

Значення для судів України рішень Європейського Суду з прав людини за результатами розгляду виборчих спорів

В. М. Колесниченко,
член Вищої ради юстиції

Однією з найавторитетніших міжнародних судових установ є Європейський суд з прав людини (далі – Суд), який створено для розгляду заяв громадян європейських країн, що ратифікували Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод. Україна приєдналась до цієї Конвенції в 1997 році і відтоді її громадяни дістали право звертатися за захистом своїх прав до зазначеного Суду.

До переліку прав і свобод, які становили зміст Конвенції, Протоколом № 11, підписаним урядами – членами Ради Європи було додано також положення про право на вільні вибори (ст. 3). Відповідно до цієї статті сторони «...зобов'язуються проводити з розумною періодичністю вільні вибори шляхом таємного голосування в таких умовах, які забезпечували б вільне волевиявлення народу при обранні органів законодавчої влади».

Останнім часом серед науковців-юристів зріс інтерес до діяльності Суду, особливо з огляду на потребу пристосування судової практики України до його рішень. Це значною мірою стосується практики розгляду виборчих спорів.

Окремі з цих проблем висвітлювали С. Гончаренко, П. Євграфов, Г. Куц, Л. Ліпачова, В. Лушковська, М. Мазур, С. Тагієв, П. Рабинович та ін.

Проте теоретичні і практичні аспекти розв'язання проблем у цій сфері потребують подальших досліджень, особливо в умовах різкого зростання обсягів судової практики вітчизняних судів і Європейського суду. У цій статті висловлено власну позицію автора з приводу деяких із цих проблем.

Норми європейського права у сфері забезпечення прав і свобод людини мають як матеріально-правовий, так і процесуальний характер. Матеріально-правовими є норми Конвенції, які уточнюють зміст прав і свобод, які, незалежно від того, як вони сформульовані в національному законодавстві, підлягають захисту у Суді. З процесуальних норм складається механізм судового захисту (розділ II Конвенції).

Цінність Конвенції, зазначив французький науковець К. Васақ, – визнається фактично її механізмом, а не правами, які вона захищає. «Вперше в історії людства, – зазначив він, – існує міжнародний механізм, який функціонує поза державою і виражає загальні цінності усього людства»¹. Проте, на нашу думку, не слід недооцінювати і значення формулювання прав і свобод у тексті Конвенції, оскільки вони значною мірою визначають компетенцію Суду.

У літературі висловлено думку про те, що ст. 3 Протоколу №11 (стосовно виборів) дещо різниться від інших її норм. «Зазначена норма, зазначав В. Гончаренко, – не стільки встановлює саме право, скільки позитивний обов'язок держави забезпечувати це право – законодавчо і практично на національному рівні»². Аналогічну думку висловив німецький дослідник Г. Грасхоф, який стверджує, що «...положення статті 3 не вписуються в рамки інших правових гарантій, де йдеться про права людини... Більше того, може виникнути думка, що тут йдеться лише про зобов'язання, взяті на себе державами, порушення яких може бути оскаржено до Європейського суду з прав людини шляхом позову однієї держави до іншої»³.

З цим твердженням важко погодитись. По-перше, стаття називається «Право на вільні вибори». По-друге, в інших статтях Конвенції зміст прав і свобод громадян також поєднується з обов'язками держав їх захищати.

Проте слід відзначити одну характерну рису цієї статті. Те, що в ній наголошується на обов'язку держави організувати вибори, пояснюється просто: громадяни держави за всього бажання не в змозі організувати і провести вибори – це обов'язок держави. Багато ж інших прав і свобод вони можуть реалізувати самостійно, без посередництва держави.

У Конвенції не визначені достатньо чітко варіанти рішень Суду. Відповідно до ст. 41, якщо Суд оголошує, що мало місце порушення Конвенції або протоколів до неї, внутрішнє право сторони допускає можливість лише часткового усунення наслідків цього порушення, Суд, у разі необхідності, присуджує справедливую компенсацію потерпілій стороні.

