



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

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

П'ЯТА СЕКЦІЯ

СПРАВА «ТОМЕНКО ПРОТИ УКРАЇНИ» (CASE OF TOMENKO v. UKRAINE)

(Заява № 79340/16)

РІШЕННЯ

Ст. 3 Першого протоколу до Конвенції • Право на вільні вибори • Дострокове припинення повноважень заявника як народного депутата за рішенням його політичної партії після виходу з її депутатської фракції у Верховній Раді України • Оскаржуваний захід був непередбачуваним • Відсутність нормативно-правової бази для захисту пасивного виборчого права заявника від зловживань • Оскаржуваний захід є незаконним, непропорційним та таким, що перешкоджає вільному вираженню думки народу у виборі законодавчого органу

Підготовлено Секретаріатом. Не є обов'язковим для Суду.

СТРАСБУРГ

10 липня 2025 року

ОСТАТОЧНЕ
10.10.2025

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

У справі «Томенко проти України»

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

Катержіна Шімачкова (*Kateřina Šimáčková*), Голова,

Марія Елосегі (*María Elósegui*),

Георгіс А. Сергідес (*Georgios A. Serghides*),

Гільберто Фелічі (*Gilberto Felici*),

Діана Сирку (*Diana Sârcu*),

Микола Гнатовський (*Mykola Gnatovskyy*),

Ваге Григорян (*Vahe Grigoryan*), судді,

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

з огляду на:

заяву (№ 79340/16), яку 13 грудня 2016 року подав до Суду проти України на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) громадянин України, пан Микола Володимирович Томенко (далі – заявник);

рішення повідомити Уряд України (далі – Уряд) про скаргу щодо дострокового припинення повноважень заявника як народного депутата (стаття 3 Першого протоколу до Конвенції), а також визнати решту скарг у заяві неприйнятними;

зауваження сторін;

після обговорення за зачиненими дверима 17 червня 2025 року

постановляє таке рішення, що було ухвалено у той день:

ВСТУП

1. Справа стосується скарги заявника на дострокове припинення його повноважень народного депутата у 2016 році усупереч статті 3 Першого протоколу до Конвенції.

ФАКТИ

2. Заявник народився в 1964 році та проживає у м. Київ. Його представляла пані О. Стешенко, а згодом пані А. Жегуліна, юристи, які практикують у м. Київ.

3. Уряд представляла його Уповноважений, пані М. Сокоренко.

4. Факти справи можуть бути узагальнені таким чином.

5. Заявник був відомим українським політиком, якого обирали до Верховної Ради України у 2002, 2006, 2007, 2012 і 2014 роках.

6. Хоча на момент подій заявник не належав до жодної політичної партії, він балотувався кандидатом на дострокових виборах до Верховної Ради України 26 жовтня 2014 року та був обраний за

списком політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність»»¹. Він став заступником голови депутатської фракції цієї партії.

7. 25 грудня 2015 року заявник подав Голові Верховної Ради України письмову заяву про свій вихід з фракції, пояснивши цей крок своєю глибокою незгодою з підходом фракції до формування державного бюджету на 2016 рік, який він вважав «антигуманітарним» та «антисоціальним».

8. 25 березня 2016 року партія «Блок Петра Порошенка «Солідарність»» провела позачерговий з'їзд, під час якого вона, по-перше, внесла зміни до свого статуту, надавши своєму з'їзду право дострокового припиняти повноваження народних депутатів «з підстав, передбачених законом», а по-друге, позбавила заявника та іншого депутата, пана Ф.², депутатських мандатів, посилаючись на пункт 6 частини другої статті 81 Конституції України (тобто, з причини їхнього виходу з депутатської фракції політичної партії, за списком якої вони були обрані – див. пункт 19).

9. Хоча раніше було чимало подібних випадків виходу з депутатських фракцій, вбачається, що це був перший випадок, коли це призвело до дострокового припинення політичною партією повноважень народного депутата.

10. На момент подій десять народних депутатів, обраних за списком партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність»», вийшли з депутатської фракції цієї партії у різні дати у 2015 і 2016 роках³. З невідомих причин позачерговий з'їзд партії 25 березня 2016 року ухвалив рішення про припинення повноважень лише двох із таких народних депутатів (заявник був одним із них). Решта вісім народних депутатів продовжували засідати у Верховній Раді України або як позафракційні, або долучилися до іншої фракції чи групи. Ще вісім народних депутатів, обраних за списком цієї політичної партії, згодом вийшли з відповідної фракції у різні дати після березня 2016 року, але їхні депутатські повноваження з цієї причини не припинялися.

11. 28 березня 2016 року Центральна виборча комісія (далі – ЦВК), посилаючись на рішення позачергового з'їзду партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність»» від 25 березня 2016 року, оголосила обраними до Верховної Ради України двох інших кандидатів зі списку партії замість заявника та пана Ф.

12. Того ж дня Голова Верховної Ради віддав розпорядження про припинення виплати заявнику заробітної плати та надбавок народного депутата.

¹ Ім'я заявника було восьмим у виборчому списку партії зі 193 кандидатів. До Верховної Ради України пройшло 135 кандидатів.

² Як і заявник, пан Ф. був обраний за списком політичної партії «Блок Петра Порошенка» та вийшов зі складу фракції цієї партії.

³ Як зазначено у загальнодоступних архівах на вебсайті Верховної Ради України.

13. 13 травня 2016 року заявник подав позов до Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ), оскарживши як протиправне дострокове припинення з'їздом партії його повноважень народного депутата. Він зазначив, що відповідне конституційне положення передбачало можливість політичної партії достроково припинити повноваження обраного за її списком народного депутата у разі його виходу з відповідної депутатської фракції лише «на підставі закону». Однак такий закон ніколи не ухвалювався. Тому заявник стверджував, що його повноваження були припинені за відсутності встановленої законом процедури.

14. 28 липня 2016 року ВАСУ ухвалив постанову не на користь заявника. Посилаючись, зокрема, на рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року і 25 червня 2008 року (див. їхні стислі виклади у пунктах 33 – 37), ВАСУ встановив, що дострокове припинення повноважень заявника як народного депутата відповідало пункту 6 частини другої та частині шостій статті 81 Конституції України. Зазначалося, що постанова ВАСУ мала набрати чинності у порядку, передбаченому частиною сьомою статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України (див. пункти 25 і 26).

ВІДПОВІДНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ БАЗА ТА ПРАКТИКА

А. Відповідні національне законодавство та практика

1. Конституція України

(а) Положення про дострокове припинення повноважень народного депутата та відповідні законодавчі зміни

15. Стаття 81 у редакції Конституції України 1996 року передбачала дострокове припинення повноважень народного депутата лише у разі

- складення повноважень за особистою заявою;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо народного депутата;
- визнання судом народного депутата недієздатним або безвісно відсутнім;
- припинення громадянства або виїзду народного депутата на постійне проживання за межі України; чи
- смерті народного депутата.

16. У 2004 році до Конституції України були внесені зміни. Зокрема, було запроваджено дві нові підстави для дострокового припинення повноважень народного депутата: неусунення підстав несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності та

невходження народного депутата до складу депутатської фракції відповідної політичної партії (або виборчого блоку), за списками якої було обрано цього народного депутата, або вихід з неї.

17. Своїм рішенням від 30 вересня 2010 року Конституційний Суд України визнав конституційні зміни 2004 року такими, що суперечили процедурі. У результаті було повернуто редакцію Конституції України 1996 року.

18. 21 лютого 2014 року деякі конституційні положення в редакції 2004 року, включаючи статтю 81, були відновлені.

19. Відповідні положення статті 81 Конституції України (у редакції від 08 грудня 2004 року до 30 вересня 2010 року та від 22 лютого 2014 року й надалі) передбачають:

«... [частина друга] Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі:

... (6) неvhодження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції;...

[частина шоста] У разі неvhодження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.»

20. Також у частині четвертій статті 81 передбачено, що у разі складення повноважень народним депутатом, припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України, рішення про дострокове припинення його повноважень народного депутата ухвалюється Верховною Радою України. Щодо дострокового припинення повноважень народного депутата з підстав порушення вимоги несумісності – відповідне рішення ухвалюється судом.

(б) Інші відповідні положення

21. Частина третя статті 8 передбачає, зокрема, що норми Конституції України є нормами прямої дії.

22. Частина перша статті 79 передбачає, що перед вступом на посаду народні депутати складають таку присягу:

«Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників.»

23. Частина шоста статті 83 передбачає:

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОМЕНКО ПРОТИ УКРАЇНИ»

«[У Верховній Раді України] за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.»

2. *Кодекс адміністративного судочинства України (у редакції, чинній на момент події)*

24. Згідно з частиною четвертою статті 18 ВАСУ як суду першої інстанції були підсудні справи, зокрема, про дострокове припинення повноважень народного депутата.

25. Частина сьома статті 171-1 передбачала, що рішення ВАСУ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції або Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів набирали законної сили після закінчення строку подання заяв про його перегляд Верховним Судом України, або після набрання законної сили рішенням останнього.

26. Стаття 237 містила вичерпний перелік підстав для подання заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України. Це були: неоднакове застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального чи процесуального права, або невідповідність викладеному у постанові Верховного Суду України висновку, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи національним судом; або порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення Вищим адміністративним судом України незаконного судового рішення з питань, передбачених статтею 171-1 цього Кодексу.

3. *Закон України «Про вибори народних депутатів України» (2011 року з подальшими змінами)*

27. Частина друга статті 53 передбачала, що партія могла висунути кандидатами особу, яка була членом цієї партії, або безпартійну особу.

4. *Закон України «Про статус народного депутата України» (1992 року з подальшими змінами)*

28. Відповідні положення статті 1 передбачають:

«1. Народний депутат України (далі – народний депутат) є обраний відповідно до [Закону України «Про вибори народних депутатів України»] представник Українського народу у Верховній Раді України і уповноважений [народом] протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України.

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОМЕНКО ПРОТИ УКРАЇНИ»

...

3. При виконанні своїх повноважень народний депутат керується Конституцією України, законами України та загальновизнаними нормами моралі.»

29. Стаття 4, яка стосується дострокового припинення повноважень народного депутата, передбачає:

«Повноваження народного депутата припиняються достроково у разі:

- 1) особистої письмової заяви про складення депутатських повноважень;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) смерті;
- 6) порушення [вимог щодо несумісності].»

