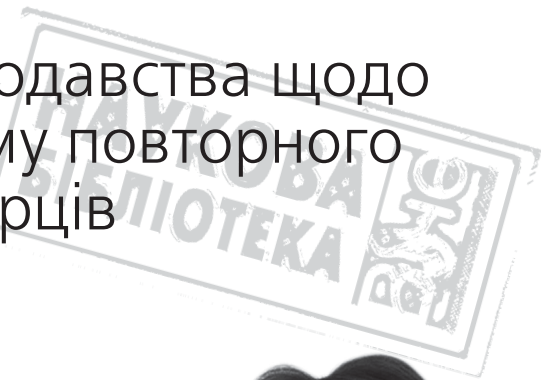


# Аналіз виборчого законодавства щодо невизначеності механізму повторного підрахунку голосів виборців



2



Наталія БЕРЛАЧ,  
доктор юридичних наук,  
професор кафедри  
кримінального права та процесу  
Юридичного інституту  
Національного авіаційного  
університету



Анна БУЧИК,  
кандидат юридичних наук,  
суддя Житомирського апеляційного  
адміністративного суду

У статті викладена проблемна тематика невизначеності механізму проведення повторного підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці за Законом України «Про вибори народних депутатів України» та необхідності її подолання на законодавчому рівні з метою встановлення достовірності вільного голосування та реального волевиявлення народу за результатами виборчого процесу.

**Ключові слова:** вибори народних депутатів України, виборчий процес, вільне волевиявлення народу, виборча комісія, виборча документація, порушення виборчого законодавства, повторний підрахунок голосів виборців, підсумки голосування.

Анализ избирательного законодательства касательно неопределенности механизма повторного подсчета голосов избирателей

Наталія БЕРЛАЧ, доктор юридических наук, професор кафедри кримінального права и процесса Юридического института Национального авиационного университета

Анна БУЧИК, кандидат юридических наук, судья Житомирского апелляционного административного суда

В статье изложена проблемная тематика неопределенности механизма проведения повторного подсчета голосов избирателей на избирательном участке по Закону Украины «О выборах народных депутатов Украины» и необходимости ее преодоления на законодательном уровне с целью установления достоверности свободного голосования и реального волеизъявления народа по результатам избирательного процесса.

**Ключевые слова:** выборы народных депутатов Украины, избирательный процесс, свободное волеизъявление народа, избирательная комиссия, избирательная документація, нарушение избирательного законодательства, повторный подсчет голосов избирателей, итоги голосования.

Analysis of the Electoral Legislation in Relation to Vagueness of the Mechanism of the Re-count of Votes of Electors

Natalia BERLACH, Doctor of Juridical Science, Professor of the Department of Criminal Law and Process of Law Institute of National Aviation University

Anna BUCHYK, Ph.D. in Law, Judge of the Zhytomyr Administrative Court of Appeal

In the article the problematics of vagueness of mechanism of realization of the re-count of votes of electors at a voting place in accordance with the law of Ukraine 'On elections of the people's

**deputies of Ukraine' and necessity of its overcoming at the legislative level with the aim of establishment of reliability of the free vote and the real expression of will of people based on the results of the electoral process are expounded.**

**Keywords:** elections of the people's deputies of Ukraine, electoral process, free expression of will of people, election committee, electoral documentation, violation of electoral legislation, re-count of votes of electors, results of voting.

Нині досить актуальною та дискусійною є проблема-тика правових колізій у виборчому законодавстві України. Внутрішні суперечності та невідповідність правовим стандартам європейських демократичних держав привертють увагу громадськості та юристів-професіоналів, актуалізують потребу докладно розглянути українське законодавство про вибори з метою забезпечення та практичного втілення рівних демократичних умов виборчого процесу та визначення переможця виборчих перегонів.

Дослідженню окремих аспектів виборчого законодавства присвячені праці багатьох вітчизняних науковців. Вагомий внесок у розробку виборчої проблематики О. Лавриновича, Ю. Ключковського, В. Погорілка, М. Смоковича, М. Ставнійчук, В. Шаповала є беззаперечним. Однак правовому явищу повторного підрахунку голосів виборців значна увага не приділялася.

Мета статті – проаналізувати Закон України «Про вибори народних депутатів України» в частині невизначеності механізму повторного підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці.

Вибори народних депутатів України – спосіб формування єдиного законодавчого органу – Верховної Ради України – шляхом всенародного голосування.

Порядок і процедуру підготовки та проведення виборів народних депутатів України регулює Конституція, закони «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року, «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року, «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року з чинними змінами та доповненнями, а також інші законодавчі акти України.

Відповідно до ст. 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» виборчим процесом є здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур, передбачених вказаним законом [1].

