

УДК 342.1

С. В. Осауленко

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ В ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ
В ДОКУМЕНТАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦІЙСЬКОЇ КОМІСІЇ)**

Постановка проблеми. Нині в країні відбувається реформа, метою якої є посилення демократичних засад у державному та суспільному житті. Вагоме значення під час проведення цієї реформи має залучення широких верств населення до участі в управлінні державними й місцевими справами. Досвід демократичних країн «зі стажем» свідчить: найбільший вплив на державні та місцеві справи спроможна здійснити саме організована громадськість (на відміну від громадськості неорганізованої). Одним зі способів об'єднати громадськість на сучасному етапі є політичні партії. У зв'язку з цим необхідно приділяти значну увагу конституційному регулюванню як конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії, так і створення й діяльності політичних партій. Відповідні норми мають відповідати європейським стандартам у цій сфері, у тому числі й тим, що мають рекомендаційний характер.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання відповідності конституційного законодавства України про політичні партії, про право на свободу об'єднання в політичні партії європейським стандартам обов'язкового та рекомендаційного характеру згадували в працях В.І. Кафарський [1], В.В. Черничко [2]. Загалом про європейські стандарти щодо об'єднань громадян писали Н.В. Мішина [3; 4], Д.Є. Волкова [5; 6], інші вчені.

Метою статті є аналіз документів, прийнятих Європейською комісією за демократію через право (Венеційською комісією), що містять рекомендаційні стандарти щодо права на свободу об'єднання в політичні партії та щодо політичних партій як об'єктів цього права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) з 1990 року є дорадчим органом Ради Європи, який з погляду сучасного розуміння принципів європейського конституціоналізму надає висновки про відповідність їм проектів актів конституційного законодавства держав-учасниць Ради Європи, а також розробляє стандарти рекомендаційного характеру.

Найбільш важливими документами Венеційської комісії щодо політичних партій є:

- Положення про правове регулювання діяльності політичних партій 2010 року (під редакцією ОБСЄ та Венеційської комісії, CDL-AD(2010)024);
- Керівні принципи та пояснювальна записка щодо законодавства про політичні партії: окремі питання 2004 року, CDL-AD(2004)007;
- Висновок щодо заборони на фінансові внески до політичних партій з іноземних джерел 2006 року, CDL-AD(2006)014;
- Положення про заборону та розпуск політичних партій та аналогічні заходи 1999 року, CDL-INF(2000)001;

– Кодекс доброї практики щодо політичних партій 2009 року, CDL-AD(2009)021.

Положення про правове регулювання діяльності політичних партій 2010 року (під редакцією ОБСЄ та Венеційської комісії, CDL-AD(2010)024) є одним із найбільш ґрунтовних документів цього органу щодо політичних партій. Так, він складається з основної частини та додатків, у яких розміщено міжнародні стандарти щодо свободи асоціацій, які мають стосунок до політичних партій, – витяги із Загальної декларації прав людини 1948 року, з Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року, з Пекінської декларації та Програми дій 1995 року, з Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, з Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, з Конвенції ООН з боротьби з корупцією, з Хартії основних свобод Європейського Союзу, з Конвенції про захист прав та основоположних свобод, з Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, з Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Ще один додаток містить перелік справ, розглянутих Європейським судом з прав людини, що мають стосунок до практичної реалізації свободи асоціацій у частині політичних партій. Варто зауважити, що до таких справ не зараховано жодної за участю України. Завершується аналізований документ переліком документів із цього питання Парламентської Асамблеї Ради Європи (Рекомендація 1546 (2007) «Кодекс поведіння політичних партій», «Доповідь про фінансування політичних партій» 9077 (2001) тощо) та переліком «кодексів поведінки» (Мінімальні стандарти демократичного функціонування політичних партій 2008 року Національного демократичного інституту з міжнародних справ, Кодекс поведінки політичних партій: ведення виборчої кампанії протягом демократичних виборів 1999 року Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам).

У Положенні про правове регулювання діяльності політичних партій 2010 року надається визначення поняття «політична партія» в тому значенні, в якому воно застосовано в цьому документі, а саме: «... добровільне об'єднання осіб, одним із завдань яких є участь в управлінні громадським життям, в тому числі шляхом висунення кандидатур на вільних і демократичних виборах» [7]. Становить інтерес і те, як Венеційська комісія та ОБСЄ сформулювали значення політичних партій у сучасному суспільстві. На їхню думку, «політичні партії являють собою колективну організаційну платформу для вираження основних прав особистості на об'єднання і на свободу висловлювання своєї думки. У такій якості вони визнаються Європейським судом з прав людини повноправними суб'єктами демократичного процесу. Більше того, партійні організації є найбільш широко використовуваним інструментом участі в політичному житті і здійснення пов'язаних із ним прав. Будучи основоположним елементом політичного життя плюралістичного суспільства, партії відіграють значну роль у формуванні інформованого й соціально активного контингенту виборців. На додаток до всього вищесказаного політичні партії часто виступають як сполучна ланка, що наводить мости між виконавчою і законодавчою гілками влади» [7].