На практиці у результаті винесення рішень Суду не відбувається перегляду рішень національних судів, хоча така можливість не виключається. Так, ст. 353 Цивільного процесуального кодексу і ст. 237 Кодексу адміністративного судочинства України передбачають, що підставою для відкриття провадження у справі за винятковими обставинами є визнання судового рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України. Проте потреба у цьому часто втрачає сенс через те, що сплинули винятково тривалі строки між порушенням і винесенням остаточного рішення Судом, а також через інші об'єктивні обставини. Так, Суд констатував порушення ст. 3 Протоколу № 11 при вирішенні питання про реєстрацію відомого екс-майора М. Мельниченка кандидатом у народні депутати України (рішення від 19 жовтня 2004 року), у тому числі Верховним Судом України, який ще в 2002 році відмовився переглянути постанову ЦВК з цього

¹ Цит. за: *Липачова Д.М.* Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського Суду з прав людини. – Дніпропетровськ, 2005. – С. 64.

² *Гончаренко С.В.* Право на вільні вибори // Адвокат. – 2004. – № 2. – С. 28.

³ *Грасхоф К.* Право на вільні вибори / Додатковий протокол до Європейської конвенції з прав людини, стаття 3 // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 60.

Міжнародне право і порівняльне правознавство

приводу⁴. Видавати М. Мельниченку депутатській мандат посередині нової каденції парламенту після виборів 2002 року було явно неможливо.

Проте це аж ніяк не свідчить про те, що подібні рішення з часом взагалі втрачають своє значення.

Опубліковані рішення Суду за наслідками розгляду скарг на порушення ст. 3 Протоколу №11 являють собою вагомий орієнтир для національних судів, керуючись якими ці суди можуть проявляти такі підходи до прийняття рішень, щоб останні не ставали у майбутньому предметом розгляду Європейського Суду. Це означає, що суди України можуть і повинні в результаті ознайомлення з рішеннями Суду при розгляді якщо не аналогічних, то подібних справ, зважувати аргументацію, яка була покладена в основу його рішень і використовувати її для обґрунтування своєї власної позиції.

Дотепер в опублікованих рішеннях судів України з виборчих спорів міститься лише одне рішення (апеляційного суду Миколаївської області від 8 січня 2002 року) для обґрунтування якого було використано рішення Суду за справою *Матьє Моан і Клерво проти Бельгії*, винесене у 1987 році⁵.

Звичайно, є можливими випадки, коли українські суди все ж використовують у своїй практиці рішення Європейського суду, прямо не посилаючись на них. Але насторожує те, що із опитаних автором суддів лише 27% повідомили, що вони знайомі бодай з одним рішенням Суду. Думається, що це питання має стати предметом спеціального аналізу Вищого адміністративного суду України з виробленням відповідних рекомендацій.

Деякими авторами висловлено думку про те, що прецеденти Європейського суду можна розглядати як джерела права, і їх слід враховувати в законодавчій і правозастосовчій діяльності, у тому числі судами⁶. Якщо розуміти прецедент у широкому розумінні як певний орієнтир для судової практики, то така точка зору має право на існування. Якщо ж прецедентом вважати судові рішення або його частину, «...котра виділяється шляхом логічного аналізу, використовується для врегулювання інших конкретних аналогічних життєвих ситуацій⁷, то, очевидно, погляд на рішення Європейського суду прецедентного характеру як на джерело права не відповідає сучасному стану речей.

По-перше, з цього приводу відсутні конкретні вказівки у нормативних актах Ради Європи, зокрема, у розділі II Конвенції. По-друге, відповідно до частини першої ст. 9 Конституції України частиною національного законодавства можуть бути лише такі джерела міжнародного права України, як міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Нарешті, по-третє, судячи з характеру рішень Суду, сама «...Конвенція надає

⁴ *Лутковська В.* Європейський суд з прав людини: аналіз справ щодо України // Судуострій і судочинство в Україні. – 2006. – № 3–4. – С. 121–122.

⁵ *Збірник рішень судів за результатами розгляду справ суб'єктами виборчого процесу по виборах народних депутатів України у 2002 році.* – К., 2002. – С. 401.

