



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 4 ноября 2004 года

CDL-INF(2000)001
Англ. ор.

Европейская комиссия за демократию через право
(Венецианская комиссия)

**Положение о запрещении и роспуске политических партий и
аналогичных мерах**

**Принято Венецианской комиссией на 41-ом Пленарном заседании
(Венеция, 10-11 декабря 1999 года)**

I. Введение¹

По предложению Генерального секретаря Совета Европы, Европейская комиссия за демократию через право провела исследование, касающееся запрещения политических партий и аналогичных мер.

Странам, участвующим в работе Венецианской комиссии, было предложено ответить на ряд вопросов, касающихся законодательства и практики его применения в области политических партий. Особое внимание было уделено проблеме существования нормативных актов, предусматривающих запрещение политических партий или других подобных мер. Целью исследования был сравнительный анализ ситуации в различных странах. В документе был изучен опыт сорока государств.

По итогам исследования были сделаны следующие выводы:

а. деятельность политических партий повсюду гарантируется на основе принципа свободы ассоциации;

б. в ряде стран существует возможность санкций против политических партий, которые не соблюдают определенный перечень правил, вплоть до их запрещения и роспуска;

в. существующий порядок ограничения деятельности политических партий свидетельствует о стремлении властей придерживаться принципа свободы ассоциации.

Комиссия утвердила доклад о запрещении политических партий и аналогичных мерах (CDL-INF (98) 14) на своем 35-ом пленарном заседании в Венеции 12 и 13-го июня 1998 года². Этот доклад положил начало для дальнейшего изучения данной проблематики. Учитывая её важность, Комиссия решила продолжить разработку основных принципов в этой области.

Подкомиссия по демократическим институтам на своем 6-ом заседании (Венеция, 10 декабря 1998 года) назначила докладчиков и поручила им подготовить ряд предложений по проекту Положения о запрещении политических партий и аналогичных мерах и обсудить их на первом заседании подкомиссии в 1999 году.

Проект Положения о запрещении политических партий обсуждался Подкомиссией по демократическим институтам на заседании, которое состоялось 17 июня 1999 года. Члены подкомиссии предложили ряд поправок к тексту, который был подготовлен г-ном Александру Фаркасом и доработан Секретариатом на основе комментариев, сделанных г-ми Каарло Туори и Жозефом Саид Пуличино. Кроме того, Комиссия поручила Секретариату подготовить Комментарий (меморандум) к проекту Положения.

Подкомиссия по демократическим институтам в последующем обсудила проект Положения по запрещению политических партий и аналогичных мерах, а также

¹ Данный документ подготовлен на базе неофициального перевода, подготовленного Представительством ОБСЕ в Минске 27 сентября 2004 г.

² См. Приложение 1.

Комментарий, в ходе очередной встречи в Венеции 9 декабря 1999 года, после чего приняла решение представить эти документы для рассмотрения на пленарном заседании. Венецианская комиссия утвердила оба документа и приняла решение направить их в Парламентскую ассамблею и Генеральному секретарю Совета Европы (41-ое Пленарное заседание, Венеция, 10-11 декабря 1999 года).

II. Положение о запрещении политических партий и аналогичных мерах

Венецианская комиссия:

Исходя из своей приверженности распространению на территории всех государств-членов Совета Европы фундаментальных принципов демократии, верховенства закона и защиты прав человека в контексте укрепления демократических гарантий для каждого,

Учитывая исключительно важную роль, которую играют политические партии в любой демократической стране и тот факт, что свобода выражения политических взглядов и свобода создания ассоциаций, в том числе политических, представляет собой права человека, гарантируемые Европейской конвенцией о защите прав человека, и являются базовыми элементами любой истинной демократии, как это предусмотрено Уставом Совета Европы,

Уделяя особое внимание опыту стран-участников в области защиты и обеспечения возможности осуществления прав на свободу ассоциации и свободу слова,

Будучи приверженной принципу, что эти права не могут быть ограничены ничем иным, кроме как решением компетентного судебного органа при полном соблюдении верховенства закона и права на справедливое судебное разбирательство,

Признавая необходимость дальнейшего развития норм в этой области на основе положений Европейской конвенции о защите прав человека и ценностей европейского правового наследия,

Приняла следующее Положение:

- 1) Государства должны признавать право каждого человека на объединение в политические партии. Это право предусматривает свободу иметь политические взгляды, получать и распространять информацию без препятствий со стороны государственной власти и независимо от границ. Требование регистрации политических партий само по себе не рассматривается как нарушение данного права.
- 2) Любое ограничение осуществления вышеуказанных основополагающих прав человека через деятельность политических партий должно соответствовать положениям Европейской конвенции о защите прав человека и другим международным соглашениям, как в обычной ситуации, так и в условиях чрезвычайного положения.
- 3) Запрет или насильственный роспуск политических партий может быть оправдан только в том случае, если партии проповедуют насилие или использование насилия в качестве политического средства для изменения демократического конституционного строя, тем самым, подрывая права и свободы, гарантируемые Конституцией. Тот

факт, что партия призывает к мирному изменению Конституции, не является достаточным для ее запрещения или роспуска.

- 4) Политическая партия в целом не может нести ответственность за поведение отдельных ее членов, не санкционированное партией в рамках ее политической/общественной и партийной деятельности.
- 5) Запрещение или роспуск политических партий, как чрезвычайные меры, должны быть использованы в исключительных случаях. Прежде чем обратиться к компетентному судебному органу с предложением запретить или распустить партию, правительство или другие государственные органы должны определить, исходя из ситуации в стране, действительно ли партия представляет опасность для свободного и демократического политического строя или для прав граждан, а также можно ли ограничиться другими, менее радикальными мерами для предотвращения данной опасности.
- 6) Правовые меры, направленные на запрещение или же предусмотренный законом насильственный роспуск политических партий, должны быть результатом судебного заключения о неконституционности этих партий, быть мерой исключительного характера и соответствовать принципу соразмерности. Любые такие меры должны основываться на достаточных доказательствах того, что партия в целом, а не только ее отдельные члены, преследует политические цели, используя, или готовясь использовать, средства, противоречащие конституции.
- 7) Решение о запрещении или роспуске политической партии должно приниматься конституционным судом или другим компетентным судебным органом с соблюдением всех процессуальных гарантий открытого и беспристрастного судебного разбирательства.

