



Богдан БЕРНАЦЬКИЙ  
/ аспірант Національного університету  
«Києво-Могилянська академія»

## НАЦІОНАЛЬНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЩОДО ЗАБОРОНИ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

### ABSTRACT

*The article aims at reviewing the national and European standards, the observance of which is necessary in case of prohibition of political parties in Ukraine. The urgency of this issue is dictated by the fact that in Ukraine, for the first time since 2014, there were a number of court proceedings on prohibition and termination of political parties on substantive grounds. However, the judiciary did not address the practice of the European Court of Human Rights when examining cases on banning the political parties. Therefore, this study proposes: firstly, to review the Ukrainian constitutional and legislative standards relating to the dissolution of parties; secondly, to analyze the standards of the European Court of Human Rights on freedom of association, including the specific standards, which are applied in case of banning the political parties; finally, to summarize how the Ukrainian judiciary apply these standards when considering cases on banning (or termination of) the political parties.*

**Key words:** *prohibition of political parties; the practice of the European Court of Human Rights; dissolution of political parties; termination of political parties; freedom of association.*

### АНОТАЦІЯ

*Стаття покликана здійснити огляд національних та європейських стандартів, дотримання яких є необхідним під час заборони політичних партій в Україні. Актуальність цього питання зумовлена тим, що в Україні вперше з 2014 року відбувся ряд судових процесів щодо заборони та припинення діяльності політичних партій із субстантивних підстав. Однак як адміністративні суди, так і органи системи юстиції загалом не звернули належної уваги на практику Європейського суду з прав людини під час розгляду цієї складної категорії справ. Тому це дослідження пропонує: по-перше, системно переглянути українські конституційні та законодавчі стандарти, що стосуються розпуску партій; по-друге, проаналізувати стандарти Європейського суду з прав людини, пов'язані із дотриманням свободи об'єднань під час розпуску партій; по-третє, узагальнити і підсумувати, як згадані стандарти Європейського суду з прав людини імплементуються та дотримуються на практиці під час розгляду справ про заборону або припинення діяльності політичних партій в Україні.*

**Ключові слова:** *заборона політичних партій; практика Європейського суду з прав людини; розпуск політичних партій; припинення діяльності політичних партій; свобода об'єднань.*

## ВСТУП

У період з 2014 по 2018 рр. діяльність чотирьох політичних партій в Україні потрапила під заборону або була припинена через субстантивні порушення.<sup>1</sup> До 2014 року українська правова система мала досвід розпуску політичних партій лише з процедурних підстав.<sup>2</sup> Починаючи з 2014 року, в Україні відбувся ряд адміністративних судових процесів, пов'язаних із заборною партій російського спрямування, очільники та члени яких сприяли анексії АРК Крим.<sup>3</sup> А з 2015 року адміністративні суди постановили припинити діяльність партій, що просували комуністичну ідеологію або використовували комуністичну символіку, порушуючи у такий спосіб Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (надалі — закон 317-VIII).<sup>4</sup> 3-поміж цих шести справ: у чотирьох справах рішення суду про заборону або припинення діяльності набрало законної сили; а щодо двох інших справ про заборону та припинення діяльності Комуністичної партії України розгляд триває.

Міркування суду та правова аргументація рішень у всіх згаданих справах продемонструвала відсутність змістовного застосування практики Європейського суду з прав людини (надалі — ЄСПЛ). Окружний адміністративний суд міста Києва (надалі — ОАСМК), який розглядав у якості суду першої інстанції більшість справ про заборону та припинення діяльності політичних партій: не дослідив аналогічну практику Європейського суду з прав людини; не використовував трискладовий тест, зокрема не визначав, чи було втручання у свободу об'єднань необхідним у демокра-

тичному суспільстві; не розглядав те, як подібна категорія справ вирішувалась в інших країнах і чи були потім такі дії оскаржені до ЄСПЛ. Посилання на керівні принципи Венеціанської комісії Окружним адміністративним судом міста Києва мали формалістичний характер. До того ж, у низці випадків, наведених нижче, стандарти ЄСПЛ та рекомендації Венеціанської комісії містять різні критерії та диференційований обсяг меж толерантності до антидемократичних чи позасистемних партій. Наостанок варто згадати, що керівні принципи Венеціанської комісії щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів були розроблені та затверджені у 1999 році.<sup>5</sup> З того часу практика Європейського суду з прав людини збагатилась розглядом нових справ і, відповідно, утвердженням додаткових правових стандартів.<sup>6</sup>

Враховуючи вищезазначене, це дослідження пропонує надати системний виклад правових стандартів, сформованих Європейським судом з прав людини та Венеціанською комісією, щодо заборони політичних партій. Систематизація та узагальнення практики Європейського суду з прав людини буде важливим доробком як для наукового дискурсу, так і для триваючого розгляду справ щодо заборони і припинення діяльності Комуністичної партії України, що тривають з 2014–2015 рр.

Конституційні та законодавчі аспекти заборони політичних партій в Україні

Діяльність політичних партій регулюється Конституцією України, законом «Про політичні партії в Україні», законом «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» та низкою інших законодавчих актів.<sup>7</sup> Виключні підстави заборо-

<sup>1</sup> Політичні партії «Руський блок» та «Руська єдність» були заборонені у 2014 році. Діяльність Комуністичної партії робітників і селян і Комуністичної партії України (оновленої) була припинена у 2015 році.

