



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

---

До реєстр. № 6444-1 від 28.12.2021  
Народні депутати України  
Г. Мазурашу та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо відновлення змішаної (пропорційно-мажоритарної) системи виборів народних депутатів України»**

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, яким пропонуються окремі зміни до Виборчого кодексу України (далі – ВКУ).

«Проектом Закону пропонується встановити перехідний період до 1 січня 2031 року, в рамках якого передбачено збереження змішаної (пропорційно-мажоритарної) системи виборів народних депутатів України та попередньої системи виборів депутатів місцевих рад (яка діяла до місцевих виборів 2020 року). Метою запровадження перехідного періоду є якісна підготовка до запровадження нової пропорційної виборчої системи через активне партійне будівництво в регіонах України» (п. 3 пояснювальної записки).

Законопроектом пропонується виключити підпункти 2 та 3 пункту 2 розділу XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення» ВКУ згідно з якими з дня набрання чинності ВКУ втратили чинність Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 та Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015.

При цьому, у розділі XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення» ВКУ пропонується пункт 4 доповнити підпунктом 4 такого змісту: «положення Виборчого кодексу України щодо організації та проведення виборів народних депутатів України та виборів депутатів місцевих рад, а також заміщення народних депутатів України та депутатів місцевих рад застосовуються з 1 січня 2031 року, або після внесення до Виборчого кодексу України змін, які гарантуватимуть громадянам можливість балотуватися у депутати і в порядку самовисування, а також гарантуватимуть персоніфіковане представництво округів у радах, до яких відбуваються вибори».

Крім того, у п. 2 розділу II законопроекту пропонується «відновити дію Закону України «Про вибори народних депутатів України»

(Відомості Верховної Ради України, 2012, № 10-11, ст. 73 із наступними змінами) та Закону України «Про місцеві вибори» (Відомості Верховної Ради України, 2015р., № 37-38, ст. 366 із наступними змінами)».

Законопроект на момент підготовки висновку не включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX.

Проект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо відновлення змішаної (пропорційно-мажоритарної) системи виборів народних депутатів України» реєстр. № 6444 від 17.12.2021, щодо змісту якого Головне управління вже висловило свої зауваження. У зв'язку з тим, що поданий законопроект значною мірою відтворює положення законопроекту реєстр. № 6444, вважаємо за необхідне повторити частину раніше висловлених зауважень та зазначити наступне.

1. Насамперед, варто звернути увагу, що впровадження в Україні пропорційної виборчої системи з відкритими списками на парламентських виборах, яка нині закріплена у ВКУ, і застосування якої у приписах проекту пропонується відтермінувати на декілька років, неодноразово рекомендувалось авторитетними міжнародними інституціями.

Зокрема, з 2007 року в ході обговорень стосовно виборчої реформи Венеціанська комісія запропонувала запровадити пропорційну систему на основі множинних регіональних округів, що могло усунути недоліки як пропорційної системи за одномандатними округами, так і змішаної системи, що застосовувалася на виборах.<sup>1</sup>

Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції № 1755, прийнятій у 2010 році, зазначала, що «виборча реформа повинна передбачати не тільки ухвалення нового виборчого кодексу, але й запровадження нової виборчої системи», а також підтвердила свою рекомендацію «щодо прийняття виборчої системи, яка передбачає пропорційну систему та ґрунтується на відкритих виборчих списках і регіональних виборчих округах» (п.7.1.2.).<sup>2</sup>

2. З наведених вище приписів законопроекту випливає, що ними пропонується відновити дію Закону України «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон 1) та Закону України «Про місцеві вибори» (далі – Закон 2) шляхом виключення з ВКУ приписів, на підставі яких згадані закони втратили чинність.

Однак запропонований спосіб прийняття законів є досить дискусійним, оскільки закони України набирають чинність у порядку, передбаченому Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України, положення яких не дають підстав для висновків про можливість «відновлення дії» нечинних законів шляхом виключення з законодавчого поля припису про втрату чинності

<sup>1</sup> URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_a54#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_a54#Text)

<sup>2</sup> URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_a19#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_a19#Text)

такими законами. Тому більш коректним було б поновлення чинності згаданих законів з використанням загальної законодавчої процедури.

3. Звертаємо увагу, що у разі, коли окремі приписи закону набирають чинності у порядку, відмінному від решти приписів, у законі має бути чітко визначено структурні елементи (розділи, статті тощо), які набирають чинності в іншому порядку. Адже вказівка на те, що «положення Виборчого кодексу України щодо організації та проведення виборів народних депутатів України та виборів депутатів місцевих рад, *а також заміщення народних депутатів України та депутатів місцевих рад застосовуються з 1 січня 2031 року ...*» допускає довільне тлумачення при визначенні чинності тих чи інших норм ВКУ.

Некоректним є також використання у наведеному приписі слова «застосовуються», адже у наведеному контексті має йтись про набрання чинності, а не застосування закону.

Запропонований у проекті спосіб законодавчого регулювання питань проведення виборів виглядає досить проблематичним при його практичному застосуванні. Адже з приписів проекту незрозуміло, чи можуть під час парламентських та місцевих виборів крім Законів 1-2 застосовуватись загальні положення ВКУ, закріплені у Книзі першій, наприклад, щодо використання інноваційних технологій у виборчому процесі (ст. 18 ВКУ).

Крім того, слід враховувати, що виборчі процедури, закріплені у ВКУ, є більш осучасненими та деталізованими у порівнянні з процедурами закріпленими Законами 1-2 (наприклад, щодо передвиборчої агітації, фінансування виборів тощо), дію яких пропонується відновити.

Варто також враховувати, що окремі положення виборчих законів, дія яких відновлюється поданим проектом, не в повній мірі узгоджуються з чинним законодавством. Наприклад, приписи Закону 1 (ч. 3 ст. 68) та Закону 2 (ч. 5 ст. 57), якими визначається поняття політичної реклами, не узгоджуються з чинним нині положенням ст. 1 Закону України «Про рекламу», який по-іншому трактує зміст цього поняття.

4. У наведеному приписі нового підпункту 4 пункту 4 розділу XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення» ВКУ йдеться про застосування положень ВКУ «щодо організації та проведення виборів ... *депутатів місцевих рад з 1 січня 2031 р.*», *проте відсутня вказівка щодо відтермінування застосування положень ВКУ стосовно обрання сільських, селищних, міських голів.* Враховуючи, що проектом відновлюється дія Закону України «Про місцеві вибори», вибори сільських селищних, міських голів у разі прийняття цього законопроекту як закону будуть одночасно регулюватись приписами згаданого Закону та ВКУ, що призведе до виникнення колізій.

5. Некоректними є приписи проекту, згідно з якими «положення Виборчого кодексу України щодо ... застосовуються з 1 січня 2031 року, або після внесення до Виборчого кодексу України змін, які гарантуватимуть громадянам можливість балотуватися у депутати і в порядку самовисування, а також гарантуватимуть персоніфіковане представництво округів у радах, до яких

*відбуваються вибори»* (новий підпункт 4 пункту 4 розділу XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення» ВКУ). Адже запропонований альтернативний порядок «застосування» положень ВКУ базується на оціночному судженні щодо змісту можливих майбутніх змін до ВКУ, що не дозволяє чітко визначити строки «застосування» положень ВКУ.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Мельник



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Тихонюк Світлана Андріївна  
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000D5283300BA9D9A00  
Дійсний до: 22.10.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2022/42083 від 14.02.2022



834855