III. Комментарий к Положению о запрещении политических партий и аналогичных мерах

Доклад Венецианской комиссии о запрещении политических партий и аналогичных мерах (CDL-INF (98) 14) свидетельствует о том, что существует широкое разнообразие подходов к этому вопросу в разных странах. Цель Положения о запрещении политических партий и аналогичных мерах – установить ряд общих принципов для всех стран-членов Совета Европы и других стран, придерживающихся ценностей, которые закреплены в Европейской Конвенции о правах человека. Европейская Конвенция о правах человека является не только эффективным инструментом международного права, но и «конституционным инструментом европейского общественного порядка»³. Поэтому лучший способ объяснить определенные пункты Положения – использовать соответствующие статьи этой Конвенции.

³ Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), дело Луизиду против Турции (предварительное заключение), решение 23 марта 1995 г., параграф 75.

I

1. Право на свободное объединение в политические партии представляет собой неотъемлемую часть свободы ассоциации, гарантированную Статьей 11 Европейской Конвенции о правах человека⁴ следующим образом:

- 1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и свободу ассоциации с другими [...]*
- 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции и государственного управления.*

2. Несмотря на то, что данная статья не упоминает отдельно свободу создания политических партий, а говорит только о свободе ассоциации, Европейский суд по правам человека неоднократно использовал это положение при рассмотрении дел, непосредственно связанных со свободой ассоциации в отношении политических партий⁵.

3. Право получения и распространения информации без вмешательства государственных органов и без территориальных ограничений вытекает из Статьи 10 Европейской Конвенции о правах человека, которая предусматривает, что:

- 1. Каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения. Это право включает свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Эта статья не препятствует государствам вводить лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.*
- 2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или штрафными санкциями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.*

⁴ Ст.22 Международного Пакта о гражданских и политических правах содержит аналогичные положения.

⁵ КПГ против ФРГ №250/57, Annuaire 222 (1957), Объединенная Коммунистическая партия Турции и другие против Турции (1998) и Социалистическая партия и другие против Турции (1998).

4. В настоящее время право на свободу ассоциации в контексте данной конвенции рассматривается в большинстве случаев в совокупности со Статьей 10. В своем прецедентном праве Европейский суд по правам человека определил, что:

«Несмотря на свою самостоятельную роль и особую сферу применения, Статья 11 должна также рассматриваться в свете статьи 10. Защита взглядов и свободы их выражения является одной из целей свободы собраний и ассоциации, как это предусмотрено Статьей 11. Это тем более применимо в отношении политических партий в свете их важной роли в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии»⁶.

5. Так как свобода ассоциации, в том числе свобода создания политических партий, должна рассматриваться как один из краеугольных камней плюралистической демократии, ограничения этого права в демократическом обществе могут быть оправданы в соответствии с параграфом 2 Статьи 11 Конвенции. Более того, Статья 17 Европейской Конвенции о правах человека позволяет государству устанавливать ограничения на программу, которую политическая партия может осуществлять. Эта статья гласит:

«Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, направленные на уничтожение любых прав и свобод, изложенных в настоящей Конвенции, или как на их ограничение в большей степени, чем это предусматривается в Конвенции».

6. Поэтому практика, существующая в ряде европейских стран, предусматривающая регистрацию политических партий, даже если это может рассматриваться как ограничение права на свободу ассоциации и свободу слова, само по себе не может полностью считаться нарушением прав, гарантированных Статьями 11 и 10. С другой стороны, любое ограничение должно соответствовать принципам законности и пропорциональности.

II

7. Государства не могут накладывать ограничения, исходя только из своего внутреннего законодательства и игнорируя свои международные обязательства. Данное правило должно применяться как в обычных, так и в чрезвычайных общественных обстоятельствах. Такой подход подтверждается практикой Европейского суда по правам человека⁷.

8. Европейский суд по правам человека в ряде случаев в своей судебной практике пришел к выводу, что политические партии являются формой ассоциации, которая очень важна для должного функционирования демократии, и что в свете значимости демократии в системе Европейской конвенции о правах человека ассоциация, включая политическую

⁶ Социалистическая партия и другие против Турции (1998) параграф 41.

⁷ Idem.

партию, не может исключаться из защиты Конвенции только потому, что ее деятельность рассматривается национальными властями как подрывающая конституционные основы государства и как требующая введения ограничений.

9. Любое отступление от Европейской конвенции о правах человека должно делаться с соблюдением положений Статьи 15, которая предусматривает, что такие отступления не противоречат другим международным обязательствам государства (пункт 1) и носят временный характер (пункт 3).

III

10. Как отмечалось в предыдущем параграфе, запрещение или роспуск политических партий могут осуществляться только тогда, когда это необходимо в демократическом обществе и когда имеются конкретные доказательства, что партия занимается деятельностью, угрожающей демократии и основополагающим свободам⁸. Это может относиться к любой партии, проповедующей насилие во всех его формах как часть своей политической программы, или к любой партии, ставящей целью свержение существующего конституционного строя путем вооруженной борьбы, террористических актов или какой-либо подрывной деятельности.

11. Большинство современных конституций устанавливают механизмы защиты демократии и основополагающих свобод. Во многих государствах общий запрет на создание полувоенных формирований и партий, представляющих угрозу для существования государства или для его независимости, напрямую включен в законодательство о политических партиях или в конституцию⁹.

