглянути можливості для дозволу голосувати за пропорційним компонентом тим виборцям, які перебувають не за місцем проживання у день голосування».

Основним Законом в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7), яке 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. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (стаття 140).

Виборчими законами України передбачено, що у період між проведенням чергових виборів до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування можуть проводитись проміжні вибори народних депутатів України по окремих одномандатних мажоритарних округах, а також позачергові вибори сільських, селищних, міських голів, перші вибори до органів місцевого самоврядування в окремих об'єднаних територіальних громадах, проміжні та додаткові вибори депутатів сільських та селищних рад.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило до Законопроекту окремі зауваження та дійшло висновку, що за результатами розгляду в першому читанні Законопроект доцільно повернути на доопрацювання (висновок від 29 березня 2017 року).

Відповідно до висновку Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції у проекті акта не виявлено корупціогенних факторів – проект акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства (рішення Комітету від 06 липня 2016 року).

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету ухвалив рішення, що Законопроект не має впливу на показники бюджету (рішення Комітету від 18 травня 2016 року).

Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції дійшов висновку, що Законопроект не належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а отже, не потребує експертного висновку цього Комітету (висновок Комітету від 06 жовтня 2016 року).

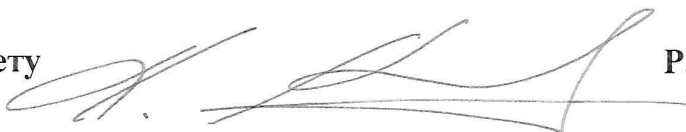
Асоціація міст України розглянула Законопроект та висловила до нього низку зауважень, які просить врахувати та рекомендувати Верховній Раді України Законопроект відхилити.

Враховуючи викладене, а також беручи до уваги, що за результатами розгляду в першому читанні Верховною Радою України 07 листопада 2017 року прийнято за основу проект Виборчого кодексу України (реєстр. № 3112-1), який за дорученням парламенту готується Комітетом до розгляду в другому читанні, Комітет з питань правової політики та правосуддя вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України прийняти рішення щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб (реєстр. № 4471), визначившись шляхом голосування.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити голову підкомітету з питань виборів і референдумів, народного депутата України Черненка Олександра Миколайовича.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