



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

П'ЯТА СЕКЦІЯ

**СПРАВА «СЕЛИГЕНЕНКО ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»
(CASE OF SELYGHENENKO AND OTHERS v. UKRAINE)**

(Заяви № 24919/16 та № 28658/16)

РІШЕННЯ

Ст. 1 Протоколу № 12 до Конвенції • Заборона дискримінації • Дискримінаційна відмова у дозволі на участь заявниць у місцевих виборах за місцем їхнього фактичного проживання, в якому вони були зареєстровані як внутрішньо переміщені особи (ВПО) • Заявниці як ВПО опинилися в ситуації, яка суттєво відрізнялася від ситуації громадян, які проживають за місцем реєстрації, та інших мобільних груп населення, які могли повернутися до своїх зареєстрованих місць проживання, щоб проголосувати там на місцевих виборах • Відсутність особливого ставлення до заявниць з огляду на недобровільний характер їхнього переселення шляхом застосування до них винятку з правила про голосування за місцем проживання • Ненадання заявницям можливості брати участь у діяльності їхніх нових територіальних громад під час вимушеного перебування поза їхніми постійним житлом, хоча така участь є важливим елементом інтеграції ВПО

СТРАСБУРГ

21 жовтня 2021 року

ОСТАТОЧНЕ

21.01.2022

Це рішення набуло статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції. Його текст може підлягати редакційним виправленням.

У справі «Селигененко та інші проти України»

Європейський суд з прав людини (П'ята секція), засідаючи палатою, до складу якої увійшли:

Сіофра О'Лірі (*Síofra O'Leary*), Голова,
Мартіньш Мітс (*Mārtiņš Mits*),
Ганна Юдківська (*Ganna Yudkivska*),
Стефані Моро-Вікстром (*Stéphanie Mourou-Vikström*),
Івана Джеліч (*Ivana Jelić*),
Арнфінн Бордсен (*Arnfinn Bårdsen*),
Маттіас Гуйомар (*Mattias Guyomar*), судді,

та Віктор Соловейчик (*Victor Soloveytchik*), Секретар секції,

З огляду на:

заяви (№ 24919/16 і № 28658/16), які 23 квітня 2016 року (перші три заявниці) та 14 травня 2016 року (пані Терехова) відповідно, подали до Суду проти України на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) чотири громадянки України, пані Олександра В'ячеславівна Селигененко, пані Анастасія Романівна Мартиновська, пані Дар'я Олександрівна Свиридова та пані Євгенія Олександрівна Терехова (далі – заявниці);

рішення повідомити Уряд України (далі – Уряд) про заяви;

зауваження сторін;

після обговорення за зачиненими дверима 28 вересня 2021 року постановляє таке рішення, що було ухвалено у той день:

ВСТУП

1 Заявниці скаржилися за статтею 1 Протоколу № 12 до Конвенції на ненадання їм дозволу на участь у місцевих виборах за місцем їхнього фактичного проживання, де вони були зареєстровані як внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО).

ФАКТИ

2. Відомості щодо заявниць наведені в таблиці у додатку. Вони проживають у м. Київ. Пані Терехову, якій була надана правова допомога, представляли пані В.П. Лебідь і пан М.О. Тарахкало, юристи Української Гельсінської спілки з прав людини, м. Київ. Інших трьох заявниць представляли пан С.А. Заєць, юрист Регіонального центру прав людини, м. Київ, та пан Дж. Еванс і пан К. Левайн, юристи Європейського центру захисту прав людини, м. Лондон.

3. Уряд представляв його Уповноважений, пан І. Ліщина з Міністерства юстиції.

4. Факти справи, надані сторонами, можуть бути узагальнені таким чином.

5. Заявниці проживали у Криму та м. Донецьк відповідно і там мали зареєстровані місця проживання. Після того, як Крим потрапив під *de facto* юрисдикцію Росії, а на Сході України почався конфлікт (далі – події 2014 року), усі четверо заявниць переїхали до м. Київ і зареєструвалися там як ВПО у різні дати у 2014 та 2015 роках (конкретні відомості див. у таблиці в додатку), та отримали довідки про взяття на облік ВПО. Усі вони стверджували, що їхніми відповідними зареєстрованими місцями проживання залишалися Крим і м. Донецьк, як було зазначено в їхніх «внутрішніх паспортах» (документах, що використовуються в Україні для посвідчення особи, далі – паспорти), тоді як в їхніх довідках про взяття на облік ВПО було вказано, що місцем їхнього фактичного проживання було м. Київ.

6. Усі вони подали заяви про включення їх до списків виборців, які мали брати участь у місцевих виборах у м. Київ, призначених на жовтень-листопад 2015 року, проте у задоволенні їхніх заяв було відмовлено, оскільки їхнім зареєстрованим місцем проживання було не м. Київ, а інше місто.

7. 25 жовтня 2015 року одна із заявниць, пані Терехова, подала заяву до Центральної виборчої комісії. Вона стверджувала, *inter alia*, про порушення її права голосу у зв'язку з тим, що їй як ВПО не дозволили взяти участь у місцевих виборах.