<sup>2</sup> Всього діяльність 26 політичних партій була припинена із процедурних підстав. З них у 17 партій було анульоване реєстраційне свідоцтво (у судовому порядку), 5 партій були саморозпущені або реорганізовані (у позасудовому порядку), дата звернення — лютий 24, 2019, <http://rgf.informjust.ua/>

<sup>3</sup> Справи № 826/4717/14 (справа про заборону політичної партії «Руський блок»), № 826/4716/14 (справа про заборону політичної партії «Руська єдність») та № 826/9751/14 (справа про заборону Комуністичної партії України).

<sup>4</sup> Справи № 826/15405/15 (справа про припинення діяльності Комуністичної партії робітників і селян), № 826/15406/15 (справа про припинення діяльності Комуністичної партії України (оновленої)) та № 826/15408/15 (Справа про при-

пинення діяльності Комуністичної партії України).

<sup>5</sup> Венеціанська комісія. Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів, ухвалені на 41 пленарній сесії (Венеція, 10–11 грудня 1999 року), у Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, за ред. Юрія Ключковського. — вид. 2-е, випр. і доповн. — Київ: Логос, 2009.

<sup>6</sup> Лише шість справ, пов'язаних із заборною політичних партій, були розглянуті Європейським судом з прав людини до 1999 року (наприклад, *United Communist Party of Turkey v. Turkey*, 1998). Всього кількість справ, пов'язаних із заборною політичних партій, які розглянув ЄСПЛ станом на 2019 рік, складає більше 20.

<sup>7</sup> Наприклад, закони України «Про Центральну виборчу комісію», «Про вибори народних депутатів України» та інші.

ни політичних партій визначаються Конституцією України, таким чином:

*Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, [1] програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, [2] зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, [3] порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, [4] підрив її безпеки, [5] незаконне захоплення державної влади, [6] пропаганду війни, [7] насильства, [8] на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, [9] посягання на права і свободи людини, [10] здоров'я населення, забороняються. [11] Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань.*<sup>8</sup>

Загалом Конституція передбачає близько одинадцяти окремих підстав для заборони політичних партій. **По-перше**, перелік цих підстав є вичерпним. **По-друге**, Конституція не висуває необхідності доведення цих злочинів у сенсі кримінального законодавства, як, наприклад, це вимагається у деяких країнах англосаксонської системи права.<sup>9</sup> **По-третє**, тлумачення протиправної діяльності партій має розглядатися, в першу чергу, саме із врахуванням конституційної практики. З іншого боку, Конституція встановлює додатково наступне:

*«Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей».*<sup>10</sup>

Цим положенням передбачається, що діяльність партій (як і інших об'єднань), може бути обмежена у випадках, встановлених законом в інтересах, наприклад, національної безпеки. У цьому контексті необхідно зауважити, що текст української Конституції не містить інших критеріїв, аніж

критерій законності обмежень. Варто згадати, що текст Конституції Української РСР<sup>11</sup> стосовно обмежень свободи об'єднань був викладений таким чином:

*«Здійснення цього права [право на свободу об'єднань] не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і є необхідними для інтересів державної чи суспільної безпеки, громадського порядку або захисту прав та свобод громадян».*<sup>12</sup>

Тож попередня редакція Конституції, що діяла до 1996 року, включала додатковий критерій — необхідності встановлення обмежень. Однак у чинній редакції Конституції цей критерій вже відсутній. Основним профільним законодавчим актом, що врегульовує більшість аспектів діяльності політичних партій та, зокрема, порядок їх заборони, є закон «Про політичні партії в Україні»,<sup>13</sup> ухвалений у 2001 році. Цей закон передбачає, що діяльність партії припиняється у наступних випадках: (1) саморозпуск (ліквідація) і реорганізація партії;<sup>14</sup> (2) анулювання свідцтва партії;<sup>15</sup> (3) заборона політичної партії.<sup>16</sup> Підстави для заборони визначені статтею 5 цього закону; положення статті 5 майже повністю відтворюють підстави для заборони, визначені конституційними приписами. Єдиною додатковою підставою для заборони, яка не передбачена Конституцією, є відповідальність партії за «пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символики».<sup>17</sup>

## ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ЗАБОРОНИ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Україна є стороною як Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод («Конвенція» — надалі), яка була ратифікована у 1997 році,<sup>18</sup> так і інших основних міжнародних договорів з прав людини. Закон України «Про виконання

<sup>8</sup> Стаття 37 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.  
<sup>9</sup> Angela K. Bourne. *Democratic Dilemmas Why Democracies Ban Political Parties*. — New York: *Routledge*, 2018. — P. 114-138.

<sup>10</sup> Стаття 36 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

<sup>11</sup> Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР від 24.10.1990 № 404-XII.

<sup>12</sup> Стаття 49 Конституція (Основний Закон) України від 20.04.1978 № 888-IX.

<sup>13</sup> Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III.

<sup>14</sup> Стаття 23 закону України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III.

<sup>15</sup> Стаття 24 закону України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III.

<sup>16</sup> Стаття 21 закону України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III.

