

УДК 341.645.5:342.413

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1467596>

А.А. ГРИНЧАК,

доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук, доцент, м. Харків, Україна; e-mail: a.a.grynchak@nlu.edu.ua;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1246-9968>

ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

A.A. GRYNCHAK,

Ass. Professor, Department of State Construction, Yaroslav Mudryi National Law University, Ph.D. in Law, Associate Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: a.a.grynchak@nlu.edu.ua;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1246-9968>

PRACTICE OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON THE FEATURES OF INSTITUTIONALIZATION OF POLITICAL PARTIES IN THE FOREIGN COUNTRIES

Постановка проблеми

Ускладнення форм і методів діяльності політичних партій, зростання їх ролі у суспільстві закономірно призвело до їх юридичної інституціоналізації. Якщо конституції зарубіжних країн 19 ст. жодним чином не згадували про політичні партії, хоча вже тоді партії відігравали суттєву роль у політичному і державному житті, то на сьогодні вони є повноцінним конституційно-правовим інститутом. Функціонування політичної системи і політичних інститутів у зарубіжних країнах викликає неабиякий інтерес у науковців. Значну увагу привертають теоретичні і практичні аспекти створення і функціонування партій, як таких, що приходять до влади, так і які знаходяться в опозиції.

Вказана проблематика викликає значний науковий інтерес як у вітчизняних, так й у зарубіжних дослідників. Так, М. Дюверже (Maurice Duverger) розглядав питання походження політичних партій, дав об'єктивну оцінку їхніх місця та ролі в сучасному демократичному суспільстві, сформулював найважливіші закономірності впливу виборчої системи та парламентаризму на їхній розвиток, визначив критерії класифікації партій і партійних систем [1]. Т. Бевз досліджує процес інституціоналізації, аналізуючи підходи до визначення поняття у зарубіжній та вітчизняній науковій літературі, детальніше зосередившись на аналізі правової регламентації політичних партій в Україні [2]. Л. Павлова аналізує практи-

ку держав-членів Ради Європи, що стосується застосування державою припустимих обмежень щодо права на свободу асоціації, закріплених у п.2 ст.11 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод, рішеннях Європейської комісії та Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо застосування державами законного втручання в здійснення конвенційних прав і свобод, дійшовши висновку, що абстрактність, невизначеність формулювань допустимих обмежень сприяли розвитку і визнанню свободи розсуду держав при їх застосуванні. Однак, зазначає вчена, контрольні функції Комісії та Суду щодо обґрунтованості законного втручання держави сприяли конкретизації Судом понятійного апарату інституту дерогації (припустимих обмежень) і створювали додаткові гарантії для реалізації закріплених в Конвенції прав і свобод. Але авторка не аналізує інші принципи, сформовані практикою Суду, щодо різних аспектів діяльності політичних партій [3]. Наприклад, О. Акбулут (Olgun Akbulut) [4] та І. Мерсель (Yigal Mersel) [5], аналізуючи рішення ЄСПЛ, зосередилися тільки на такому аспекті, як ліквідація політичних партій. Дж. МакБрайд (Jeremy McBride), досліджуючи сутність і характер міжнародних гарантій свободи об'єднання, закріплених в Європейській конвенції з прав людини, акцентує увагу на свободі об'єднань і розумінні терміну "об'єднання", роблячи огляд світових і регіональних процедур, які слугують

гарантією реалізації свободи об'єднання [6]. По-за уваги цього автора залишаються різноманітні аспекти діяльності політичних партій як виду об'єднань, порушення щодо яких і є метою даного дослідження.

Різнманітність підходів щодо регулювання відносин, пов'язаних із створенням та функціонуванням політичних партій, обсягів такого регулювання на рівні законодавств європейських держав, наявність нерегульованих аспектів призводить до необхідності вирішувати невизначеності через звернення до Європейського Суду з прав людини. Тому різноманітні аспекти нормативно-правового регулювання політичних системи у європейських державах часто стають предметом розгляду ЄСПЛ в рамках аналізу порушень ст.11 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р., що і є метою даного дослідження. Її новизна полягає у висвітленні змісту сформованих практикою ЄСПЛ принципів щодо реалізації ст.11, які стосуються особливостей правового регулювання діяльності політичних партій у європейських країнах. Завданням статті є виокремлення основних підходів ЄСПЛ щодо встановлення порушень ст.11 з боку держав у відносинах з політичними партіями.

Інституціоналізація як невід'ємна риса сучасного конституціоналізму

На сьогодні інституціоналізація політичних партій, тобто наділення їх статусом політичного і правового інституту, набуває особливого значення [7, с.73]. Йдеться, перш за все, про порядок їх утворення й регулювання внутрішньої структури та політичної діяльності. Протягом тривалого часу ці питання були поза межами правового регулювання держави; політичні партії розглядалися державною владою як приватні організації, подібні різного роду клубам і товариствам. Ситуація змінилася, коли партії були визнані складовою частиною політичної системи спочатку доктриною, а потім і конституційним правом багатьох держав. Однак ступінь правового регулювання політичних партій та його характер далеко не однакові в різних країнах. У даний час можна виділити два основні методи регулювання правового статусу та порядку діяльності політичних партій: зовнішній і внутрішній.

Зовнішній метод регулювання здійснюється за допомогою прийняття конституцій, звичайних парламентських законів і винесення судових рішень. У низці конституцій, прийнятих після Другої світової війни, є положення, що стосуються політичних партій (Конституція Данії 1953 р.,

Конституція Ісландії 1944 р., Португалії 1976 р., Основний закон ФРН 1949 р., Конституція Італії 1947 р. тощо). Ступінь деталізації та визначеності цих положень різна, але сама їх наявність є специфічною рисою сучасного конституціоналізму. Наведемо кілька найбільш типових прикладів.