⁶ *Скомороха В.* Захист прав і свобод людини Конституційним Судом України в контексті практики Європейського Суду з прав людини // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 40–47; *Киц Г.* Застосування норм Європейської конвенції та прецедентної практики Європейського суду з прав людини // Право України. – 2002. – № 2. – С. 18–24; *Тагієв С.Р., Мазур М.В.* Право на вільні вибори в рішеннях Європейського суду з прав людини // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 9. – С. 30–34.

⁷ *Луць Л.А., Рабінович П.М., Шмельова Г.Г.* Прецедент правовий // Юридична енциклопедія: У 6 т. – К., 2003. – Т. 5. – С. 78.

державам доволі широкі межі розсуду щодо методів – практичних засобів та законодавчого забезпечення, які використовуються державами при створенні своїх правових систем»⁸. Якщо ж до цього додати дещо незвичний для нашої правової традиції спосіб викладу і аргументації рішень Суду, що створює додаткові труднощі для з'ясування їх дійсного смислу, то, очевидно, вважати їх прецедентами як джерелами права України поки що немає підстав.

Водночас вважаємо правильним погляд на Суд як на орган, що «...з'ясовує і роз'яснює конвенційні норми, конкретизує їх зміст. Від справи до справи ЄС виробляє і формулює правові позиції (положення) щодо інтерпретації конвенційних норм»⁹. У цьому сенсі Суд являє собою своєрідний Конституційний Суд європейського масштабу щодо тлумачення положень Конвенції, а відтак його позиція має впливати не лише на діяльність судів загальної юрисдикції, а й Конституційного Суду України.

Аналізуючи конфлікти між громадянином і державою з приводу застосування виборчого законодавства, суд одночасно дає оцінку: а) відповідності норм національного законодавства ст. 3 Протоколу № 11; б) діяльності органів держави по застосуванню норм виборчого законодавства; в) рішенням національних судів, прийнятим за результатами вирішення виборчих спорів.

Професор П. Рабінович, керівник лабораторії з прав людини Львівського Національного університету імені Івана Франка, на основі аналізу зазначеної конвенційної норми і практики виділив три таких елементи предмета правового захисту Судом виборчих прав:

- «стандарту суб'єктивних прав голосувати, а також висувати себе кандидатом (тобто права обирати та бути обраним);
- стандарти проведення виборів;
- стандарти розуміння поняття «законодавчий орган»¹⁰.

Така класифікація не є випадковою, оскільки саме з цих питань люди найчастіше звертаються до Суду. Як зазначено в літературі, «...переоцінити значення рішень Європейського суду для країн, що знаходяться на початкових етапах розбудови демократії, практично неможливо. Це твердження стосується передусім України, громадяни якої досить невисоко цінують рівень дотримання своїх політичних прав»¹¹. Тут можна зауважити, що громадяни України вкрай негативно оцінюють рівень захищеності всіх своїх суб'єктивних прав, і ступінь реалізації виборчих прав посідає далеко не перше місце. Проте з часом у міру визрівання переконаності у цінностях демократії становище може змінитися.

Водночас привертає до себе увагу і те, що у ст. 3 Протоколу №11 гарантії захисту виборчих прав істотно занижені порівняно з національним законодавством окремих держав, зокрема України.

Як зазначив К. Грасхоф, «у Конституції Федеративної Республіки Німеччина, як і в Конституції України, закріплено п'ять засадничих принципів виборчо-

⁸ Гончаренко С.В. Цит. праця. – С. 28.

⁹ Євграфов П., Тихий В. Право тлумачення Європейського суду з прав людини і його значення для національного конституційного законодавства // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – № 6. – С. 82.

¹⁰ Рабінович П., Дудаєв Т. Європейські стандарти виборчих прав / У світлі практики Страсбурзького суду // Юридичний вісник України. – 1997. – № 36. – С. 18.

¹¹ Лучкін А.К. Забезпечення виборчих прав громадян України в рішеннях Європейського суду з прав людини // Актуальні проблеми теорії і історії прав людини, права і держави: Зб. наук. праць. – Одеса, 2008. – С. 159.

