



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 виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних
всередині країни громадян)
(реєстр. № 6240 від 27 березня 2017 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 29 березня 2017 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 виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян) (реєстр. № 6240 від 27 березня 2017 року), поданий народними депутатами України Немирею Г.М., Найємом М. та іншими (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту метою законодавчої ініціативи є забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та мобільних всередині країни громадян.

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

Змінами до Закону України «Про Державний реєстр виборців», зокрема, пропонується передбачити, що виборчою адресою виборця є адреса, за якою зареєстровано його місце проживання відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», а також, що за мотивованим зверненням виборця орган ведення Реєстру може визначити іншу виборчу адресу виборця.

Пропонується передбачити, що таке звернення може бути подане виборцем до органу ведення Реєстру, повноваження якого поширюються на територію, до якої віднесено виборчу адресу, на яку змінюватиметься поточна виборча адреса виборця, не пізніше ніж на п'ятий день з дня початку виборчого процесу виборів або процесу референдуму, що проводяться на території, в межах якої виборець просить визначити його виборчу адресу.

До документів, що підтверджують фактичне проживання виборця за адресою, зазначеною у заяві, пропонується віднести:

1) договір оренди житла за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;

2) виданий органом державної влади чи органом місцевого самоврядування документ, який засвідчує здійснення виборцем підприємницької діяльності за адресою житла, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;

3) документ, який підтверджує право власності на житло за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;

4) довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи;

5) документ, який засвідчує здійснення виборцем догляду за особою, місце проживання якої зареєстровано відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;

6) документ, що засвідчує перебування виборця у шлюбі або у родинних відносинах із особою, місце проживання якої зареєстровано відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою.

Пропонується також встановити, що виборець, виборча адреса якого була визначена за його вмотивованим зверненням, може звернутися до органу ведення Реєстру із новою вмотивованою заявою про зміну виборчої адреси не раніше ніж через 180 днів після дати внесення до Реєстру останньої зміни виборчої адреси такого виборця.

Змінами до Закону України «Про місцеві вибори» пропонується передбачити, що належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його виборчою адресою (крім випадків, передбачених законом).

Змінами до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» пропонується виключити положення, яким встановлено, що внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з частиною третьою статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців» та визначити, що це право реалізується такими особами у порядку, встановленому законом.

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

Згідно з Основним Законом 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 проводитись 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).

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 ПАРЕ 2198 (2018)).

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).

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).

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 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 може бути прийнятий у першому читанні за основу з урахуванням висловлених зауважень (висновок від 20 квітня 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 вересня 2017 року).

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету ухвалив рішення, що Законопроект не має впливу на показники бюджету (рішення Комітету від 07 червня 2017 року).

Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин ухвалив рішення направити свій висновок з пропозицією рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні прийняти Законопроект за основу (рішення Комітету від 21 червня 2017 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 21 червня 2017 року).

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 виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян) (реєстр. № 6240), 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