8. У відповідь Центральна виборча комісія повідомила, що відповідно до статті 3 Закону України «Про місцеві вибори» місце проживання особи для участі у місцевих виборах визначалося її зареєстрованим місцем проживання, вказаним у паспорті особи. Крім того, зазначалося, що вибори на територіях, які перебували поза контролем Уряду, могли бути проведені лише після відновлення такого контролю та конституційного ладу на цих територіях; пані Терехова зможе реалізувати своє право голосу на місцевих виборах після призначення Верховною Радою України виборів на цих територіях.

9. Усі четверо заявниць звернулися до відповідних районних судів міста Києва з адміністративними позовами, вимагаючи зобов'язати відповідні виборчі комісії включити їх до списків виборців на місцевих виборах. У різні дати суди першої інстанції відмовили у задоволенні позовів заявниць, а Київський апеляційний адміністративний суд за результатами розгляду апеляційних скарг залишив ці постанови без змін (усі відповідні дати та назви відповідних установ див. у таблиці в додатку).

10. Усі заявниці у своїх адміністративних позовах стверджували, що були змушені переїхати до м. Київ з відповідного зареєстрованого місця проживання у зв'язку з подіями 2014 року. У м. Київ вони були зареєстровані як ВПО, а в їхніх довідках про взяття на облік ВПО місце їхнього фактичного проживання зазначалося як розташоване у

м. Київ. Заявниці вказали на наявність у них права голосу на майбутніх виборах, оскільки вони відповідали усім критеріям, встановленим статтею 70 Конституції України. Заявниці також вважали, що оскільки вони проживали у м. Київ (що підтверджувалося їхніми довідками про взяття на облік ВПО), вони «належали» до відповідних територіальних громад. Вони посилалися на положення Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», які гарантували їм право брати участь у вільних виборах, у тому числі місцевих (див. пункт 24).

11. Посилаючись на наведене далі національне законодавство суди першої інстанції повторили, що право голосу на місцевих виборах в Україні надавалося громадянам України, які «належали» до відповідних територіальних громад і проживали у відповідних виборчих округах. Проживання особи в територіальному виборчому окрузі та «належність» до відповідної громади підтверджувалися її зареєстрованим місцем проживання, зазначеним у паспорті особи. Суди вказали, що кожен користувався правом на свободу пересування та вибір місця проживання, але згідно із законодавством був зобов'язаний реєструватися за будь-яким новим місцем проживання, і ця нова інформація мала відображатися в його паспорті. Стосовно ВПО, то їхнє тимчасове місце проживання зазначалося у відповідних довідках про взяття на облік ВПО, але без реєстрації цього місця проживання в їхніх паспортах. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» (див. відповідні положення у пунктах 14 і 15), особи, які на день виборів перебували за межами виборчих округів, до яких були віднесені їхні виборчі адреси, не могли брати участь у місцевих виборах. Заявниці мали зареєстровані місця проживання у Криму та м. Донецьк відповідно і це були їхні виборчі адреси. Таким чином, вони не могли брати участь у місцевих виборах у м. Київ. Тому у задоволенні їхніх адміністративних позовів було відмовлено.

12. Апеляційний суд повторив обґрунтування судів першої інстанції та зазначив, що «належність» громадянина до конкретної територіальної громади та проживання його в межах цієї громади визначалися його зареєстрованим місцем проживання. Апеляційний суд також зазначив, що вказане в паспорті місце проживання особи мало ключове юридичне значення під час вирішення спорів про її включення до списку виборців, оскільки зареєстроване місце проживання виборця визначало його виборчу адресу. Суд дійшов висновку, що заявниці не «належали» до відповідних територіальних громад м. Київ, оскільки не мали там відповідного зареєстрованого місця проживання, а тому не мали права голосу на місцевих виборах цих громад. Ухвали апеляційного суду були остаточними і оскарженню не підлягали.

ВІДПОВІДНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА ПРАКТИКА

I. НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА

A. Конституція України 1996 року

13. Згідно зі статтею 70 право голосу мають всі громадяни України, які досягли вісімнадцяти років, за винятком визнаних судом недієздатними.

B. Закон України «Про місцеві вибори» (був чинним до 01 січня 2020 року)

14. Стаття 3 Закону передбачала, що «належність» громадянина до конкретної територіальної громади та проживання його у межах цієї громади визначалися його зареєстрованим місцем проживання там. Згідно із цією ж статтею особу виборця, його громадянство та зареєстроване місце проживання підтверджували відомості, зазначені в його національному паспорті.

15. Відповідні положення частини третьої статті 30 Закону передбачають:

«3. Виборець, який на день виборів перебуває за межами населеного пункту, в якому він проживає, участі у місцевих виборах не бере...

Положення частини третьої статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців» не застосовується на місцевих виборах».

C. Закон України «Про Державний реєстр виборців» 2007 року

16. Відповідно до частини третьої статті 7 місце голосування виборця може бути тимчасово змінено без зміни його виборчої адреси.