12. Партия, которая ставит целью мирное изменение конституционного строя путем использования законных средств, не может быть запрещена или распущена только из-за того, что она свободно выражает свои взгляды. Сам по себе вызов существующему строю не должен рассматриваться в свободном демократическом государстве как наказуемое правонарушение. Каждое демократическое общество должно иметь другие механизмы защиты демократии и основополагающих свобод, действующие через такие инструменты, как свободные выборы, а в некоторых странах референдумы, на которых может быть выражено отношение к любому изменению конституционного строя.

IV

13. Ни одна политическая партия не должна быть привлечена к ответственности за поведение ее членов. Любые ограничительные меры, предпринятые в отношении политической партии в связи с поведением ее членов, должны быть основаны на доказательствах того, что он или она действовали при поддержке данной партии, или что это поведение было результатом программы партии или ее политических целей. В случае если эта связь отсутствует или не может быть установлена, вся ответственность должна целиком ложиться на конкретного члена партии.

⁸ ЕСПЧ, дело Сидеропулос и другие против Греции (57/1997/841/1047), параграф 46.

⁹ Доклад Венецианской комиссии о запрещении политических партий и аналогичных мерах, принятый на 35ом пленарном заседании, Венеция, 12 – 13 июня 1998 (док. CDL-INF (98) 148, стр. 5 – 8.

V

14. Запрещение или роспуск политической партии является исключительной мерой в демократическом обществе. Если соответствующие государственные органы принимают решение поручить судебным инстанциям рассмотреть вопрос о запрещении политической партии, они должны иметь достаточные доказательства того, что существует реальная угроза конституционному строю или фундаментальным правам и свободам граждан.

15. Как было отмечено в части III настоящего комментария, компетентные органы должны иметь достаточные доказательства того, что данная политическая партия пропагандирует насилие (в том числе такие его специфические проявления как расизм, ксенофобия и нетерпимость), или явно вовлечена в террористическую или другую подрывную деятельность. Государственные власти также должны оценить уровень угрозы демократическому строю в стране и определить, могут ли другие меры, такие как штрафы, другое административное воздействие или привлечение отдельных членов политических партий, вовлеченных в подобную деятельность, к суду, привести к необходимому эффекту в этой ситуации.

16. Очевидно, что общая ситуация в стране является важным фактором при такой оценке. В то же время, как уже было отмечено в предыдущих параграфах, нормы развивающейся европейской демократической практики также должны быть приняты во внимание. Даже в случае чрезвычайной ситуации международные обязательства государства должны быть соблюдены, и любые меры исключительного характера должны быть четко ограничены во времени в соответствии со Статьей 15 Европейской конвенции о правах человека.

VI

17. Пункты 6 и 7 Положения касаются роли судебной ветви власти в запрещении или роспуске политических партий, поэтому они могут быть рассмотрены в совокупности.

18. Роль судебной системы является ключевой в запрещении или роспуске политических партий. Как следует из доклада Венецианской комиссии, различные судебные органы могут обладать компетенцией в этой области. В некоторых странах эти вопросы находятся в исключительной компетенции конституционных судов, в других – в ведении судов общей юрисдикции.

19. Независимо от того, в компетенции какого судебного органа находятся данные вопросы, на первом этапе необходимо определить, осуществляла ли политическая партия антиконституционную деятельность. Суд должен изучить представленные доказательства против политической партии и определить, совершила ли она серьезное преступление против конституционного строя. Если преступление совершено, то компетентный судебный орган должен принять решение о запрещении и роспуске партии согласно процедуре, обеспечивающей полные процессуальные гарантии открытого и

справедливого судебного разбирательства, и в соответствии с нормами, предусмотренными Европейской Конвенцией о правах человека.

Приложение I

ЗАПРЕЩЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И АНАЛОГИЧНЫЕ МЕРЫ

Доклад

принятый Комиссией на 35-ом пленарном заседании
Венеция, 12-13 июня 1998 года

Введение

А. История вопроса

По поручению Генерального секретаря Совета Европы Европейская Комиссия за демократию через право проанализировала опыт запрещения политических партий и применения аналогичных мер.

Возникла насущная необходимость для серьезного рассмотрения этого вопроса в связи с важной ролью, которую играют политические партии в укреплении основ демократии, в особенности в государствах, которые до недавнего времени управлялись авторитарными режимами. Выборы, которые являются краеугольным камнем демократии, немыслимы без активного участия беспрепятственно создаваемых политических партий. Свобода политического объединения является политической формой более широкой фундаментальной свободы ассоциации.

Данный сравнительный анализ законодательства и прецедентного права в странах, участвующих в работе Венецианской комиссии, определяет общие ценности в европейском конституционном наследии в этой области с целью предоставления дополнительной информации по этому вопросу и применения опыта, накопленного за границей там, где в этом есть необходимость. В основу анализа положены ответы на анкету (Документ CDL-PP (98) 1) о запрещении политических партий. Анализ рассматривает существование норм, предусматривающих запрещение политических партий или подобные меры, а также частоту их применения.

Ответы были получены из следующих стран: Австрия, Азербайджан, Албания, Аргентина, Беларусь, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Словакия, Словения, Турция, Украина, Уругвай, Финляндия, Франция, Хорватия,

Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония (см. документ CDL-PP (98) 2).

В. Общие положения

Правовой подход к вопросам создания и деятельности политических партий значительно отличается в рассматриваемых странах.

В частности, регистрация политических партий требуется не во всех правовых системах. Например, регистрация не требуется в Германии, Греции и Швейцарии. В Дании и Нидерландах политические партии не обязаны регистрироваться, но они должны соблюсти определенные формальности для того, чтобы участвовать в выборах. В Ирландии регистрация необходима только для того, чтобы партия могла указать свое название рядом с фамилиями своих кандидатов, в Швеции же регистрация гарантирует эксклюзивное право партии на использование своего названия.

В некоторых странах, таких как Австрия, Испания, Уругвай и Норвегия, требование регистрации политических партий является простой формальностью. Единственным условием регистрации является представление пяти тысяч подписей. В других странах, однако, властям нужно убедиться, что партия выполняет материальные условия, установленные для деятельности политических партий. Среди таких стран - Чешская Республика, Латвия, Польша и Россия.

