

2 декабря 2011 года

Приложение:

(Более точный перевод, чем мы давали весной)

ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Первая секция

***ДЕЛО “РЕСПУБЛИКАНСКАЯ ПАРТИЯ РОССИИ
ПРОТИВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ”***

(Жалоба № 12976/07)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СУДА

г. Страсбург

12 апреля 2011 г.

Подана просьба о передаче дела в Большую палату

Данное судебное решение становится окончательным при обстоятельствах, изложенных в п.2 статьи 44 Конвенции. Оно может подлежать редакционному пересмотру.

В деле Республиканской партии России против Российской Федерации,

Европейский суд по правам человека (Первая секция), заседая Палатой в следующем составе:
Нины Ваич, *Председателя Палаты*,
Анатолия Ковлера,
Элизабет Штайнер,
Ханлара Гаджиева,
Георга Николау,
Мирьяны Лазаровой Трайковской,
Юлии Лаффранк, *судей*,
и Сёрен Нильсен, *Секретаря Секции Суда*,
заседая за закрытыми дверями 22 марта 2011 г.,

вынес в тот же день следующее Постановление:

ПРОЦЕДУРА

1. Дело было инициировано жалобой № 12976/07, поданной против Российской Федерации в Суд в соответствии со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее - Конвенция) Республиканской партией России (далее - Заявитель) 26 февраля 2007 г.

2. Интересы заявителя в Европейском Суде представлял господин А. Семенов, адвокат, практикующий в г. Москве. Российское правительство ("Правительство") было представлено госпожой В. Милинчук, бывшим Представителем Российской Федерации в Европейском суде по правам человека.

3. Заявитель утверждал, в частности, что имело место нарушение его прав на свободу объединения (ассоциации).

4. Третьего сентября 2007 г. Председатель Первой секции принял решение передать вышеуказанную жалобу Правительству. Кроме того, было принято решение об одновременном рассмотрении дела на предмет приемлемости и по существу (п. 1 статьи 29).

5. Правительство возразило против совместного рассмотрения дела на предмет приемлемости и по существу. Рассмотрев возражение Правительства, суд отклонил его.

ФАКТЫ

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

A. Общая информация

6. Республиканская партия России была создана в ноябре 1990 г. путем консолидации демократического крыла Коммунистической партии СССР и его последующего выхода из этой партии.

7. Четырнадцатого марта 1991 г. Министерство юстиции официально зарегистрировало общественное объединение "Республиканская партия Российской Федерации".

8. После изменений, произошедших во внутреннем законодательстве, 27 апреля 2002 г. на съезде общественного объединения было принято решение о его реорганизации в политическую партию под названием "Республиканская партия России".

9. Двенадцатого августа 2002 г. Заявитель был зарегистрирован в качестве партии Министерством юстиции.

10. Устав партии включает, среди своих целей, выдвижение кандидатов на выборы в государственные и муниципальные органы власти, а также участие в деятельности этих органов, развитие гражданского общества в России и продвижение единства и территориальной целостности страны, и мирное сосуществование ее многонационального населения.

Б. Отказ внести поправки в информацию о Заявителе, содержащуюся в Едином государственном реестре юридических лиц

11. Семнадцатого декабря 2005 г. на внеочередном съезде Заявителя были избраны органы управления партии. В частности, господин Зубов был избран сопредседателем политического совета, а господин Шешенин – председателем исполнительного комитета партии. В соответствии с уставом они стали лицами, имеющими право без доверенности действовать от имени юридического лица. На съезде также было принято решение изменить адрес партии и создать несколько региональных отделений.

12. Двадцать шестого декабря 2005 г. Заявитель обратился в Министерство юстиции с просьбой о внесении изменений в информацию, содержащуюся в Едином государственном реестре юридических лиц. В частности, речь шла о внесении в Реестр нового адреса Заявителя и имен лиц, имеющих право без доверенности действовать от имени юридического лица.