17. Згідно з частиною другою статті 8 Закону виборча адреса виборця визначається його зареєстрованим місцем проживання та адресою житла виборця відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

18. Після прийняття Виборчого кодексу України у 2019 році (див. пункт 28) стаття 7 Закону була доповнена новою частиною четвертою, подібною тій, яка раніше містилася у Законі України «Про місцеві вибори» (див. пункт 15), і передбачає, що на місцевих виборах тимчасова зміна місця голосування не застосовується.

19. До того ж статтю 8 Закону доповнили новою частиною третьою, яка передбачає:

«За зверненням виборця орган ведення Реєстру може визначити іншу виборчу адресу виборця, ніж визначену відповідно до частини другої цієї статті.»

Д. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» 2004 року

20. Відповідно до статті 6 Закону будь-яка особа, яка переїжджає на нове місце проживання, зобов'язана зареєструвати його шляхом подання документів до відповідного органу реєстрації. Ніхто не може мати більше одного офіційно зареєстрованого місця проживання. Якщо особа *de facto* проживає у декількох місцях, вона повинна зареєструвати своє місце проживання за однією з цих адрес за власним вибором.

Е. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року

21. Відповідно до статті 1 Закону «територіальна громада» визначається як (і) жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища або міста, (які мають бути самостійними адміністративно-територіальними одиницями), або (ii) добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Ф. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» 2014 року (далі – Закон «Про ВПО»)

22. Стаття 1 Закону визначає «внутрішньо переміщену особу» як особу з постійним місцем проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

23. Відповідно до статті 5 Закону довідка про взяття на облік ВПО засвідчує місце проживання її власника на період наявності підстав, зазначених у статті 1 Закону.

24. Стаття 8 Закону гарантує ВПО право голосу. У початковій редакції 2014 року вона передбачала:

«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»».

25. З прийняттям Виборчого кодексу України у 2019 році (див. пункт 28) посилання на частину третю статті 7 Закону України «Про

Державний реєстр виборців» було замінено загальним формулюванням «у порядку, встановленому законом».

Г. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» 2014 року

26. Частиною п'ятою статті 8 цього Закону визначено, що на тимчасово окупованих територіях місцеві або регіональні вибори чи референдуми не проводяться.

Н. Постанова Верховного Суду від 25.07.2018 року у справі № К/9901/17330/18

27. Позивач у цій справі оскаржувала відмову Відділу ведення Державного реєстру виборців Луцької міської ради внести її ім'я до списку виборців на місцевих виборах, які мали відбутися за місцем її фактичного проживання як ВПО (де вона проживала понад рік). Касаційний адміністративний суд (що входить до складу Верховного Суду) у своїй постанові підтримав висновок судів нижчих інстанцій, що факт «належності» особи до певної територіальної громади підтверджувався її зареєстрованим місцем проживання, зазначеним в її паспорті; суд також підтримав висновок судів нижчих інстанцій, що вказане в паспорті особи місце проживання мало ключове юридичне значення під час вирішення виборчих спорів щодо включення особи до списку виборців.

І. Виборчий кодекс України 2019 року

28. 19 грудня 2019 року Верховна Рада України прийняла Виборчий кодекс України (набрав чинності 01 січня 2020 року), яким було внесено зміни до певних згаданих законодавчих актів (див. пункти 17, 18 і 25) та дозволив ВПО брати участь у місцевих виборах без зміни зареєстрованого місця проживання в їхніх паспортах.

II. МІЖНАРОДНІ ДОКУМЕНТИ

А. Рекомендація 419 (2018) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи під назвою «Права голосу на місцевому рівні як елемент успішної довготермінової інтеграції мігрантів та внутрішньо переміщених осіб у муніципалітети та регіони Європи»

29. У відповідній частині Рекомендації зазначено:

РІШЕННЯ У СПРАВІ «СЕЛИГЕНЕНКО ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»

«1. У контексті масової міграції, яка зараз відбувається в країнах Ради Європи, з політичних, гуманітарних та соціально-економічних причин, а також у зв'язку зі збройними конфліктами, все більша кількість осіб оселяються або переміщуються з різним ступенем постійності у країнах/регіонах, які відрізняються від країни/регіону їхнього походження. Враховуючи ефективну політику інтеграції внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), виборчі права – це природна відправна точка для успішної довгострокової інтеграції, оскільки голосування заохочує ВПО активно брати участь у житті їхньої громади.

2. Хоча ВПО часто позбавлені права голосу, оскільки стикаються з правовими та практичними проблемами з реалізацією виборчих прав, міжнародні стандарти та кращі практики сприяють забезпеченню їхніх прав на політичну участь. Зокрема, існування «справжнього зв'язку» між ВПО та місцем їхнього голосування на місцевому рівні має вирішальне значення для реалізації виборчих прав як успішного елемента їхньої інтеграції.

...

4. Конгрес визнає, що муніципалітети та регіони несуть відповідальність за сприяння інтеграції, участі та недискримінації ВПО та заохочення добрих відносин між ними та місцевими жителями.

...