Другие различия можно обнаружить на правовом уровне (конституционном и законодательном), на котором рассматриваются вопросы, касающиеся политических партий. Несмотря на то, что все конституции гарантируют свободу ассоциации, что является основой деятельности политических партий, они очень сильно отличаются по степени детализации этого вопроса. Во многих конституциях, например в албанской, финской, ирландской и швейцарской, нет конкретного упоминания о политических партиях. Однако, в большинстве случаев, гарантируя свободу ассоциации и упоминая политические партии, конституции содержат конкретный перечень случаев, когда могут быть введены ограничения на деятельность партий. Например, конституция Германии предусматривает запрещение партий, которые по своим целям или по поведению их членов могут привести к подрыву свободного демократического конституционного строя или вызвать его разрушение. Конституция Грузии запрещает создание политических партий, целью которых является уничтожение конституционного строя, посягательство на независимость страны и/или ее территориальную целостность, пропаганда войны и насилия, разжигание национальной и религиозной ненависти или социальных беспорядков, а также создание политическими партиями военных группировок, в то время как Положение о государственных органах запрещает создание партии на географической или региональной основе.

В Словакии, с другой стороны, Конституция содержит общее положение, ограничивающее свободу ассоциации в случаях предусмотренных законом, там, где это необходимо в демократическом обществе с целью защиты национальной безопасности и

общественного порядка, борьбы с преступностью, защиты прав и свобод других граждан, а также соблюдения принципа разделения партий и государства. Обычное же законодательство определяет конкретные обстоятельства, при которых партии могут быть запрещены.

Среди конституций, которые обращаются к вопросу политических партий, конституция Португалии освещает данный вопрос наиболее детально, определяя сферу деятельности применения свободы ассоциации, особенно в политической области, перечисляя большинство из возможных ограничений на деятельность политических партий, в том числе их внутрипартийную деятельность. В Австрии определенные аспекты законодательства о политических партиях имеют конституционный характер.

Меры, указанные в анкете, являлись как превентивными (запрет на создание политической партии или отказ в регистрации), так и репрессивными (роспуск партии). Еще один тип мер, который был указан в анкете, -- запрещение участия в выборах, как таковой не применяется, по крайней мере, в странах, принявших участие в исследовании. Однако он может быть следствием одной из других мер. Вместо того, чтобы рассматривать различные меры по отдельности, мы решили построить наш анализ следующим образом.

Первый и наиболее подробный раздел будет посвящен ограничениям на политическую деятельность, предусмотренным законодательствами различных стран. В своей основе такие ограничения связаны с деятельностью или целями политических партий, их членством или структурой. Их реальные черты будут рассмотрены во второй главе первой части настоящего доклада. Первая же глава этой части будет посвящена ограничениям формального характера, касающимся таких характеристик, как название партий, количество членов и процедуры регистрации.

После этого обзора положений законодательства во втором разделе мы рассмотрим их **применение**, так как для того, чтобы оценить реальный эффект мер, ограничивающих деятельность политических партий, необходимо установить, насколько часто они применяются.

И, наконец, в третьем разделе мы проведем краткий обзор органов, обладающих компетенцией в данном вопросе.

1. Ограничения на деятельность политических партий в национальном законодательстве

А. Формальные ограничения

Формальные ограничения главным образом касаются регистрации партий и поэтому затрагивают только те страны, где такая регистрация требуется.

Правовые акты в этой области часто касаются названия партии. Их цель – исключение любой возможности путаницы. К примеру, в Литве законодательство предусматривает регистрацию только тех партий или организаций, чьи названия или символика отличаются от названий и символики уже существующих партий и организаций. В Эстонии партии может быть отказано в регистрации, если ее название похоже на название существующей партии или партии, существовавшей в прошлом. Согласно канадскому законодательству название партии, сокращенная форма этого названия, аббревиатура или логотип партии не должны позволить спутать ее с зарегистрированными партиями или партией, чье заявление о регистрации находится на рассмотрении. Если название не зарегистрировано, обычное законодательство в области гражданского права в отношении названий юридических лиц исключает использование названий, которые могут привести к путанице. Португальская Конституция однозначно запрещает использование символики, которая похожа на национальные или религиозные символы. В Словении названия, аббревиатуры и символика политических партий должны отличаться от названий, аббревиатур и символов государственных или территориальных организаций.

Некоторые государства имеют более строгие правила в отношении названий партий. Например, в Канаде партийные названия не могут включать слово «независимый». В Португалии партии не могут использовать названия, содержащие прямые ссылки на религии или церкви, кроме случаев, когда они необходимы для объяснения «**философии** или идеологии лежащих в основе их программ». В Словении название партии не должно включать названий иностранных государств, партий, физических и юридических лиц. В Аргентине названия политических партий не могут содержать имена собственные или слова «аргентинский», «национальный», «международный» или производные от них. Эти ограничения не затрагивают напрямую программы и деятельность политических партий и поэтому в общем являются формальными ограничениями. Другое дело, когда названия партий запрещаются из-за того, что они могут повлиять на международные отношения страны, или по причине выражения в них потенциальной возможности возникновения волнений на расовой, классовой или религиозной почвах.

Создание или функционирование политической партии иногда подчинено критериям, касающимся ее значительности. Значительность партии может быть измерена ее численным составом: согласно эстонскому законодательству политическая партия в принципе обязана иметь не менее тысячи членов; в Латвии, Литве и Беларуси минимальное число основателей установлено в двести, четыреста и пятьсот человек соответственно. В Канаде партии, у которых нет кандидатов по крайней мере в пятидесяти округах, удаляются из списка зарегистрированных партий, однако, это не является препятствием для участия членов этих организаций в выборах в индивидуальном порядке. В Румынии по представлению Генеральной прокуратуры муниципальный суд Бухареста может распустить партию за бездеятельность, если партия не выдвинула кандидатов, по крайней мере, в десяти округах, самостоятельно или в составе предвыборного блока в двух избирательных кампаниях подряд, или же если она не проводила партийных съездов в течение пяти лет. В Хорватии партия прекращает свое существование, когда она прекращает свою деятельность, или же если между двумя заседаниями ее руководящего органа прошло в два раза больше времени, чем это предусмотрено уставом партии. В Венгрии партия может быть распущена, если она не

функционировала, по меньшей мере, год, а количество ее членов было постоянно меньше законодательно установленного минимума.

