

УДК 342.1

С. В. Осауленко

**РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ
ПРО ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ:
УРОКИ ДЛЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ**

Постановка проблеми. Актуальність дослідження рішень Європейського Суду з прав людини про свободу асоціацій є вагомим з точки зору демократизації суспільного життя в Україні. Важливу роль у ньому відіграють ті інститути, які утворюються в процесі реалізації свободи асоціацій, – громадські організації та політичні партії. Вони мають особливе значення для подальшого розвитку чинного законодавства України в контексті європейської інтеграції. Важливим науковим завданням є здійснення правового аналізу цих рішень, особливо якщо вони прийняті в справах за участю України. При цьому, як правило, науковці та фахівці-практики, що вдаються до коментування відповідних рішень, аналізують їх лише в контексті тих інститутів, щодо яких вони прийняті, що інколи є надто вузьким підходом до проблеми.

Оцінка стану літератури. Прикладом того, що рішення Європейського суду з прав людини аналізуються лише в контексті тих інститутів, щодо яких вони прийняті, по відношенню до свободи асоціацій, можна знайти в публікаціях Д.Є. Волкової [1–3]. Досліджуючи громадські організації, автор зосереджується на рішеннях Європейського суду з прав людини в справі «Корецький та інші проти України» 2008 р. та в справі «Трофимчук проти України» 2011 р. (останнє пов'язане не тільки зі свободою асоціацій, але й зі свободою мирних зібрань). Висновки та пропозиції Д.Є. Волкової є цінними для подальшого вдосконалення нормативно-правової регламентації створення та діяльності громадських організацій в Україні, для гарантування конституційного права на свободу об'єднання в громадські організації. Але досі невирішеною залишається ще одна частина проблеми: як ці рішення Європейського суду з прав людини можуть бути застосовані для подальшого вдосконалення нормативно-правової регламентації створення та діяльності політичних партій в Україні, для гарантування конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії.

Метою статті є аналіз рішень Європейського Суду з прав людини в справі *Корецький та інший проти України* 2008 р. та у справі *Трофимчук проти України* 2011 р. з точки зору застосування правових позицій Суду для подальшого вдосконалення гарантування конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії, а також удосконалення нормативно-правової регламентації створення та діяльності політичних партій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Корецький та інший проти України» 2008 р. було прийнято з надзвичайно важливого для України питання. Фабула справи: група осіб 7 червня 2000 р. утворила громадську організацію екологічного спрямування для захисту навколишнього середовища мікрорайону – «Громадянський комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків», в якому вони постійно проживали. Проте ініціативному комітету представників цієї громадської організації, попри значні зусилля, так і не вдалось здійснити її державну реєстрацію: кожен раз, коли вони звертались до відповідних органів публічної влади, знаходились все нові й нові зауваження до Статуту організації. Нарешті, вони звернулись до суду – справу розглядали суд першої інстанції, Апеляційний суд м. Києва та Верховний Суд України. В останньому заявники остаточно програли справу, та 7 липня 2002 р. було прийнято рішення про припинення утвореною за їхньою участі громадської організації.

Здавалося б, що це Рішення наразі не є актуальним не тільки по відношенню до політичних партій, але й по відношенню до громадських організацій в Україні – адже в період, коли відбувались пов'язані зі справою події на національному рівні, чинним був Закон України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» [4], а наразі чинним є Закон України від 22 березня 2012 р. «Про громадські об'єднання» [5]. Тим не менш, по-перше, і громадські організації, і політичні партії в Україні, як і раніше, належать до різновидів об'єднань громадян (див. ст. 36 Конституції України [6] стосовно видів об'єднань громадян в Україні та [7; 8] щодо різниці між політичними партіями та громадськими організаціями). По-друге, Європейський суд із прав людини брав до уваги національне законодавство, але при вирішенні справи виходив з Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., а саме зі статті 11 «Свобода зібрань та об'єднання», яка встановлює:

1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави» [9].

Таким чином, Конвенція 1950 р. не проводить жодної різниці, чи йдеться про утворення та діяльність громадських організацій, чи політичних партій, чи професійних спілок, чи будь-яких інших видів об'єднань для реалізації свободи об'єднання відповідно до положень цієї статті.