У конституціях, прийнятих після Другої світової війни, виділяються спеціальні статті, присвячені політичним партіям: у ст.49 Конституції Італії закріплюється право громадян "вільно об'єднуватися в партії, щоб демократичним шляхом сприяти визначенню національної політики"; в Основному законі ФРН установлюються певні вимоги до організації та діяльності політичних партій – свобода освіти, демократичні принципи внутрішньої організації, публічна звітність про фінансове положення (ст.21); в Конституції Франції 1958 р. свобода створення і здійснення діяльності партій передбачає необхідність дотримання національного суверенітету і демократії (ст.4).

Конституційні положення є основою законодавчої регламентації діяльності політичних партій. Найбільш типовим прикладом у цьому відношенні є закон про партії ФРН 1967 р., у пункті 1 § 2 якого сказано, що партіями є "об'єднання громадян, які постійно або протягом тривалого часу впливають на формування політичної волі народу в масштабі Федерації або окремих земель і мають намір сприяти представництву народу в німецькому Бундестазі або ландтагу, якщо вони реально можуть на це претендувати, судячи з розмірів і міцності їх організації за кількістю членів і по їх діяльності на внутрішньополітичній арені". Закони, що регулюють інституціоналізацію політичних партій, були прийняті також у Фінляндії, Італії, Великобританії, Португалії, Австрії, Іспанії, Мексиці та ряді інших країн. Різного роду закони, що стосуються діяльності політичних партій, були прийняті в США (Закон про контроль над комуністичною діяльністю 1954 р., закони про виборчі права 1965 р. і 1970 р., Закон про федеральних виборчих кампаніях 1974 р.), хоча в Конституції США 1787 р. і 27 поправках до неї не міститься жодних натяків на створення і діяльність політичних партій. Однак слід зауважити, що в конституціях і виборчих законах окремих штатів США містяться численні положення, що стосуються організації і діяльності політичних партій. До числа актів зовнішнього регулювання організації і діяльності політичних партій відносяться й рішення судів, які мають право здійснення конституційного контролю, що особливо типово для США і ФРН.

Внутрішній метод регулювання здійснюється самими політичними партіями через їх центральні і керівні органи на місцях. Усі партії незалежно від ступеня їх організаційної оформленості володіють певною внутрішньою структурою, між різними партійними органами існують інституціалізовані відносини [8, с.153–154].

Практика ЄСПЛ щодо особливостей інституціоналізації політичних партій, її класифікація

Незважаючи на удосконалення правового регулювання політичних відносин, окремі аспекти діяльності політичних партій залишаються невизначеними. Це призводить до необхідності звертатися до судових органів. Є значна практика Європейського суду щодо вирішення питань про наявність порушень ст.11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., які стосуються політичних партій (громадських об'єднань), та яку можна класифікувати таким чином:

1) розмежування об'єднань приватного і публічного права: Бартольд (Barthold) проти Німеччини; Ле Компт, Ван Левен і Де Мейер (Le Compté, Van Leuven and De Meyere) проти Бельгії; Сигурдур А. Сигурйонсон (Sigurdur A. Sigurjonsson) проти Ісландії; Шассану (Chassagnou) та інші проти Франції тощо;

2) політичної діяльності партій: "Ватан" (Vatan) проти Росії; Жечев (Zhechev) проти Болгарії; Комуністична партія та Унгуреану (Partidul Comunistilor (Nepeseristi) and Ungureanu) проти Румунії; Об'єднана комуністична партія Туреччини (United Communist Party of Turkey) та інші проти Туреччини; Партія "Рефах" (Партія благоденства) (The Welfare Party) та інші проти Туреччини; Партія свободи та демократії (Freedom and Democracy Party (ÖZDEP)) проти Туреччини; Президентська партія Мордовії (Presidential Party of Mordovia) проти Росії; Селим Саадак (Selim Sadak) та інші проти Туреччини; Соціалістична партія (Socialist Party) та інші проти Туреччини; Цонев (Tsonev) проти Болгарії; Язар (Yazar) та інші проти Туреччини тощо;

3) питання реєстрації/перереєстрації об'єднання: Горзелік (Gorzelik) та інші проти Польщі; Жечев (Zhechev) проти Болгарії; Ісмаїлов (Ismayilov) проти Азербайджану; Комуністична партія та Унгуреану (Partidul Comunistilor (Nepeseristi) and Ungureanu) проти Румунії; Корецький (Koretskyu) та інші проти України; Московське відділення Армії Порядку проти Росії; Президентська партія Мордовії (Presidential Party of Mordovia) проти Росії; Рамазанова

(Ramazanova) та інші проти Азербайджану; Сидиропулос (Sidiropoulos) та інші проти Греції; Цонев (Tsonev) проти Болгарії тощо;

4) законність цілей та методів діяльності: Горзелік (Gorzelik) та інші проти Польщі; Комуністична партія та Унгуреану (Partidul Comunistilor (Nepeseristi) and Ungureanu) проти Румунії; Об'єднана комуністична партія Туреччини (United Communist Party of Turkey) та інші проти Туреччини; Партія "Рефах" (Партія благоденства) (The Welfare Party) та інші проти Туреччини; Партія свободи та демократії (Freedom and Democracy Party (ÖZDEP)) проти Туреччини; Селим Саадак (Selim Sadak) та інші проти Туреччини; Соціалістична партія (Socialist Party) та інші проти Туреччини; Цонев (Tsonev) проти Болгарії; Язар (Yazar) та інші проти Туреччини тощо;