Многие национальные законодательства регулируют финансирование политических партий, в особенности, если партии поддерживаются средствами из государственной казны. Однако в абсолютном большинстве стран несоблюдение законодательства в этой сфере не приводит к роспуску партии или принятия аналогичных мер. В Албании партия может быть запрещена за отказ опубликовать данные о ее финансовых ресурсах или представить их для проверки. В Украине систематическое нарушение законодательства о партийном финансировании может привести к роспуску партии. Требования такого законодательства особо строги: например, политические партии не имеют права получать денежную помощь от иностранных государств или иностранных граждан, международных организаций, лиц без гражданства или компаний, в которых государство имеет более двадцати процентов акций. В других странах применяются финансовые санкции: в Аргентине, например, такой санкцией может быть штраф в двукратном размере по отношению к сумме незаконно полученной партией.

К регистрации политических партий могут быть также применены и другие требования. В Эстонии, например, заявление о регистрации должно содержать устав партии, имена, адреса номера телефонов лидеров партии, политическую программу партии, список партийных членов с их адресами, а также, в случае необходимости, эмблему партии. Канадское законодательство требует, чтобы заявление о регистрации было подписано председателем партии и содержало полное название, имя, фамилию и адрес председателя партии, адрес бюро партии, фамилии и адреса членов исполнительного комитета, а также фамилии, адреса и подписи ста членов, имеющих право голоса.

Б. Материальные ограничения

а. Материальные ограничения на деятельность политических партий в особенности те, которые могут привести к запрещению или роспуску партии, значительно различаются в зависимости от страны.

В некоторых странах, например в Бельгии, просто не существует правовых норм, предусматривающих подобные меры. В Греции конституция требует, чтобы партийная система и деятельность способствовала свободному функционированию демократического строя, однако не предусмотрено никаких санкций в случае несоответствия этому требованию. В Австрии законодательство не предусматривает возможность запрещения или роспуска политических партий, но содержит запрет на возрождение национал-социалистической партии и ее организаций.

б. Во многих странах законодательство предусматривает санкции в отношении партий, которые преследуют определенные *цели* или предполагают определенные *действия*.

1. Как уже было сказано выше, закон, к примеру, может требовать от партии активной деятельности. В *Ирландии* требуется реальная политическая активность: для того, чтобы

быть зарегистрированной партия должна быть «подлинной политической партией, созданной в стране или ее части», для того чтобы участвовать в выборах в нижнюю палату парламента, в европейских выборах или в выборах в местные органы власти. Согласно своду прецедентного права Верховного суда, цель данного положения -- воспрепятствовать росту числа «фиктивных политических партий с целями и задачами далекими от политической сферы». Также следует иметь ввиду, что единственным следствием регистрации политической партии будет то, что ее название может потом соседствовать с именами ее кандидатов на национальных и европейских выборах.

2. В тех странах, где применяется *общее законодательство об ассоциациях, группах, преследующим незаконные или аморальные цели*, может быть отказано в легальном статусе, или же они могут быть ликвидированы судебным решением, как, например, в *Швейцарии, Лихтенштейне* или *Финляндии*, где ассоциация также может быть распущена в случае несоответствия целям, закрепленным в уставе. *Эстонское* законодательство предусматривает возможность роспуска ассоциации в судебном порядке, если ее цели или деятельность противоречат конституционному строю, закону, морали или заявленным целям ассоциации, а также в случае осуществления деятельности с целью получения прибыли и в случае банкротства. В *Испании* политическая партия может быть распущена на основании уголовного кодекса, если она будет признана преступной организацией, в особенности, если ее целью является совершение или содействие совершению преступления, или если она является вооруженной группой, террористической группой или организацией. В *Азербайджане* Конституция уполномочивает суды приостанавливать деятельность ассоциации, которая нарушает Конституцию и закон. Ассоциации могут быть также ликвидированы за совершение правонарушений: такое положение существует в *российском* законодательстве, но в соответствии с принципом соразмерности оно применяется только в случае серьезных и систематических нарушений.

3. Определенные ограничения могут быть применены во время осуществления партиями политической деятельности. Шаги против партий могут быть предприняты в случае, если деятельность представляет опасность для фундаментальных свобод. В *Албании* партии, чьи программы или деятельность являются антинародными, антидемократическими или тоталитарными, запрещены, так как они признаются партиями, чьи цели и деятельность противоречат основным принципам законности и демократии, народовластия, плюрализма и равноправия политических партий, разделения властей и независимости судебной власти. В *Чешской Республике* и *Словакии* запрещены партии, которые пытаются использовать Конституцию в целях недопущения прихода к власти других партий конституционным путем, или подрывают равноправие граждан. В *Германии* может быть запрещена партия, если ее цель или поведение ее членов грозит подрывом или разрушением свободного демократического конституционного строя. Конституция *Франции* требует от политических партий уважения демократии. В *Турции* партиям не позволяется осуществлять деятельность, направленную на приведение диктатора к власти. В *Италии* партии обязаны использовать демократические методы в своей общественной деятельности и в своих отношениях с другими партиями и движениями. Однако в этой стране не существует положения, которое требовало бы, чтобы политические программы партий были демократическими, хотя конституция запрещает воссоздание фашистской партии. В *Молдове* закон запрещает создание и деятельность партий, которые поощряют использование авторитарных и тоталитарных методов правления.