Так, виборчий процес здійснюється на таких засадах: дотримання принципів виборчого права; законність та заборона незаконного втручання будь-кого в цей процес; політичний плюралізм та багатопартійність; публічність і відкритість; свобода передвиборної агітації, рівний доступ усіх кандидатів у депутати і партій – суб'єктів виборчого процесу – до засобів масової інформації незалежно від їхньої форми власності, крім засобів масової інформації, заснованими (власниками) яких є партії, кандидати у депутати в одномандатному окрузі; неупередженість органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їхніх керівників, інших посадових і службових осіб до партій – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати.

Оскільки народний депутат України – це представник народу України в органі державної влади (Верховній Раді), покликаний відповідно до Конституції та законів України здійснювати функції парламенту від імені українського народу, то безумовне та неухильне додержання правил проведення виборчого процесу з метою вільного волевиявлення населення, що формує склад законодавчого органу, є основною метою держави в особі уповноважених органів. Тому відповідно до ст. 6 виборчого закону вибори депутатів є вільними. Громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення під час голосування. Заборонується застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця.

У ст. 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод передбачено, що Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі до законодавчого органу [2].

У ч. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини [3] зазначено, що воля народу повинна бути основою влади уряду. Ця воля має виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які мають провадитися за загального й рівного виборчого права шляхом таємного голосування або через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування. Отже, насамперед чесні, нефальсифіковані вибори дають змогу громадянам держави зробити реальний вибір. Саме через такі вибори реалізується волевиявлення народу як єдиного джерела влади та носія суверенітету.

Право на вільні вибори є абсолютним та підлягає судовому захисту на підставі ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод [4].

Із впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини прийнято Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року [5], що покликаний забезпечити імплементацію європейських норм.

Так, щодо прийнятності заяви Костянтина Бабенка проти України № 43476/98 Європейський суд з прав людини у своєму рішенні від 4 травня 1999 року зазначив, що при вирішенні питання про наявність порушення права на вільні вибори, передбаченого в ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, треба визначити, чи було втручання у вільне вираження думки народу під час виборів до законодавчого органу. Тож Європейським судом з прав людини підкреслено надзвичайно важливе значення будь-якого зовнішнього втручання до процесу вираження думки народу під час виборів [6].

При цьому знищення виборчої документації, незаконний тиск на членів виборчих комісій, фальсифікація даних та будь-які інші факти втручання до процесу вираження думки народу, безперечно, порушують право на вільні вибори, передбачене ст. 3 Першого протоколу, котре охоплює й право кожного виборця отримати той результат виборів, який встановлено внаслідок вільного вираження думки народу.

Зі змісту п. 55 рішення Європейського суду з прав людини в справі «Ковач проти України» вбачається, що у виборчих справах визначальними є не критерії обрання кандидата як такого, а спосіб, у який відповідні національні органи переглядали підсумки голосування. Свобода держави щодо самостійного оцінювання в цій сфері також є широкою, але вона не може звільнити суд від обов'язку перевірити, чи було відповідне рішення свавільним [7]. Отже, маємо дійти логічного висновку, що одним із визначальних завершальних етапів виборчого процесу та виборчих перегонів між кандидатами в народні депутати є підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування.

Розділ 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» визначає процедуру голосування та встановлення результатів виборів депутатів. Адже вибори передусім є не політичним, а чітко визначеним та регламентованим юридичним процесом із додержанням усіма його суб'єктами вимог виборчого законодавства.



Відповідно до статей 24, 25 Закону «Про вибори народних депутатів України» спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів депутатів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про вибори депутатів, є виборчі комісії, до яких належить Центральна виборча комісія (здійснює повноваження в межах всієї території України та в закордонному окрузі); окружні виборчі комісії (здійснюють повноваження у межах одномандатного округу); дільничні виборчі комісії (здійснюють повноваження у межах виборчої дільниці).

У ст. 91 Закону «Про вибори народних депутатів України» зазначається, що дільнична виборча комісія на своєму засіданні складає протокол про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці в загальнодержавному виборчому окрузі в межах одномандатного виборчого округу та протокол про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці в одномандатному виборчому окрузі за формами, встановленими Центральною виборчою комісією не пізніше, ніж за двадцять два дні до дня голосування. До них прописом та цифрами вносять докладні відомості про кількісні показники, безпосередньо визначені приписами вказаної правової норми.

Порядок прийняття та розгляду документів дільничних виборчих комісій окружною виборчою комісією визначений нормами ст. 94 Закону «Про вибори народних депутатів України», що вказує на порядок опрацювання та фіксування таких відомостей. З моменту закінчення голосування окружна виборча комісія розпочинає засідання. Воно триває безперервно до встановлення підсумків голосування в загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу та в одномандатному окрузі й оформляється протоколом безперервного засідання.