30. У статті 5 наведений порядок, якого слід дотримуватися у ситуаціях, перелічених у статті 4.

31. Згідно з частиною першою статті 13 «[народні депутати] мають право об'єднуватися у депутатські фракції (групи)».

32. Частини п'ята і шоста статті 13, що дозволяли народним депутатам вільно виходити зі складу депутатської фракції або не входити до жодної з них, були визнані неконституційними Конституційним Судом України у рішенні № 12-рп/2008 від 25 червня 2008 року (див. пункт 36).

5. Практика Конституційного Суду України

(а) Рішення № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року

33. У цьому рішенні, яке стосувалося не пов'язаної справи, Конституційний Суд України постановив, *inter alia*:

«Згідно з частиною третьою статті 8 Конституції України норми Конституції України є нормами прямої дії. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти.»

(б) Рішення № 12-рп/2008 від 25 червня 2008 року

34. У поданні п'ятдесят народних депутатів просили Конституційний Суд України дати, зокрема, офіційне тлумачення пункту 6 частини другої статті 81 Конституції України (див. пункт 19) та розглянути, чи відповідає чинне на той момент положення Закону України «Про статус народного депутата України», яке надавало депутатам право вільного виходу з депутатської фракції (див. пункт 32), зазначеному конституційному положенню.

35. Конституційний Суд України розтлумачив пункт 6 частини другої статті 81 Конституції України таким чином (пункт 5.2 рішення):

«Враховуючи мету та завдання утворення депутатських фракцій у парламенті, їх роль у реалізації програмних цілей політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за які голосували виборці, «невходження» народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) треба розуміти як його відмову увійти до складу [відповідної] депутатської фракції. Термін «вихід» народного депутата України зі складу депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій) треба розуміти як припинення народним депутатом України свого перебування у складі зареєстрованої депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за списком якої він обраний народним депутатом України. Порядок невходження, виходу народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), із складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) повинен визначатися законом.»

36. Конституційний Суд України також визнав відповідне положення Закону України «Про статус народного депутата України» несумісним з пунктом 6 частини другої статті 81 Конституції України (пункт 5.3 рішення). Він постановив:

«За Конституцією України фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності. Частиною шостою статті 83 Конституції України передбачено, що у [Верховній Раді України] за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів ... Згідно з пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, якщо протягом одного місяця ... не сформовано [таку] коаліцію ... Президент України має право достроково припинити повноваження [Верховної Ради України].

Належність народного депутата України до фракції Основний Закон України закріплює як його конституційний обов'язок, а не як право. Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або його виходу із складу такої фракції (пункт 6 частини другої статті 81 Конституції України).

Отже, Конституція України пов'язує чинність представницького мандата народного депутата України з його входженням і перебуванням у депутатській фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за списком якої він був обраний. Таким чином, положення частин п'ятої, шостої статті 13 [Закону України «Про статус народного депутата України»] щодо права народного депутата України вільно вийти зі складу депутатської фракції (групи) та щодо його права не входити до жодної зареєстрованої депутатської фракції не відповідають пункту 6 частини другої статті 81, частині шостій статті 83 Конституції України.»

37. Крім того, Конституційний Суд України просили надати офіційне тлумачення частини шостої статті 81 Конституції України

(див. пункт 19). Одне із порушених у поданні народних депутатів питань стосувалося того, чи було прийняття нових законів необхідним для реалізації цього конституційного положення. У зв'язку з цим Конституційний Суд України постановив (пункт 6.1 рішення):

«... порядок, підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України повинні визначатися виключно на законодавчому рівні. Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що питання законодавчого врегулювання не належать до повноважень Конституційного Суду України. Прийняття законів, у тому числі внесення змін до вже існуючих, є виключним повноваженням [Верховної Ради України] ...

... за правовою позицією, висловленою Конституційним Судом України у Рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 ... норми Конституції України, які є нормами прямої дії ... застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти ... До законодавчого врегулювання вимог пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81 Конституції України ... питання дострокового припинення повноважень народного депутата України повинні вирішуватися виходячи з положень частини третьої статті 8 Конституції України (пряма дія конституційних норм) та відповідних положень чинного законодавства. Обов'язковими елементами для припинення повноважень народного депутата України є наявність хоча б однієї підстави, передбаченої частиною шостою статті 81 Конституції України, та рішення вищого керівного органу цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій).»

(с) Рішення 3-р/2017 від 21 грудня 2017 року

38. Конституційний Суд України визнав неконституційними положення Закону України «Про вибори народних депутатів України», які дозволяли політичним партіям виключати кандидата зі їхнього виборчого списку після встановлення результатів виборів та до прийняття рішення Центральною виборчою комісією про визнання цього кандидата обраним до Верховної Ради України. Він, зокрема, постановив, що це положення ставить політичні партії над виборцями та заперечує політичну волю виборців, втілену у результатах голосування на виборах народних депутатів України.

39. Зазначалося (пункт 2.6 рішення), що частина шоста статті 81 Конституції України передбачала можливість дострокового припинення депутатських повноважень у разі його невходження до депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку партій), за списком якої його було обрано, або виходу з такої, за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій). У зв'язку з цим Конституційний Суд України постановив:

«Дострокове припинення повноважень народного депутата України можливе лише на підставі закону, в якому мають бути визначені умови і порядок такого припинення.»

6. Інша національна практика, на яку посилалися сторони

40. Сторони посилалися на справу щодо дострокового припинення повноважень народного депутата за обставин, подібних до обставин заявника. Пан Ф., як і заявник, був обраний до Верховної Ради України за списком політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність»» і його повноваження народного депутата були достроково припинені рішенням позачергового з'їзду цієї партії 25 березня 2016 року (див. пункт 8). Також, як і заявник, він оскаржив це рішення до ВАСУ, який 03 червня 2016 року відмовив у задоволенні його позову. Хоча у постанові ВАСУ зазначалося, що вона була остаточною і оскарженню не підлягала, пан Ф. звернувся до Верховного Суду України із клопотанням про перегляд. 03 листопада 2019 року Верховний Суд повернув цю заяву без розгляду на підставі відсутності доказів сплати судового збору.

В. Відповідні документи Ради Європи

1. Парламентська асамблея (далі – ПАРЄ)

41. У своїй Резолюції 1364 (2004) «Політична криза в Україні» від 29 січня 2004 року ПАРЄ закликав «партії та блоки, депутатські фракції та групи, представлені у Верховній Раді негайно», *inter alia*, «переглянути свою позицію щодо імперативного мандата народних депутатів».

42. 05 жовтня 2005 року ПАРЄ ухвалила Резолюцію 1466 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», відповідна частина якої передбачала:

«14. Асамблея висловлює глибокий жаль, що конституційні зміни від 08 грудня 2004 року, схвалені як частина пакетної угоди щодо припинення політичної нестабільності, містили положення, які Венеціанська комісія неодноразово визнавала несумісними з принципами демократії та верховенства права, зокрема, щодо імперативного мандату народних депутатів ...»

43. 19 квітня 2007 року ПАРЄ ухвалила Резолюцію 1549 (2007) під назвою «Функціонування демократичних інституцій в Україні», відповідна частина якої передбачає:

«9. Асамблея підтверджує свою позицію, що відкликання народних представників політичними партіями («імперативний мандат») є неприйнятним у демократичній державі. Слід вилучити відповідні конституційні положення згідно з рекомендаціями Венеціанської комісії 2004 року, а також аналогічні положення потрібно вилучити із загального законодавства. Асамблея впевнена, що послідовна політична програма, відповідальне та віддане членство в партії, а також прискіпливий відбір партійних кандидатів є ефективнішими інструментами заохочення партійної та фракційної дисципліни.»

44. 23 січня 2008 року ПАРЄ ухвалила Резолюцію 1601 (2008) «Процедурні керівні принципи щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті», відповідна частина якої передбачала:

«Керівні принципи щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті

1. Парламентарії повинні здійснювати свої повноваження незалежно. Вони не повинні бути зв'язані жодною інструкцією або отримувати зобов'язуючий мандат ...»

45. 25 червня 2008 року ПАРЄ ухвалила Резолюцію 1619 (2008) «Стан демократії в Європі. Функціонування демократичних інституцій у Європі та розвиток процедури моніторингу Асамблеї», в якій, *inter alia*, було зазначено:

«... конституційні та законодавчі положення, які передбачають відкликання народних представників політичними партіями (так званий «імперативний мандат»), мають бути скасовані в Російській Федерації, Сербії та Україні;

...

відкликання народних представників політичними партіями (так званий «імперативний мандат») є неприйнятним та суперечить принципам верховенства права та поділу влади».

46. 23 червня 2010 року ПАРЄ ухвалила Резолюцію 1747 (2010) «Стан демократії в Європі та розвиток процедури моніторингу Асамблеї», в якій, *inter alia*, було зазначено:

«... Асамблея закликає ... законодавчі органи Російської Федерації, Сербії та України скасувати конституційні та законодавчі положення, що передбачають відкликання народних представників політичними партіями (так званий «імперативний мандат») ...»

47. ПАРЄ у своїй Резолюції 2145 (2017) «Функціонування демократичних інститутів в Україні» від 25 січня 2017 року зазначила:

«11. Асамблея ... висловлює свою стурбованість тим фактом, що стаття 81 Конституції України дозволяє звільнення члена парламенту, який переходить до партії чи фракції, відмінної від тієї, від якої його було обрано. Це суперечить європейським стандартам, і цю конституційну статтю слід змінити в контексті поточної конституційної реформи. ...»

2. Європейська комісія за демократію через право (далі – Венеціанська комісія)

48. 15 грудня 2003 року Венеціанська комісія опублікувала свій Висновок № 230/2002 «Висновок щодо трьох законопроектів про внесення змін до Конституції України» (CDL-AD(2003)019), відповідна частина якого передбачала (посилання опущено):

«56. Згідно із запропонованими змінами, повноваження народного депутата припинятимуться у випадку його виходу з депутатської фракції партії, за списками якої він був обраний, невходження до або виключення з такої ...