4. Подобным же образом ряд стран имеет запреты на деятельность *экстремистских партий*. К примеру, Конституция *Португалии* запрещает фашистские и расистские партии. В *Польше* запрещены партии, программы которых основаны на тоталитарных методах и правилах нацизма, фашизма и коммунизма, а также партии, программы и деятельность которых базируются на расовой и националистической ненависти. В *Австрии*, где национал-социалистическая партия и ее организации были запрещены специальным законом, существует запрет на их возрождение.

5. Действия, поощряющие дискриминацию, ненависть или насилие, могут также привести к запрещению партии. Этому есть множество примеров. Во *Франции* партии могут быть запрещены, если они пропагандируют дискриминацию, ненависть и насилие в отношении лица или группы лиц в связи с их происхождением, или потому что они не принадлежат к определенной этнической группе, нации, расе или религиозной конфессии, или если они распространяют идеи и теории, которые оправдывают или поощряют подобную дискриминацию, ненависть или насилие. Схожая ситуация в *Испании*, однако, кроме факторов национальной и религиозной принадлежности, закон этой страны также называет среди возможных причин для дискриминации и насилия пол, сексуальную ориентацию, семейное положение, болезни и физические недостатки. Политические партии, которые поощряют *расовую ненависть*, также запрещены, к примеру, конституциями *Беларуси* и *Украины*. Законодательством *Азербайджана* особо выделяются расовые, межэтнические и религиозные конфликты. Согласно законодательству *Болгарии*, партии могут быть запрещены за распространение фашистских идеалов и подстрекательство к расовым, национальным, религиозным или этническим беспорядкам. Конституция *России* запрещает создание и деятельность общественных организаций, цели или действия которых возбуждают социальные, расовые, этнический и религиозный раздор.

6. Конституции *Португалии* и *Дании*, например, предусматривают возможность запрещения партий, которые прибегают к *насилию* или поощряют его, даже если это насилие не основано на расизме и не преследует подрывные цели. В *Албании* законодательство запрещает партии, которые используют насилие, применение оружия и другие антидемократические методы для привлечения внимания к своим целям и достижения их. Запрет на *воинственную пропаганду* (*Беларусь*, *Украина*) преследует схожие цели. В *Грузии* и *Латвии* партии могут быть запрещены за поощрение насилия через пропаганду. Мы уже упомянули, что ряд стран может ликвидировать партии за разжигание ненависти, особенно расовой ненависти, основная цель таких мер -- предотвращение актов насилия. В *Беларуси* Конституция запрещает партии, которые разжигают конфликты на социальной почве.

7. В некоторых странах закон запрещает политические партии, которые представляют угрозу *существованию* (*Германия*) или *независимости* (*Украина*) государства. Конституция *Франции* требует от политических партий уважать национальный суверенитет. Другие более жесткие формулировки используются в отношении защиты *территориальной целостности* государства (*Босния и Герцеговина*, *Болгария*, *Франция*, *Молдова*, *Россия*, *Словакия* и *Турция*). В *Албании* партиям не разрешено поддерживать программы или деятельность, направленную против государства; хотя, конечно, трудно определить четкие рамки этого требования. В *Аргентине* запрещены названия партий, которые могут повлиять на международные отношения страны.

8. Законодательство, направленное на защиту институтов, иногда выходит за рамки защиты территориальной целостности страны и борьбы с партиями, представляющими угрозу основным свободам. Попытки только лишь поставить под сомнение существующий порядок, не рассматриваются как наказуемые преступления в либеральном и демократическом государстве. Запрещенной *подрывной деятельностью* считается то, что подразумевает *насильственные способы свержения правительства*. Это относится к таким странам как *Азербайджан, Болгария, Эстония и Украина*. В *Лихтенштейне* суды могут распустить организации, чьи цели и методы представляют опасность для государства. Конституция *Швейцарии* предусматривает возможность запрета политических партий, которые несут угрозу государству; однако признается, что такие крайние меры могут быть предприняты только в военное время. Конституции *Украины* и *России* также запрещают политическим партиям ставить под угрозу безопасность государства. Конституция *Беларуси* дополнительно содержит положение, предусматривающее запрет партий и других организаций, целью которых является изменение конституционного строя страны.

9. Конституция *Турции*, также как и законодательство *Боснии и Герцеговины*, предусматривает возможность роспуска политической партии, которая поощряет преступность. Согласно Конституции *Португалии*, общественные объединения могут быть созданы, если их цели не противоречат уголовному законодательству страны.

10. В некоторых посткоммунистических странах законодательство нацелено на то, чтобы избежать любого рода слияния политической партии и государства. В *Словакии*, например, партиям отказывают в регистрации, если их уставы предполагают осуществление деятельности, которая находится в исключительной компетенции государственных органов. В *Кыргызстане* Конституция прямо запрещает слияние политических партий и государственных органов и включение деятельности, присущей правительственным органам, в программы и решения партии. Конституция *Венгрии* запрещает политическим партиям непосредственно осуществлять политическую власть или контролировать орган власти; члены и руководители партии не могут занимать государственный пост. В *Армении* политические партии не могут выступать в роли государственных властей.

11. Отдельные государства запрещают деятельность политических партий в некоторых конкретных социальных сферах. Особенно строгое законодательство в этом отношении в *Словакии*: власти могут отказать в регистрации партии, которая планирует осуществлять политическую деятельность внутри Вооруженных сил или (в более широком смысле) на рабочем месте. Подобное законодательство существует и в *Словении*. В *Азербайджане* и *Кыргызстане* партийная деятельность запрещена в государственных органах. Кроме того, в *Кыргызстане* военнослужащие и люди, работающие в сфере национальной безопасности и правосудия, не имеют права быть членами политических партий или даже делать заявления в поддержку политической партии. В *Украине* это правило распространяется на всех государственных чиновников.

12. Кроме того, *общий запрет на создание негосударственных военных и полувоенных формирований* иногда напрямую включается в законодательство о политических партиях (*Албания, Чешская Республика, Эстония, Грузия, Словакия, Украина*), или же в Конституцию (*Португалия*). В *Эстонии* один только факт, что организация обладает оружием, приводит к запрещению ее деятельности как политической партии.