<sup>17</sup> Стаття 5 закону України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III.

<sup>18</sup> Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого прото-

рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачає, зокрема, таке: «Суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права».<sup>19</sup> Варто згадати, що для України діють норми «м'якого права», які кодифіковані у рекомендаціях і керівних принципах Венеціанської комісії<sup>20</sup> та ОБСЄ або у резолюціях Ради Європи.<sup>21</sup> Саме положення Конвенції та практика Європейського суду з прав людини закладають стандарти щодо свободи об'єднань і вимагають дотримання критеріїв під час процесу заборони політичних партій. Упродовж своєї історії Європейський суд з прав людини (включаючи Європейську комісію з прав людини) розглянув понад двадцять справ,<sup>22</sup> що стосувалися примусового розпуску політичних партій у державах-учасницях Конвенції.

### **Класифікація справ, які розглядалися ЄСПЛ, щодо заборони політичних партій.**

Практику Європейського суду з прав людини з розгляду справ про заборону політичних партій можна класифікувати за чотирма категоріями: по-перше, справи, які стосувалися заборони політичних партій, що просували ідеї відділення чи надання широкої автономії для певних національних меншин (наприклад, *United Communist Party of Turkey v. Turkey*, 1998); по-друге, справи, що стосувалися заборони партій, діяльність яких базувалась на релігійному фундаменталізмі (наприклад, *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, 2003); по-третє, справи, які стосувалися заборони політичних партій, що використовували насильство або були афілійовані з терористичними організаціями (наприклад, *Herri Batasuna v. Spain*, 2009);<sup>23</sup> по-четверте, справи, які стосувалися забо-

рони політичних партій, діяльність та цілі яких просували тоталітарну ідеологію (наприклад, *KPD v. Germany*, 1957). До окремої категорії належить низка справ, що перебували на розгляді ЄСПЛ, пов'язаних із забороною чи припиненням діяльності політичних партій із процедурних підстав (наприклад, *Republican Party of Russia v. Russia*, 2011).

У період між 2014–2019 роками в Україні було заборонено дві партії, які просували тоталітарну ідеологію або використовували комуністичні символи: Комуністичну партію робітників і селян, Комуністичну партію України (оновлену). Також дві партії було заборонено у зв'язку із захистом національних інтересів та протидією російській агресії: «Руський блок» та «Руську єдність».

Справа про заборону Комуністичної партії України у зв'язку з її антиконституційною діяльністю, спрямованою на піддрив конституційного ладу, розглядається з липня 2014 року.<sup>24</sup> У лютому 2015 року ця справа була передана від Окружного адміністративного суду міста Києва до Київського окружного адміністративного суду (Окружний адміністративний суд Київської області).<sup>25</sup> Починаючи з березня 2015 року, Київський окружний адміністративний суд провів близько десяти засідань, проте так і не перейшов до слухання справи по суті.<sup>26</sup>

Справа про припинення діяльності КПУ у зв'язку з невідповідністю статуту та символики партії вимогам ЗУ «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символики» була відкрита ще у липні 2015 року.<sup>27</sup> У грудні 2015 року Окружний адміністративний суд міста Києва вирішив припинити

колу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997 № 475/97-ВР.

<sup>19</sup> Стаття 17 закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 № 3477-IV.

<sup>20</sup> Венеціанська комісія. Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів, ухвалені на 41 пленарній сесії (Венеція, 10–11 грудня 1999 року).

<sup>21</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1308, Restrictions on political parties in the Council of Europe member states (Nov. 18, 2002).

<sup>22</sup> *Communist Party of Germany v. Germany* (1957); *United Communist Party of Turkey v. Turkey* (1998); *Socialist Party v. Turkey* (1998); *Freedom and Democracy Party (OZDEP) v. Turkey* (1999); *Dicle for the Democratic Party (DEP) of Turkey v. Turkey* (2002); *Yazar et al v. Turkey* (2002); *Socialist Party of Turkey (STP) and Others v. Turkey* (2003); *Refah Partisi v. Turkey (Welfare Party)* (2003); *Presidential Party of Mordovia v. Russia* (2004); *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania* (2005);

*Democracy and Change Party v. Turkey* (2005); *United Macedonian Org. Ilinden-PIRIN v. Bulgaria* (2005); *Emek Partisi v. Turkey* (2005); *Linkov v. the Czech Republic* (2006); *Demokratik Kitle Partisi and Elci v. Turkey* (2007); *Herri Batasuna v. Spain* (2009); *HADEP and Demir v. Turkey* (2010); *Republican Party of Russia v. Russia* (2011) та інші.

<sup>23</sup> Olgun Akbulut, "Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties," *Fordham International Law Journal* 34, no. 1 (2010): 48.

<sup>24</sup> «Адміністративний позов про заборону діяльності Комуністичної партії України», Українська Правда Історична Правда, дата звернення Лютий 21, 2019, <http://www.istpravda.com.ua/articles/2014/07/9/143697/>

<sup>25</sup> Ухвала КОАС у справі № 826/9751/14 (17 березня 2015), <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43118791>

<sup>26</sup> Відповідь на запит про надання публічної інформації від Міністерства юстиції України № 7500/Б-1761/9.1.2 від 27.02.2018.