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОМЕНКО ПРОТИ УКРАЇНИ»

Відповідне рішення ухвалюватиме вищий керівний орган відповідної політичної партії (виборчого блоку політичної партії). Хоча ідея включення цього положення до законопроекту, скоріше за все, полягає у сприянні стабільності та ефективності правлячої партії або блоку за обставин, коли роздробленість парламентських блоків становить проблему, це також призведе до послаблення самої Верховної Ради України у зв'язку з втручанням у вільні та незалежні мандати депутатів, які більше не обов'язково зможуть слідувати своїм переконанням і водночас залишатися членами парламенту.

57. Запропонована процедура також надасть партіям повноваження анулювати результати виборів. У зв'язку з цим Комісія нагадує про свій висновок щодо проекту конституційної реформи України 2001 року, в якому вона наголосила, що пов'язування «мандата народного депутата з членством у депутатській фракції чи блоці порушує незалежність народних депутатів і також може бути неконституційним... оскільки члени Верховної Ради України повинні представляти народ, а не свої партії». Присяга, яку мають складати народні депутати, наведена у статті 79, чітко відображає це. Крім того, така норма «поставить депутатський блок чи групу певним чином над електоратом, який [...] не може одноосібно скасувати депутатський мандат, здобутий за результатами виборів».

58. Тому Комісія наполегливо рекомендує вилучити запропоноване положення із законопроекту.»

49. 13 червня 2005 року Венеціанська комісія опублікувала свій Висновок № 339/2005 «Висновок щодо змін до Конституції України, прийнятих 08.12.2004» (CDL-AD(2005)015), відповідна частина якого передбачає:

«10. Комісія вітає внесення змін до пункту 6 частини другої статті 81 щодо повноважень народних депутатів, яким з тексту положень було вилучено положення про припинення повноважень народного депутата в разі його виходу з депутатської фракції, до якої він належав на момент виборів.

11. З іншого боку, прикро, що згідно з переглянутим пунктом 6 частини другої статті 81 повноваження народного депутата будуть припинені у випадку виходу або невходження народного депутата до складу депутатської фракції політичної партії, до якої він належав на момент виборів. Відповідне рішення ухвалюватиме вищий керівний орган відповідної політичної партії або виборчого блоку політичних партій (частина шоста статті 81).

12. Збереження запропонованої процедури в Конституції України надає партіям повноваження анулювати результати виборів. Це також може призвести до послаблення самої Верховної Ради України у зв'язку з втручанням у вільні та незалежні мандати депутатів, які більше не обов'язково зможуть слідувати своїм переконанням, і водночас залишатися членами парламенту. Як Комісія наголосила у своєму попередньому висновку, пов'язування повноважень народного депутата з членством у депутатській фракції чи блоці також суперечить іншим конституційним положенням, оскільки члени Верховної Ради України повинні представляти *народ*, а не свої партії.

13. Отже, Комісія наполегливо рекомендує вилучити пункт 6 частини другої статті 81 та частину шосту статті 81 з Конституції України. Натомість слід чітко гарантувати вільні та незалежні мандати депутатам.

...

ВИСНОВОК

...

51. Виходячи з наведених міркувань, Комісія вважає, що для приведення закону про внесення змін у відповідність до принципів плюралістичної демократії та верховенства права, закон слід додатково обговорити та внести деякі покращення.

Особливу увагу слід приділити тому, щоб:

- положення про народних депутатів не пов'язували окремого народного депутата з членством у депутатській фракції чи блоці усупереч його вільному та незалежному мандату (народний депутат повинен мати право вільно вийти з депутатської фракції, від якої його було обрано, або не входити до неї); ...»

50. 16 червня 2009 року Венеціанська комісія опублікувала «Доповідь про імперативний мандат та аналогічну практику» (Дослідження № 488/2008, CDL-AD(2009)027), який був прийнятий Радою з демократичних виборів та Венеціанською комісією. Відповідні витяги передбачають (посилання опущено):

«4. Приклад України. Неправильно названий «імперативний мандат»: випадок практики протидії переходу з однієї партії до іншої»

32. Конституція України, проголошена в 1996 році, спочатку не містила положень, які б забороняли так звану практику «переходу з однієї партії до іншої». Стаття 81 регулювала ситуації припинення депутатських повноважень, які можна було вважати стандартом європейської практики. Однак у житті народних депутатів поширилася практика переходу з однієї до іншої партії. Згідно з певними джерелами у період з 3-го до 4-го скликання законодавчого органу (1998 – 2002 і 2002 – 2006) близько 60% народних депутатів України щонайменше один раз змінили свою партійну приналежність. У деяких крайніх випадках депутати змінювали свою депутатську групу до 10 разів. Це неодноразово викликало реакцію українських законодавців. У 2001 році пропозиція про внесення змін до Конституції України вперше передбачала можливість припинення повноважень народного депутата у зв'язку з відсутністю у нього зв'язків з партією, від якої була висунута його кандидатура.»

51. У доповіді також узагальнено відповідні висновки Венеціанської комісії щодо запропонованих реформ та подальших законодавчих змін.

52. Висновки доповіді були сформульовані таким чином:

«39. Наразі імперативний мандат *stricto sensu* та відкликання невідомі практиці Європи. Крім того, серед держав-членів Ради Європи дуже мало країн, законодавство яких уповноважує політичні партії правом змушувати членів виборних органів йти у відставку, якщо вони змінюють свою політичну приналежність. Механізми контролю над окремими представниками, запропоновані у випадках Сербії чи України, не можна прирівнювати до «імперативного мандату» - практики, забороненій практично в усіх європейських країнах. Ці механізми ближче до моделі «партійно-керованого мандату», яка є або була характерною для таких країн, як Індія чи Південна Африка, з метою запобігання масовій зміні рішень виборців шляхом переходу до іншої партії. Хоча в цих країнах така практика вважається узгодженою з

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОМЕНКО ПРОТИ УКРАЇНИ»

їхніми власними конституціями, Венеціанська комісія послідовно стверджувала, що втрата статусу представника у зв'язку з переходом до іншої партії або зміною партії суперечить *принципу вільного та незалежного мандата*. Навіть якщо мету, яку переслідують такі заходи (тобто запобігання «продажу» мандатів тим особам, які платять найбільше), можна розглядати з розумінням, основний конституційний принцип, який забороняє імперативний мандат або будь-яку іншу форму політичного позбавлення представників їхніх повноважень, повинен мати перевагу, як наріжний камінь європейського демократичного конституціоналізму.»

53. 09 жовтня 2017 року Венеціанська комісія опублікувала свій Висновок № 885/2017 «Щодо внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (CDL-AD(2017)026). Відповідні витяги передбачають (посилання опущено):

«1. Склад Верховної Ради України та політичний процес.

27. Запропоновані положення про депутатські фракції та коаліції фракцій є спробою подальшого розвитку відповідних положень Розділу IV Конституції України. Декілька статей конституційного тексту, зокрема про коаліції та фракції, були спрямовані на зміцнення Верховної Ради України шляхом створення стабільної парламентської більшості. Це розглядалося як доречне рішення у випадку розколу політичних партій у Верховній Раді України та засіб усунення складнощів у нормальній роботі парламенту, спричинених виборчим законодавством та відсутністю політичної культури. Конституційні положення про цю коаліцію, повторно наведені у Регламенті Верховної Ради України, можна розглядати як своєрідний каталізатор для створення сильнішої коаліції.

28. Тим не менш, деякі занепокоєння, які раніше висловлювала Венеціанська комісія щодо цього підходу, зокрема щодо статусу народних депутатів і партійної дисципліни, мають бути повторені в цьому висновку.

29. Згідно з частиною шостою статті 81 Конституції України повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі його невходження (як обраного від політичної партії або виборчого блоку політичних партій) до складу депутатської фракції, що представляє ту саму політичну партію. Стосовно норм щодо коаліції, то також існує сильний «конституційний» тиск на формування коаліції, оскільки Президент України має повноваження розпустити Верховну Раду України, якщо не сформовано коаліцію депутатських фракцій (частина перша статті 90). Ці положення відображені та допрацьовані в тексті поточних змін до Регламенту Верховної Ради України.

а. Мандат народних депутатів.

30. Нові зміни до Регламенту додатково деталізують положення частини другої статті 81 Конституції України про право політичних партій позбавляти депутатів їхнього мандата, якщо вони не приєднуються до фракції партії, за списком якої вони були обрані. Венеціанська комісія неодноразово критикувала цю практику ... Згідно із загальновизнаним принципом у сучасних демократіях, депутатський мандат належить окремому депутату, оскільки він отримує його від виборців шляхом загального голосування, а не від політичної партії.

31. Цінність вільного мандату для демократичних систем підкреслена в низці міжнародних документів. Наприклад, у доповіді про вплив контролю політичних партій над виконанням депутатського мандату, підготовленою під егідою Міжпарламентського союзу у 2013 році, рекомендувалося:

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОМЕНКО ПРОТИ УКРАЇНИ»

«Національний законодавчий орган повинен відповідно захищати основні елементи вільного депутатського мандату, зокрема обов'язок народних депутатів представляти всю націю, свободу народних депутатів у визначенні їхньої політичної приналежності та їхню незворотність. Національний законодавчий орган також повинен утримуватися від прийняття законодавства, яке піддає народних депутатів надмірному партійному контролю, що може призвести до дострокового припинення їхніх повноважень. Зокрема, слід уникати прямого або непрямого (шляхом виключення з партії) відкликання мандата політичними партіями. Якщо така можливість була встановлена законом, законодавці повинні розглянути можливість повторного розгляду цього питання, аби забезпечити відповідність закону принципам вільного депутатського мандату».

32. Встановлення обов'язкового зв'язку між обраним народним депутатом (який належить до виборчого списку партії або блоку партій) та його депутатською групою або блоком має наслідком те, що порушення цього зв'язку (вихід або виключення депутата, який належить до певної депутатської групи або блоку, з його депутатської групи або блоку) ірсо факто припиняє депутатський мандат відповідного депутата. Це суперечить принципу вільного та незалежного мандата.

33. Навіть якщо питання належності до депутатської групи чи блоку відрізняється від питання підпорядкування дисципліні групи чи блоку в конкретних ситуаціях, свобода мандата передбачає право депутата слідувати своїм переконанням. Депутат може бути виключений з депутатської групи чи блоку, або може залишити її, але виключення або вихід з групи чи блоку не повинні самі собою призвести до втрати депутатського мандата.