Дії посадової особи, що мала здійснити державну реєстрацію утвореної асоціації, навряд чи можуть бути визнані прийнятними для демократичного суспільства – після першого звернення заявникам було вказано на деякі недоліки Статуту – на погляд посадової особи, що мала здійснити державну реєстрацію. Після цього вказані недоліки було виправлено, на думку Заявників, – повністю, на думку Відповідача, – частково. Текст Рішення в аналізованій справі свідчить про те, що «міське управління повернуло заявникам заяву та статут і рекомендувало внести до статуту зміни, викладені міським управлінням на тих же документах. Зокрема, кілька речень та пунктів було викреслено, включаючи пункти 3.1, 5.1 (г) та 6.4. Інші частини статуту було перефразовано та змінено, як, наприклад, слово «лобіювання» в пункті 4.2 (д) було замінено «наданням пропозицій», а вислів «проводити громадську екологічну експертизу» є пункті 5.1 (і) було сформульовано як «проводити на громадських засадах екологічну експертизу». Згідно з інформацією, наданою заявниками, 6 вересня 2000 року вони подали нову редакцію статуту, в якій частково були враховані виправлення, запропоновані міським управлінням. Уряд заперечує твердження заявників» [10]. Як бачимо, багато зауважень мало суто стилістичний характер.

Тим не менш, ініціативна група отримала другого листа з відмовою в державній реєстрації утвореної ними асоціації. «Листом від 18 вересня 2000 року міське управління повідомило заявників про відмову в реєстрації Громадянського комітету у зв'язку з тим, що положення статуту не були приведені у відповідність до національного законодавства. Зокрема, в статуті не було зазначено статус Громадянського комітету; положення щодо представництв Комітету в інших містах України суперечило положенню про те, що діяльність Комітету поширюється на територію міста Києва; статут передбачає дві мета Комітету замість однієї мети та завдань; на Виконавчу дирекцію Громадянського комітету було покладено господарські функції, тоді як стаття 24 Закону України «Про об'єднання громадян» передбачала, що об'єднання громадян може здійснювати господарську діяльність шляхом створення госпрозрахункових установ; положення про те, що Громадянський комітет може вести видавничу діяльність, та положення про те, що членами Комітету можуть бути волонтери, суперечить положенням зазначеного Закону. Також заявники не врахували всіх виправлень до тексту статуту та додали до заяви копію документа про сплату реєстраційного збору, тоді як законодавством передбачено подання оригіналу цього документа» [10].

У Рішенні Європейський суд з прав людини проаналізував аргументи національних судів, які вони висували при розгляді цієї справи. Так, «суди встановили, що відмова у реєстрації Громадянського комітету була

законною, оскільки певні положення статуту містили текстуальні розбіжності з положеннями відповідного національного законодавства. Зокрема, не було вірно визначено мету Громадянського комітету, і вона не відповідала вимогам статей 3 та 13 Закону України «Про об'єднання громадян». Положення пунктів 1.4, 5.1 та 7.11 статуту, відповідно до яких виконавча дирекція Громадянського комітету забезпечує «поточну господарчу та фінансову» діяльність та Громадянський комітет здійснює видавничу діяльність, не відповідають вимогам статей 9 та 24 зазначеного Закону. Формулювання пунктів 6.1 та 6.4 статуту в частині участі волонтерів в діяльності Громадянського комітету суперечить принципу рівноправності членів об'єднання, закріпленому в статті 6 Закону. Суди також зауважили, що заявники не подали виправлений статут, а той статут, який вони подали до суду, суперечив законодавству» [10]. Як бачимо, всі національні суди, що були причетні до розгляду справи, застосовували суто нормативістський підхід до проблеми, зовсім не беручи до уваги підхід позитивістський. Вони здійснювали буквальне тлумачення чинного на той час Закону України «Про об'єднання громадян», звертаючи увагу лише на «букву» цього Закону та не звертаючи жодної уваги на «дух» цього Закону, так само як і на «дух» відповідних норм Конституції України 1996 р. та Конвенції 1950 р.