<sup>27</sup> Ухвала ОАСМК у справі № 826/15408/15 (31 липня 2015),



діяльність КПУ,<sup>28</sup> проте це рішення досі не набуло законної сили. Апеляція вирішила призупинити розгляд справи до вирішення питання конституційності ЗУ «Про засудження комуністичного...» Конституційним Судом України, провадження за яким було відкрито у травні 2017 р.<sup>29</sup>

Як бачимо, на розгляді в Європейському суді з прав людини не було справ, пов'язаних із заборону партій, діяльність яких була афілійована з іноземними агентами і спрямована на підрив конституційного ладу та порушення територіального суверенітету держави.

### **Юрисдикція судів щодо розгляду справ, пов'язаних із заборону політичних партій.**

Венеціанська комісія підкреслила, що однією із загальних рис європейської конституційної спадщини є те, що питання заборони політичних партій є виключно прерогативою судової влади.<sup>30</sup> Загалом, питання заборони політичних партій належить до повноважень органів конституційної юстиції (наприклад, в Німеччині)<sup>31</sup> — перша модель, або до відома судів загальної юрисдикції (наприклад, в Україні) — друга модель. Третя модель передбачає, що конституційні суди розглядають справи про заборону політичних партій в якості апеляційної інстанції (напр., в Іспанії).

В Україні питання юрисдикції стосовно справ про заборону політичних партій мало декілька етапів: (1) у період з 1992 по 1996 роки справи щодо заборони політичних партій мали вирішуватися Конституційним Судом України;<sup>32</sup> (2) з 1996 року (з ухваленням нової редакції Конституції) до 2005 року (до ухвалення Кодексу адміністративного судочинства) справи, пов'язані із заборону політичних партій, вирішувалися Верховним Судом України;<sup>33</sup> (3) з 2005 року і до сьогодні розгляд справ про заборону або припинення діяльності політичних партій належить виключно до підсудності окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.<sup>34</sup>

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47843180>

<sup>28</sup> Постанова ОАСМК у справі № 826/15408/15 (16 грудня 2015), <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54392066>

<sup>29</sup> Ухвала КААС у справі № 826/15408/15 (20 вересня 2017), <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69097682>

<sup>30</sup> Венеціанська комісія. Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів, ухвалені на 41 пленарній сесії (Венеція, 10–11 грудня 1999 року).

<sup>31</sup> Akbulut. "Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties," p. 63.

<sup>32</sup> Стаття 14 закону України «Про Конституційний Суд України»

### **Межі розсуду держави щодо обмеження статті 11 ЄКПЛ.**

Європейський суд з прав людини шляхом тлумачення статті 11 Конвенції у справах про заборону політичних партій сформував власний суттєвий доробок, який визначає межі толерантності до позасистемних та антидемократичних політичних партій. **По-перше**, в одній із перших справ, предметом якої був розпуск політичної партії, Європейський суд з прав людини визначив межі розсуду держави у зв'язку з обмеженням свободи об'єднань.

*«Визначаючи, чи була необхідність у розумінні статті 11 п. 2, держави-члени мають лише обмежену межу розсуду в оцінці існування такої необхідності, водночас передбачається контроль зі сторони європейських органів, який охоплює як саме законодавство, так і рішення щодо його застосування, враховуючи навіть ті, які були винесені незалежними судами».*<sup>35</sup>

Цікавим аспектом є те, що у справах про заборону політичних партій «Руський блок» та «Руська єдність» суди навіть контекстуально не звертались до статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Так само суди залишили поза увагою практику Європейського суду у пізніших рішеннях про припинення діяльності Комуністичної партії робітників і селян та Комуністичної партії України (оновленої).

### **Трискладовий тест ЄСПЛ.**

**По-друге**, Європейський суд з прав людини застосовує трискладовий тест, щоб визначити, чи втручання (1) було передбачене законом; (2) переслідувало законну мету (інакше кажучи, встановлено для захисту правомірного інтересу); і (3) було необхідним у демократичному суспільстві.<sup>36</sup> Тільки в одній справі, де розглядалося питання заборони політичної партії, Європейський суд з прав людини встановив порушення критерію законності.<sup>37</sup> В усіх інших випадках головним предметом розгляду було визначення

від 03.06.1992 № 2400-XII.

<sup>33</sup> Стаття 32 закону України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 № 2460-XII.

<sup>34</sup> Стаття 27 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV.

<sup>35</sup> United Communist Party of Turkey v. Turkey, App. 19392/92, Європейський суд з прав людини (30 січня 1998), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58128>

<sup>36</sup> Yazar et al v. Turkey, Apps. 22723/93, 22724/93, 22725/93, Європейський суд з прав людини (9 липня 2002), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60416>

того, чи було втручання в свободу об'єднань необхідним у демократичному суспільстві; визначення цього останнього компонента включає в себе оцінку пропорційності та нагальну суспільну потребу такого втручання.<sup>38</sup> Водночас Європейський суд з прав людини визначив умови, дотримання яких (згідно з Конвенцією) надає захист політичним партіям:

*«...захист [політичним партіям] надається їм за дотримання двох умов: 1) засоби, що використовуються партіями з метою зміни законодавства чи конституційного ладу, є законними і демократичними з усіх точок зору і 2) пропонувані зміни мають узгоджуватися із фундаментальними демократичними принципами. Таким чином, політичні партії, лідери яких закликають до застосування насильства чи вимагають змін, котрі насправді не сумісні з однією чи декількома засадами демократії або мають на меті знищити демократію чи обмежити права інших, не можуть посилатися на ст. 11 Конвенції як засіб захисту права на свободу об'єднання».*<sup>39</sup>

Європейський суд з прав людини, таким чином, сформував дві вимоги до діяльності та цілей політичних партій: **по-перше**, діяльність та цілі політичних партій мають відповідати фундаментальним принципам демократії; **по-друге**, політичні партії не мають застосовувати насильство для досягнення власних цілей. Варто зауважити, що у ранній практиці Європейська комісія з прав людини посилалась також на застереження про заборону зловживання правами.<sup>40</sup>

*«...положення Конвенції [стаття 17 ЄКПЛ] змодельоване задля дотримання зазначених прав, щоб захистити вільне функціонування демократичних інститутів... Необхідно запобігти експлуатації тоталітарними течіями принципів, закладених цією Конвенцією, у власних інтересах; тобто, не допустити застосування прав на свободу в інтересах придушення прав людини... Подібним мотивом керувались німецькі законодавці під час розробки статті 21 Основного закону...»*<sup>41</sup>

Наступним важливим елементом в оцінці ЄСПЛ є визначення того, коли втручання у свободу об'єднань буде правомірним. Щоб надати відповідь на це питання, ЄСПЛ застосовує власний тест «очевидної і неминучої загрози». Відповідно до практики ЄСПЛ держави-учасниці Конвенції несуть позитивне зобов'язання захищати права та гарантії, передбачені Конвенцією.<sup>42</sup> З метою виконання цього зобов'язання визнається право держав-учасниць Конвенції на превентивне втручання у разі, коли діяльність чи цілі партії підривають фундаментальні демократичні принципи.<sup>43</sup>

Натомість Венеціанська комісія визначила вужчі підстави, за яких втручання у свободу об'єднання вважається виправданим. На думку Венеціанської комісії, тільки загроза застосування сили або застосування сили є єдиною підставою для розпуску політичних партій. Одна лише презумпція того, що партія просуває цілі чи здійснює діяльність, яка (які) не відповідає (не відповідають) фундаментальним демократичним принципам, не є достатньою підставою для розпуску цієї партії.<sup>44</sup>

Українські суди під час розгляду справ не застосовували трискладовий тест. Окремі складові трискладового тесту розглядалися, як правило, відокремлено та фрагментарно. Наприклад, у справі про припинення діяльності ОАСМК, визнаючи законну мету втручання, констатує наступне:

*«З метою недопущення повторення злочинів комуністичного і націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, будь-якої дискримінації за національною, соціальною, класовою, етнічною, расовою або іншими ознаками у майбутньому, відновлення історичної та соціальної справедливості, усунення загрози незалежності, суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці України Верховна Рада прийняла Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», яким засуджує комуні-*

<sup>37</sup> У справі *Republican Party of Russia v. Russia*, 2011.

<sup>38</sup> *Partidul Comunistilor (Nepeseristi) and Ungureanu v. Romania*, App. 46626/99, Європейський суд з прав людини (3 лютого 2005), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-125698>

<sup>39</sup> *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, Apps. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, Європейський суд з прав людини (13 лютого 2003), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936>

<sup>40</sup> *KPD v. Germany*, App. № 250/57, Європейська комісія з прав

людини (20 липня 1957).

<sup>41</sup> *KPD v. Germany*, App. № 250/57, Європейська комісія з прав людини (20 липня 1957).

<sup>42</sup> Akbulut. "Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties," p. 63.

<sup>43</sup> *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*.

<sup>44</sup> Venice Commission. "Opinion on the Constitutional and Legal Provisions Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey" (13 March 2009), p. 20.

стичний та націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими в Україні, визначає правові основи заборони пропаганди їх символіки та встановлює порядок ліквідації символів комуністичного тоталітарного режиму».<sup>45</sup>

Мотивувальна частина вищезазначеного рішення присвячена здебільшого доведенню законності і визначенню юрисдикції Міністерства юстиції України. Водночас суд повністю ігнорує питання необхідності втручання у демократичному суспільстві — один із обов'язкових критеріїв, який визначає ЄСПЛ, застосовуючи трискладовий тест. Правомірність такого втручання в свободу об'єднань шляхом припинення діяльності партії у цій справі видається надзвичайно контроверсійною.