Міжнародне право і порівняльне правознавство

го права, тобто гарантуються рівні, прямі, загальні, вільні та таємні вибори. На противагу цьому правові гарантії щодо виборчого права, захищеного статтею 3 Додаткового протоколу, поширюються лише на принципи вільних і таємних виборів»¹². Така редакція зазначеної статті, на думку цього автора, пояснюється розбіжностями у поглядах представників різних держав щодо змісту решти принципів. Від себе звернемо увагу на те, що зазначена норма не поширюється і на референдум. Це, очевидно, пояснюється стриманим ставленням політичному більшості країн Європи до референдумів як форми безпосередньої демократії.

Щодо забезпечення активного і пасивного виборчого права, то Суд, оцінюючи рішення національних судів і визначаючи неминучість певних обмежень на участь у виборах, звертає увагу на те, що ці обмеження повинні відповідати законній меті – адекватності справжнього волевиявлення виборців, бути співмірними (пропорційними) і, що найголовніше, – не порушувати суб'єктивні права по суті, тобто не викривляти їх змісту¹³.

Суд рахується з тим, що «...деякі особливості, які неприпустимі в умовах однієї політичної системи, можуть бути прийнятними в контексті іншої» (це ще одне міркування на користь того, що рішення Суду не мають прецедентного характеру. – *В.К.*). Проте незмінною є повага до фундаментального принципу забезпечення вільного вираження думки народу (рішення від 9 квітня 2002 року у справі «Підколзіна проти Латвії») ¹⁴.

Повний інтерес у цьому плані являє вирішення питання щодо можливості голосувати на виборах особам, які перебувають у місцях позбавлення волі.

У 1983 році Суд визнав права Гірста, підданого Великої Британії, який відбував довічне ув'язнення, брати участь у парламентських виборах, і на його користь було присуджено компенсацію за порушення виборчого права у розмірі 23 тис. ф. с.¹⁵. В Україні це питання виникло під час підготовки до виборів народних депутатів 1998 року. Прийнятий перед цим Закон про вибори передбачав, що здійснення виборчого права зупиняється для контингенту місць ув'язнення. Проте Конституційний Суд України рішенням від 26 лютого 1998 року у справі про вибори народних депутатів України визнав цей пункт неконституційним, і його згодом було вилучено¹⁶.

Сприймаючи рішення Суду у справі Гірста загалом позитивно як для Європи, вважаю, що його застосування в Україні, як і в інших пострадянських державах, певною мірою викривляє результати голосування. Забезпечити вільні вибори в умовах неволі навряд чи можливо. У керівництва органів виконання покарань завжди є засоби для забезпечення «потрібного» результату голосування. А ця потреба зумовлюється побажаннями тих політичних сил, які перебувають при владі або близькі до її здобуття. Звідси і стовідсоткова явка (а як же може бути інакше в слідчому ізоляторі чи колонії), і майже одностайне голосування за певних кандидатів. Отже, маємо спотворення ідеї вільних виборів.

Таким, що суперечить принципу вільних виборів, було визнано Судом позбавлення права голосувати громадянина Італії Лабігі через те, що він перебував

¹² *Грасхоф К.* Цит. праця. – С. 162.

¹³ *Рабинович П., Дудаєв Т.* Цит. праця. – С. 13.

¹⁴ *Тагієв С.Р., Мазур М.В.* Цит. праця. – С. 32.

¹⁵ *Мельниченко Н.А.* Роль Європейського суду з прав людини у дотриманні прав на вільні вибори // *Наук. записки міжн. гуманітарного ун-ту.* – 2007. – № 7. – С. 75–77.

¹⁶ *Конституційний Суд України.* Рішення. Висновки 1997–2001. – Кн. 1. – К., 2001. – С. 133.

під наглядом поліції через підозру у належності до мафії, тим більше, що конкретних доказів його причетності до якихось злочинів встановлено не було¹⁷. Проте навіть у разі наявності таких доказів участь особи у голосуванні на виборах, а не як кандидата на виборну посаду, навряд чи могла підірвати підвалини італійської демократії.