6. З огляду на це Конгрес спеціально дослідив міжнародні стандарти та кращі практики щодо виборчих прав ВПО на місцевому рівні. У зв'язку з цим він рекомендує Комітету міністрів запропонувати урядам держав-членів забезпечити, щоб:

- вимоги стосовно місця проживання не заважали ВПО реалізовувати їхні виборчі права, зокрема, щоб процедури зміни місця проживання підходили для того, аби ВПО могли легко змінити свою реєстрацію у виборчому окрузі їхнього місця походження на виборчий округ їхнього поточного місця проживання (і навпаки) без невинуватених перешкод або затримок;

- норми законодавства не вимагали від ВПО вибирати між реалізацією їхніх виборчих прав і збереженням статусу ВПО...»

В. Рекомендація Rec(2006)6 Комітету міністрів державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб

30. У відповідних положеннях цієї рекомендації, ухваленої Комітетом міністрів 05 квітня 2006 року, зазначено:

«Комітет міністрів ...

Враховуючи, що велика кількість громадян держав-членів Ради Європи не може повною мірою скористатися своїми правами, оскільки вони були змушені залишити своє житло або місце постійного проживання, зокрема, у результаті або для уникнення наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини чи природних або техногенних катастроф без перетину міжнародно визнаного державного кордону;

...

Визнаючи, що внутрішньо переміщені особи мають особливі потреби у зв'язку з їхнім переміщенням;

РІШЕННЯ У СПРАВІ «СЕЛИГЕНЕНКО ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»

...

Рекомендує урядам держав-членів під час розробки їхнього національного законодавства та практики, а також у ситуаціях внутрішнього переміщення керуватися такими принципами:

...

2. Внутрішньо переміщені особи не повинні зазнавати дискримінації у зв'язку з їхнім переміщенням. Держави-члени повинні вжити належних і ефективних заходів для забезпечення рівного ставлення до всіх внутрішньо переміщених осіб, яке б не відрізнялося від ставлення до інших громадян. У результаті може виникнути зобов'язання розглянути питання особливого ставлення до внутрішньо переміщених осіб з огляду на їхні потреби;

...

9. Держави-члени повинні вжити належних правових і практичних заходів, щоб дати внутрішньо переміщеним особам можливість повноцінно реалізовувати своє право голосувати на національних, регіональних або місцевих виборах, а також гарантувати відсутність перешкод у реалізації цього права на практиці...»

С. Кодекс належної практики у виборчих справах

31. Цей документ, затверджений Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська комісія) на її 51-й пленарній сесії (05 – 06 липня 2002 року) і поданий на розгляд Парламентській асамблеї Ради Європи 06 листопада 2002 року, містить керівні принципи Комісії щодо вимоги про місце проживання у зв'язку з реалізацією права обирати і бути обраним:

«с. Місце проживання:

- i. може бути встановлена вимога щодо місця проживання;
- ii. місце проживання у цьому випадку означає місце постійного проживання;
- iii. період проживання (ценз осілості) щодо громадян може встановлюватися виключно стосовно участі в місцевих або регіональних виборах;
- iv. необхідна тривалість проживання не має перевищувати шести місяців; більш тривалий термін може встановлюватися винятково з метою захисту національних меншин; ...»

32. У пояснювальній доповіді до Кодексу додатково уточнюється:

«с. По-третє, на право обирати та/або бути обраним можуть поширюватися вимоги про місце проживання, у цьому випадку під місцем проживання розуміють місце постійного проживання. Щодо участі в місцевих і регіональних виборах, то вимога про місце проживання не є апріорі несумісною з принципом загального виборчого права, якщо зазначений період проживання не перевищує кількох місяців; встановлення тривалішого строку допускається лише для захисту національних меншин. І навпаки, багато держав надають право обирати й навіть право бути обраним своїм громадянам, які проживають за кордоном. У певних випадках така практика може призводити до зловживань, як-от коли громадянство надається за етнічною ознакою. Реєстрація виборця може бути

РІШЕННЯ У СПРАВІ «СЕЛИГЕНЕНКО ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»

проведена й не за основним місцем його проживання, якщо той фактично постійно проживає в іншому місці, і це, наприклад, засвідчують дані про сплату ним місцевих податків; очевидно, що у такому випадку виборець не має бути зареєстрований за основним місцем проживання.

Свобода пересування громадян в межах усієї країни, а також їхнє право будь-коли до неї повернутися – одне з основоположних прав, необхідних для справді демократичних виборів. У виняткових випадках, коли особи були переміщені проти власної волі, вони повинні тимчасово мати можливість вважатися такими, що проживають за місцем свого попереднього проживання.»

ПРАВО

I. ОБ'ЄДНАННЯ ЗАЯВ

33. Беручи до уваги схожість предмету заяв, Суд вважає за доцільне розглянути їх спільно в одному рішенні.

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 1 ПРОТОКОЛУ № 12 ДО КОНВЕНЦІЇ

34. Заявниці скаржилися за статтею 1 Протоколу № 12 до Конвенції на ненадання їм дозволу на участь в місцевих виборах у м. Київ, де вони були зареєстровані як ВПО. Це положення передбачає:

«1. Здійснення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою.

2. Ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якою ознакою, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1.»

A. Прийнятність

35. Уряд не заперечив проти прийнятності заяв.

36. Суд зазначає, що ці заяви не є ні явно необґрунтованими, ні неприйнятними з будь-яких інших підстав, перелічених у статті 35 Конвенції. Тому вони мають бути визнані прийнятними.

B. Суть

1. Доводи заявниць

37. Заявниці стверджували, що за їхнім зареєстрованим місцем проживання не проводилися місцеві вибори і їм було б нелегко змінити їхнє зареєстроване місце проживання, навіть якби вони цього хотіли. Крім того, зміна місця проживання призвела б до ризику втрати

статусу ВПО, оскільки наявність зареєстрованого місця проживання на окупованих територіях була необхідною умовою для отримання такого статусу. До того ж вони стверджували, що їхнє зареєстроване місце проживання мало для них важливе символічне значення, оскільки означало їхній зв'язок з покинутим житлом, а зміна зареєстрованого місця проживання призвела б до втрати їхнього майна та права жити в ньому. Заявниці також зазначили, що могли отримати доступ до всіх інших державних послуг, таких як медична допомога, на підставі адреси, зазначеної в довідці про взяття на облік ВПО, таким чином, право голосу на місцевих виборах було єдиним правом, якого вони були позбавлені у територіальній громаді, в якій наразі проживали.

38. Заявниці доводили, що їх не можна було порівнювати з іншими громадянами, які не проживали за зареєстрованим місцем проживання, оскільки заявниці вимушено покинути своє житло і не могли туди повернутися. Оскільки вибори за їхнім зареєстрованим місцем проживання не проводилися, вони взагалі не змогли взяти участь у місцевих виборах, і це також відрізняло їх від тих, хто міг повернутися до зареєстрованого місця проживання та проголосувати на місцевих виборах.

39. Заявниці погодилися з необхідністю регулювати участь громадян у місцевих виборах; однак вважали, що спосіб, в який така участь регулювалася національним законодавством і поточною адміністративною та судовою практикою, шкодив їм та не враховував їхнього становища як ВПО. Вони вважали себе більш інтегрованими в територіальну громаду, – в якій проживали більше року, сплачували місцеві податки та користувалися медичними, соціальними та іншими послугами, що надавалися місцевою владою, – ніж громадяни, чиє зареєстроване місце проживання було у м. Київ, але вони проживали в іншому місці. Незважаючи на це, останні вважалися такими, що належали до територіальної громади м. Київ і могли голосувати там, а заявниці такого права не мали.

40. Заявниці вважали, що вони належали до соціально незахищеної та вразливої групи, і це вимагало від Уряду вжиття конкретних заходів для забезпечення їхньої рівноправної участі у місцевих виборах. Тому вони вважали, що різниця у ставленні до них не мала розумного та об'єктивного обґрунтування.

2. Доводи Уряду

41. Уряд стверджував, що згідно з чинним законодавством ВПО не мали права голосу на місцевих виборах без зміни зареєстрованого місця проживання. Таким чином, ставлення до заявниць не відрізнялося від вставлення до будь-якого іншого громадянина України, який не проживав за зареєстрованим місцем проживання. Уряд також зазначив, що заявниці скаржилися не на інше ставлення до

себе, а радше на необхідність – у зв'язку із їхнім статусом ВПО – іншого ставлення до них, ніж до решти осіб, які не проживали за зареєстрованим місцем проживання. Згідно з твердженнями Уряду ВПО не становили вразливу групу, яка згідно з практикою Суду вимагала б особливого ставлення та позитивної дискримінації.

3. Оцінка Суду

(а) Загальні принципи

42. Суд повторює, що тоді як стаття 14 Конвенції забороняє дискримінацію під час користування «правами і свободами, визнаними у [цій] Конвенції», стаття 1 Протоколу № 12 до Конвенції розширює сферу захисту на «будь-яке передбачене законом право». Отже, вона запроваджує загальну заборону дискримінації (див. рішення у справі «Сейдіч та Фінці проти Боснії і Герцеговини» [ВП] (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*) [GC], заяви № 27996/06 та № 34836/06, пункт 53, ЄСПЛ 2009).

43. Термін «дискримінація» використаний у статті 14 Конвенції, також використовується у статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції. Суд повторює, що незважаючи на різницю у сфері застосування цих положень, значення цього терміна у статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції мало би бути ідентичним значенню у статті 14 Конвенції (див. пункт 18 Пояснювальної доповіді до Протоколу № 12 до Конвенції). Суд не вбачає підстав відходити від усталеного тлумачення «дискримінації», розробленого у судовій практиці щодо статті 14 Конвенції, застосовуючи той самий термін за статтею 1 Протоколу № 12 до Конвенції (там само, пункт 55; див. також рішення у справі «Зорніч проти Боснії та Герцеговини» (*Zornić v. Bosnia and Herzegovina*), заява № 3681/06, пункт 27, від 15 липня 2014 року).