5) організація національних меншин: Горзелік (Gorzelik) та інші проти Польщі; Сидиропулос (Sidiropoulos) та інші проти Греції тощо;

6) діяльність профспілок: Густафссон (Gustafsson) проти Швеції; Національна профспілка поліції Бельгії (National Union of Belgian Police) проти Бельгії; Сибсон (Sibson) проти Сполученого Королівства; Рада профспілок державних службовців (Council of Civil Service Unions) проти Сполученого Королівства; Уілсон, Національна рада журналістів (Wilson, National Union of Journalists) та інші проти Сполученого Королівства; Шведська профспілка залізничників (Swedish Engine Drivers' Union) проти Швеції; Шмідт і Дальстрем (Schmidt and Dahlström) проти Швеції; Юнг, Джеймс і Вебстер (Young, James and Webster) проти Сполученого Королівства тощо;

7) ліквідація об'єднання: Об'єднана комуністична партія Туреччини (United Communist Party of Turkey) та інші проти Туреччини; Партія "Рефах" (Партія благоденства) (The Welfare Party) та інші проти Туреччини; Партія свободи та демократії (Freedom and Democracy Party (ÖZDEP)) проти Туреччини; Соціалістична партія (Socialist Party) та інші проти Туреччини; Язар (Yazar) та інші проти Туреччини;

8) негативне право на свободу асоціації (свобода від примусового членства): Густафссон (Gustafsson) проти Швеції; Сибсон (Sibson) проти Сполученого Королівства; Сигурдур А. Сигурйонсон (Sigurdur A. Sigurjonsson) проти Ісландії; Шассану (Chassagnou) та інші проти Франції; Юнг, Джеймс і Вебстер (Young, James and Webster) проти Сполученого Королівства тощо;

9) обмеження в правах членів об'єднання: N.F. проти Італії; Гранде Оріенте Д'Італія ді Паллаццо Джустініані (Grande Oriente d'Italia

di Palazzo Giustiniani) проти Італії; Жданок (Zdanoka) проти Латвії; Піроглу та Каракайя (Piroglu and Karakaya) проти Туреччини; Уїлсон, Національний союз журналістів (Wilson, National Union of Journalists) та інші проти Сполученого Королівства; Фогт (Vogt) проти Німеччини тощо;

10) обмеження на членство в об'єднаннях для окремих категорій осіб: Ахмед (Ahmed) та інші проти Сполученого Королівства; Реквенї (Rekvényi) проти Угорщини; Рада профспілок державних службовців (Council of Civil Service Unions) проти Сполученого Королівства; Фогт (Vogt) проти Німеччини тощо [9,10].

Зупинимося на окремих аспектах формування і діяльності політичних партій [11], як вони тлумачаться у рішеннях ЄСПЛ.

Основні принципи прецедентного права Суду щодо реалізації ст.11 Конвенції

Право створювати асоціацію виокремлюється з практики суду. Головним аспектом права на свободу асоціацій є можливість громадян засновувати відповідно до законодавства союзи для здійснення спільних дій в сфері спільних інтересів. Без наявності цієї можливості право на об'єднання не матиме практичного значення. Наявність положень національного законодавства, що захищають свободу асоціацій, а також правозастосовна практика держави вказують на рівень розвитку демократії в цій країні. Держави перевіряють відповідність цілей і діяльності асоціації національному правому порядку способами, сумісними з Конвенцією, факт перевірки також є предметом перегляду конвенційними органами [9, с.100–104].

Дуже часто зміст ст.11 Конвенції Суд розглядає з позиції важливості ролі політичних партій у забезпеченні плюралізму і демократії. Асоціації, сформовані для інших цілей (релігійні організації, громадські об'єднання тощо), також відіграють важливу роль у забезпеченні належного функціонування демократії. Плюралізм будується на визнанні та повазі різноманіття і динаміки культурних традицій, етнічної та культурної ідентичності, релігійних вірувань, творчих, літературних і соціально-економічних ідей і концепцій. Гармонійна взаємодія осіб і груп, що володіють різними відмітними характеристиками, представляється особливо важливим для досягнення соціальної спільності. В здоровому функціонуючому громадянському суспільстві участь громадян у демократичних процесах в більшій мірі досягається через їх приналежність до об'єднань або організацій, в яких вони інтегру-

ються з іншими та діють в ім'я спільної мети [9, с.18–22, 42–50].

Беручи до уваги, що здійснення принципу плюралізму є неможливим без того, щоб асоціації могли вільно висловлювати свої ідеї та думки, Суд також визнає, що свобода слова в розумінні статті 10 Конвенції є одним із завдань свободи об'єднань. Такий взаємозв'язок дуже багато важить у випадках, коли позиція держави щодо об'єднання формується на підставі реакції уряду на погляди і заяви Асоціації [12, § 59; 13, § 85].

Безумовно, держави мають право захищати самих себе від того, щоб мета і діяльність асоціацій не порушували національні правові норми, проте вони повинні зробити це у спосіб, який враховує зобов'язання держав за Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод [9, с.42–50, 100–104; 12, § 57; 14, § 54].