У Рішенні також йдеться про те, що «навіть припускаючи, що положення закону було вірно розтлумачено судами та дане втручання базувалося на формальній підставі, закріпленій в національному законодавстві, Суд нагадує, що вислів «передбачений законом» у другому пункті статті 11 Конвенції не тільки вимагає, щоб дія, яка оскаржується, була передбачена національним законодавством, але також містить вимогу щодо якості закону (див., серед іншого, «Маестрі проти Італії» (*Maestri v. Italy*)). Закон має бути доступний для конкретної особи і сформульований із достатньою чіткістю для того, щоб вона могла, якщо це необхідно, за допомогою кваліфікованих радників передбачити в розумних межах, виходячи з обставин справи, ті наслідки, які може спричинити означена дія» [10]. Таким чином, Суд додав до низки порушених органами публічної влади в цьому випадку і критерій якості закону. Враховуючи те, що Рішення Суду прийнято на користь заявників, Закон «Про об'єднання громадян» через кілька років було скасовано, а натомість прийнято Закон «Про громадські об'єднання». Однак аналогічних дій по відношенню до законодавства України про політичні партії вчинено не було.

Якщо розглядати основні ідеї, покладені в основу цього Рішення, то стає очевидним, чому Європейський Суд із прав людини цілком обґрунтовано знайшов порушення в цій справі з боку держави. По-перше, сама ситуація, коли утворюється об'єднання громадян екологічного спрямування, жоден із напрямів діяльності якого не входить у конфлікт із нормами європейського права (Конвенції 1950 р.) та національного права (Конституції України 1996 р.) – та це об'єднання громадян не реєструється органами публічної влади, навряд чи свідчить на користь відповідача – держави Україна.

Порушення, часто не змістовного, а формального характеру в Статуті утвореної асоціації були не настільки істотними, щоб тягнути за собою відмову у державній реєстрації. А отже, має місце порушення принципу демократизму. Про це зауважили і заявники. У Рішенні зазначено: «Заявники стверджували, що відмова в реєстрації Громадянського комітету не відповідала національному законодавству, не мала легітимної мети і не була необхідною в демократичному суспільстві» [10].

Найбільший інтерес представляє остання частина Рішення Суду – починаючи з п. 2 описової частини, який має назву «Оцінка Суду». Перш за все, Суд проаналізував ситуацію з точки зору загальних принципів (підпункт «а» пункту 2): «Право на об'єднання – невід'ємна частина права, гарантованого статтею 11 Конвенції. Можливість заснувати юридичну особу з метою діяти колективно у сфері спільних інтересів є одним із найважливіших аспектів права на свободу об'єднання, за відсутності якого вказане право було б позбавлене будь-якого сенсу. Спосіб, в який національним законодавством закріплено цю свободу та її практичне застосування органами державної влади, є проявом стану демократії з певній країні» [10]. Таким чином, Суд визнає вільний розсуд країн, що ратифікували Конвенцію 1950 р., встановлювати норми, що регламентують порядок створення та державної реєстрації асоціацій – юридичних осіб, але таким чином, що свобода асоціацій «не була позбавлена сенсу». Це свідчить про порушення принципу пропорційності. Варто зазначити, що це стосується і політичних партій.

У наступному абзаці Рішення Суд нагадує з посиланнями на інші рішення у подібних справах, що «він неодноразово визначав, що відмова національних органів державної влади надати статусу юридичної особи об'єднанню громадян є втручанням у право заявників на здійснення права на свободу об'єднання» [10]. Знов-таки, це стосується всіх об'єднань громадян, у т.ч. і політичних партій. А у п. 41 Рішення Суд визнав, що за обставин справи відмова надати Громадянському комітету статус юридичної особи становила втручання органами державної влади в здійснення заявниками їх права на свободу об'єднання. Суд при цьому задався запитанням: «Чи переслідувало втручання легітимну мету та чи було воно «необхідним в демократичному суспільстві?», та погодився з Заявниками в тому, що ні, а отже, мало місце порушення ст.11 Конвенції 1950 р. Це Рішення було прийнято одноголосно.

Висновки. У 2008 р. Європейський Суд з прав людини прийняв рішення в справі «Корецький та інші проти України». Це рішення традиційно аналізується як таке, що здійснило істотний вплив на національне законодавство про громадські організації, – адже пан Корецький та інші заявники прагнули здійснити державну реєстрацію утвореної ним громадської організації «Громадянський комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків». Це є цілком логічним та закономірним, тому що через кілька років, у т.ч. на підставі цього Рішення, було скасовано Закон «Про об'єднання громадян» та прийнято Закон «Про громадські об'єднання». Автор

доводить, що оскільки свобода асоціацій передбачає утворення не лише громадських організацій, але й політичних партій, аналізоване Рішення має стати в нагоді при удосконаленні законодавства про політичні партії України. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у критичній оцінці національного законодавства національного законодавства про державну реєстрацію політичних партій на предмет виявлених Судом принципів, що були порушені щодо громадських організацій.