44. Для порушення питання про дискримінацію за статтею 14 Конвенції має існувати різниця у ставленні до осіб в аналогічних або достатньо подібних ситуаціях (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Молла Салі проти Греції» [ВП] (*Molla Sali v. Greece*) [GC], заява № 20452/14, пункт 133, від 19 грудня 2018 року з подальшими посиланнями та «Д.Г. та інші проти Чеської Республіки» [ВП] (*D.H. and Others v. The Czech Republic*) [GC], заява № 57325/00, пункт 175, ЄСПЛ 2007-IV). Право не зазнавати дискримінації також порушується, коли держави без об'єктивного та розумного обґрунтування не ставиться інакше до осіб, чия ситуація суттєво відрізняється. Отже, заборона дискримінації також спричиняє позитивні зобов'язання Договірних держав забезпечувати необхідні відмінності у ставленні до осіб або груп, обставини яких обґрунтовано та істотно відрізняються (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Беркман проти Росії»

(*Berkman v. Russia*), заява № 46712/15, пункт 49, від 01 грудня 2020 року з подальшими посиланнями).

45. Насамкінець, Суд зазначає, що держави також будуть нести відповідальність, якщо оскаржувана дискримінація виникла в результаті незабезпечення державою згідно з національним законодавством заявнику прав, визнаних у Конвенції. Під час розгляду цього питання за статтею 1 Протоколу № 12 до Конвенції таке незабезпечення з боку держави може стосуватися «будь-якого передбаченого законом права» (див. рішення у справі «Баралія проти Боснії та Герцеговини» (*Baralija v. Bosnia and Herzegovina*), заява № 30100/18, пункт 50, від 29 жовтня 2019 року).

(b) Застосування зазначених принципів у цій справі

46. Суд вказує на відсутність заперечень, що заявниці мали загальне право, передбачене Конституцією України (а саме, право голосу), і відповідали загальним умовам для реалізації цього конституційного права (див. пункт 13). Суд не вбачає підстав вважати інакше.

47. Крім того, не оскаржується, що під час вирішення питання наявності права голосу на місцевих виборах до заявниць ставилися так само, як і до будь-якої іншої особи, яка не проживала за зареєстрованим місцем проживання.

48. Вимога до місця проживання виборців під час місцевих виборів згідно із законодавством України не передбачає якого-небудь необхідного періоду проживання, а лише факт офіційної реєстрації місця проживання виборців у відповідному виборчому окрузі. З відповідних рішень адміністративних органів і судів вбачається, що таке розуміння національного законодавства переважає. Крім того, як зазначив Верховний Суд під час розгляду рішень, ухвалених судами нижчих інстанцій у справі подібній до справи заявниць (див. пункт 27), вказане у паспорті особи зареєстроване місце проживання мало ключове значення під час вирішення виборчих спорів щодо включення особи до списку виборців виборчого округу; оскільки воно є підтвердженням, що ця особа «належить» до конкретної територіальної громади, і, таким чином, до відповідного виборчого округу.

49. Отже, застосовані на момент подій національне законодавство та практика чітко передбачали, що особам, які не мали зареєстрованого місця проживання, і, таким чином, виборчої адреси у виборчому окрузі місця їхнього фактичного проживання, не дозволялося брати участь у місцевих виборах, незалежно від будь-яких інших факторів або обставин. Хоча участь ВПО у місцевих виборах гарантувалася статтею 8 Закону «Про ВПО», вона передбачала, що ВПО могли зробити це «шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси» (див.

пункт 24). Таким чином, це положення не було повністю узгоджено з відповідним законодавством про місцеві вибори, яке послідовно передбачало, що згадана процедура зміни виборчої адреси не поширювалася на місцеві вибори (див. пункти 15 і 17). Тому, як стверджував Уряд, у зв'язку з цим на практиці до ВПО не ставилися інакше, ніж до будь-якої іншої групи громадян, які не проживали за зареєстрованим місцем проживання і не могли брати участь у місцевих виборах за місцем фактичного проживання. Однак відсутність особливого ставлення до осіб, чия ситуація істотно відрізняється, може вважатися дискримінацією (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Тлімменос проти Греції» [ВП] (*Thlimmenos v. Greece*) [GC], заява № 34369/97, пункт 44, ЄСПЛ 2000-IV). До того ж Суд вже погоджувався, що загальна політика або захід, які мають непропорційно негативні наслідки для конкретної групи, можуть вважатися дискримінаційними, незалежно від того, чи спрямовані вони конкретно на цю групу; а дискримінація, яка потенційно суперечитиме Конвенції, може виникнути в результаті ситуації *de facto* (див. згадане рішення у справі «Д.Г. та інші проти Чеської Республіки» (*D.H. and Others v. The Czech Republic*), пункт 175).

50. Отже, питання полягає в тому, чи перебували заявниці, як ВПО, в істотно іншій ситуації, а тому потребували ставлення, яке б *de facto* урівняло їх з іншими громадянами України у користуванні їхнім правом голосу на місцевих виборах, гарантованого національним законодавством.