Конвенція вимагає, щоб будь-яке втручання в здійснення права на свободу асоціацій було оцінено належним чином з урахуванням "необхідності в демократичному суспільстві". Обґрунтоване втручання – це втручання, суть якого впливає з принципів демократичного суспільства [9, с.54–62]. Термін "необхідний", який використовується в статті 11 Конвенції, не має такої гнучкості в інтерпретації, як термін "корисний" або "бажаний". Незважаючи на те, що інтереси осіб можуть бути випадково спрямовані на користь тієї чи іншої групи, демократія означає, що погляди більшості превалюють не завжди. Повинен бути досягнутий баланс, який створить умови для чесного і належного ставлення до меншин, а також дозволить уникнути зловживань з боку домінуючих груп [9, с.113–118, 119–126].

Усі виключення, встановлені ст.11 Конвенції, не можуть бути витлумачені двоюко; тільки обґрунтовані і законні причини можуть виправдати обмеження свободи асоціацій. Тому, кажучи про ступінь необхідності втручання відповідно до п.2 ст.11, держава жорстко обмежена межами "можливого виправданого втручання", які розглядаються Судом. Європейський суд дає оцінку рішенням національних органів [9, с.105–110]. Коли Суд виносить своє рішення, його завданням не є обґрунтування своєї думки перед національною владою, а перегляд обставин справи в контексті статті 11 Конвенції і раніше винесених рішень. Це не означає, що рішення буде обмежено перевіркою сумлінності, ретельності і розсудливості виконання державою-відповідачем зобов'язань по Конвенції. Суд повинен також звернути увагу на передбачуване втручання

в право в обставинах конкретної справи і визначити, чи було втручання "відповідним законній меті", чи було воно "обґрунтованим і необхідним". Суд повинен переконатися, що національні суди належним чином застосовували стандарти, що відповідають принципам статті 11 Конвенції і, більш того, що в своїх рішеннях вони ґрунтувалися на об'єктивній оцінці фактів справи.

Суд вказує на те, що свобода асоціацій не абсолютна і що в певних справах слід брати до уваги той факт, що необхідність захищати конвенційні права може привести до обмеження інших прав чи свобод, встановлених Конвенцією [15, § 47, § 50]. Складно збалансувати конфлікт індивідуальних інтересів і прав. Обставини справи можуть включати в себе розгляд політичних і соціальних питань, вирішення яких може істотно відрізнятись на різних стадіях розвитку демократичного суспільства [16, § 48].

При оцінці пропорційності втручання держави у діяльність політичної партії до уваги береться природа і характер оспорюваних дій держави [17, § 49]. Більш того, Суд визнав, що в деяких справах застосування рішучих, або навіть радикальних, заходів, включаючи негайну і постійну конфіскацію майна організації тощо, може бути виправдане відповідно до статті 11 Конвенції [9, с. 105–110; 10, с. 241–255].

В результаті аналізу основних напрямків діяльності політичних партій загалом, можна зробити висновок, що найактивніше більшість політичних сил себе проявляють під час виборчого процесу. Це цілком логічно, бо вибори є найпоширенішою процедурою формування загальнодержавних і місцевих органів влади у зарубіжних країнах, легалізованим способом прийти до влади представникам різних соціальних і політичних груп. Невизначеності у виборчому законодавстві призводять до ситуацій, коли, бажаючи перемогти, учасники виборчого процесу вдаються до "хитрощів". Зрозуміло, що це спричиняє реакцію офіційної влади. Ілюстративним прикладом можна навести справу "Горзелік (Gorzelik) та інші проти Польщі" [18]. Так, Суд зазначає, що суть плюралізму і демократії полягає в компромісі, який досягається в діалозі різних сторін і груп осіб. Іноді потрібно бути готовими обмежити деякі зі своїх свобод, щоб сприяти забезпеченню стабільності в державі. Це, зокрема, стосується ставлення до виборчої системи, яка має велике значення в демократичній державі.

Заявники у справі були польськими громадянами, які бажали зареєструвати нову організа-

цію під назвою "Союз людей сілезької національності". Польська влада відмовила в реєстрації даного об'єднання на підставі того, що і назва організації, і певні положення союзного меморандуму про асоціацію, який характеризує сілезців як "національну меншину", і припускала, що їх реальними намірами була зміна положень виборчого законодавства, яке надає привілеї "національним меншинам". Суд встановив, що в обставинах зазначеної справи дії влади (відмова в реєстрації) були виправдані з точки зору захисту виборчої системи держави – системи, яка є необхідним елементом належного функціонування "демократичного суспільства" в тлумаченні ст.11 Конвенції. Польська влада, обґрунтовуючи відмову в реєстрації асоціації заявників під назвою "Союз людей сілезької національності", ґрунтувалися на тому, що запропонована назва і конкретні положення союзного меморандуму про асоціацію, що характеризує сілезців як "національну меншину", мають на увазі, що істинними намірами заявників був "обхід" положень виборчого закону країни. Важливий також і факт, що визнання даної етнічної групи "національною меншиною" в процесі реєстрації асоціації заявників автоматично привласнювало б їм право на спеціальні привілеї, які надаються національним меншинам законодавством [18, § 64].

Надалі влада спиралася на позицію (з якою заявники не погоджувалися) про те, що сілезці є не "нацією" чи "національною меншиною", а швидше однією з етнічних груп польських громадян. Відповідно, назва, обрана заявниками для асоціації, обманювала б громадськість і суперечила б закону. Обґрунтовуючи свою позицію, уряд посилався на принцип рівності перед законом, стверджуючи, що реєстрація асоціації, заявленої як "Союз людей сілезької національності", може привести до дискримінації по відношенню до інших етнічних груп.