в. Другие ограничения, которые отдельные государства могут использовать в отношении политических партий, включают:

1. Ограничения, основанные на *гражданстве*. В *Латвии* политические партии могут действовать, только если, по крайней мере, половина ее членов является латвийскими гражданами. Некоторые страны запрещают деятельность иностранных политических партий, то есть партий, основанных иностранными гражданами (*Молдова*), или штаб-квартиры которых расположены в других государствах (*Азербайджан, Беларусь, Кыргызстан*). *Литва* и *Словения* также требуют, чтобы руководящие партийные органы находились на территории страны. Законодательство *Армении*, которое запрещает руководство политическими партиями другим партиям, находящимся за рубежом, на практике не позволяет армянской *диаспоре* контролировать политические партии на территории Республики Армении.

2. Некоторые государства запрещают создание партий, деятельность которых была бы сконцентрирована на *региональных или территориальных* вопросах (*Грузия*), или партий, названия или программы которых строятся на региональных вопросах (*Португалия*).

3. В *Кыргызстане* закон не разрешает существование партий, основанных на религиозных принципах, в то время как в *Болгарии* Конституция объявляет вне закона партии, которые основаны не только на религиозных, но и на этнических и расовых принципах.

4. В отдельных странах, таких как *Венгрия*, только физические лица могут быть членами партий.

г. Наконец, запрещение партий и аналогичные меры могут касаться *формы организации* партии.

1. Прежде всего, целый ряд государств требует, чтобы *внутренняя структура партии и ее функционирование* соответствовали демократическим стандартам (*Финляндия, Испания, Армения*). В *Чешской Республике* и *Словакии* уставы партий должны быть демократическими, а партийные органы должны избираться на демократической основе. В *Албании* партии должны гарантировать своим членам свободу слова, а также право вступать и выходить из партии, когда они посчитают это нужным. Конституция *Португалии* требует, чтобы руководство политическими партиями осуществлялось в соответствии с принципами прозрачности, демократической организации и управления и участия всех членов. В *Аргентине* партии обязаны быть демократическими в том, что касается регулярного переизбрания руководства партии и кандидатов, которых партия выдвигает на выборах: к примеру, организационная партийная структура, в которой не представлены меньшинства, будет признана недемократической.

2. Наконец, тайные организации могут быть запрещены Конституцией (*Латвия, Молдова, Румыния*) или законом (*Албания, Польша*).

II. Применение ограничительных мер в отношении политических партий

Информация, приведенная выше, показывает, что существуют многочисленные правовые инструменты для запрещения деятельности политических партий. Теперь нам предстоит установить, каким образом эти средства применяются на практике. При этом мы должны основываться только на законах, которые действуют в настоящее время, а не на тех, которые уже отменены.

Во многих странах в недавнем прошлом не было применено никаких законодательных ограничений на деятельность политических партий, а в тех случаях, когда санкции были предусмотрены, они фактически никогда не применялись, не говоря уже о тех странах, где вообще не существует правовых актов, предполагающих роспуск или запрет партий (*Бельгия, Греция, Австрия*, за исключением запрета на национал-социалистические организации в последней). В других странах либеральная трактовка положений Конституции, направленная на защиту свободы ассоциации, делает применение таких радикальных мер практически невозможным в мирное время (*Швейцария*). Различные страны со сложившейся демократией не применяли подобные меры десятилетиями: в *Финляндии* они не применялись с 1930-х годов, в *Лихтенштейне* с 1945 года, в *Дании* – с 1953 года и в *Германии* – с 1956 года. К этой группе можно отнести также и *Японию*. В *Германии* эти меры применялись в двух случаях: в отношении экстремистской правой партии в 1953 году и в отношении бывшей Коммунистической партии в 1956 году.

В ряде других государств были случаи отказа партиям в регистрации, но, большей частью, за их несоответствие формальным критериям. Это имело место в *Ирландии* и *Канаде*, где партии не могут быть наказаны по причинам материально-правового характера. Например, в *Канаде* одна партия была исключена из перечня зарегистрированных организаций за то, что представила менее пятидесяти кандидатов на всеобщих выборах. В *Латвии* одной организации было отказано в регистрации за нарушение процедуры учреждения: регистрация восьми организаций была аннулирована из-за недостаточного количества членов, а деятельность одной партии была приостановлена за непредставление финансового отчета, но эта приостановка была снята после того, как отчет был представлен. В *Литве* единственный случай отказа в регистрации стал следствием несоблюдения процедуры регистрации. Также был единичный случай отказа в регистрации в *Хорватии*, вызванный формальными причинами. В *Испании* партии подвергались санкциям только за то, что они использовали название, которое можно было спутать с уже существующим, однако ни одна политическая партия никогда не была запрещена, несмотря на относительно большое количество юридических оснований для роспуска, предусмотренных законодательством.

Там, где партии были запрещены или распущены в относительно недавнем прошлом по причинам материально-правового характера, (*Франция, Италия*) они, как правило, представляли собой экстремистские движения с небольшим количеством членов. В *Словении*, однако, власти объявили неконституционной партию, выступавшую за возвращение людей, которые эмигрировали из словенской части Истрии. Основанием были названы нарушение принципа равноправия и установление различия между гражданами на основании региона, из которого они эмигрировали. Резко критикуемая приостановка деятельности *Армянской Революционной Федерации «Дашнакцутюн»* в связи с тем, что эта организация возглавлялась иностранцами, была снята судебным

решением. И, наконец, в *Турции*, несколько политических партий были распущены в этой стране из-за того, что они представляли угрозу национальной безопасности и территориальной целостности или же светскому характеру государства. Наиболее известный случай в недавнем прошлом -- это роспуск партии «Благоденствие».