13. Шестнадцатого января 2006 г. Министерство юстиции отказало в просьбе внести изменения, потому что партия не предоставила документы, свидетельствующие, что съезд состоялся в соответствии с законом и уставом партии.

14. Второго марта 2006 г. Заявитель повторно подал соответствующую просьбу. Он представил протоколы конференций своих региональных отделений, на которых были выдвинуты делегаты на съезд, список делегатов и протокол съезда.

15. Четвертого апреля 2006 г. Министерство юстиции во второй раз отказало в просьбе внести изменения. Оно обнаружило, что Заявитель не представил документы, подтверждающие численность его членов. Более того, в протоколы конференций региональных отделений в Иркутске, Челябинске и Свердловске не были включены списки участников. Протоколы конференций региональных отделений в Архангельске и Ярославле были недействительны, потому что они указывали, что эти конференции были созваны по инициативе Новосибирского отделения. Конференции Владимирского регионального отделения вообще не состоялись. Некоторые из участников съезда не являлись членами партии и не были избраны делегатами. Вследствие этих и других упущений представлялось невозможным установить правомочность региональных конференций и законность самого съезда.

16. Заявитель оспорил отказ в суде. Он доказывал, что от него не требовалось представлять документы, подтверждающие численность членов. В любом случае, данная информация уже была у Министерства, так как партия предоставила ее в своем ежегодном отчете о деятельности в 2005 г. Министерство юстиции не было уполномочено проверять законность съезда и региональных конференций. В соответствии с внутренним законодательством такая проверка может осуществляться только перед регистрацией новой партии или внесением поправок в устав, а обстоятельства Заявителя были не таковы. В любом случае, съезд был созван в соответствии с внутренним законодательством и уставом партии. Всего в нем приняло участие 94 делегата из 51 регионального отделения. Делегаты были выдвинуты на конференциях региональных отделений, состоявшихся в соответствии с внутренними правилами партии. В соответствии с законом не требовалось, чтобы протоколы региональных конференций содержали список участников. В протоколе указано общее число региональных отделений и численность участников на конференциях. Этой информации было достаточно, чтобы установить правомочность конференций. Заявитель признал, что протоколы региональных собраний Архангельского и Ярославского отделений содержали опечатки, которые, тем не менее, не повлияли на результат голосования. Заключение Министерства юстиции о том, что собрание Владимирского отделения не состоялось, было опровергнуто документами. Заключение о том, что некоторые из участников съезда не являлись членами партии и не были избраны делегатами, не подтверждалось никакими документальными свидетельствами. Наконец Заявитель утверждал, что должностные лица региональных управлений Министерства юстиции, которые присутствовали на некоторых региональных собраниях, не отметили никаких нарушений материально-правовых и процессуальных норм. Заявитель утверждал, что отказ внести поправки в реестр нарушил его право на свободу объединения (ассоциации) и стал помехой его деятельности. В частности, Министерство юстиции отказало в просьбе зарегистрировать три региональных отделения именно потому, что в реестре не были указаны имена лиц, имеющих право без доверенности действовать от имени Заявителя.

17. Министерство юстиции заявило, что решение от 4 апреля 2006 г. было правомерным. Министерство не только имело право, но и несло правовое обязательство проверить информацию, представленную Заявителем. Во время проверки обнаружилось, что документы, представленные Заявителем, не соответствовали требованиям законодательства. В частности, не все протоколы региональных конференций содержали списки участников. Тридцать три региональных конференции не имели кворума. Заявитель ни разу не предоставил информацию о своих местных отделениях, и поэтому было неясно, кто выдвигал делегатов на региональные конференции, и чьи интересы они представляли. Протоколы конференций Архангельского и Ярославского отделений указывали на то, что конференции были созданы по инициативе Новосибирского отделения. Вследствие этих упущений было невозможно установить, были ли делегаты должным образом выдвинуты на съезд. Более того, решение созвать съезд было принято 1 декабря 2005 г., в то время как некоторые региональные конференции состоялись в ноябре 2005 г. Так как съезд был созван в нарушение процессуальных норм, он был незаконным.