### **Концепція войовничої демократії у справах ЄСПЛ, пов'язаних із заборонаю політичних партій.**

Як було зазначено вище, однією із правомірних підстав для заборони політичної партії, на думку ЄСПЛ, є те, що остання здійснює діяльність або просуває цілі, несумісні з фундаментальними демократичними принципами (наприклад, див. справу *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, 2003). Таким чином, концепція войовничої демократії або демократії, що здатна сама себе захистити,<sup>46</sup> укорінилась у практиці ЄСПЛ. Головний постулат концепції войовничої демократії полягає в тому, що демократія толерантна до усіх політичних ідей, окрім однієї — коли демократія має бути скасована.<sup>47</sup> Одним із підтверджень імплементації концепції у практику ЄСПЛ є міркування Суду у відомій справі *Зданок проти Латвії*:

«...для того, щоб забезпечити стабільність і ефективність демократичного ладу, держава мо-

<sup>45</sup> Постанова ОАСМК у справі № 826/15405/15 (30 вересня 2015), <http://reyestr.court.gov.ua/Review/51867521#>

<sup>46</sup> Вперше поняття «войовничої демократії» було розроблено німецьким вченим Карлом Лоевентейном у знаковій праці «Войовнича демократія і фундаментальні права, I-II», опублікованій у 1937 році. Європейський суд з прав людини використовує у своїй практиці поняття «демократія, що здатна сама себе захистити», яке за змістовним наповненням є тотожним поняттю «войовнича демократія».

<sup>47</sup> Paul Cliteur and Bastiaan Rijpkema. "The Foundations of Militant Democracy," in *The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror*, eds. A. Ellian and G. Molier (Dordrecht: *Republic of Letters Publishing*, 2012), p. 256.

<sup>48</sup> *Zdanoka v. Latvia*, App. 58278/00, Європейський суд з прав людини (16 березня 2006), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72794>

же вживати конкретні заходи для його захисту... Європейський суд визнав правомірність думки «демократії, яка здатна сама себе захистити» [у справі *Vogt v. Germany (1995)*]... Європейський суд також заявив, що плюралізм і демократія ґрунтуються на компромісі, що вимагає деяких поступок з боку громадян, які мають у деяких випадках сприймати обмеження деяких наявних у них свобод для того, щоб забезпечити більшу стабільність країни в цілому... Завдання в цьому випадку полягає в тому, щоб існувала точна рівновага між вимогами захисту демократичного суспільства з одного боку і вимогами охорони особистих прав з іншого...».<sup>48</sup>

З огляду на це концепція войовничої демократії у справах Європейського суду з прав людини, пов'язаних із заборонаю політичних партій, імпліцитно розглядається як нормативне і теоретичне пояснення правомірності заборони політичних партій, діяльність та цілі яких несумісні з фундаментальними демократичними принципами.

Українська конституційна практика продемонструвала інший підхід до вирішення справ, пов'язаних із заборонаю політичних партій, проігнорувавши як практику Європейського суду з прав людини, так і концепцію войовничої демократії як таку. У справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України від 2001 року<sup>49</sup> Конституційний Суд України визнав заборону Компартії України Президією Верховної Ради України неконституційною. Водночас Конституційний Суд України надав хибне нормативне пояснення свого рішення, не використав практику Європейського суду з прав людини і фактично проігнорував дослідження обставин та передумов тієї заборони.<sup>50</sup>

Подальша практика ОАСМК (та інших апеляційних і касаційних адміністративних судів) у справах, пов'язаних із заборонаю і припиненням діяльності політичних партій, також проілю-

<sup>49</sup> Рішення у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року), Конституційний Суд України (2001), № 1-2/2001, дата звернення — лютий 3, 2019, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-01>. Надалі це рішення цитується як: «Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2001 від 27.12.2001».

<sup>50</sup> Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2001 від 27.12.2001.

струвала відсутність розуміння концепції войовничої демократії і подальше її ігнорування.

### Сукупна оцінка ЄСПЛ

ЄСПЛ під час розгляду справ щодо заборони політичних партій також здійснює сукупну оцінку, яка полягає у визначенні того, чи була об'єктивна соціальна потреба захисту демократичного суспільства та чи було втручання у свободу об'єднань пропорційним. Наприклад, сукупна оцінка у справі *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* зводилась до такого:

«(1) чи існували достатні докази ризику для демократії, чи свідчили ці докази про невідворотність [велику ймовірність] такої загрози; (2) чи належні виступи та дії членів керівників і членів партії до партії в цілому; (3) чи такі виступи та дії від імені партії формують цілісну картину розбудови політики (моделі суспільства), несумісної з концепцією демократичного суспільства».<sup>51</sup>

ЄСПЛ неодноразово підкреслював, що заборона політичних партій є найрадикальнішим заходом з-поміж інших,<sup>52</sup> і не може вважатися правомірною, наприклад, коли підставою заборони виступають виключно формальні або процедурні підстави.<sup>53</sup> Цим міркуванням повністю відповідає позиція Венеціанської комісії, яка зазначає:

«Заборона чи розпуск політичної партії у демократичному суспільстві є винятковим заходом. Якщо належні державні органи приймають рішення звернутися до суду з позовом щодо заборони політичної партії, вони повинні мати достатні докази існування реальної загрози конституційному ладу чи основним правам і свободам громадян».<sup>54</sup>

Останнім компонентом сукупної оцінки, яку Європейський суд з прав людини здійснював у справі *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, було визначення того, чи належать виступи та дії членів керівників і членів партії до діяльності та цілей партії в цілому.