34. Венеціанська комісія неодноразово виступала проти імперативного мандату або подібної практики, яка суперечить європейським демократичним стандартам. Будь-який існуючий імперативний мандат або подібна практика повинні бути поступово скасовані, а не посилені. Зокрема, політична партія не може мати права позбавляти мандату. Таке рішення, як прийняте в українській системі, де-факто перетворило вільний мандат на імперативний. Це вже було різко розкритиковане у висновку Венеціанської комісії 2005 року стосовно нової Конституції, яка рекомендувала органам державної влади «[...] вилучити пункт 6 частини другої статті 81 та частину шосту статті 81 з Конституції України. Натомість слід чітко гарантувати вільні та незалежні мандати депутатам.»

35. Контроль політичних партій за виконанням мандата народними депутатами, у тому числі забезпечення дотримання партійної дисципліни, слід розглядати, по суті, як внутрішнє питання політичних партій та їхнього членства. Конкретні заходи щодо забезпечення внутрішньої демократії політичних партій, прозорість правил партії та чіткі правила в їхніх статутах, навпаки, можуть позитивно вплинути на обраних представників у межах внутрішньої підзвітності. Національний законодавчий орган повинен уникати пов'язування відносин між народними депутатами та їхніми політичними партіями з правовим статусом парламентарів. Зокрема, порушення партійної дисципліни, у тому числі публічні заяви або голосування, які не відповідають політиці партії, закон не повинен визнавати достатньою підставою для дострокового припинення мандата народного депутата.

36. До внесення необхідних конституційних змін, що скасовують механізм відкликання мандату народного депутата, Регламент Верховної Ради України

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОМЕНКО ПРОТИ УКРАЇНИ»

має бути спрямований на мінімізацію негативного впливу цього повноваження політичних партій шляхом встановлення внутрішніх перевірок Верховною Радою України у випадках, коли народному депутату загрожує втрата його мандата...».

54. 24 червня 2019 року Венеціанська комісія опублікувала свій Висновок № 845/2016 «Параметри взаємозв'язку між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний список» (CDL-AD(2019)015), відповідна частина якого передбачала (посилання опущено):

«3. Вільний мандат, перехід з однієї партії до іншої та партійна дисципліна

1. Чи може народний депутат змінити політичну приналежність або проголосувати проти політики партії, не втративши мандат?

51. Венеціанська комісія завжди висловлювала перевагу вільному та незалежному мандату (CDL-AD(2009)027, пункт 39, CDL-AD(2017)026, пункт 33), хоча в деяких європейських демократіях існують певні форми імперативного мандату. Вільний мандат означає, що депутат може змінити партійну приналежність (або «перейти з однієї партії до іншої») чи стати незалежним без ризику втратити мандат. Вільний мандат також означає, що існує можливість голосування «проти» без остаточного переходу до іншої партії.

52. З огляду на це, саме поняття інституціоналізованої більшості або опозиційної групи у парламенті вимагає, щоб депутати *зазвичай* голосували згідно з політикою своєї партії. У деяких законодавчих органах є член, який виконує функцію партійного організатора, головним завданням якого є забезпечення партійної дисципліни. Серйозні порушення партійної дисципліни можуть призвести до виключення з парламентської групи та/або політичної партії з втратою спеціальних посад та привілеїв, пов'язаних з членством у цій групі/партії, але не повинні призводити до втрати мандата. Однак, коли перехід з однієї партії до іншої стає поширеним явищем, воля виборців порушується, тому законним є запровадження контрзаходів, що запобігатимуть «продажу» мандатів (або голосів, стосовно певного законопроекту) тим, хто має найбільшу кількість голосів (CDL-AD(2009)027, пункт 39). Деякі з цих заходів, що не передбачають позбавлення мандата, будуть розглянуті далі.

2. Які правові механізми можна застосовувати, щоб запобігти переходу з однієї партії до іншої або порушенню партійної дисципліни?

53. У багатьох європейських державах переходу з однієї партії до іншої в парламенті запобігають не конституційні чи юридичними механізмами, а іншими засобами (CDL-AD(2009)027, пункт 17). Загалом, краще підтримувати партійну дисципліну політичними, а не суто юридичними засобами; єдиним винятком можуть бути спеціальні права, надані депутату, як члену певної політичної групи. Група завжди повинна мати можливість виключити депутата (CDL-AD(2015)014, пункт 51).

54. Заходи протидії переходу з однієї партії в іншу можуть вживатися партіями індивідуально або шляхом міжпартійних домовленостей. У деяких країнах перехід з однієї партії до іншої обмежений спеціальними механізмами, які, однак, не позбавляють представників їхніх мандатів.

55. Керівництво партії може спробувати чинити неформальний тиск на своїх членів, щоб запобігти голосуванню «проти». Такому тиску можна запобігти, наприклад, за допомогою процедури таємного голосування, яка, якщо вона передбачена в регламенті, повинна застосовуватися на практиці (CDLAD(2017)005, пункт 22). Таємне голосування може надавати перевагу внутрішній опозиції в правлячій партії (яка досить сильно відрізняється від формально визнаної зовнішньої опозиції); однак його не можна вважати стандартною процедурою, застосовною до всіх ситуацій.»

55. 09 грудня 2019 року Венеціанська комісія опублікувала свій Висновок № 971/2019 «Довідка Amicus curiae для Конституційного Суду України щодо законопроекту № 1027 «Щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата»⁴ (CDLAD(2019)029). Відповідні витяги передбачають (посилання опущено):

«21. Пункт 6 частини другої статті 81 [Конституції України] передбачає, що у разі невходження народного депутата, обраного від політичної партії, до складу депутатської фракції цієї політичної партії або виходу народного депутата зі складу такої фракції, його мандат автоматично припиняється рішенням «вищого керівного органу відповідної політичної партії». Хоча стаття 81 формально не передбачає для членів Верховної Ради України імперативного мандату, який би дозволив відкликати представника виборцями або виключити його партією як *обраного від політичної партії*, вона, тим не менш, обмежує можливість для народного депутата, з будь-яких політичних чи особистих причин, стати незалежним і навіть, ймовірно, змінити партійну приналежність, інакше він втратить членство у Верховній Раді України.

...

23. Загальні демократичні традиції європейських народів, про які йдеться в преамбулі Статуту Ради Європи (1949), надають перевагу представницькій демократії, а не партійній, і ще менше – фракційній. Іншими словами, обираючи наших представників, ми враховуємо, окрім партійної приналежності, навички, чесність та відкритість кандидатів. Тому що, як наголосив Едмунд Берк у своєму відомому зверненні до виборців Брістоля (1774), *«парламент – це дорадчі збори однієї нації з єдиним інтересом – інтересом усього народу; у якому повинні керувати не місцеві цілі, не місцеві упередження, а загальне благо, яке випливає із загальної мети цілого народу. Ви дійсно обираєте члена; але коли ви його обрали, він не є членом Брістоля, а є членом парламенту»*.

24. Венеціанська комісія неодноразово вказувала, що втрата статусу члена парламенту у зв'язку з «переходом з однієї партії до іншої» або зміни партії суперечить принципу вільного та незалежного мандата, який є частиною європейської конституційної традиції.

25. Той же принцип впливає з пункту «а» статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, яка гарантує право брати участь у веденні державних справ «за посередництвом вільно обраних представників». Загальний коментар № 25 Комітету ООН з прав людини забороняє необґрунтовані

⁴ Відповідний законопроект (який досі перебуває на розгляді Верховної Ради України), передбачав внесення змін до статті 81 Конституції України з метою запровадження двох додаткових підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата, а саме: його відсутність без поважних причин та неособисте голосування (тобто голосування замість іншого народного депутата).

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОМЕНКО ПРОТИ УКРАЇНИ»

обмеження права балотуватися на виборах, вимагаючи від кандидатів членства у партіях чи конкретних партіях.

26. Той же основоположний принцип можна зауважити в практиці ЄСПЛ щодо статті 3 Першого протоколу до ЄКПЛ. Хоча держави користуються широкою свободою розсуду, зокрема щодо встановлення умов для права балотуватися на виборах, такі умови не повинні «перешкоджати «вільному вираженню думки народу у виборі законодавчого органу»». Позбавлення законно обраних представників їхнього мандата працювати в парламенті у зв'язку з їхньою політичною приналежністю, що включає можливість відмовитися від членства в партіях чи політичних фракціях, становить втручання у вибір народом законодавчого органу. Вибір політичної приналежності та зміна політичних партій чи фракцій належить до права кожного представника на свободу слова та об'єднань і має розглядатися як основоположні демократичні дії. Втручання повинно мати законну мету та бути пропорційним. Наприклад, Венеціанська комісія висловила думку, що позбавлення права бути обраним та бути представником у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності за вчинення тяжких злочинів слід розглядати як засіб збереження демократії та довіри виборців до неї.

27. Заявлена мета зміни до законодавства полягає у забезпеченні парламентської дисципліни. Венеціанська комісія визнала, що часті та раптові зміни приналежності до політичних партій членами парламенту можуть становити проблеми для політичної стабільності, і що держави можуть вживати певних законодавчих заходів для запобігання переходу з однієї партії до іншої або порушенню партійної дисципліни. Однак такі заходи повинні бути пропорційними, і Венеціанська комісія послідовно застерігає щодо припинення повноважень у зв'язку з переходом з однієї партії до іншої.»