18. Двенадцатого сентября 2006 г. Таганский районный суд Москвы подтвердил решение от 4 апреля 2006 г. Суд постановил, что, в соответствии со статьями 15, 16, 20 и 38 Закона о политических партиях Министерство юстиции уполномочено проверять информацию и документы, представленные Заявителем, прежде чем вносить какие-либо поправки в реестр. Министерство обнаружило, что представленные документы не соответствуют требованиям, установленным законом. У суда не было причин сомневаться в заключениях Министерства, потому что они были подкреплены материалами дела и не были опровергнуты Заявителем. Суд постановил, что решение от 4 апреля 2006 г. было законным и не нарушало права Заявителя в соответствии со статьей 11 Конвенции.

19. В апелляционной жалобе Заявитель утверждал, в частности, что требование Министерства юстиции представить те же документы, которые были представлены для регистрации партии при ее создании или регистрации изменений в устав, не имели основания во внутреннем законодательстве. В соответствии с Законом о политических партиях поправки, касающиеся адреса партии или имен лиц, имеющих право без доверенности действовать от имени юридического лица, должны были быть зарегистрированы на основании письменного заявления, направленного в регистрирующий орган. Заявитель также оспорил правомочность проверки Министерством юстиции законности съезда Заявителя. Он настаивал, что съезд состоялся в соответствии с его уставом и внутренним законодательством.

20. Девятнадцатого декабря 2006 г. при рассмотрении апелляции Московский городской суд оставил в силе решение, принятое по данному делу. Он сослался на п. 7 статьи 32 Закона о некоммерческих организациях и постановил следующее:

“...для принятия уполномоченным органом решения о регистрации изменений в сведения о юридическом лице политическая партия должна представить те же документы, что и при регистрации политической партии. Перечень этих документов установлен ст. 16 ФЗ №95-ФЗ [Закона о политических партиях] от 11 июля 2001 года.

Доводы жалобы о том, что внеочередной съезд партии был организован и проведен в соответствии с требованиями действующего законодательства и Устава партии, направлены на иную оценку документов, которые были представлены Республиканской партией России в ФРС на регистрацию. Вместе с тем, представленные документы давали основания и ФРС, и суду первой инстанции прийти к выводу о том, что содержащиеся в них сведения не соответствуют требованиям действующего законодательства. Судебная коллегия соглашается с оценкой этих доказательств судом первой инстанции.”

В. Ликвидация заявителя

21. В 2006 г., в отдельном ряде процедур, Министерство юстиции провело проверку деятельности Заявителя. Оно выдало тридцать шесть предупреждений региональным отделениям партии. Семь региональных отделений были ликвидированы судами по требованию Министерства, а деятельность Московского областного регионального отделения была приостановлена. Двадцать восьмого сентября 2006 г. Министерство подготовило отчет о проверке, в котором отмечалось, что Заявитель имеет 49 региональных отделений, причем в 32 из них состоит более 500 членов, и что в партии всего 39 970 членов.

22. Первого марта 2007 г. Министерство юстиции обратилось в Верховный суд Российской Федерации с требованием ликвидировать Заявителя. Оно утверждало, что в партии менее 50000 членов и менее 45 региональных отделений, насчитывающих более 500 членов каждое, что нарушает Закон о политических партиях.

23. Заявитель утверждал, что он соответствует требованиям Закона о политических партиях, так как содержит 58166 членов и 44 зарегистрированных региональных отделения более чем с 500 членами.