«...статут та програма політичної партії не можуть розглядатися як єдині критерії [докази]

для визначення її цілей та намірів. Політичний досвід у країнах-членах Ради Європи демонструє, що в минулому політичні партії, які мали несумісні цілі з фундаментальними принципами демократії, не пропагували такі цілі в офіційних публікаціях до отримання влади».<sup>55</sup>

Цю позицію підтримує Венеціанська комісія: «Жодна політична партія не повинна нести відповідальність за поведінку її членів. Будь-який обмежувальний захід, вжитий щодо політичної партії на підставі поведінки її членів, повинен бути підтверджений доказами, що відповідна особа діяла за підтримки цієї партії або що така поведінка була наслідком партійної програми чи політичних цілей. Якщо такий взаємозв'язок відсутній або не може бути встановлений, уся відповідальність повинна покладатися цілком лише на членів партії».<sup>56</sup>

В українській судовій практиці у справах, пов'язаних із заборонаю чи припиненням діяльності політичних партій, сукупна оцінка не здійснювалася як така. У жодній із справ, пов'язаних із заборонаю чи припиненням діяльності політичних партій, ОАСМК не досліджував питання того, чи відповідає втручання об'єктивній соціальній потребі та чи є воно пропорційним. Єдиним компонентом, якому надано правове обґрунтування, було встановлення факту, чи відповідальна партія за дії свого керівника (наприклад, як у справі про заборону політичної партії «Руський блок»). У справі ОАСМК констатував таке:

«В ході даних зібрань ОСОБА\_6 [керівник партії «Руський блок»] було оголошено заклик до формувань загонів самооборони та вчинення певних дій, повідомлено про запис осіб, що бажають стати учасниками загонів за адресою Велика Морська, 16, та заклики до повалення влади («...выгнать это правительство...»). При цьому ця адреса є адресою партії, згідно з інформацією, зазначеною на сайті ІНФОРМАЦІЯ\_2. Згідно з загальнодоступною інформацією, власником даного сайту визначено особу як ОСОБА\_6, адресою —

<sup>51</sup> *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, Apps. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, Європейський суд з прав людини (13 лютого 2003), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936>

<sup>52</sup> *Yazar et al v. Turkey*, Apps. 22723/93, 22724/93, 22725/93, Європейський суд з прав людини (9 липня 2002), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60416>

<sup>53</sup> *Republican Party of Russia v. Russia*, App. 12976/07, Європейський суд з прав людини (15 вересня 2011), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104495>

<sup>54</sup> Венеціанська комісія. Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів, ухвалені на 41 пленарній сесії (Венеція, 10-11 грудня 1999 року), р. 295.

<sup>55</sup> *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*.

<sup>56</sup> Венеціанська комісія. Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів, ухвалені на 41 пленарній сесії (Венеція, 10-11 грудня 1999 року), р. 295.

<sup>57</sup> Постанова ОАСМК у справі про заборону політичної партії «Руський блок» № 826/4717/14 (13 травня 2014) [з редакційними виправленнями автора], <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38722605>



*АДРЕСА\_1. Представниками відповідача не спростовувалася обставина належності сайту ІНФОРМАЦІЯ\_2 голові партії. Отже, особою, яка є головою партії, з ідентифікацією особи саме як голови партії, оголошено заклики до вчинення певних дій. Для цих дій було оголошено про застосування приміщення, про використання якого партією також повідомлено. Таким чином, головою партії поширена інформація про наслідки дії створених заголів, зокрема, про обмеження доступу на територію певної місцевості... При цьому головою партії у наданих поясненнях не спростовано належності йому вищезазначеного сайту ІНФОРМАЦІЯ\_2 та не повідомлено про висловлення на цьому сайті позицій, які не збігаються з позицією партії. Сам сайт, згідно з розміщеною на ньому інформацією, зазначено в якості офіційного сайту партії, також не містить подібних застережень. [На думку ОАСМК] голова партії має право робити заяви від імені всієї партії. Суд погоджується з позицією відповідача про те, що позиція голови партії може не збігатися з позицією самої партії, зокрема більшості її членів чи керівних органів — з'їзду, політвиконкому, політради. Проте відповідачем — політичною партією не було надано будь яких доказів відокремлення позиції партії від позиції голови партії, натомість голова партії у вищезазначених випадках представлявся саме головою партії. Таким чином, вищезазначені заяви судом ідентифікуються як заяви, зроблені від імені партії, оскільки протилежного не зазначено та не доведено».<sup>57</sup>*

Дослідження діяльності партії у контексті розгляду діяльності та виступів членів/керівників партії обмежилось виключно аналізом закликів та промов голови партії «Руський блок». Суд не надав жодної оцінки діяльності партії в цілому, діяльності її осередків та членів. Аналогічно була вирішена справа, пов'язана із заборонаю партії «Руська єдність».<sup>58</sup>

## ВИСНОВКИ

Українська правова система (включаючи суди та правоохоронні органи) під час вирішення справ, пов'язаних із заборонаю чи припиненням діяльності політичних партій, фактично проігнорувала значний доробок, сформований Європей-

ський судом з прав людини. Відповідно, це негативно вплинуло на рівень правової аргументації та правомірності міркувань суду. До того ж, наслідком таких рішень може стати перегляд їх Європейським судом з прав людини.