56. 14 грудня 2020 року Венеціанська комісія опублікувала друге видання Керівних принципів щодо регулювання діяльності політичних партій, підготовлених спільно з Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДПІЛ) (дослідження № 881/2017, CDL-AD(2020)032). Відповідні витяги передбачають (посилання опущено):

«е. Вільний мандат

131. Імперативний мандат не повинен існувати, тобто депутат не повинен бути законодавчо зв'язаний вказівками свого електорату чи партії під час обговорення чи голосування з певного питання. Згідно із загальновизнаним демократичним принципом, депутатський мандат належить окремому депутату, оскільки він отримує його від виборців шляхом загального виборчого права, а не від політичної партії. Тому партії, з огляду на те, що вони є «інструментами, а не власниками суспільного договору між виборцями та парламентом», не повинні мати права ретроактивно анулювати призначення депутата за результатами виборів. Водночас парламентські партії повинні мати право виключати будь-якого депутата з партійної групи, враховуючи принцип недискримінації, та позбавляти виключеного парламентаря будь-якої посади в комітеті чи виділених партії державних ресурсів. Однак виключення депутата з його парламентської групи не повинно призводити до втрати депутатського мандата, а керівництво партії/коаліції не повинно мати права голосу щодо втрати окремого депутатського мандата. Хоча в деяких державах таке законодавство існує, Венеціанська комісія стверджувала, що «основний

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОМЕНКО ПРОТИ УКРАЇНИ»

конституційний принцип, який забороняє імперативний мандат або будь-яку іншу форму політичного позбавлення представників їхніх мандатів, має переважати як наріжний камінь європейського демократичного конституціоналізму» ...

132. Деякі партії вжили добровільних заходів для реагування на зміни політичної приналежності, таких як багатопартійні кодекси поведінки, які зобов'язують партії відмовляти у членстві обраним посадовцям, які намагаються змінити свою приналежність. Політична партія має право відмовити у членстві у випадку, якщо вона вважає, що особа принципово не підтримує цінності партії, а з іншого боку, вона має право прийняти обраних посадовців як нових членів, якщо це вважається виправданим і бажаним.»

ПРАВО

I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 3 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ

57. Заявник скаржився, що дострокове припинення його повноважень як народного депутата становило порушення статей 8 і 10 Конвенції, а також статті 3 Першого протоколу до Конвенції. Він також скаржився за статтею 13 Конвенції на відсутність у його розпорядженні ефективного національного засобу юридичного захисту.

58. Суд, якому належить провідна роль щодо здійснення юридичної кваліфікації фактів справи (див. рішення у справі «Радомілья та інші проти Хорватії» [ВП] (*Radomilja and Others v. Croatia*) [GC], заяви № 37685/10 та № 22768/12, пункти 114 і 126, від 20 березня 2018 року), вважає, що порушені питання слід розглянути виключно за статтею 3 Першого протоколу до Конвенції (див. рішення у справах «Лікуресос проти Греції» (*Lykourezos v. Greece*), заява № 33554/03, пункти 59 і 60, ЄСПЛ 2006-VIII; «Паунович і Мілівоєвич проти Сербії» (*Paunović and Milivojević v. Serbia*), заява № 41683/06, пункт 43, від 24 травня 2016 року та «Мугеманганго проти Бельгії» [ВП] (*Mugemangango v. Belgium*) [GC], заява № 310/15, пункт 125, від 10 липня 2020 року).

Стаття 3 Першого протоколу до Конвенції передбачає:

«Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу.»

A. Прийнятність

1. Відповідність критерію *ratione personae*

(а) Статус потерпілого заявника

59. Уряд доводив, що заявник не міг вважатися потерпілим від стверджуваного порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції,

оскільки дострокове припинення його повноважень як народного депутата було лише передбачуваним наслідком його власних дій.

60. Заявник заперечив. Він стверджував, що не міг очікувати, що його вихід з депутатської фракції призведе до дострокового припинення його повноважень як народного депутата.

61. Суд зазначає, що поняття «потерпілий» у розумінні статті 34 Конвенції визначає особу чи осіб прямо чи опосередковано постраждалих від відповідного стверджуваного порушення (див. рішення у справі «Валліанатос та інші проти Греції» [ВП] (*Vallianatos and Others v. Greece*) [GC], заяви № 29381/09 та № 32684/09, пункт 47, ЄСПЛ 2013 (витяги)).

62. У цій справі не оскаржувалося, що дострокове припинення повноважень заявника як народного депутата безпосередньо стосувалося його пасивного виборчого права за статтею 3 Першого протоколу до Конвенції. Тому він може вважатися потерпілим від стверджуваного порушення.

63. Отже, заперечення Уряду має бути відхилено.

(b) Відповідальність держави

64. Уряд також стверджував, що у цій справі держава не несли жодної відповідальності, оскільки повноваження заявника як народного депутата були припинені рішенням політичної партії, а не державного органу.

65. Заявник заперечив проти цього аргументу. Він зазначив, що питання дострокового припинення повноважень народних депутатів регулюється правилами, встановленими державою. Заявник також наголосив, що виключно держава мала забезпечити дотримання його права після обрання його членом національного законодавчого органу.

66. Суд зазначив, що, хоча інші положення Конвенції та протоколів до неї гарантують права, стаття 3 Першого протоколу до Конвенції сформульована як зобов'язання Високих Договірних Сторін проводити вибори, які забезпечують вільне вираження думки народу, а не як конкретне право чи свободу. Беручи до уваги *travaux préparatoires* до статті 3 Першого протоколу і те, як це положення тлумачилося в контексті Конвенції в цілому, Суд встановив, що стаття 3 Першого протоколу до Конвенції гарантує права особи, включаючи право голосу та право бути обраним. Він висловив думку, що особливе формулювання цього положення можна пояснити бажанням надати більшої урочистості зобов'язанню, узятому на себе Договірними державами, і наголосив, що це сфера, в якій вони зобов'язані вживати позитивних заходів, а не просто утримуватися від втручання (див. рішення у справах «Матьє-Могін та Клерфейт проти Бельгії» (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*), від 02 березня 1987 року, пункт 50, Серія А № 113 та «Херст проти Сполученого Королівства (№ 2)» [ВП]

(*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)*) [GC], заява № 74025/01, пункти 56 і 57, ЄСПЛ 2005-IX).

67. Зазначений принцип вказує, що держава повинна регулювати питання, пов'язані з виборами.

68. Суд також постановив, що держава не може звільнити себе від відповідальності за Конвенцією, делегуючи свої зобов'язання приватним організаціям або окремим особам (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Котов проти Росії» [ВП] (*Kotov v. Russia*) [GC], заява № 54522/00, пункт 92, від 03 квітня 2012 року).

69. Суд погоджується з аргументом заявника, що держава була зобов'язана забезпечити його право балотуватися на виборах і, після обрання, право бути народним депутатом. Отже, держави несли відповідальність за стверджуване втручання в це право.

70. Таким чином, Суд відхиляє і це заперечення Уряду.

2. Вичерпання національних засобів юридичного захисту

(а) Доводи сторін

(i) Стосовно неоскарження заявником постанови ВАСУ від 28 липня 2016 року

71. Уряд стверджував, що, як випливає з постанови ВАСУ від 28 липня 2016 року, заявник мав право звернутися до Верховного Суду України із заявою про її перегляд, чого він не зробив. У зв'язку з цим Уряд зауважує, що 03 листопада 2019 року Верховний Суд повернув заяву у подібній справі без розгляду лише у зв'язку з несплатою судового збору (див. пункт 40).

72. Таким чином, Уряд доводив, що заявник не вичерпав доступних національних засобів юридичного захисту.

73. Заявник стверджував, що, хоча постанова ВАСУ від 28 липня 2016 року дійсно містила посилання на частину сьому статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України, на підставі якої можна було подати заяву про перегляд до Верховного Суду України, це посилання мало бути помилковим. У зв'язку з цим заявник зазначив, що відповідачем у його справі була політична партія, тоді як відповідне положення законодавства стосувалося розгляду скарг щодо актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції або Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

74. Стосовно справи, на яку посилався Уряд (див. пункти 40 і 71), заявник зазначив, що 03 червня 2016 року (тобто, більш ніж за місяць до ухвалення постанови у справі заявника) ВАСУ справді розглянув дуже схожу справу та зазначив, що його постанова була остаточною і оскарженню не підлягала (див. пункт 40). Тим не менш, позивач у тій справі подав заяву до Верховного Суду України про перегляд, але його

заява була повернута без розгляду у зв'язку з несплатою судового збору. На думку заявника, це не означало, що Верховний Суд в іншому випадку продовжив би розгляд вказаної справи.

(ii) *Стосовно неоскарження заявником рішення ЦВК від 28 березня 2016 року*

75. Уряд також стверджував, що якби заявник вважав, що держава порушила його права, він мав би оскаржити до національних судів рішення ЦВК від 28 березня 2016 року, «на підставі якого його повноваження як [народного депутата] були припинені». На думку Уряду, те, що заявник цього не зробив, свідчило, що він не вичерпав доступних йому національних засобів юридичного захисту.

76. Заявник у відповідь стверджував, що у відповідному рішенні ЦВК дострокове припинення його повноважень лише згадувалося як встановлений факт, і оскаржувати його не було б сенсу.

(b) Оцінка Суду

77. Суд посиляється на принципи, що регулюють вичерпання національних засобів юридичного захисту, наведені, зокрема, в його рішенні у справі «Женевська спільнота профспілок проти Швейцарії» [ВП] (*Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland*) [GC], заява № 21881/20, пункти 138 – 145, від 27 листопада 2023 року).

(i) *Стосовно неоскарження заявником постанови ВАСУ від 28 липня 2016 року*

78. На думку Суду, Уряд не довів, що заява заявника про перегляд до Верховного Суду України мала б якісь шанси на успіх. Дійсно, як зазначив заявник, у єдиній справі, на яку посилався Уряд для порівняння, постанова ВАСУ була остаточною і оскарженню не підлягала (див. пункт 40). Хоча у своїй постанові за позовом заявника ВАСУ посилався на положення законодавства, яке передбачало подальший перегляд, це положення було незастосовним за обставин справи (див. пункти 14, 25 і 26).

(i) *Стосовно неоскарження заявником рішення ЦВК від 28 березня 2016 року*

79. Суд зазначає, що, як вказав заявник, його повноваження як народного депутата були припинені не ЦВК, а позачерговим з'їздом партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність»». ЦВК лише посилалася на це рішення як на підставу для оголошення іншого кандидата зі списку партії обраним до Верховної Ради України замість заявника (див. пункт 11). Уряд не пояснив, як оскарження рішення ЦВК могло б виправити ситуацію заявника.

(ii) Висновок

80. З цього випливає, що заперечення Уряду щодо невичерпання національних засобів юридичного захисту мають бути відхилені за обома пунктами.