Розглядаючи скарги осіб на незаконне позбавлення їх права балотуватись на виборні посади, Суд з розумінням ставився до таких обмежень, які були обґрунтовані бажанням запобігти зловживанням у діяльності представницьких органів через використання у корупційних цілях діяльності кандидата за попереднім місцем роботи. Через це не було визнано таким, що порушує статтю 3 Додаткового протоколу стосовно громадянина Греції Гітонаса, який протягом трьох останніх років працював на керівній посаді в органах виконавчої влади¹⁸. Це ж стосувалося і неможливості службовця місцевої адміністративної установи бути обраним до законодавчого органу, оскільки таке обмеження переслідує законну мету гарантування політичної неупередженості зацікавлених осіб (рішення Суду у справі Ахмеда проти Великої Британії)¹⁹.

Ризикнемо висловити сумніви у прийнятності такого підходу для України, враховуючи що у нас до представницьких владних структур, особливо на загальнодержавному рівні, прагнуть потрапити люди політично заангажовані, які включені до списків політичних партій і блоків, а отже, важко уявити можливість появи таких справ у судах України. Українські політики безперешкодно змінюють депутатські крісла на посади в органах виконавчої влади і навпаки.

Можливо, слід було б подумати про деякі обмеження у цій сфері, хоча це виходить за межі даної роботи.

Претензії Суду щодо створення невинуватених перешкод громадянам, які, прагнучи використати своє право бути обраним на виборні посади, стосувались переважно країн Балтії, і більшість скарг щодо цього визнана обґрунтованими.

Це, зокрема, стосується справ: «Жданок проти Латвії (рішення Суду від 17 червня 2004 року), коли заявницю двічі (у 1998 і 2002 роках позбавили права висувати свою кандидатуру на парламентських виборах з огляду на те, що вона після 1991 року брала участь у комуністичній діяльності)²⁰; «Подколзіна проти Латвії» (позбавлення права балотуватись під приводом незнання державної мови, а фактично з політичних міркувань)²¹; «Адамсонс проти Латвії»²². В останній справі, по якій рішення було винесено 24 червня 2008 року, Суд визнав недостатньо серйозною підставою для обмежень службу заявника в радянські часи у прикордонних військах, до того ж на Далекому Сході. І хоча ці війська підпорядковувались КДБ, вони на відміну від інших структур цієї служби не займалися політичними переслідуваннями.

Наявність подібних фактів поряд з встановленими Судом обмеженнями інших прав за особами, які не визнаються громадянами цих держав за національною ознакою, викликає серйозні сумніви у додержанні в цих держа-

¹⁷ *Європейські стандарти в галузі вільних виборів*. – К., 2002. – С. 13.

¹⁸ Там само. – С. 9.

¹⁹ Там само. – С. 13.

²⁰ Там само. – С. 18–20.

²¹ *Євграфов П., Тихий В.* Цит. праця. – С. 33.

²² *Комюніке* Секретаря Європейського суду з прав людини у справі «Адамсонс проти Латвії» // Юридичний вісник України. – 2009. – № 2. – С. 15.

Міжнародне право і порівняльне правознавство

вах демократичних норм, попри їх належність до ЄС. Можна при цьому припустити, що Судом підсвідомо було дано оцінку рішенням і діям тих державних діячів зазначених держав, колишніх компартійних функціонерів, які, першими відмовившись від радянського минулого, взялися переслідувати тих своїх співвітчизників, які цього не зробили або зробили запізно.

На щастя, виборчі органи і суди України до останнього часу не були втягнуті у такі політичні процеси, що спричинило відсутність скарг з цих питань, за якими були б прийняті рішення Судом.

Два рішення Європейського суду, винесені за скаргами проти України, стосуються порядку голосування і встановлення його підсумків.

У справі «Бабенко проти України» від 4 травня 1999 року Суд дійшов висновку, що окремі порушення виборчого законодавства в Жовтневому виборчому окрузі Кривого Рогу не могли істотно вплинути на результати голосування і не являли собою втручання у вільне вираження думки народу, а тому у задоволенні скарги було відмовлено²³.

Справа «Ковач проти України», по якій Суд виніс остаточно рішення 7 лютого 2008 року²⁴ являла собою відлуння парламентських виборів в Україні 2002 року. В основі виборчого спору з самого початку були наслідки голосування у Березівському виборчому окрузі Закарпатської області, відповідно до яких заявник одержав усього на 33 голоси більше від свого конкурента (33 567 проти 33 524). Проте рішенням окружної виборчої комісії результати голосування на трьох виборчих дільницях було визнано недійсними, і після проведеного перерахунку голосів, поданих на цих дільницях, співвідношення змінилося не на користь заявника, а тому його конкурент був проголошений народним депутатом.