На засіданні окружної виборчої комісії її голова приймає запечатані пакети з протоколами дільничних виборчих комісій, розпечатує їх та оголошує зміст протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на відповідних виборчих дільницях у загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу та одномандатному окрузі, а також приймає запечатані пакети з іншими виборчими документами. Час прийняття окружною виборчою комісією протоколів дільничної виборчої комісії, перелік прийнятих виборчих документів і занесені до протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці відомості фіксуються в протоколі засідання окружної виборчої комісії.

Під час прийняття документів дільничної виборчої комісії окружна виборча комісія перевіряє їхню комплекtnість та цілісність упакування. При цьому кожний член комісії має право оглянути кожний пакет. У разі повної комплекtnості виборчих документів та цілісності упакування почергово відкриваються пакети з протоколами про підрахунок голосів на виборчій дільниці в загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу і, власне, одномандатному окрузі та оголошуються відомості, зазначені в них. За результатами розгляду документів дільничної виборчої комісії та скарг про порушення вимог Закону «Про вибори народних депутатів» під час проведення голосування та підрахунку голосів на виборчій дільниці, а також під час транспортування виборчих документів до окружної виборчої комісії, що надійшли до окружної виборчої комісії на момент прийняття документів дільничної виборчої комісії, окружна виборча комісія окремо по виборах у загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу і в одномандатному окрузі та шляхом голосування всіх членів окружної виборчої комісії більшістю від загального складу комісії ухвалює одне з рішень:

1) прийняти виборчі документи від дільничної виборчої комісії та врахувати відомості протоколів про підрахунок голосів на виборчій дільниці у загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу та (або) одноман-

датному окрузі при встановленні підсумків голосування в межах виборчого округу;

2) відмовити у прийнятті виборчих документів по загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу та (або) одномандатному окрузі від дільничної виборчої комісії та зобов'язати дільничну виборчу комісію виправити виявлені недоліки шляхом складання протоколу (протоколів) з поміткою «Уточнений»;

3) провести повторний підрахунок голосів на виборчій дільниці в порядку, встановленому цим законом по виборах у загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу та (або) в одномандатному окрузі, що фіксується у протоколі засідання окружної виборчої комісії.

Право призначити проведення повторного перерахунку голосів, у тому числі окружною виборчою комісією, належить й уповноваженому суду, оскільки статтями 55, 124 Конституції України закріплено право кожного на судовий захист та передбачено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі [8]. Вказаному передує визнання протиправним та скасування протоколу окружної виборчої комісії про підсумки голосування в загальнодержавному виборчому окрузі в межах одномандатного виборчого округу чи в одномандатному виборчому окрузі. Логічним є здійснення з боку окружної виборчої комісії повторного перерахунку голосів за виборчою документацією по всіх виборчих дільницях визначеного округу.

Важливим є те, що процедуру повторного підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці ані Законом «Про вибори народних депутатів України», ані Постановою Центральної виборчої комісії № 502 «Про роз'яснення щодо порядку підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці та складення протоколів дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці після закінчення голосування на виборах народних депутатів України» від 7 травня 2014 року не врегульовано. Частинами 13, 14 статті 94 Закону «Про вибори народних депутатів України» передбачено лише те, що повторний підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці здійснюється окружною виборчою комісією з обов'язковою участю членів дільничної виборчої комісії, які передають виборчу документацію, після розгляду і прийняття протоколів та інших документів від усіх дільничних виборчих комісій. У повторному підрахунку окружною виборчою комісією голосів виборців на виборчій дільниці мають право бути присутніми всі члени цієї дільничної виборчої комісії. Можуть бути присутніми також кандидати в депутати, їхні довірені особи, уповноважені особи партій, офіційні спостерігачі.

Окружна виборча комісія за результатами повторного підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці складає протокол про повторний підрахунок голосів виборців на відповідній виборчій дільниці у загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу та (або) одномандатному окрузі за формою, встановленою Центральною виборчою комісією.

Проведення окружною виборчою комісією повторного перерахунку голосів за виборчою документацією по всіх виборчих дільницях визначеного округу, на думку авторів, має включати використання в такому процесі всієї виборчої документації, що складається зі списків виборців, виборчих бюлетенів, контрольних талонів, контрольних листів із кожної дільничної виборчої комісії. Запорукою законності виборів є збіг при підрахунку кількості контрольних талонів виборчих бюлетенів та самих виборчих бюлетенів із кількістю виборців у списках, що свідчить про правомірність результатів виборів. На практиці встановлення окружною виборчою комісією підсумків голосування у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі в межах одномандатного виборчого округу та в одномандатному виборчому окрузі на підставі, зокрема, протоколів окружної виборчої комісії про повторний підрахунок голосів виборців на виборчих



дільницях здійснюється без відкриття пакунків списків виборців по виборчих дільницях, тобто без опрацювання виборчої документації, а на підставі відомостей протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці. До протоколів окружної виборчої комісії про підсумки голосування в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі в межах одномандатного виборчого округу та в одномандатному виборчому окрузі, крім інших відомостей, включаються відомості щодо кількості виборців, внесених до списку виборців на відповідній виборчій дільниці та витягу зі списку виборців для голосування за місцем перебування.