3. Дотримання шестимісячного строку

81. В якості альтернативи своїм розглянутим раніше запереченням, Уряд стверджував, що заявник не дотримався шестимісячного строку, який слід було обчислювати або з 25 березня 2016 року (дата відповідного рішення позачергового з'їзду політичної партії), або з 28 березня 2016 року (дата ухвалення рішення ЦВК).

82. Заявник стверджував, що йому не можна дорікнути щодо застосування засобу юридичного захисту, який вважався ефективним на момент подій. Тому він вважав, що не було підстав для обчислення шестимісячного строку з дат, зазначених Урядом.

83. Згідно з усталеною практикою Суду, чинною на момент подій, перебіг шестимісячного строку починається з дати ухвалення остаточного рішення у процесі вичерпання національних засобів юридичного захисту (див., наприклад, рішення у справі «Лекіч проти Словенії» [БП] (*Lekić v. Slovenia*) [GC], заява № 36480/07, пункт 65, від 11 грудня 2018 року).

84. Суд зазначає, що, висуваючи це заперечення, Уряд не оскаржував компетенцію ВАСУ розглядати позови щодо дострокового припинення повноважень народного депутата, а також не посилався на конкретні причини, чому заявник мав вважати цей засіб юридичного захисту очевидно безуспішним.

85. Отже, зазначаючи, що заявник подав свою заяву менше, ніж через шість місяців після постанови ВАСУ, Суд відхиляє заперечення Уряду щодо недотримання шестимісячного строку.

4. Висновок щодо прийнятності

86. Суд зазначає, що ця заява не є ані явно необґрунтованою у розумінні підпункту «а» пункту 3 статті 35 Конвенції, ані непринятною з будь-яких інших підстав. Тому вона має бути визнана прийнятною.

В. Суть

1. Доводи сторін

(а) Заявник

87. Заявник стверджував, що, хоча Конституція України передбачала дострокове припинення повноважень народного депутата

у разі виходу народного депутата з депутатської фракції політичної партії, за списком якої його було обрано, у відповідному конституційному положенні передбачалося, що це могло бути зроблено «на підставі закону». Заявник наголосив, що такий закон ніколи не ухвалювався. Він також стверджував, що підхід Конституційного Суду України до цього питання з часом змінився: якщо у 2008 році він постановив, що конституційні положення щодо дострокового припинення повноважень народного депутата залишалися застосовними навіть за відсутності уточнюючого законодавства, то у 2017 році він постановив, що дострокове припинення повноважень народного депутата за частиною шостою статті 81 Конституції України можливе лише на підставі закону, який визначав умови та порядок їхнього припинення.

88. Заявник також звернув увагу Суду на той факт, що до дострокового припинення його повноважень як народного депутата в історії Верховної Ради України не було подібних випадків: жоден з народних депутатів, які вийшли з депутатської фракції політичної сили, за списком якої були обрані, не були позбавлені достроково свого депутатського мандату з цієї причини.

89. Посилаючись на наведені міркування заявник стверджував, що втручання в його пасивне виборче право не могло вважатися законним.

90. Заявник також стверджував, що навіть припустивши, що оскаржуваний захід міг бути спрямований на «підтримання партійної дисципліни», він був вкрай непропорційним.

91. Насамкінець, посилаючись на послідовну критику чинного законодавства Венеціанською комісією, заявник доводив, що дострокове припинення депутатських повноважень у зв'язку з виходом з політичної фракції було неприйнятним у демократичному суспільстві.

(b) Уряд

92. Уряд доводив, що держава не перевищила своїх широких меж розсуду, і запропонував Суду оцінити обставини, які призвели до подання цієї заяви, у контексті політичного розвитку країни та його особливостей.

93. Уряд стверджував, що порядок дострокового припинення повноважень народного депутата в Україні був вичерпно та чітко наведений в Конституції України. Він зазначив, що Конституційний Суд України у своїх рішеннях чітко дав зрозуміти, що уточнююче законодавство потрібним не було.

94. Уряд стверджував, що, добровільно вийшовши з депутатської фракції політичної партії, за списком якої його було обрано, заявник фактично відмовився від свого мандата народного депутата.

95. Тому Уряд стверджував, що порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції не було.

2. Оцінка Суду

(а) Загальні принципи, встановлені у практиці Суду

96. Суд повторює, що гарантовані статтею 3 Першого протоколу до Конвенції права мають вирішальне значення для встановлення та підтримання основ ефективної та дієвої демократії, що керується принципом верховенством права (див., серед багатьох інших джерел, рішення у справах «Тенасе проти Молдови» [ВП] (*Tănase v. Moldova*) [GC], заява № 7/08, пункт 154, ЄСПЛ 2010 та «Селахаттін Демірташ проти Туреччини (№ 2)» [ВП] (*Selahattin Demirtaş v. Turkey (no. 2)*) [GC], заява № 14305/17, пункт 382, від 22 грудня 2020 року).

97. Суд постановив, що стаття 3 Першого протоколу до Конвенції гарантує права особистості, у тому числі право балотуватися на виборах, яке виходить за межі простої можливості брати участь у виборах в якості кандидата. Після обрання відповідна особа також повинна мати право бути членом парламенту (див., серед інших джерел, згадане рішення у справі «Селахаттін Демірташ проти Туреччини (№ 2)» (*Selahattin Demirtaş v. Turkey (no. 2)*), пункт 386). Згідно з практикою Суду це право було б просто ілюзорним, якби обраного представника можна було б свавільно позбавити цього права в будь-який момент (там само).

98. Права, закріплені у статті 3 Першого протоколу до Конвенції, не є абсолютними. Існує простір для «опосередкованих обмежень» і Договірні держави мають широкі межі розсуду в цій сфері (див., наприклад, рішення у справі «Паксас проти Литви» [ВП] (*Paksas v. Lithuania*) [GC], заява № 34932/04, пункт 96, ЄСПЛ 2011 (витяги) та згадане рішення у справі «Селахаттін Демірташ проти Туреччини (№ 2)» (*Selahattin Demirtaş v. Turkey (no. 2)*), пункт 387).

99. Хоча межі розсуду Договірних держав є широкими, вони не є всеохоплюючими. Суд повинен в кінцевому підсумку визначити, чи було дотримано вимоги статті 3 Першого протоколу до Конвенції; він повинен переконатися, що умови не обмежують відповідні права такою мірою, щоб порушити саму їхню суть і позбавити їх ефективності; вони відповідають вимозі законності; вони запроваджені для досягнення законної мети; і що застосовані засоби не є непропорційними або свавільними (див. рішення у справі «Політична партія «Патрія» та інші проти Республіки Молдова» (*Political Party "Patria" and Others v. the Republic of Moldova*), заява № 5113/15 та 14 інших заяв, пункт 32, від 04 серпня 2020 року з подальшими посиланнями на практику).

1001. Суд посилається на свою усталену практику стосовно того, що оскаржуваний захід повинен мати певну підставу у національному законодавстві, а також бути сумісним з принципом верховенства права, який безпосередньо згадується у преамбулі Конвенції та є невід’ємною частиною всіх її статей. Поняття «законність» або «передбачено законом» у розумінні Конвенції та практиці Суду також стосуються якості відповідного закону, вимагаючи, щоб він був доступним для відповідних осіб та передбачуваним щодо своїх наслідків (див., наприклад, рішення у справі «Жданока проти Латвії (№ 2)» (*Ždanoka v. Latvia* (no. 2)), заява № 42221/18, пункт 51, від 25 липня 2024 року).

101. Суд встановлював, що закон є «передбачуваним», коли особа здатна – за необхідності за допомогою відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його конкретна дія, і коли він вказує межі дискреційних повноважень, наданих компетентним органам державної влади, та спосіб їхньої реалізації з достатньою точністю, щоб забезпечити особі належний захист від свавільного втручання (див. рішення у справі «Кокедхіма проти Албанії» (*Kokëdhima v. Albania*), заява № 55159/16, пункт 53, від 11 червня 2024 року).

102. Оцінюючи, чи переслідує законну мету обмеження прав, закріплених у статті 3 Першого протоколу до Конвенції, Суд зазначив, що стаття 3 Першого протоколу до Конвенції не обмежується конкретним переліком «законних цілей», як ті, що перелічені у статтях 8 – 11 Конвенції, і Договірні держави можуть вільно посилатися на мету, не включену до цього переліку, для обґрунтування обмеження, за умови, що за конкретних обставин справи доведена сумісність цієї мети з принципом верховенства права та загальними цілями Конвенції (див. рішення у справі «Жданока проти Латвії» [ВП] (*Ždanoka v. Latvia*) [GC], заява № 58278/00, пункт 115 (b), ЄСПЛ 2006-IV).

103. Крім того, концепція «опосередкованих обмежень» за статтею 3 Першого протоколу до Конвенції (див. пункт 98) означає, що Суд не використовує традиційні критерії «необхідності» або «нагальної соціальної потреби», застосовні в контексті статей 8 – 11 Конвенції. Розглядаючи дотримання статті 3 Першого протоколу до Конвенції, Суд зосереджується, головним чином, на двох критеріях: чи мало місце свавілля або відсутність пропорційності, та чи перешкоджало обмеження вільному вираженню думки народу (там само, пункт 115 (c)).

104. Насамкінець Суд постановляв, що Конвенція встановлює тісний зв’язок між ефективною політичною демократією та ефективним функціонуванням парламенту. Отже, не може бути сумнівів, що ефективне функціонування парламенту є ключовою

цінністю для демократичного суспільства (див. рішення у справі «Карачонь та інші проти Угорщини» [ВП] (*Karácsony and Others v. Hungary*) [GC], заяви № 42461/13 і № 44357/13, пункт 141, від 17 травня 2016 року).

(b) Застосування зазначених принципів у цій справі

105. Не заперечується, що дострокове припинення повноважень заявника як народного депутата Верховної Ради України становило втручання в його права, захищені статтею 3 Першого протоколу до Конвенції.

106. Сторони також погоджуються, що оскаржуваний захід ґрунтувався на пункті 6 частини другої та частині шостій статті 81 Конституції України (див. пункти 19, 87 і 93). Першочергове питання, що є предметом спору, стосується передбачуваності цих конституційних положень. Згідно з твердженнями заявника вони не повинні були застосовуватися до його справи за відсутності спеціального чинного закону, тоді як Уряд стверджував, що ці положення були як застосовними, так і самодостатніми. Обидві сторони посилалися на відповідну практику Конституційного Суду України, яку вони вважали такою, що підтверджувала їхні відповідні аргументи (див. пункти 87 і 93).