Не заглиблюючись у деталі спору, можна констатувати, що Суд у своєму рішенні підтвердив сумнівність і суперечливість аргументації на користь часткового визнання недійсними результатів голосування і висновку про наявність підстав, які не давали змоги встановити справжнє волевиявлення виборців. З огляду на неможливість фактичного усунення порушень Суд присудив на користь заявника 8 тис. євро як компенсацію за моральну шкоду.

Якщо порівняти зміст рішень Європейського суду і Верховного Суду України у цій справі, прийнятого одноособово 22 квітня 2002 року, то привертає до себе увагу відсутність в останньому будь-якої аргументації. Суд обмежився твердженням про те, що «доводи заявника щодо незаконності згаданої постанови (ЦВК. – В.К.) не знайшли свого підтвердження і є безпідставними, оскільки вона прийнята у межах наданих ЦВК повноважень та у спосіб, визначений Конституцією України та законами України «Про вибори народних депутатів України» і «Про Центральну виборчу комісію»²⁵. На відміну від нього рішення Європейського суду за рівнем аргументації якісно різняться.

Обставини іншої справи (Бразиліє проти Франції), рішення за якою було винесено Судом 22 квітня 2006 року²⁶, за використанням брудних технологій ви-

²³ Лутковська В. Цит. праця. – С. 122.

²⁴ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ковач проти України». Реферативний переклад // Юридичний вісник України. – 2006. – № 32. – С. 14–15.

²⁵ Збірник рішень судів за результатами розгляду справ суб'єктами виборчого процесу по виборах народних депутатів України у 2002 році. – С. 119.

²⁶ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бразиліє проти Франції». Реферативний переклад // Юридичний вісник України. – 2006. – № 32. – С. 12.

борчих змагань багато в чому нагадують українську практику. У зв'язку з цим Європейський суд визнав порушенням ст. 3 Додаткового протоколу спробу притягнути заявника до кримінальної відповідальності за публічний протест проти порушень іншим кандидатом правил передвиборної агітації. Суд розцінив це як непропорційне втручання у свободу вираження поглядів, хоча і не присудив моральної компенсації через відмову заявника від неї.

Відповідно до ст. 3 Додаткового протоколу виборчі права громадян захищаються Судом лише при формуванні законодавчих органів. Під законодавчим органом прийнято вважати найвищий представницький орган держави, незалежно від його назви. При цьому залишаються осторонь вибори до інших представницьких органів, передусім до органів місцевого самоврядування, а також глави держави

Важко сказати, чим керувались творці Конвенції, коли сконцентрували у зазначеній нормі лише захист прав громадян при виборах до парламенту. Але, очевидно, тут дістало визнання те, що існування повноцінного і легального сформованого парламенту має найбільшу вагу в демократичному суспільстві, порівняно з іншими інститутами влади, зокрема з інститутом Президента. Держава не може вважатись демократичною без всенародно обраного парламенту.

Останнім часом положення ст. 3 Додаткового протоколу у цій частині стали поширювально тлумачитися Європейським судом. Так, було визнано прийнятним розгляд справ за скаргами про порушення прав громадян під час виборів до Європейського парламенту, враховуючи його наднаціональний представницький характер.

Для України це питання може виявитися актуальним у разі надходження до Суду скарг на порушення під час виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Хоча за Конституцією України Верховна Рада Криму не є законодавчим органом, вона наділена істотною автономією у вирішенні місцевих питань, діє на підставі власної Конституції. Думається, що у разі потреби ці обставини можуть бути враховані Європейським судом.

Насамкінець зауважу, що позиції Суду з прав людини при вирішенні виборчих справ мають велике значення не лише для судів України, передусім адміністративних судів, а й для виборчих комісій різних рівнів, особливо для ЦВК, а також для органів виконавчої влади.

З урахуванням цього є доцільним підготувати тематичну збірку рішень Суду з цих питань з науковими коментарями, спеціально призначену для суддів та суб'єктів виборчого процесу.