Література

1. Волкова Д.Є. Рішення Європейського Суду з прав людини про свободу асоціацій у справах за участю України / Д.Є. Волкова // Держава і право. – К., 2013. – № 60. – С. 106.
2. Волкова Д.Є. Рішення Європейського Суду з прав людини про свободу об'єднань у справах проти України / Д.Є. Волкова // Матеріали міжнар. інтернет-конф. молодих вчених та студ. Юрид. фак. Харків. нац. ун-ту ім. В.Н. Каразіна (база даних eKhNUIR). – Харків, 2013. – С. 88.
3. Волкова Д.Є. Свобода об'єднань у контексті Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод / Д.Є. Волкова // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу та аспірантів Нац. ун-ту «Одеська юридична академія». – Одеса, 2013. – С. 293.
4. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. // Офіц. вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
7. Волкова Д.Є. Термин «общественные организации» в конституционном законодательстве Украины / Д.Є. Волкова // «Legea si Viata» : междунар. науч.-практ. правовой журн. – 2014. – № 11. – С. 35.
8. Мішина Н. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Корецький та інші проти України 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_446.

А н о т а ц і я

Осауленко С. В. Рішення Європейського суду з прав людини про громадські організації: уроки для політичних партій. – Стаття.

У статті автор звертає увагу на те, що прийняте в 2008 р. Європейським судом з прав людини рішення в справі «Корецький та інші проти України». Це рішення традиційно аналізується як таке, що здійснило істотний вплив на національне законодавство про громадські організації, – адже пан Корецький та інші заявники прагнули здійснити державну реєстрацію утвореної ним громадської організації «Громадянський комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків». Це є цілком логічним та закономірним, тому що через кілька років, у т.ч. на підставі цього Рішення, було скасовано Закон «Про об'єднання громадян» та прийнято Закон «Про громадські об'єднання». Автор доводить, що оскільки свобода асоціацій передбачає утворення не лише громадських організацій, але й політичних партій, аналізоване Рішення має стати в нагоді при вдосконаленні законодавства про політичні партії України.

Ключові слова: політичні партії, право на об'єднання в політичні партії, свобода об'єднань, свобода асоціацій, об'єднання громадян.

А н н о т а ц и я

Осауленко С. В. Решения Европейского суда по правам человека про общественные организации: уроки для политических партий. – Статья.

В статье автор обращает внимание на принятое в 2008 году Европейским судом по правам человека решение по делу «Корецкий и другие против Украины». Это решение традиционно анализируется как существенно повлиявшее на национальное законодательство об общественных организациях, – ведь Корецкий и другие заявители стремились осуществить государственную регистрацию созданной им общественной организации «Гражданский комитет за сохранение дикой (коренной) природы Березняков». Это вполне логично и закономерно, поскольку через несколько лет, в т.ч. на основании этого Решения, был отменен Закон «Об объединениях граждан» и принят Закон «Об общественных объединениях». Автор доказывает, что, так как свобода ассоциаций предполагает создание не только общественных организаций, но и политических партий, рассматриваемое Решение должно быть использовано при совершенствовании законодательства о политических партиях Украины.

Ключевые слова: политические партии, право на объединение в политические партии, свобода объединений, свобода ассоциаций, объединения граждан.

S u m m a r y

Osaulenko S. V. Decisions of the European Court of Human Rights on non-governmental organizations: lessons for political parties. – Article.

In the article, the author draws attention to the fact that in 2008 the European Court of Human Rights decision in the Mr. Koretsky and others vs Ukraine case was adopted. This decision has traditionally been analyzed as having had a significant impact on the national legislation on civic organizations, since Mr. Koretsky and other applicants sought to state registration of the civic organization «The Civic Committee for the Conservation of the Wild (Indigenous) Nature of Bereznikiv», which was formed by it. This is quite logical and logical, because in a few years, including on the basis of this Decision, the Law «On Citizens' Associations» was abolished and the Law «On Public Associations» was adopted. The author argues that, since freedom of association involves the formation of not only public organizations, but also political parties, the considered decision should be useful in improving the legislation on political parties of Ukraine.

Key words: political parties, the right to unite in political parties, freedom of association, freedom of association, association of citizens.