51. Суд бере до уваги аргументи заявниць щодо причини, (i) чому їм слід дозволити зберегти їхні зареєстровані місця проживання у Криму і м. Донецьк відповідно, та щодо (ii) ризику втрати статусу ВПО у випадку зміни зареєстрованої адреси проживання (див. пункт 37). Дійсно, заявниці опинилися у ситуації, яка істотно відрізнялася від ситуації, з якою стикалися інші мобільні групи населення, оскільки вони примусово залишили зареєстроване місце проживання, і на територіях їхнього місця реєстрації не проводилися місцеві вибори, оскільки вони були непідконтрольні Уряду (див. пункти 8 і 38). Таким чином, незважаючи на положення Закону «Про ВПО» (див. пункт 24), на практиці заявниці не мали права брати участь у місцевих виборах без зміни своєї виборчої адреси, яка була пов'язана виключно з їхніми зареєстрованими місцями проживання на момент подій (див. пункт 17).

52. Наведені міркування свідчать, що ситуація заявниць, як і будь-яких інших ВПО, істотно відрізнялася від ситуації громадян, які проживали за місцем реєстрації, та навіть ситуації інших мобільних груп населення, які могли повернутися до свого зареєстрованого місця проживання та проголосувати на місцевих виборах там. З цього випливає, що для уникнення їхньої дискримінації необхідно було

вжити заходи, які б урівняли їх з іншими, щоб вони змогли ефективно користуватися правом, гарантованим національним законодавством – правом голосу на місцевих виборах.

53. Суд повторює, що існують численні способи організації та управління виборчими системами та безліч відмінностей, *inter alia*, в історичному розвитку, культурному різноманітті та політичних поглядах в Європі, які кожна Договірна держава має розвинути у своє власне демократичне бачення (див. рішення у справі «Херст проти Сполученого Королівства (№ 2)» [ВП] (*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)*) [GC], заява № 74025/01, пункт 61, ЄСПЛ 2005-IX). Тому держави наділені широкою свободою розсуду у цій сфері.

54. Суд зазначає, що Уряд доклав зусиль для забезпечення прав ВПО, прийнявши спеціальний Закон «Про ВПО» (див. пункти 22 – 24), який мав на меті гарантувати, серед іншого, право ВПО брати участь у місцевих виборах. Проте на момент подій прийняття Закону «Про ВПО» не супроводжувалося подальшим внесенням змін до відповідного законодавства про місцеві вибори, яке вимагало, щоб громадяни «належали» до відповідної територіальної громади для отримання можливості брати участь у місцевих виборах (див. пункт 14) і внаслідок цього передбачена гарантія не реалізовувалася. За цих обставин в принципі безсумнівно законна вимога «належності» до територіальної громади могла бути задоволена лише в один єдиний спосіб: шляхом реєстрації місця проживання особи в межах відповідної територіальної громади. Це правило не передбачало винятків, і не існувало альтернативних засобів для підтвердження, що відповідна особа була достатньо інтегрована в територіальну громаду та «належала» до неї. Таким чином, прийняття Закону «Про ВПО» саме собою не урівняло права заявниць з іншими у користуванні їхнім правом голосу на місцевих виборах.

55. У результаті, хоча заявниці проживали у м. Київ близько року (або навіть довше), платили податки до місцевого бюджету та користувалися послугами місцевих служб (див. пункт 39) і тому їх хвилювали повсякденні проблеми громади і вони були достатньо обізнані про них (див. для порівняння рішення у справі «Сітаропулос і Гіакумопулос проти Греції» [ВП] (*Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece*) [GC], заява № 42202/07, пункт 79, ЄСПЛ 2012), вони не могли брати участь у діяльності своїх нових територіальних громад протягом періоду вимушеної відсутності у своєму постійному житлі, хоча така участь вважалася важливим елементом інтеграції ВПО (див. пункти 22 – 25).

56. Суд зазначає, що згодом до відповідного законодавства були внесені зміни, які дали можливість відокремити виборчу адресу від зареєстрованого місця проживання на вимогу виборця, що дозволило ВПО вимагати включення їх до списку виборців на місцевих виборах

(див. пункт 28). Однак ці зміни відбулися більше ніж через чотири роки після оскаржуваних подій і не можуть вплинути на висновки Суду у цій справі.

57. Загалом Суд вважає, що на момент подій, не врахувавши особливу ситуацію заявниць, органи державної влади піддали їх дискримінації у користуванні ними правом голосу на місцевих виборах, гарантованим національним законодавством.

58. Отже, було порушено статтю 1 Протоколу № 12 до Конвенції.

III. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

59. Стаття 41 Конвенції передбачає:

«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливу сатисфакцію.»

A. Шкода

60. Пані Терехова вимагала 25 000 євро в якості відшкодування моральної шкоди. Інші троє заявниць просили присудити їм відшкодування моральної шкоди у сумі, яку Суд вважав би за належне.

61. Уряд вважав, що Конвенцію порушено не було, а тому ці вимоги слід було відхилити.

62. Суд вважає справедливим присудити кожній заявниці по 4 500 євро в якості відшкодування моральної шкоди та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватися.