Суд підкреслив, що в його обов'язки не входить висловлення власної думки щодо обґрунтованості заяви про приналежність сілезців до "національних меншин". Насправді, інтерпретація формулювання "національна меншина" представляється Суду найбільш складною - навіть в контексті міжнародно-правових актів, в т. ч. Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин. У даний час польське законодавство не дає чіткого однакового визначення даного терміну. Привілеї, передбачені законом в контексті законодавства про парламентські вибори, надаються виключно зареєстрованим

асоціаціям національних меншин. У той же час, на місцевому рівні не існує законодавчо встановленої процедури визнання національного або іншого меншість [18, § 45, § 53]. Отже, групи, які не були визнані національними меншинами в рамках двосторонніх угод про співпрацю між країнами (згадані, серед іншого, в § 53), можуть отримати тільки "непряме" визнання в якості національної меншини – через процедуру реєстрації асоціацій.

Суд, однак, зазначив, що ключовий аспект цієї справи полягає в оцінці того, чи була у заявників можливість сформувати асоціацію для цілей, перерахованих в § 7 заявленого ними меморандуму про асоціацію, положення якого включали, наприклад, цілі "пробудження і посилення національної свідомості сілезців". Суду було необхідно встановити, чи були засновники асоціації готові до компромісу з питань, на обговоренні яких наполягала держава. Ці питання стосувалися, як вже було зазначено, назви асоціації та змісту § 30 меморандуму про асоціацію. Суд далі зазначив, що позиція влади з цього приводу не здається йому необґрунтованою. Параграф 30 меморандуму про асоціацію свідчить, що Союз є організацією сілезької національної меншини. Три вирішальних і найбільш спірних слова цієї фрази – "організація", "національне" і "меншість" – містяться також в статті 5 (1) Закону про парламентські вибори, що передбачає умови звільнення від набору певного відсотка голосів, необхідних для прийняття участі в розподілі місць в Парламенті. Збіги в термінології, а також спірність назви організації, запропонованої заявниками, створює враження про те, що в майбутньому члени асоціації будуть, крім прагнення до досягнення програмних цілей, намагатися брати участь у виборах.

У зв'язку з цим Суд не міг не відзначити, що заявники могли би розвіяти сумніви влади, просто змінивши або виправивши назву асоціації. Ці зміни, на думку Суду, не мали б важких наслідків для діяльності Союзу як асоціації, не перешкождали б досягненню членами асоціації поставлених цілей [18, § 65]. Засновники асоціації не погоджувалися з пропозицією влади, тим саме підтвердивши її думку про завуальоване бажання цієї асоціації в подальшому брати участь у виборах.

Ще один аспект правового регулювання діяльності політичних партій і їх взаємовідносин з органами державної влади є предметом розгляду ЄСПЛ – процедура реєстрації політичних партій. Так, аналізуючи судову практику можна

зробити висновок, що Суд може розглядати відмову в реєстрації об'єднання як втручання в реалізацію права на свободу асоціацій [9, с.100–104; 12, § 53; 14, § 60; 18, § 52; 19, § 27; 20, § 43]. Зволікання органу влади у відповіді на заявку про державну реєстрацію громадського об'єднання може бути де-факто відмовою в реєстрації. Організація, яка не має статусу юридичної особи, не має правоздатності в тій же мірі, що і зареєстроване громадське об'єднання. Необґрунтовано тривалий розгляд заявки про реєстрацію можна вважати втручанням у реалізацію права на свободу асоціацій [14, §§ 54–60]. Подібне втручання буде вважатися порушенням ст. 11 Конвенції, за винятком випадків, якщо таке "передбачене законом", переслідує одну або кілька законних цілей, закріплених п.2 ст.11 Конвенції та є "необхідним для досягнення в демократичному суспільстві" даних цілей [9, с.113–118].

Суд вбачає, що аргумент уряду про необхідність втручання полягав в тому, що тільки держава має право регулювати діяльність неурядових організацій на своїй території. Таким чином, на думку уряду, відмова в реєстрації була необхідною для забезпечення належного функціонування державної системи реєстрації організацій. Суд підкреслює, що здійснення державою захисту громадян і установ від організацій, які своєю діяльністю можуть заподіяти їм шкоду, має бути чітко регламентоване і лише обґрунтовані і переконливі причини можуть виправдати подібне обмеження прав і свобод [10, с.187–199; 18].

Політичний та інституційний устрій держав-членів має відповідати принципам, закріпленим в Конвенції. В даному контексті не має великого значення, чи є відповідні положення конституційними [21] або тільки законодавчими [22]. Як тільки ці норми стають засобом, використовуваним державою для здійснення своєї юрисдикції, вони повинні бути перевірені на відповідність Конвенції.

Не може бути ніякого виправдання перешкоджання діяльності політичної групи тільки з огляду на її бажання публічно обговорювати роль населення в державі і брати участь в політичному житті нації для того, щоб відповідно до демократичних правил знайти рішення, прийнятне для всіх зацікавлених осіб.

Суд дотримується думки, що політична партія може проводити кампанії зі зміни законів, правових і конституційних основ держави при наявності двох умов: використані кошти в усіх відношеннях повинні бути законними і демократичними; запропоновані зміни повинні відповідати

фундаментальним демократичним принципам. Політична партія, чиї лідери підбурюють звернення до насильства або пропонують політику, яка не відповідає одному або декільком правилам демократії або спрямована на знищення демократії і порушення демократичних прав і свобод, не може посилається на Конвенцію в якості захисту проти заходів, прийнятих на підставі перерахованих причин [9, с.105–110; 23, § 7].