107. Суд зазначає, що згідно з послідовним підходом Конституційного Суду України конституційні положення є положеннями прямої дії, незалежно від прийняття будь-якого додаткового законодавства (див., зокрема, пункт 33). Всупереч аргументам Уряду, Конституційний Суд України ніколи не розглядав питання про необхідність окремого відповідного закону як такого, про який йдеться у частині шостій статті 81 Конституції України. Фактично, у своєму рішенні від 25 червня 2008 року він прямо зазначив, що «порядок та підстави дострокового припинення повноважень народного депутата [повинні] визначатися виключно законом». Проте Конституційний Суд України зазначив, що питання законодавчого врегулювання не належало до його повноважень. Згідно з принципом прямої дії конституційних положень він постановив, що «до законодавчого врегулювання вимог пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81 Конституції України, ... питання дострокового припинення повноважень народного депутата [повинні] регулюватися відповідними конституційними положеннями» (див. пункт 37). У своєму рішенні від 21 грудня 2017 року Конституційний Суд України також зазначив, що дострокове припинення повноважень народного депутата можливе лише на підставі закону, в якому визначені умови і порядок такого припинення (див. пункт 39).

108. На момент оскаржуваного втручання у цій справі законодавче регулювання питання дострокового припинення повноважень

народного депутата у зв'язку з невходженням або неможливістю залишитися у депутатській фракції політичної партії (або виборчого блоку), за списком якої було обрано народного депутата, не виходило за межі конституційних положень (пункт 6 частина друга та частина шоста статті 81), лише констатуючи існування такої можливості. Іншими словами, не існувало нормативно-правової бази, яка б визначала обсяг дискреційних повноважень, наданих політичним партіям згідно з конституційними положеннями, та порядок їхньої реалізації; а також не існувало норм стосовно порядку, якого слід було дотримуватися, або гарантій, які слід було запровадити проти зловживань.

109. Суд також вважає за доречне, що стаття 79 Конституції України, яка містить текст присяги, яку мають складати народні депутати перед вступом на посаду, передбачає, що вони повинні представляти український народ та виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників (див. пункт 22). Той самий принцип підтверджено у статті 1 Закону України «Про статус народного депутата України», яка прямо зазначає, що народні депутати отримують свої повноваження від народу (див. пункт 28). Крім того, перелік підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата за статтею 4 цього закону не передбачає невходження до депутатської фракції або вихід з неї [народного депутата], обраного від політичної партії (виборчого блоку), що утворює цю фракцію (див. пункт 29).

110. Незважаючи на багаторазові випадки виходу народних депутатів з депутатської фракції політичної партії, за списком якої вони були обрані до Верховної Ради України, конституційні положення, що передбачають дострокове припинення повноважень народного депутата з цієї підстави, ніколи не застосовувалися на практиці до подій цієї справи. Також варто зазначити, що партія «Блок Петра Порошенка «Солідарність»» вирішила припинити повноваження двох із десяти народних депутатів, обраних за її списком, які вийшли з її депутатської фракції. Залишилося незрозумілим, якими критеріями партія керувалася під час вибору саме цих двох народних депутатів (у тому числі заявника).

111. За цих обставин Суд вважає, що заявник не міг обґрунтовано передбачити, що його вихід з депутатської фракції партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність»» призведе до дострокового припинення його повноважень як народного депутата.

112. Крім того, не існувало жодної нормативно-правової бази, не кажучи вже про належну, яка б забезпечувала за своєю суттю ефективний захист його пасивного виборчого права від зловживань. Дійсно, ситуація, коли політична партія користувалася необмеженими дискреційними повноваженнями щодо того, чи припиняти

повноваження народного депутата, який вийшов з її депутатської фракції, і якщо так, то коли, без жодних пояснень та порядку, яких слід було дотримуватися (див. пункти 101 і 108), могла тлумачитися лише як фактичне виключення таких рішень зі сфери дії закону. Тому це було несумісним з принципом верховенства права.

113. Отже, Суд доходить висновку, що втручання у пасивне виборче право заявника було незаконним.

114. Зазначеного висновку в принципі було б достатньо для Суду, щоб встановити порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції. Однак Суд зазначає, що обставини цієї справи також порушують серйозне питання пропорційності, без розгляду якого його аналіз був би неповним і ризикував би дати хибний сигнал, що дострокове припинення повноважень народного депутата політичною партією було б прийнятним у іншому випадку.

115. Суд наголошує, що він послідовно постановляв, що він повинен враховувати відповідні міжнародні документи та звіти, зокрема інших органів Ради Європи, з метою тлумачення гарантій Конвенції та встановлення, чи існує спільний європейський стандарт у цій галузі. Саме Суд повинен вирішити, які міжнародні документи та звіти він вважає відповідними та яку вагу їм надавати (див. згадані рішення у справах «Тенасе проти Молдови» (*Tănase v. Moldova*), пункт 176 та «Мугеманганго проти Бельгії» (*Mugemangango v. Belgium*), пункт 99).

116. Суд бере до уваги позицію, яку послідовно висловлювала Венеціанська комісія та підтримували ПАРЕ і ОБСЄ/БДПЛ, згідно з якою імперативний мандат або аналогічна практика суперечать принципу вільного та незалежного мандату, який є частиною європейської конституційної традиції (див. пункти 41 – 56). Суд не має підстав застосовувати інший підхід.

117. Крім того, в згаданому рішенні у справі «Паунович і Мілівоєвич проти Сербії» (*Paunović and Milivojević v. Serbia*), пункт 63), яке стосувалося «імперативного мандату» в Сербії, хоча він й не вважав за необхідне аналізувати аспект пропорційності, Суд чітко підтримав позицію Конституційного Суду Сербії, згідно з якою «депутати парламенту були наділені повноваженнями від народу, а не від своєї партії».

118. Суд не сумнівається, що зміцнення партійної дисципліни та роздробленості фрагментації депутатських блоків є важливими для забезпечення ефективного функціонування парламенту (див. пункт 104). Суд поділяє висновок Венеціанської комісії, що там, де поширені міжпартійні переходи, воля виборців порушується, тому законним є запровадження контрзаходів, що запобігатимуть «продажу» мандатів або голосів (див. пункт 54). Однак було б неприйнятним під приводом таких контрзаходів ставити політичні партії над електоратом та

надавати їм повноваження анулювати результати виборів, як це було *de facto* зроблено в цій справі.

119. Підсумовуючи, Суд вважає, що оскаржуваний захід у цій справі був не лише незаконним (див. пункт 113), але й явно непропорційним та перешкоджав вільному вираженню думки народу у виборі законодавчого органу.

120. Таким чином, було порушено статтю 3 Першого протоколу до Конвенції.

II. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

121. Стаття 41 Конвенції передбачає:

Стаття 41 Конвенції

«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

1. Матеріальна шкода

122. Заявник вимагав 55 373,52 євро в якості відшкодування матеріальної шкоди як компенсацію втраченого заробітку, який він би отримав як народний депутат за період з 25 березня 2016 року до 29 серпня 2019 року⁵. На підтвердження своєї вимоги він надав копії нормативно-правових актів, якими визначалися суми коштів, що виплачувалися народним депутатам у вигляді заробітної плати та надбавок.

123. Уряд заперечив проти цієї вимоги в загальних формулюваннях.

124. Суд зазначає, що, справді, якби повноваження заявника як народного депутата не були достроково припинені, він би продовжував отримувати свою депутатську зарплату та надбавки до 29 серпня 2019 року. Однак цього недостатньо для присудження суми, яка вимагається, оскільки її довелося б вираховувати з інших доходів, які заявник міг отримувати протягом відповідного періоду і від яких йому довелося б відмовитися, якби він продовжував засідати у Верховній Раді України. Заявник надав детальну інформацію про заробітну плату, яку він би отримував як народний депутат, але не уточнив свій чистий збиток. Хоча він стверджував, що його політична

⁵ Верховна Рада України була розпущена 29 серпня 2019 року.

кар'єра була припинена, він не стверджував, що взагалі не міг продовжувати будь-яку професійну діяльність.

125. Тому Суд відхиляє вимогу заявника за цим пунктом (див. для порівняння рішення у справах «Ковач проти України» (*Kovach v. Ukraine*), заява № 39424/02, пункт 66, ЄСПЛ 2008; «Керімова проти Азербайджану» (*Kerimova v. Azerbaijan*), заява № 20799/06, пункт 64, від 30 вересня 2010 року та «Марков проти України» [Комітет] (*Markov v. Ukraine*) [Committee], заява № 66811/13, пункт 15, від 03 лютого 2022 року).

2. Моральна шкода

126. Заявник також вимагав відшкодування моральної шкоди, але залишив її розмір на розсуд Суду. Він стверджував, що стверджуване порушення його прав за статтею 3 Першого протоколу до Конвенції призвело до раптового та дострокового припинення його політичної кар'єри.

127. Уряд повторив свої аргументи, що порушення прав заявника не було, та запропонував Суду відхилити його вимогу щодо відшкодування моральної шкоди з цієї підстави.

128. Суд також вважає, що заявник зазнав моральної шкоди, яку не можна компенсувати самим лише встановленням порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції. Ухвалюючи рішення на засадах справедливості, Суд присуджує йому 3 000 євро в якості відшкодування моральної шкоди та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватися.

В. Судові та інші витрати

129. Заявник вимагав 500 євро в якості компенсації судових та інших витрат, понесених під час провадження у Суді. Він надав копію договору про юридичне представництво з пані Стешенко від 10 листопада 2023 року, згідно з яким вартість її послуг становила 500 євро, що підлягали сплаті авансом. Заявник також надав копію квитанції, яка підтверджувала сплату ним зазначеної суми пані Стешенко 21 листопада 2023 року.

130. Уряд заперечив проти цієї вимоги як необґрунтованої.

131. 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. У цій справі, враховуючи наявні у нього документи та зазначені критерії, Суд вважає за доцільне задовольнити вимогу заявника щодо компенсації судових та інших витрат в повному обсязі та присудити додатково суму будь-якого податку, що може йому нараховуватися.

