



# УКРАЇНА

## ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

пл. Лесі Українки, 1, м. Київ, 01196

тел./факс: (+380 44) 286 82 88, [www.cvk.gov.ua](http://www.cvk.gov.ua)

№ \_\_\_\_\_  
на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

Національне агентство  
з питань запобігання корупції  
бульв. Дружби народів, 28,  
м. Київ, 01103

У зв'язку з надходженням до Центральної виборчої комісії 28 і 29 листопада 2022 року листа Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) від 27 листопада 2022 року № 10-05/24182-22 щодо висловлення позиції до проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки" (далі – проект постанови), за результатами його опрацювання в межах компетенції Комісії повідомляємо.

Пунктом 1 проекту постанови передбачено затвердження Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки (далі – Програма), додатками до якої є проект Очікуваних стратегічних результатів з виконання Програми (додаток 1) (далі – проект Очікуваних стратегічних результатів) та проект Заходів з виконання Програми (додаток 2) (далі – проект Заходів). Так, вважаємо за потрібне висловити в межах компетенції Комісії деякі зауваження та пропозиції до вказаних проектів.

1. Підпункти 1.2.1.6.3 – 1.2.1.6.6 проекту Заходів передбачають розробку, поширення матеріалів, проведення інформаційно-просвітницьких заходів та кампаній, присвячених ролі виборів у демократичному суспільстві, важливості участі у виборах, а також *моніторингу діяльності виборних осіб* (із можливим залученням до реалізації заходів громадських об'єднань та проектів міжнародної технічної допомоги (МТД)). У зазначених підпунктах також запропоновано визначити відповідні строки виконання заходів починаючи з січня 2023 року та відповідальних виконавців – Комісію, а також Національне агентство (підпункт 1.2.1.6.3) і Міністерство культури та інформаційної політики України (підпункти 1.2.1.6.5, 1.2.1.6.6), у зв'язку з чим зазначаємо.

Частиною першою статті 1 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" передбачено, що Комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції та законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів і референдумів у порядку та в межах, встановлених законами України.



Комісія та її члени зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 3 вказаного Закону).

Згідно з пунктом 11 статті 17 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" Комісія здійснює заходи щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів, у тому числі щодо навчання членів виборчих комісій з відповідних виборів/референдумів.

Отже, за законом Комісія є незалежним органом адміністрування виборчих процесів та наділена повноваженнями, зокрема, стосовно здійснення заходів щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу. Водночас Комісія не має повноважень щодо моніторингу діяльності виборних осіб.

Також звертаємо увагу, що інформаційно-просвітницькі заходи/кампанії, присвячені ролі виборів у демократичному суспільстві, важливості участі у виборах, оптимально проводити саме *під час виборчих процесів*, адже регулярність відповідних заходів/кампаній, зокрема, може призвести до нераціонального витрачання державних коштів чи коштів, залучених у рамках міжнародної технічної допомоги, через їх неактуальність у відповідний момент часу (наприклад, на сьогодні в Україні триває воєнний стан, під час якого законом заборонено проводити вибори і референдуми). При цьому слід враховувати, що під час різних виборчих кампаній інформаційно-просвітницькі заходи матимуть різний зміст та наповнення, оскільки залежатимуть від типу виборів – обрання органів державної влади (парламент, Президент України) чи органів місцевого самоврядування.

Крім того, варто зазначити, що Комісія, беручи до уваги обсяг її законодавчо визначених повноважень, на постійній основі здійснює свою функцію щодо інформаційно-просвітницьких заходів загального характеру, які стосуються демократії та виборів в Україні та покликані сприяти підвищенню правової культури та правосвідомості виборців.