Також не можна виключати ситуацію, коли програма політичної партії або заяви її лідерів можуть приховувати її справжні цілі і наміри. Щоб упевнитися, що це не так, зміст програми і заяви партії повинні порівнюватися з реальними діями партії і її лідерів, а також з позиціями, яких вони дотримуються в цілому [9, с.54–62]. Однак за відсутності будь-яких конкретних дій, які змушують припускати інше, немає причин сумніватися в щирості програми партії. Партію не можна "карати" по суті за здійснення своєї свободи вираження думок.

Також посилення в програмі партії на право самоствердження "національних або культурних меншин", з огляду на контекст, що не підбурює до відокремлення від держави, має намір підкреслити, що запропонований політичний проект повинен ґрунтуватися на демократично вираженій згоді національних меншин. Так, за однією із справ партію, яка орієнтувалася на інтереси курдів, було ліквідовано настільки швидко, що у її членів не було часу себе проявити. Таким чином, ліквідація партії була непропорційна переслідуюваній меті і, отже, не була необхідною в демократичному суспільстві [9, с.74–79].

У законодавстві зарубіжних країн існують різноманітні підходи щодо встановлення вимог для створення політичних партій. Аналізуючи їх, Суд готовий погодитися з тим, що вимоги, що пред'являються до мінімальної чисельності і представленості партії в регіонах, а також ліквідація партії на підставі невідповідності даним вимогам, можуть бути продиктовані наміром держави захистити національну безпеку, запобігти заворушенням і гарантувати права інших осіб, а, отже, переслідуються законні цілі в світлі ст.11. Але, наприклад, у справі Республіканська партія Росії проти Росії, Суд не вважав переконливим те, що вимоги до мінімальної чисельності були необхідними, щоб уникнути зайвої фрагментації парламенту, оскільки та ж мета досягається в Росії 7 % виборчим бар'єром і нормою, яка передбачає, що тільки ті партії, які представлені в Державній Думі або представили певну кількість підписів, можуть висувати кандидатів на вибори.

У відповідь на аргумент, що тільки ті об'єднання, які представляють інтереси значної частини суспільства, повинні мати право на статус політичної партії, Суд підкреслив, що маленькі групи меншин також повинні мати можливість засновувати політичні партії та брати участь у виборах з метою проведення в парламент своїх представників. Було відзначено також, що зобов'язання приводити кількість членів у відповідність з часто мінливим національним законодавством, укупі з регулярними перевірками положення з членством, накладає непропорційний тягар на політичні партії в Росії. Настільки часті зміни у виборчому законодавстві можуть сприйматися як спроба маніпулювати законами про вибори на користь партії влади [24].

Висновки

Отже, свобода асоціацій поряд зі свободою зібрань, свободою вираження поглядів та правом на справедливий судовий розгляд є одним з фундаментальних прав людини, без забезпечення яких фактично неможливий ефективний захист будь-яких інших прав. Саме від ситуації з фундаментальними правами в країні в найбільшій мірі залежить розвиток громадянського суспільства, а отже, і механізмів ефективного контролю за владою. Без можливості збиратися разом, створювати об'єднання для захисту прав і втілення їхніх спільних інтересів, вільно висловлювати різні думки і позиції, відстоювати свої інтереси в суді громадяни не можуть брати участь у вирішенні суспільних проблем і сприяти просуванню більш високих стандартів захисту прав людини. Правове регулювання державою зазначених відносин може бути і надзвичайно деталізованим, і, навпаки, дуже стислим. Але в будь-якому випадку ЄСПЛ підкреслює важливість здійснення такого регулювання із врахуванням сформованих судовою практикою принципів: 1) право на свободу об'єднання проявляється насамперед у здатності громадян засновувати політичні партії відповідно до закону; 2) визнання важливості ролі політичних партій у забезпеченні плюралізму та демократії; 3) свобода вираження поглядів у значенні статті 10 Конвенції є однією з цілей свободи об'єднання та тісно пов'язана зі статтею 11; 4) втручання у здійснення права на свободу об'єднань оцінюється з урахуванням необхідності демократичного суспільства (державна суворо обмежується "можливим обґрунтуванням втручання"); 5) свобода об'єднання не є абсолютною (необхідність захисту деяких прав може обмежувати інші права або свободи, встановлені Конвенцією); 6) пропорційність державного

втручання у діяльність політичних партій; 7) відмова зареєструвати асоціацію та затримка регування на заяву про державну реєстрацію органами влади є втручанням у реалізацію права на свободу об'єднання; 8) вимоги щодо мінімального числа та представництва партії в регіо-