Подытоживая сказанное, можно отметить, что небольшое количество случаев, когда были использованы такие радикальные меры, как запрещение или роспуск политической партии, свидетельствует о той важности, которую придают власти принципу свободы ассоциаций и, как следствие, принципу соразмерности санкций, налагаемых на политические партии, которые рассматриваются как необходимый винтик в демократическом механизме.

III. Компетентные органы

Хотя анкета не предлагала вопросов, касающихся организации и работы органов власти в изучаемой области, полученные ответы содержали интересную информацию об органах, уполномоченных принимать меры, о которых идет речь в данном документе. Несмотря на отличия в законодательствах различных стран, ответы на анкету показали, что эти законодательства имеют одну общую черту: запрещение политических партий и принятие аналогичных мер находится в компетенции *судебных властей*. В общем, такие вопросы рассматриваются непосредственно судами, при этом полномочия судьи являются гарантией предотвращения вмешательства в партийную деятельность по явно политическим мотивам.

Вопросы же, рассматриваемые несудебными органами, как правило, касаются регистрации партий. В *Албании*, например, компетентным органом в этом отношении является Министерство юстиции, в *Чешской Республике* и *Словакии* – Министерство внутренних дел, в *Канаде* – Генеральный директор по выборам и в *Ирландии* – Секретарь нижней палаты парламента. Решения об отказе в регистрации в *Ирландии* могут быть обжалованы в специальной комиссии, которая состоит из Судьи Верховного суда, Президента нижней палаты парламента и Президента Сената. Частично политический состав этого органа объясняется тем фактом, что регистрация политических партий в Ирландии является чистой формальностью, и отказ в предоставлении регистрации фактически не ущемляет свободу ассоциации. В *Хорватии* Министерство общественного управления уполномочено официально удостоверять прекращение деятельности партий.

Во многих странах, однако, вопросами регистрации ведают суды. В *Болгарии* таким судом является Софийский городской суд; в *Эстонии* – обычные суды; в *Польше* – Варшавский региональный суд, хотя, в случае неясности в отношении соответствия целей и принципов партии Конституции, суд должен обратиться за заключением в Конституционный суд, решение которого является обязательным.

Роспуск или запрещение партии может быть исключительной прерогативой Конституционного суда, решение которого будет окончательным. Это относится к таким странам как *Азербайджан*, *Хорватия*, *Португалия*, *Словения* и *Турция*. В некоторых государствах такие вопросы рассматриваются обычными судами в сотрудничестве с Конституционным судом: например, в *Польше*, как мы уже отмечали в отношении процедуры регистрации, в *Болгарии*, где Верховный суд уполномочен принимать решение о роспуске партии по представлению Генерального прокурора, в то время как Конституционный суд рассматривает дела, касающиеся конституционности партий. В

Словакии такие вопросы рассматриваются Верховным судом по представлению Генерального прокурора и обжалуются в Конституционном суде. В *Чешской Республике*, а также в *Беларуси* и *Кыргызстане* компетентным органом является Верховный суд. В других государствах решение принимают обычные суды, но на разных уровнях юрисдикции (например, федеральные суды в *Аргентине*, административные суды в *Эстонии* и *Лихтенштейне* или суды ординарной юрисдикции в *Швейцарии*).

Решение о временной приостановке деятельности партии иногда принимаются правительством (в *Дании*) или Министерством юстиции (в *Кыргызстане*, а также в *Литве*, за исключением периода проведения избирательных кампаний, когда требуется решение Вильнюсского окружного суда), однако, разумеется, эти решения могут быть обжалованы в суде. Во *Франции* роспуск политических партий осуществляется указом Президента Республики, одобренным на заседании Кабинета министров. Указ также может быть обжалован в суде.

Выводы

Разнообразие законодательных положений, регулирующих партийную деятельность в странах, которые предоставили информацию, создает трудности в определении какого-то общеевропейского стандарта.

Тем не менее, существует ряд следующих общих черт:

а. Партийная деятельность повсюду гарантируется принципом свободы ассоциации.

б. Тот факт, что отдельные меры не предусмотрены во многих, если не в большинстве рассматриваемых стран, позволяет нам сделать вывод, что эти меры не являются необходимыми для нормального функционирования демократии. Примеры:

- регистрация политических партий: регистрация даже как формальность не требуется; однако это не означает, что кандидаты на выборную должность не должны отвечать определенным формальным требованиям;

- санкции, в том числе запрещение и роспуск, против политических партий, которые не выполняют определенных правил; одновременно наказание преступных действий лиц в контексте политической деятельности не исключаются.

в. Даже в тех странах, где предусмотрены санкции против политических партий, наблюдаются существенные различия. Одни и те же нарушения не рассматриваются и не наказываются одинаково строго в разных странах.

г. Тот факт, что так трудно, если не невозможно, определить действия, которые в общем бы оправдывали такие серьезные санкции, как запрещение и роспуск политической партии, указывает на необходимость руководствоваться принципом соразмерности при использовании законодательства, ограничивающего свободу ассоциации.

То, как зачастую богатый арсенал правовых норм, регулирующих деятельность политических партий, применяется на практике, свидетельствует об искренней решимости стран следовать этому принципу соразмерности. Существует очень мало

демократических государств, в которых санкции, рассматриваемые в анкете, были на самом деле применены против политических партий в недавнем прошлом по действительным, а не формальным причинам.

За исключением ограничений по формальным поводам, в частности, ограничений, установленных во избежание путаницы между названиями партий, меры, направленные на препятствование деятельности политических партий (которые не существуют вообще в некоторых государствах и ограничены ситуацией военного времени в других) должны допускаться только при исключительных обстоятельствах. Предельная сдержанность в применении таких мер, которую демонстрирует значительное большинство национальных правительств, подтверждает это.

д. Наконец, часто встречающейся чертой национальных законодательств является гарантия рассмотрения дела независимым и беспристрастным судебным органом или трибуналом. Это наглядно свидетельствует о стремлении сохранить такое политически важное понятие, как независимость политических партий от исполнительных или административных органов, беспристрастность которых часто ставится под сомнение.