Ураховуючи викладене, насамперед з метою уникнення дублювання по суті тих самих заходів та юридичної невизначеності щодо відповідальних виконавців пропонуємо оптимізувати та розмежувати відповідні заходи, про які йдеться у підпунктах 1.2.1.6.3 – 1.2.1.6.6 проєкту Заходів (замість чотирьох визначити два заходи), а саме:

1) забезпечення проведення інформаційно-просвітницьких заходів/кампаній, присвячених ролі виборів у демократичному суспільстві, важливості участі у виборах (із можливим залученням до реалізації заходів громадських об'єднань та проєктів МТД). Відповідальні виконавці – Центральна виборча комісія, Міністерство культури та інформаційної політики України;

2) забезпечення проведення заходів щодо моніторингу діяльності виборних осіб (із можливим залученням до реалізації заходу громадських об'єднань та проєктів МТД). Відповідальні виконавці – Національне агентство, за необхідності Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Національне агентство України з питань державної служби (без залучення Центральної виборчої комісії).

Крім того, ураховуючи, що відповідно до статті 1 Закону України "Про Суспільне телебачення і радіомовлення України" з метою задоволення інформаційних потреб суспільства, залучення громадян до обговорення та вирішення найважливіших соціально-політичних питань, забезпечення національного діалогу, сприяння формуванню громадянського суспільства створюється Суспільне телебачення і радіомовлення України у формі акціонерного товариства "Національна суспільна телерадіокомпанія України" (НСТУ), вважаємо, що до виконання зазначених заходів доцільно залучити й НСТУ (за згодою).

Разом з тим, розглядаючи питання строків виконання таких заходів, слід зважати на те, що Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 "Про введення воєнного стану в Україні", затвердженим Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ, в Україні з 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року введено воєнний стан (строк його дії на сьогодні продовжено до 19 лютого 2023 року). Отже, на нашу думку, доречно встановити інші (ніж в проекті Заходів) строки виконання інформаційно-просвітницьких заходів/кампаній щодо виборів у демократичному суспільстві, пов'язавши їх з початком та завершенням відповідного виборчого процесу, який може розпочатись після припинення/скасування воєнного стану в Україні.

Крім того, з огляду на вказане доопрацювання потребує і проект Очікуваних стратегічних результатів (підпункт 1.2.1.6 пункту 1.2 розділу І).

Відповідні пропозиції, викладені у таблицях, додаються.

2. Підпунктами 1.5.1.1.1, 1.5.1.2.1, 1.5.1.3.1, 1.5.2.2.1 – 1.5.2.3.1, 1.5.3.3.1 проекту Заходів запропоновано визначити найменування заходів, які полягають у супроводженні розгляду проекту Закону України "Про політичні партії" у Верховній Раді України. Водночас у кожному з указаних підпунктів містяться окремі законодавчі положення, які, ймовірно, будуть запропоновані у цьому законопроекті.

Наприклад, пунктом 1.5.1.2.1 передбачається *супроводження розгляду проекту Закону України "Про політичні партії" у Верховній Раді України* (у тому числі у разі застосування до нього Президентом України права вето), *відповідно до якого зобов'язано*: 1) Центральну виборчу комісію щороку, до 1 лютого, подавати до Міністерства юстиції України інформацію про невисування та нересстрацію політичною партією протягом десяти років своїх кандидатів на виборах Президента України, виборах народних депутатів України або кандидатів у депутати не менше ніж у п'ятьох обласних радах на місцевих виборах станом на 1 січня відповідного року; 2) Міністерство юстиції України звернутися до суду з позовом про анулювання державної реєстрації політичної партії при отриманні інформації від Центральної виборчої комісії про невисування та нересстрацію політичною партією протягом десяти років своїх кандидатів на виборах Президента України, виборах народних депутатів України або кандидатів у депутати не менше ніж у п'ятьох обласних радах на місцевих виборах станом на 1 січня відповідного року. При цьому зазначений законопроект про політичні партії станом на 01 грудня 2022 року на офіційному вебсайті парламенту незареєстрований.

Одним із відповідальних виконавців за вказані підпункти проєкту Заходів, зокрема, є Центральна виборча комісія за згодою чи без неї.

Враховуючи викладене, вважаємо за необхідне звернути увагу, що за Конституцією України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (стаття 75), тож унормування визначених питань та формулювання конкретних правових норм залежать від політичного рішення Верховної Ради України як законодавчого органу держави. З іншого боку, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Основного Закону держави).