нах, а також ліквідація партії на підставі невідповідності цим вимогам відповідає ст.11 (якщо це продиктовано наміром держави захищати національну безпеку, запобігти заворушенням і гарантувати інші права).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дюверже М. Политические партии / пер. с фр. Л. А. Зиминой. М.: Академический проект, 2002. 560 с.
2. Бевз Т. А. Институціоналізація політичних партій як процес. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2011. Вип. 3. С. 31–44.
3. Павлова Л. Правомерные ограничения государством права на свободу ассоциаций по Европейской конвенции прав человека. *Европейские стандарты в области свободы объединений*: сб. науч. тр. / науч. ред. А. Вашкевич. Мн.: Тесей, 2004. С. 65–75. (Проблемы конституционализма). URL: <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/PavlovaEK1.doc>.
4. Olgun Akbulut. Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties. *Fordham International Law Journal*. 2010. Volume 34. Number 1. PP. 1–34. URL: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2281&context=ilj>.
5. Yigal Mersel. The dissolution of political parties: The problem of internal democracy. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 4, Number 1, 2006, pp. 84–113. DOI: <http://doi.org/10.1093/icon/moi053>.
6. Макбрайд Дж. Право на свободу объединения по Европейской конвенции прав человека: теория и практика. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/37861?download=true>.
7. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2008. 480 с.
8. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. 512 с.
9. Избранные решения Европейского суда по правам человека. Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод / сост.: К. Баранов, В. Громова, Н. Звягина, Д. Макаров. М.: Московская Хельсинская группа, 2012. 200 с.
10. Свобода ассоциаций: сборник документов / сост. Е. Тонкачева, Г. Черепок, Т. Рудкова. IV. Избранные решения Европейского суда по правам человека. Минск: ФУАинформ, 2009. 368 с. URL: <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/SA-4R-173-3321.pdf>.
11. Руководящие принципы по свободе объединений. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/160961?download=true>.
12. Case of the United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov V. Bulgaria. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70678>.
13. Case of Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59689>.
14. Case of Ramazanov and Others V. Azerbaijan. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-79301>.
15. Otto-Preminger-Institut v. Austria. 20.09.1994. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57897>.
16. Handyside v. United Kingdom. 07.12.1976. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499>.
17. Okcuoglu v. Turkey [GC], № 24246/94. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58277>.
18. Горжелик (Gorzelik) та інші проти Польщі. 20.12.2001. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170420>.
19. Политическая организация "Партидул комунистилор (непечеристи)" и Унгурану против Румынии. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-185689>.
20. Справа "Цонев проти Болгарії" ("Tsonev v. Bulgaria"). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-125901>.
21. Гитонас (Gitonas) и другие против Греции. 01.07.1997. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-100748>.
22. Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfaut) против Бельгии. 02.03.1987. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104013>.
23. Lawless v. Ireland. 01.07.1961. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518>.
24. Case of Republican Party of Russia v. Russia. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104495>.

REFERENCES

1. Dyuverzhe, M. (2002). *Politicheskkiye partii* [Political parties]. Moskva: Akademicheskii proyekt (in Russ.).
2. Bevez, T. A. (2011). Instytutsionalizatsiya politychnykh partiy yak protses [Institutionalization of political parties as a process]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsional'nykh doslidzhen' im. I. F. Kurasa*, (3). 31–44 (in Ukr.).

3. Pavlova, L. (2004). Pravomernyye ogranicheniya gosudarstvom prava na svobodu assotsiatsiy po Yevropeyskoy konventsii prav cheloveka [Legitimate restrictions by the state on the right to freedom of association under the European Convention on Human Rights]. In: Vashkevich A. (Red.). *Yevropeyskiye standarty v oblasti svobody ob'yedineniy*: sb. nauch. tr. Mn.: Tesey (s. 65–75). (Problemy konstitutsionalizma). Retrieved from: www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/PavlovaEK1.doc (in Russ.).
4. Akbulut, Olgun. (2010). Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties. *Fordham International Law Journal*, 1(34). 1–34. Retrieved from: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2281&context=ilj> (in Eng.).
5. Mersel, Yigal. (2006). The dissolution of political parties: The problem of internal democracy. *International Journal of Constitutional Law*, 1(4). 84–113. DOI: <http://doi.org/10.1093/icon/moi053> (in Eng.).
6. Makbrayd, Dzh. *Pravo na svobodu ob'yedineniya po Yevropeyskoy konventsii prav cheloveka: teoriya i praktika* [The right to freedom of association under the European Convention on Human Rights: Theory and Practice]. Retrieved from: <https://www.osce.org/ru/odihr/37861?download=true> (in Russ.).
7. Shapoval, V. M. (2008). *Konstitutsiyne pravo zarubizhnykh krayin. Akademichnyy kurs: pidruchnyk* [Constitutional law of foreign countries. Academic course: tutorial]. Kyiv: Yurinkom Inter (in Ukr.).
8. Mishin, A. A. (2006). *Konstitutsionnoye (gosudarstvennoye) pravo zarubezhnykh stran: uchebnik dlya vuzov* [Constitutional (state) law of foreign countries: a textbook for universities]. Moskva: ZAO Yusticinform (in Russ.).
9. Baranov, K., Gromova, V., Zvyagina, N., & Makarov, D. (2012). *Izbrannyye resheniya Yevropeyskogo suda po pravam cheloveka. Stat'ya 11 Yevropeyskoy konventsii o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod* [Selected decisions of the European Court of Human Rights. Article 11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. M.: Moskovskaya Khel'sinskaya gruppa (in Russ.).
10. Tonkacheva, Ye., Cherepok, G., & Rudkova, T. (2009). *Svoboda assotsiatsiy: sbornik dokumentov* [Freedom of association: a collection of documents]. In: 4. *Izbrannyye resheniya Yevropeyskogo suda po pravam cheloveka*. Minsk: FUAinform. Retrieved from: <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/SA-4R-173-3321.pdf> (in Russ.).
11. *Rukovodyashchiye printsipy po svobode ob'yedineniy* [Freedom of association guidelines]. Retrieved from: <https://www.osce.org/ru/odihr/160961?download=true> (in Russ.).
12. Case of the United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov V. Bulgaria. Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70678> (in Eng.).
13. Case of Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria. Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59689> (in Eng.).
14. Case of Ramazanov and Others V. Azerbaijan. Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-79301> (in Eng.).
15. Otto-Preminger-Institut v. Austria. 20.09.1994. Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57897> (in Eng.).
16. Handyside v. United Kingdom. 07.12.1976. Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499> (in Eng.).
17. Okcuoglu v. Turkey [GC], No 24246/94. Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58277> (in Eng.).
18. *Horzhelyk (Gorzelik) ta inshi proty Pol'shchi* [Gorzelik and others against Poland]. (20.12.2001). Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170420> (in Russ.).
19. *Politicheskaya organizatsiya "Partidul komunistilor (nepecheristi)" i Ungureanu protiv Rumynii* [Political organization Partidul communistor (non-clerical) and Ungureanu v. Romania]. Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-185689> (in Russ.).
20. *Sprava "Tsoneyev proty Bolhariyi" ("Tsonev v. Bolgaria")* [Case Tsonev v. Bulgaria (Tsonev v. Bolgaria)]. Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-125901> (in Ukr.).
21. *Gitonas (Gitonas) i drugiyе protiv Gretsii* [Gitonas (Gitonas) and others against Greece]. (01.07.1997). Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-100748> (in Russ.).
22. *Mat'ye-Moen (Mathieu-Mohin) i Klerfeyt (Clerfaut) protiv Bel'gii* [Mathieu-Mohin and Clerfaut vs Belgium]. (02.03.1987). Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104013> (in Russ.).
23. Lawless v. Ireland. (01.07.1961). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518> (in Eng.).
24. Case of Republican Party of Russia v. Russia. Retrieved from: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104495> (in Eng.).