Нарешті, у контексті дослідження свободи асоціацій у політичні партії становлять інтерес принципи правового регулювання діяльності політичних партій. До них у Положенні зараховано:

- право приватних осіб на об'єднання в організації;
- обов'язок держави захищати право приватних осіб на об'єднання;
- законність;
- відповідність;
- недискримінація;
- принцип справедливого й рівноправного поводження;
- політичний плюралізм;
- належне застосування на практиці законодавства про політичні партії;
- право на ефективний судовий захист партій;
- підзвітність [7].

Після цього Положення деталізує як визначення, так і кожен із принципів.

Керівні принципи та пояснювальна записка щодо законодавства про політичні партії: окремі питання 2004 року, CDL-AD(2004)007, хоча й були затверджені Венеційською комісією хронологічно перед Положенням, однак є менш детальними, тому нині лише доповнюють його зміст. У Керівних принципах 2007 року визначення поняття «політична партія» є аналогічним до Положення, а принципи не виокремлено у вигляді переліку. Аналізуючи текст цього документа, можна дійти висновку, що у 2007 році Венеційська комісія підкреслила як керівні такі принципи:

- необхідність реєстрації політичної партії;
- неможливість обмеження діяльності політичної партії інакше, ніж законами;
- невтручання органів публічної влади в діяльність політичних партій у всіх випадках, крім передбачених законом;
- можливість оскарження політичною партією рішення про відмову в реєстрації, заборону, примусове припинення її діяльності тощо;
- можливість існування політичних партій, навіть якщо вони не беруть участі у виборах;
- ретельний аналіз можливих шляхів залучення іноземців та осіб без громадянства до діяльності політичних партій [8].

Варто зауважити, що принципи, викладені в Положенні й аналізованому документі, не дублюються.

Висновок щодо заборони на фінансові внески до політичних партій з іноземних джерел 2006 року CDL-AD(2006)014 є цікавим, по-перше, тому, що його складено на підставі запиту одної з палат Європейського суду з прав людини, а по-друге, він містить відповіді щодо фінансування політичних партій з іноземних джерел окремо для тих країн-членів Ради Європи, які водночас є країнами-членами Європейського Союзу, й окремо – для інших країн-членів Ради Європи. Як правило, Венеційська комісія ініціює висновки на підставі звернень країн-членів Ради Європи або за власною ініціативою, а також надає рекомендації для всіх країн-членів Ради Європи, незалежно від їхнього членства в ЄС.

В аналізованому Висновку експерти Венеційської комісії розмірковують над такими питаннями:

1. Чи є фінансування політичних партій з боку зарубіжних політичних партій, як правило, забороненим або обмеженим у державах-членах Ради Європи? Якщо так, то які країни прийняли такий захід?

2. Якою мірою заборона на фінансування з боку зарубіжної політичної партії щодо політичної партії може розглядатися як «необхідна в демократичному суспільстві», відповідно до статті 11 Конвенції? Чи необхідно в цьому випадку виходити з особливого підходу до фінансування політичної партії, створеної в країні-члені Європейського Союзу, з боку партії, створеної в іншій державі-члені Європейського Союзу [9]?

Положення про заборону й розпуск політичних партій та аналогічні заходи 1999 року CDL-INF(2000)001 присвячено такому аспекту гарантування суб'єктивного права на свободу об'єднань у політичні партії, як право на членство в політичній партії. Венеційська комісія вивчила та узагальнила практику держав-членів Ради Європи й дійшла висновку: «Заборона або насильницький розпуск політичних партій може бути виправданий тільки в тому випадку, якщо партії проповідують насильство або використання насильства як політичного засобу для зміни демократичного конституційного ладу, тим самим підриваючи права і свободи, гарантовані Конституцією. Той факт, що партія закликає до мирної зміни Конституції, не є достатнім для її заборони або розпуску» [10]. Крім того, Венеційська комісія підкреслила, що навіть у випадку згаданих порушень «правові заходи, спрямовані на заборону або ж передбачений законом насильницький розпуск політичних партій, повинні бути результатом судового висновку про неконституційність цих партій, бути мірою виняткового характеру й відповідати принципу пропорційності. Будь-які такі заходи повинні ґрунтуватися на достатніх доказах того, що партія загалом, а не тільки її окремі члени переслідує політичні цілі, використовуючи або готуючись використовувати кошти, що суперечать конституції», і що «рішення про заборону або розпуск політичної партії має прийматися конституційним судом або іншим компетентним судовим органом з дотриманням усіх процесуальних гарантій відкритого й неупередженого судового розгляду» [10].

Нарешті, важливим документом рекомендаційного характеру Венеційської комісії щодо конституційного права на свободу об'єднань у політичні партії є Кодекс доброї практики щодо політичних партій 2009 року CDL-AD(2009)021 (його текст поки що не перекладено українською мовою). Варто зауважити, що цей Кодекс структурно побудовано за аналогією зі стандартами Ради Європи про неурядові організації, що не розповсюджуються на політичні партії, – це Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 року № CM/Rec(2007)14 [11] і Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій у Європі 2002 року [12]. Кодекс починається з визначення поняття «політична партія» (до наведеного вище визначення лише додані види виборів за територіальною ознакою, висувати кандидатів на яких може політична партія, – загальнодержавні, регіональні та місцеві [13]). Після цього послідовно проаналізовані принципи й порядок утворення та діяльності політичних партій, включаючи такі важливі питання, як членство, внутрішня структура, фінансування тощо.