Саме тому закріплення в акті Уряду України ймовірних законодавчих положень, що у подальшому можуть не відповідати правовим нормам прийнятого парламентом закону, щонайменше призведе до перегляду положень Заходів з виконання Програми та загалом може порушувати елемент верховенства права – юридичну визначеність, яка, зокрема, означає, що держава повинна дотримуватись взятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки (поняття "законних очікувань") (пункт 48 доповіді "Верховенство права", схваленої Європейською комісією за демократію через право (Венеційською комісією) на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25 – 26 березня 2011 року) (CDL-AD (2011) 003rev).

Також дискусійною є можливість обмеження на законодавчому рівні права політичної партії на участь у виборах у разі незаконного неподання нею до Національного агентства два і більше разів поспіль або тричі протягом останніх двох звітних років звіту про майно, надходження, витрати і зобов'язання фінансового характеру (пункт 1.5.1.5 Очікуваних стратегічних результатів) з огляду на очевидну непропорційність зазначеного порушення з боку політичної партії пропонованому обмеженню реалізації громадянами України своїх виборчих прав через політичні партії. Адже встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009).

Конституційний Суд України зазначав, що "обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права" (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 01 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Ураховуючи викладене, на нашу думку, зазначені підпункти проєкту Заходів слід об'єднати в один підпункт та звести його виключно до супроводження розгляду проєкту Закону України "Про політичні партії" у Верховній Раді України з визначенням, зокрема, мети, завдань, основних засад законопроєкту, а не його конкретних законодавчих положень.

Крім того, стосовно відповідальних виконавців зазначаємо, що згідно з Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 (зі змінами), законопроєкт, поданий до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, представляє у Верховній Раді України та супроводжує на всіх стадіях розгляду посадова особа, визначена Прем'єр-міністром з числа членів Кабінету Міністрів України, а у разі, коли визначений член Кабінету Міністрів України не може представляти проєкт закону в парламенті, за згодою Прем'єр-міністра його може представляти заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України (§ 111 указанного Регламенту).

Водночас слід ураховувати, що Центральна виборча комісія не належить ні до суб'єктів права законодавчої ініціативи, ні до органів виконавчої влади, а відповідно до положень статей 1, 2 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" сферу її компетенції обмежено питаннями організації підготовки та проведення виборів і референдумів.

Таким чином, пропонуємо виключити Центральну виборчу комісію з числа відповідальних виконавців за заходи, які передбачають супроводження проєкту закону про політичні партії у Верховній Раді України. У разі необхідності Комісія готова долучитися до опрацювання та надання пропозицій до відповідних законопроєктів чи актів Уряду України у межах своєї компетенції.

Разом з тим, ураховуючи виключну компетенцію Верховної Ради України приймати закони, а також те, що Центральна виборча комісія діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, слід вилучити з проєкту Заходів підпункти 1.5.1.2.2 – 1.5.1.2.4, які, зокрема, передбачають підготовку та подання Комісією до Міністерства юстиції України інформації про невисування та нереєстрацію політичною партією протягом 10 років своїх кандидатів на виборах Президента України, виборах народних депутатів України або кандидатів у депутати не менше ніж у п'ятьох обласних радах на місцевих виборах, з терміном виконання – після набрання чинності новим Законом України "Про політичні партії".

Крім того зауважуємо, що під час формулювання законодавчих пропозицій з указанного питання варто зважати на те, що Комісія може оперувати інформацією, накопиченою у ході виборчих процесів, зокрема, про політичні партії, які здійснюють висування та реєстрацію кандидатів на відповідних виборах, а не навпаки.

Принагідно інформуємо, що Комісію вже долучено до роботи робочої групи за участі парламентарів та представників Національного агентства щодо напрацювання проєкту закону про політичні партії (зокрема, один з членів Комісії брав активну участь у зустрічах з Венеційською комісією в обговоренні концепції

майбутнього проекту закону про політичні партії), разом з тим готові й надалі долучатися до змістовного опрацювання законопроекту про політичні партії, яким пропонуватиметься врегулювати окреслені питання.