Надійшла 20.08.2018

Гринчак А. А. Практика Європейського Суду з прав людини щодо особливостей інституціоналізації політичних партій у зарубіжних країнах. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2018. № 4. С. 6–16. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_4_3.pdf

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1467596>

Проаналізовано практику Європейського Суду з прав людини щодо порушень ст.11 Європейської конвенції 1950 р., яка стосується свободи створення і діяльності політичних партій. Досліджуються основні принципи прецедентного права щодо реалізації зазначеної статті: право на свободу асоціацій проявляється передусім у можливості громадян засновувати відповідно до законодавства політичні партії; значущість ролі політичних партій у забезпеченні плюралізму і демократії; свобода слова в розумінні статті 10 Конвенції є одним із завдань свободи об'єднань і тісно пов'язана із ст.11; втручання в здійснення права на свободу асоціацій оцінюється з урахуванням необхідності в демократичному суспільстві; свобода асоціацій не абсолютна; принцип пропорційності втручання держави у діяльність політичних партій; відмова в реєстрації об'єднання і зволікання з відповіддю на заяву про державну реєстрацію з боку органу влади є втручанням в реалізацію права на свободу асоціацій

Ключові слова: *Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод; свобода створення політичних партій; правове регулювання політичних партій; принципи прецедентного права*

Гринчак А.А. Практика Европейского Суда по правам человека относительно особенностей институционализации политических партий в зарубежных странах

Проанализирована практика Европейского Суда по правам человека о нарушениях ст.11 Европейской конвенции 1950 г., которая касается свободы создания и деятельности политических партий. Исследуются основные принципы прецедентного права по реализации указанной статьи: право на свободу ассоциаций проявляется прежде всего в возможности граждан учреждать в соответствии с законодательством политические партии; значимость роли политических партий в обеспечении плюрализма и демократии; свобода слова в понимании ст.10 Конвенции является одной из задач свободы объединений и тесно связана со ст.11; вмешательство в осуществление права на свободу ассоциаций оценивается с учетом необходимости в демократическом обществе; свобода ассоциаций не абсолютная; принцип пропорциональности вмешательства государства в деятельность политических партий; отказ в регистрации объединения и промедление с ответом на заявку о государственной регистрации со стороны органа власти является вмешательством в реализацию права на свободу ассоциаций.

Ключевые слова: *Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод; свобода создания политических партий; правовое регулирование политических партий; принципы прецедентного права*

Grynchak A.A. Practice of European Court of Human Rights on the Features of Institutionalization of Political Parties in the Foreign Countries

The article analyzes the practice of the European Court of Human Rights regarding violations of Art.11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), concerning the freedom of establishment and activities of associations (political parties and public associations). The abovementioned practice of the European Court of Human Rights can be classified as follows: 1) regarding the demarcation of the associations of private and public law; 2) on political parties/political activities; 3) regarding registration / re-registration of the association; 4) regarding the legitimacy of goals and methods of activity; 5) regarding organizations of national minorities; 6) on the activities of trade unions; 7) regarding the liquidation of the association; 8) regarding the negative right to freedom of association (freedom from compulsory membership); 9) regarding the restriction of the rights of members of the association; 10) regarding the restriction of membership in associations for certain categories of persons. The main principles of case law concerning the implementation of this article are examined: the right to freedom of association is manifested first of all in the ability of citizens to found political parties in accordance with the law; the importance of the role of political parties in ensuring pluralism and democracy; freedom of expression in the meaning of Article 10 of the Convention is one of the objectives of the freedom of association and is closely connected with Article 11; interference with the exercise of the right to freedom of association is assessed in the light of the need for a democratic society (the state is strictly limited to the "possible justification of the interference"); the freedom of association is not absolute (the need to protect some rights may limit the other rights or freedoms established by the Convention); the principle of proportionality of state interference in the activities of political parties; the refusal to register the association and the delay in responding to an application for state registration by the authorities is an interference to the realization of the right to freedom of association; the requirements for the minimum number and representation of the party in the regions, as well as the elimination of the party on the basis of non-compliance with these requirements, may be

dictated by the intention of the state to protect national security, prevent unrest and guarantee the rights of others, and therefore, comply with Art.11. Currently, two main methods of regulating the legal status and order of the activities of political parties can be distinguished: external and internal. Regardless of the extent of legal regulation by the state of relations related to the creation and activities of political parties, it must always be carried out according to the principles established by the judicial practice.

Key words: *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; freedom of political parties; legal regulation of political parties; principles of case law*

Форум права Форум права Форум права