С. Пеня

132. 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

1. *Оголошує* одноголосно заяву прийнятною;
2. *Постановляє* одноголосно, що було порушено статтю 3 Першого протоколу до Конвенції;
3. *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 заявнику такі суми, які мають бути конвертовані в національну валюту держави-відповідача за курсом на день здійснення платежу:
 - (i) 3 000 (три тисячі) євро в якості відшкодування моральної шкоди та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватися;
 - (ii) 500 (п'ятсот) євро в якості компенсації судових та інших витрат та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватися заявнику;
 - (б) 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;
4. *Відхиляє* шістьма голосами проти одного решту вимог заявника щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 10 липня 2025 року відповідно до пунктів 2 і 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Віктор Соловейчик
(*Victor Soloveytschik*)
Секретар

Катержіна Шімачкова
(*Kateřina Šimáčková*)
Голова

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОМЕНКО ПРОТИ УКРАЇНИ»

Відповідно до пункту 2 статті 45 Конвенції та пункту 2 Правила 74 Регламенту Суду до цього рішення додається окрема думка судді Сергідеса.

ОКРЕМА ДУМКА СУДДІ СЕРГІДЕСА, ЯКА ЧАСТКОВО НЕ ЗБІГАЄТЬСЯ З ПОЗИЦІЄЮ БІЛЬШОСТІ

1. Як зазначено у пункті 57 цього рішення, заявник скаржився, що дострокове припинення його повноважень на посаді народного депутата становило порушення статей 8 і 10 Конвенції, а також статті 3 Першого протоколу до Конвенції. Він також скаржився за статтею 13 Конвенції на відсутність у нього ефективного національного засобу юридичного захисту. Однак рішення обмежується розглядом заяви за статтею 3 Першого протоколу до Конвенції, включивши питання за статтями 8, 10 і 13 Конвенції до скарги за статтею 3 Першого протоколу до Конвенції. У пункті 58 рішення зазначено, що Суд, якому належить провідна роль щодо здійснення юридичної кваліфікації фактів справи, вважає, що порушені питання мають бути розглянуті лише з точки зору статті 3 Першого протоколу до Конвенції.

2. Я не погоджуюся з рішенням у двох аспектах. По-перше, я висловлюю заперечення проти відсутності окремого розгляду скарг за статтями 8, 10 і 13 Конвенції, що не відображено в жодному пункті резолютивної частини, а по-друге, з пунктом 4 цих положень, яким відхилено решту вимог заявника щодо справедливої сатисфакції тією мірою, якою таке відхилення може стосуватися справедливої сатисфакції, пов'язаної зі скаргами за статтями 8, 10 і 13 Конвенції.

3. Згідно з поглядами, які я висловив у численних окремих думках, я не погоджуюся з підходом, наведеним у пункті 58 рішення, який поглинає або долучає скарги за статтями 8, 10 і 13 Конвенції до скарги за статтею 3 Першого протоколу до Конвенції. На мою скромну думку, такий підхід є помилковим, оскільки він не може бути сумісним з автономним та незалежним характером статей 8, 10 і 13 Конвенції, концепцією подання індивідуальної заяви, принципом неподільності прав людини, принципом ефективності, принципом верховенства права або легітимністю Суду. Див., *inter alia*, мої окремі думки, які частково не збігаються з позицією більшості в рішеннях у справах «Л.Ф. та інші проти Італії» (*L.F. and Others v. Italy*), заява № 52854/18, від 06 травня 2025 року; «Кавечанський проти Словаччини» (*Kavečanský v. Slovakia*), заява № 49617/22, від 29 квітня 2025 року; «Адамчо проти Словаччини (№ 2)» (*Adamčo v. Slovakia (no. 2)*), заяви № 55792/20, № 35253/21 і № 41955/22, від 12 грудня 2024 року; «Беднарек та інші проти Польщі» (*Bednarek and Others v. Poland*), заява № 58207/14, від 10 липня 2025 року; «Мандев та інші проти Болгарії» (*Mandev and Others v. Bulgaria*), заява № 57002/11 та 4 інші заяви, від 21 травня 2024 року та ««Italgomme Pneumatici S.R.L.» та інші проти Італії» (*Italgomme Pneumatici S.R.L. and Others v. Italy*), заява № 36617/18 та 12 інших заяв, від 06 лютого 2025 року, а також

моя спільна окрема думка із суддею Адамською-Галлант, яка частково не збігається з позицією більшості в рішенні у справі «Чіоффі проти Італії» (*Cioffi v. Italy*), заява № 17710/15, від 05 червня 2025 року).

4. Як я вже стверджував раніше (див. пункт 6 моєї окремої думки, яка частково не збігається з позицією більшості в згаданому рішенні у справі «Л.Ф. та інші проти Італії» (*L.F. and Others v. Italy*)), одна справа тлумачити одне положення Конвенції узгоджено з іншим – тлумачення, яке є аспектом або виміром принципу ефективності – і зовсім інше – вважати непотрібним розгляд скарги за певною статтею Конвенції лише на підставі того, що Суд розглянув іншу або подібну скаргу за іншим положенням, як це зробив Суд у цій справі. На мою скромну думку, жодне гарантоване Конвенцією право не може замінити інше, а також одне право не може включати або переважати інше такою мірою, що робить його беззмістовним. Такий підхід суперечив би не лише тексту положень Конвенції, але й наміру її розробників, метою яких було забезпечити співіснування та повну ефективність усіх закріплених у ній прав. Справді, кожне право має своє власне особливе значення, зміст та мету в межах прав людини, а принцип ефективності вимагає, щоб кожне положення тлумачилося у такий спосіб, аби надати практичний та відчутний ефект його гарантіям. Зведення одного права до простого доповнення іншого підриває цілісний захист, який Конвенція покликана забезпечити. Як я вже стверджував раніше (там само), право за Конвенцією – це не наполовину повна пляшка, що пасивно чекає, щоб її наповнили змістом іншого права або будь-яким зручним чи доцільним у цьому випадку значенням. Кожне право має специфічний основний зміст, визначені межі застосування, а також нормативно-правову та моральну суть, які необхідно поважати. Ставитися до права як до безформної ємності означає ризикувати спотворити його мету та підрвати цілісність конвенційної системи. Тлумачення повинно бути принциповим і відповідати оригінальному характеру та природі кожного права. Суд зобов'язаний забезпечити, щоб ці права не розмивалися, не розбавлялися і не спотворювалися у такий спосіб, щоб це підривало їхнє індивідуальне значення або призводило до зникнення окремих засобів захисту під виглядом ефективності чи «судової економії».

5. Як я вже стверджував раніше (див. пункт 5 моєї окремої думки, яка частково не збігається з позицією більшості в згаданому рішенні у справі «Мандев та інші проти Болгарії» (*Mandev and Others v. Bulgaria*) та пункт 6 моєї окремої думки, яка частково не збігається з позицією більшості в згаданому рішенні у справі «Італгомме Пнеуматічі С.Р.Л.» та інші проти Італії» (*Italgomme Pneumatici S.R.L. and Others v. Italy*)), Суд помилково застосував принцип «належності йому провідної ролі щодо здійснення юридичної кваліфікації фактів справи»

у декількох справах. Я б стверджував про це ж саме і в цій справі. На мою думку, цей інструмент у тому вигляді, в якому він застосовувався досі, за винятком декількох справ, використовувався та розвивався як прояв принципу ефективності. Його мета полягає в тому, щоб запобігти скаргам, які, хоча й були фактично підтверджені в позовних заявах заявників, не ґрунтувалися на належній правовій підставі. Завданням Суду є розгляд скарг згідно з відповідними статтями або положеннями Конвенції на власний розсуд. Звичайно, мета цієї практики полягає не в утриманні від розгляду *prima facie* прийнятних скарг, а радше у дозволі Суду розглядати заяву за статтею або положенням Конвенції, яке він вважає належним для застосування, навіть якщо заявники не посилалися на нього у своїх заявах. Наприклад, в своєму рішенні у знаковій справі Великої палати «Герра та інші проти Італії» (*Guerra and Others v. Italy*) (від 19 лютого 1998 року, пункти 44 і 46, *Збірник рішень Європейського суду з прав людини* 1998-I), дотримуючись зазначеного принципу, Суд постановив, що він компетентний розглядати справу не лише за статтею 10 Конвенції, на яку прямо посилалися заявники, але й за статтями 8 і 2 Конвенції, на які заявники прямо не посилалися. Зрештою, Суд встановив порушення статті 8 Конвенції та вважав, що непотрібно було розглядати справу за статтею 2 Конвенції. На відміну від розгляду скарг за статтями 8, 10 і 13 у цьому рішенні, Суд не утримався від розгляду скарги за статтею 10 Конвенції; навпаки, він ретельно розглянув її (див. пункти 47 – 54 цього рішення) та зрештою дійшов висновку, що стаття 10 Конвенції не була застосовна до цієї справи.

6. Не оминув мою увагу і той факт, що у двох окремих справах проти однієї й тієї ж держави-члена, які розглядалися в один день однією і тією ж секцією, Суд – застосувавши два різні підходи – вирішив не розглядати певні скарги окремо. В одній справі (це рішення) Суд вирішив не розглядати деякі скарги окремо, а натомість об'єднав їх в одну іншу скаргу (тут Суд застосував факт, за яким йому належить провідна роль щодо здійснення юридичної кваліфікації фактів справи). В іншій справі, а саме «Корнієць та інші проти України» (*Korniyets and Others v. Ukraine*), заява № 2599/16 та дві інші заяви, від 10 липня 2025 року), Суд вирішив не розглядати окремо деякі скарги, які він вважав «другорядними», після того, як класифікував кожен скаргу як «основну» та «другорядну» (там він посилався на рішення у справі «Центр юридичних ресурсів в інтересах Валентина Кимпеану проти Румунії» [ВП] (*Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*) [GC], заява № 47848/08, ЄСПЛ 2014). На жаль, обидва підходи, як вбачається, призводять до відсутності розгляду деяких скарг заявника, що, на мою думку, викликає значне занепокоєння. Таке упущення не лише ризикує

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОМЕНКО ПРОТИ УКРАЇНИ» – ОКРЕМА ДУМКА

підірвати цілісність усього процесу, але й може залишити обґрунтовані питання без розгляду, що підриває довіру до системи та зменшує відповідальність.