Відповідно до статей 39, 41, 42, 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України» для голосування виборців на відповідній виборчій дільниці складається один список виборців, який використовується для голосування виборців на цій виборчій дільниці у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі в межах одномандатного виборчого округу й в одномандатному виборчому окрузі. Тому кількість виборців, яка вноситься до протоколів дільничної виборчої комісії про підсумки голосування на виборчій дільниці у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі в межах одномандатного виборчого округу та в одномандатному виборчому окрузі, та кількість виборців в одномандатному виборчому окрузі мають збігатися. Вказані відомості також мають бути предметом дослідження окружної виборчої комісії під час проведення повторного перерахунку голосів, незважаючи на те, чи була їхня законність сумнівною з погляду суб'єктів виборчого процесу та чи стала предметом розгляду в судових справах.

Крім того, на думку авторів, порушення виборчого законодавства під час проведення виборів або підрахунку голосів виборців, що надалі можуть призвести до повторного перерахунку голосів, мають поділятися на:

- формальні порушення процедурного характеру, що не впливають на результати голосування;
- істотні порушення, котрі належать до тих, що дають підстави не довіряти результатам виборів та виключають можливість достеменно визначити волевиявлення виборців та вплинути на результати виборів у вигляді істотної різниці голосів між переможцем та переможеними.

Відсутність уніфікованої класифікації порушень виборчого законодавства у виборчому процесі створює проблему реалізації правових норм повторного підрахунку голосів та ставить під сумнів можливість здійснення вказаного процесу з урахуванням усієї виборчої документації.

Грунтовність у підходах до питання повторного перерахунку голосів виборців є індикатором високої суспільної, правової та політичної свідомості. Таким чином виявляється сутнісна цінність виборів як безпосереднього демократичного прояву народовладдя. Врегулювання питання повторного перерахунку голосів має забезпечити від перетворення таких поодиноких випадків на правило. Для цього необхідні відповідні зміни в національному законодавстві. Розв'язанню цих проблем сприятиме прийняття Виборчого кодексу України, вдосконалення національних норм і приведення їх у відповідність до міжнародних виборчих стандартів та сучасних суспільно-політичних реалій. **Д**

2. Протокол до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_535)

3. Загальна декларація прав людини. ООН, Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015)

4. Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

5. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

6. Європейський суд з прав людини. Четверта секція. Ухвала щодо прийнятності. Заява № 43476/98 Костянтина Анатолійовича Бабенка проти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/194>

7. Європейський суд з прав людини. П'ята секція. Рішення. Справа «Ковач проти України». Заява № 39424/02. Страсбург, 7 лютого 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974\\_452](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_452)

8. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

## References

1. *Zakon Ukrainy 'Pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy' vid 17 lystopada 2011 roku* [The Law of Ukraine 'On the Election of the People's Deputies of Ukraine', 17 November, 2011]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

2. *Protokol do Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod* [Protocol to the European Convention on Human Rights]. Available at: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_535)

3. *Zahalna deklaratsiia prav liudyny. OON, Deklaratsiia, Mizhnarodnyi dokument vid 10.12.1948* [The Universal Declaration of Human Rights. UN Declaration on the International Document, 10 December, 1948]. Available at: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015)

4. *Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod* [The European Convention on Human Rights]. Available at: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

5. *Zakon Ukrainy 'Pro vykonannia rishen ta zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny' vid 23 liutoho 2006 roku* [The Law of Ukraine 'On the implementation of decisions and application of the Practice of the European Court of Human Rights', 23 February, 2006]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

6. *Yevropeyskyi sud z prav liudyny. Chetverta sektsiia. Ukhvala shchodo pryiniatnosti. Zaiava No. 43476/98 Kostiantyna Anatoliiovycha Babenka proty Ukrainy* [The European Court of Human Rights. The fourth section. The decision on admissibility. Application No. 43476/98 Konstantin Anatoliiovych Babenko against Ukraine]. Available at: <http://www.minjust.gov.ua/194>

7. *Yevropeyskyi sud z prav liudyny. P'iata sektsiia. Rishennia. Sprava 'Kovach proty Ukrainy'. Zaiava No. 39424/02. Strasburh, 7 liutoho 2008 roku* [The European Court of Human Rights. The fifth section. Decision. The case 'Kovacs against Ukraine.' Application No. 39424/02. Strasbourg, 7 February, 2008]. Available at: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974\\_452](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_452)

8. *Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku* [The Constitution of Ukraine, 28 June, 1996]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

## Список використаних джерел

1. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>