Заборона комуністичної пропаганди та заборона комуністичних політичних партій (або партій, що використовують комуністичну символіку) потребує комплексного переосмислення. Законність поточних і попередніх декомунізаційних зусиль залежить від висновку Конституційного Суду України про конституційність закону № 317-VIII.<sup>59</sup> У цій справі Конституційному Суду доведеться або звернутись до концепції войовничої демократії, щоб підтвердити конституційність декомунізаційного законодавства, або формально відтворити своє рішення у справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України від 2001 року. У разі останнього Конституційний Суд знову і, напевно, остаточно скасує можливість проведення декомунізаційної політики як такої.

Застосування практики ЄСПЛ як джерела права в Україні стосовно справ, які стосуються гарантування свободи об'єднань, залишається на неналежному рівні. Здебільшого у міркуваннях судів домінує правовий формалізм, а діяльність правоохоронних органів чи органів юстиції виглядає непослідовною та ставить, зокрема, під загрозу надання комплексної правової оцінки діяльності партій російського спрямування та їх ролі в анексії АРК Крим. Виникає досить дихотомічна ситуація. З одного боку, є неспростовні факти, що керівники заборонених політичних партій співпрацювали з Російською Федерацією. Дозволити цим партіям продовжувати своє правове існування було б загрозою для української державності. З іншого боку, немає місця для дебатів щодо необхідності дотримання Україною своїх міжнародних зобов'язань та конституційних стандартів.

Вирішення деяких із окреслених у роботі проблем є можливим шляхом внесення змін до законодавства. Інші труднощі потребують більш ретельного вивчення та змін у державній політиці. Наприклад, українська правова система має застосовувати практику ЄСПЛ по суті, а не формально цитуючи приписи Венеціанської комісії.

<sup>58</sup> Постанова ОАСМК у справі № 826/4716/14 (30 квітня 2014), <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38550801>

<sup>59</sup> Повний текст конституційного подання за посиланням, дата звернення — лютий 21, 2019, [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3\\_1919.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_1919.pdf)

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейський суд з прав людини, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, App. 46626/99 (3 лютого 2005).
2. Європейський суд з прав людини, *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, Apps. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98 (13 лютого 2003).
3. Європейський суд з прав людини, *Republican Party of Russia v. Russia*, App. 12976/07 (15 вересня 2011).
4. Європейський суд з прав людини, *United Communist Party of Turkey v. Turkey*, App. 19392/92 (30 січня 1998).
5. Європейський суд з прав людини, *Yazar et al v. Turkey*, Apps. 22723/93, 22724/93, 22725/93 (9 липня 2002).
6. Європейський суд з прав людини, *Ždanoka v. Latvia*, App. 58278/00 (16 березня 2006).
7. Ключковський Юрій. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи / Юрій Ключковський. — вид. 2-е, випр. і доповн. — Київ: Логос, 2009.
8. Akbulut, Olgun. "Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties". *Fordham International Law Journal* 34, no. 1 (2010): 46–88.
9. Bourne, Angela K. *Democratic Dilemmas Why Democracies Ban Political Parties*. New York: Routledge, 2018.
10. Cliteur, Paul and Bastiaan Rijpkema. "The Foundations of Militant Democracy". in *The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror*, edited by Afshin Ellian and Gelijn Molier, 227–272. Dordrecht: *Republic of Letters Publishing*, 2012.
11. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1308, Restrictions on political parties in the Council of Europe member states (Nov. 18, 2002).
12. Venice Commission, "Opinion on the Constitutional and Legal Provisions Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey" (13 March 2009).

## REFERENCES

1. Ievropeyskyi sud z prav liudyny, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, App. 46626/99 (3 liutoho 2005).
2. Ievropeyskyi sud z prav liudyny, *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, Apps. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98 (13 liutoho 2003).
3. Ievropeyskyi sud z prav liudyny, *Republican Party of Russia v. Russia*, App. 12976/07 (15 veresnia 2011).
4. Ievropeyskyi sud z prav liudyny, *United Communist Party of Turkey v. Turkey*, App. 19392/92 (30 sichnia 1998).
5. Ievropeyskyi sud z prav liudyny, *Yazar et al v. Turkey*, Apps. 22723/93, 22724/93, 22725/93 (9 lypnia 2002).
6. Ievropeyskyi sud z prav liudyny, *Ždanoka v. Latvia*, App. 58278/00 (16 bereznia 2006).
7. Kliuchkovskiyi Yurii. *Ievropeyskyi demokratychniy dorobok u haluzi vyborchoho prava: Materialy Venetsianskoi Komisii, Parlamentskoi Asamblei, Komitetu Ministriv, Konhresu mistsevykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy / Yurii Kliuchkovskiyi*. — vyd. 2-e, vypr. i dopovn. — Kyiv: Lohos, 2009.
8. Akbulut, Olgun. "Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties." *Fordham International Law Journal* 34, no. 1 (2010): 46–88.
9. Bourne, Angela K. *Democratic Dilemmas Why Democracies Ban Political Parties*. New York: Routledge, 2018.
10. Cliteur, Paul and Bastiaan Rijpkema. "The Foundations of Militant Democracy" in *The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror*, edited by Afshin Ellian and Gelijn Molier, 227–272. Dordrecht: *Republic of Letters Publishing*, 2012.
11. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1308, Restrictions on political parties in the Council of Europe member states (Nov. 18, 2002).
12. Venice Commission, "Opinion on the Constitutional and Legal Provisions Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey" (13 March 2009).