Висновки. Нині законодавство України щодо конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії цілком відповідає стандартам Ради Європи в цій сфері. Під час його подальшого вдосконалення важливо застосовувати також і документи

Ради Європи рекомендаційного характеру, огляд яких здійснено в статті (Положення про правове регулювання діяльності політичних партій 2010 року, Керівні принципи та пояснювальна записка щодо законодавства про політичні партії: окремі питання 2004 року, Кодекс доброї практики щодо політичних партій 2009 року тощо).

Література

1. Кафарський В.І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2010. 418 с.
2. Черничко В.В. Конституційне право на об'єднання у політичні партії в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Ужгород, 2016. 18 с.
3. Мішина Н.В. Європеїзація конституційного права України: проблеми і перспективи. Публічне право. 2011. № 3. С. 12–19.
4. Мішина Н. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини. Актуальні проблеми правознавства: науковий збірник ЮФ ТНЕУ / редкол.: М.О. Баймуратов та ін. Тернопіль: Вектор, 2013. Вип. 3. С. 113–120.
5. Волкова Д.С. Конституційне законодавство України про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Одеса, 2015. 189 с.
6. Волкова Д.С. Європейські стандарти про громадські організації: проблеми та перспективи адаптації українського законодавства. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2017. № 11. С. 21–26.
7. Положення про правове регулювання діяльності політичних партій 2010 року (під редакцією ОБСЄ та Венеційської комісії, CDL-AD(2010)024). URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/81988> (дата звернення: 21.03.2018).
8. Керівні принципи та пояснювальна записка щодо законодавства про політичні партії: окремі питання 2004 року, CDL-AD(2004)007. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/81988> (дата звернення: 21.03.2018).
9. Висновок щодо заборони на фінансові внески до політичних партій з іноземних джерел 2006 року, CDL-AD(2006)014. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/229b826c8ac787dec2257d87004987c3/\\$FILE/CDL-AD\(2006\)014.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/229b826c8ac787dec2257d87004987c3/$FILE/CDL-AD(2006)014.pdf) (дата звернення: 21.03.2018).
10. Положення про заборону та розпуск політичних партій та аналогічні заходи 1999 року, CDL-INF(2000)001. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-rus) (дата звернення: 21.03.2018).
11. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec(2007)14. (неофіц. переклад). URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/23578> (дата звернення: 21.03.2018).
12. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій у Європі (Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи), Страсбург, 5 липня 2002 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_209&p=1282279540530744 (дата звернення: 21.03.2018).
13. Положення про заборону та розпуск політичних партій та аналогічні заходи 1999 року, CDL-INF(2000)001. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-e) (дата звернення: 21.03.2018).

Анотація

Осауленко С. В. Конституційне право на свободу об'єднання в політичні партії в документах Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія). – Стаття.

Нині законодавство України щодо конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії цілком відповідає стандартам Ради Європи в цій сфері. Під час його подальшого вдосконалення важливо застосовувати також і документи Ради Європи рекомендаційного характеру, огляд яких здійснено в статті (Положення про правове регулювання діяльності політичних партій 2010 року, Керівні принципи та пояснювальна записка щодо законодавства про політичні партії: окремі питання 2004 року, Кодекс доброї практики щодо політичних партій 2009 року тощо).

Ключові слова: свобода асоціацій, право на об'єднання в політичні партії, політичні партії, європейські стандарти, Венеційська комісія.

Аннотация

Осауленко С. В. Конституционное право на свободу объединения в политические партии в документах Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия). – Статья.

В настоящее время законодательство Украины о конституционном праве на свободу объединения в политические партии полностью соответствует стандартам Совета Европы в этой сфере. При его дальнейшем усовершенствовании необходимо учитывать и положения документов Совета Европы рекомендательного характера, обзор которых осуществлен в статье (Положение о правовом регулировании деятельности политических партий 2010 года, Руководящие принципы и пояснительная записка о законодательстве о политических партиях: отдельные вопросы 2004 года, Кодекс хорошей практики в отношении политических партий 2009 года и другие).

Ключевые слова: свобода ассоциаций, право на объединение в политические партии, политические партии, европейские стандарты, Венецианская комиссия.

Summary

Osaulenko S. V. Constitutional Right for Freedom of Association in Political Parties in the European Commission for Democracy through Law's Documents (Venice Commission). – Article.

At present, the legislation of Ukraine about the constitutional right to freedom of association in the political parties is going in accordance with the standards of the Council of Europe in this sphere. With its further improvement, it is also important to apply the recommendations in this sphere by the European Commission for Democracy through Law's Documents (Venice Commission), which are reviewed in the article. (Guidelines on Political Party Regulation 2010, Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: Some Specific Issues 2004, Code of Good Practice in the Field of Political Parties 2009 and others).

Key words: freedom of association, right to associate in political parties, political parties, European standards, Venice Commission.