Відповідного перегляду та доопрацювання потребує і пункт 1.5 розділу I проекту Очікуваних стратегічних результатів.

3. Підпунктом 1.5.3.2.1 проекту Заходів пропонується передбачити захід щодо розроблення спільних проектів *актів Національного агентства та інших державних органів*, які є держателями інформаційно-комунікаційних та довідкових систем, реєстрів, баз даних, якими регламентовано порядок, обсяги та способи обміну інформацією ІТ системи Національного агентства з іншими електронними та довідковими системами, реєстрами, базами даних. Водночас відповідальними виконавцями за цей захід визначено лише Національне агентство та Комісію (за згодою). Оскільки держателями, зокрема, державних реєстрів є й інші державні органи (окрім Центральної виборчої комісії), пропонуємо переглянути перелік відповідальних виконавців за вказаний захід та відповідно доповнити його іншими державними органами.

4. Підпунктом 1.5.3.5.1 проекту Заходів визначено такий захід, як супроводження розгляду проекту змін до Виборчого кодексу України у Верховній Раді України (у тому числі у разі застосування до нього Президентом України права вето), згідно з яким, зокрема, передбачається електронне подання та оприлюднення всіх фінансових звітів учасників виборчого процесу до Порталу політичних фінансів Національного агентства, відповідно *функція контролю (аналізу) фінансових звітів* про надходження та використання коштів виборчих фондів покладається на *Національне агентство*.

У зв'язку з цим слід зауважити, що Законом України "Про всеукраїнський референдум" також передбачається подання фінансових звітів про надходження та використання коштів фонду агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, фондів всеукраїнського референдуму, контроль за використанням яких покладено на Центральну виборчу комісію та Національне агентство (щодо фондів всеукраїнського референдуму політичних партій).

При цьому підпунктом 1.5.3.1.1 проекту Заходів передбачається розроблення проекту закону, яким упроваджуватиметься електронне подання та оприлюднення *всіх фінансових звітів учасників референдумів* до Порталу політичних фінансів Національного агентства.

З огляду на такий захід та майбутнє розширення ресурсів Національного агентства, на нашу думку, варто розглянути й питання можливості покладення функцій контролю за використанням коштів відповідних фондів *усіх учасників референдумів* на Національне агентство.

5. Насамкінець зазначаємо про необхідність доповнення проектів Програми, Заходів, Очікуваних стратегічних результатів положеннями, які однозначно матимуть позитивний вплив на досягнення поставленої мети щодо боротьби та запобігання корупції в усіх її проявах під час проведення виборів, а саме

стосовно розробки автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, призначеної для забезпечення автоматизації всіх виборчих процесів у Центральній виборчій комісії та виборчих комісіях нижчого рівня під час проведення виборів, оскільки виборчий процес є основою для розбудови демократичного суспільства. Без ефективної та прозорої реалізації виборчих прав громадян подальший розвиток демократії неможливий.

Так, однією з найболючіших проблем виборчого процесу є точне та оперативне встановлення достовірних результатів виборів. Помилки в протоколах про результати підрахунку голосів виборців, допущені під час їх складання, призводять до необхідності подання уточнених протоколів, уповільнення процесів підрахунку голосів виборців та встановлення результатів виборів.

Окрім того, автоматизована інформаційно-аналітична система дасть змогу вирішити більшість проблем шляхом автоматизації процесів на рівні дільничних виборчих комісій (складання, автоматизована перевірка, друк та надсилання протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці засобами автоматизованої системи), а також шляхом упровадження відповідної системи на рівні окружних виборчих комісій, що дозволить обробляти документи в електронному вигляді.

Джерелами фінансування такого заходу мають бути кошти державного бюджету та кошти МТД.

Додаток: на 2 арк.

Заступник Голови  
Центральної виборчої комісії

В. ПЛУКАР