B. Судові та інші витрати

63. Пані Терехова вимагала 8 700 євро в якості компенсації судових та інших витрат, понесених під час провадження у Суді. Вона подала акт виконаний робіт від її представників.

64. Інші троє заявниць вимагали разом 5 083,84 фунтів стерлінгів, а також 683,06 євро (еквівалентно 590,17 фунтів стерлінгів) та 75 750 українських гривень (еквівалентно 2041,76 фунтів стерлінгів) у зв'язку з представництвом їхніх інтересів у Суді. Вони подали декілька актів виконаних робіт від своїх захисників і декілька квитанцій про витрати на переклад.

65. Уряд стверджував про відсутність доказів, що відповідні суми були дійсно сплачені захисникам заявниць. Він також мав сумніви в обґрунтованості цих витрат.

66. Відповідно до практики Суду заявник має право на компенсацію судових та інших витрат, лише якщо буде доведено, що такі витрати були фактичними і неминучими, а їхній розмір –

обґрунтованим. Згідно з Правилем 60 Регламенту Суду будь-яка вимога справедливої сатисфакції має бути викладена за окремими пунктами і подана в письмовій формі разом з відповідними підтверджуючими документами або посвідками, без наявності яких Палата може відхилити вимогу повністю або частково (див. рішення у справі «Малік Бабаєв проти Азербайджану» (*Malik Babayev v. Azerbaijan*), заява № 30500/11, пункт 97, від 01 червня 2017 року). У цій справі заявниці не подали договорів, укладених з їхніми представниками чи будь-яких інших документів, які б свідчили, що вони сплатили або мали юридичне зобов'язання сплатити своїм представникам кошти (див. рішення у справі «Мерабішвілі проти Грузії» [ВП] (*Merabishvili v. Georgia*) [GC], заява № 72508/13, пункт 372, від 28 листопада 2017 року). Стосовно вимоги про компенсацію витрат на переклад різних документів Суд вважає, що переклад цих документів не був необхідний для розгляду ним справи (див. рішення у справах «Аллахвердієв проти Азербайджану» (*Allahverdiyev v. Azerbaijan*), заява № 49192/08, пункт 71, від 06 березня 2014 року та «Сакіт Західов проти Азербайджану» (*Sakit Zahidov v. Azerbaijan*), заява № 51164/07, пункт 70, від 12 листопада 2015 року). Отже, Суд відхиляє вимоги про компенсацію судових та інших витрат.

С. Пеня

67. Суд вважає за належне призначити пеню на підставі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, до якої має бути додано три відсоткові пункти.

ЗА ЦИХ ПІДСТАВ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Вирішує* об'єднати заяви;
2. *Оголошує* заяви прийнятними;
3. *Постановляє*, що було порушено статтю 1 Протоколу № 12 до Конвенції;
4. *Постановляє*, що:
 - (а) упродовж трьох місяців з дати, коли це рішення набуде статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції, держава-відповідач повинна сплатити кожній заявниці по 4 500 (чотири тисячі п'ятсот) євро, що загалом становить 18 000 (вісімнадцять тисяч) євро, та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватися, в якості відшкодування моральної шкоди; ці суми мають бути конвертовані в

національну валюту держави-відповідача за курсом на день здійснення платежу;

- (b) із закінченням зазначеного тримісячного строку до остаточного розрахунку на зазначені суми нараховуватиметься простий відсоток (*simple interest*) у розмірі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, яка діятиме в період несплати, до якої має бути додано три відсоткові пункти;

5. Відхиляє решту вимог заявниць щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 21 жовтня 2021 року відповідно до пунктів 2 і 3 Правила 77 Регламенту Суду.

{signature_p_2}

Віктор Соловейчик
(*Victor Soloveytchik*)
Секретар

Сіюфра О'Лірі
(*Síofra O'Leary*)
Голова

ДОДАТОК

П.І.Б. заявниці	Рік народження	Зареєстроване місце проживання заявниці та дата переїзду до м. Київ як ВПО	Номер відповідної виборчої дільниці	Назва суду першої інстанції у м. Київ та дата ухвалення ним постанови за адміністративним позовом заявниці	Дата постановлення ухвали Київським апеляційним адміністративним судом у справі заявниці
Олександра В'ячеславівна Селигененко	1986	м. Севастополь, 28 квітня 2015 року	800537	Оболонський районний суд міста Києва, 23 жовтня 2015 року	24 жовтня 2015 року
Анастасія Романівна Мартиновська	1990	м. Севастополь, 20 квітня 2014 року	800586	Печерський районний суд міста Києва, 22 жовтня 2015 року	23 жовтня 2015 року
Дар'я Олександрівна Свиридова	1985	м. Алушка, квітень 2015 року	800587	Печерський районний суд міста Києва, 23 жовтня 2015 року	24 жовтня 2015 року
Євгенія Олександрівна Терехова	1948	м. Донецьк, 21 липня 2014 року	800064	Голосіївський районний суд міста Києва, 12 листопада 2015 року	15 листопада 2015 року