24. Двадцать третьего марта 2007 г. Верховный суд Российской Федерации принял решение о ликвидации Заявителя. Суд установил, что региональные отделения в Марий Эл, Красноярске, Тюмени, Новосибирске, Мурманске и Владимире были ликвидированы в 2006 г. по судебным решениям, и, следовательно, их члены не подлежали учету. В восьми региональных отделениях насчитывалось менее 500 членов, в частности:

– несмотря на предупреждение со стороны Министерства, региональное отделение в Ингушетии не предоставило документы, указывающие количество его членов. Согласно информации в распоряжении Министерства юстиции в отделении состояло 152 члена;

– Заявитель утверждал, что в региональном отделении в Калмыкии 508 членов. Однако во время проверки обнаружилось, что тридцать семь из них никогда не состояли в партии, четыре из них были одновременно членами других региональных отделений, имена трех членов были указаны в списке дважды, а восемнадцать членов не проживали по указанным адресам. Следовательно, на самом деле в отделении было только 468 членов;

– из 516 членов Краснодарского регионального отделения восемнадцать представили письменное заявление о том, что они никогда не состояли в партии. Четыре члена, отказавшись представить письменное заявление, подтвердили этот факт устно;

– в Архангельском региональном отделении состояло 514 членов. Однако из них семнадцать членов не достигли восемнадцати лет. Более того, партия не предоставила отдельные заявления о членстве относительно 100 членов;

– 1 036 членов Самарского регионального отделения были приняты в партию в нарушение устава. В частности, 791 членов были приняты политическим советом отделения, избранным на незаконном съезде. Чтобы подкрепить свое заключение о том, что съезд был незаконным, Верховный суд сослался на решение Таганского районного суда Москвы от 12 сентября 2006 г. (см. п. 18 выше);

– в Тамбовском региональном отделении состоял 541 член. Однако членство 230 из них не было подтверждено. В частности, партия не предоставила отдельные заявления о членстве относительно 177 членов, у тридцати трех членов не было регистрации по месту жительства в Тамбовской области, четыре члена покинули Тамбовскую область, два члена не достигли восемнадцати лет на момент их вступления в партию, три члена не подписали свои заявления о членстве, а тридцать три члена заявили, что они никогда не вступали в партию;

– в Тульском региональном отделении состояло 383 члена;

– в Коми-Пермяцком региональном отделении состояло 154 члена.

25. Суд счел, что у него нет оснований сомневаться в информации, предоставленной Министерством. Заявитель никогда не оспаривал в суде информацию, содержащуюся в отчете о проверке или предупреждениях, выданных Министерством. Далее суд установил, что Министерство не предоставило никаких доказательств в поддержку своих заключений о том, что в региональных отделениях в Карачаево-Черкесии, Алтайском крае и Санкт-Петербурге было менее 500 членов, поэтому суд признал число членов, заявленное Заявителем. Суд также признал, что у партии есть несколько незарегистрированных отделений. Однако члены последних не подлежали учету при проведении подсчета общего числа членов партии. Суд постановил, что на 1 января 2006 г. у Заявителя было 43 942 члена и 37 региональных отделений, насчитывавших более 500 членов. Таким образом, Заявитель не выполнил требования, установленные законом, и подлежал ликвидации.

26. Заявитель подал кассационную жалобу. Он утверждал, что утверждения Министерства не были подкреплены никакими документами. Также Министерство не указало имена людей, которые, по его мнению, были приняты в партию в нарушение внутреннего законодательства и устава

партии. Суд первой инстанции отказался принять доказательства, предоставленные Заявителем, а именно отдельные заявления о членстве и другие документы, указывающие на численность членов партии. Суд не принял во внимание 8 819 членов, проживающих в регионах, где отделения не были зарегистрированы, хотя они были приняты в партию на федеральном уровне и были членами самой партии, а не ее незарегистрированных региональных отделений. Министерство провело проверку в марте 2006 г.; оно не проверяло численность членов Заявителя по состоянию на 1 января 2006 г. Более того, семь его региональных отделений были ликвидированы позднее в 2006 г., и, следовательно, на 1 января 2006 г. они все еще действовали, и у Заявителя было необходимое количество региональных отделений. Наконец, ввиду отсутствия во внутреннем законодательстве установленных процедур проверки, проверки были произвольными.

27. Тридцать первого мая 2007 г. Кассационная коллегия Верховного суда оставила в силе судебное решение от 23 марта 2007 г. по данному делу. Она решила, что заключения суда первой инстанции основывались на достаточном количестве доказательств, а именно на отчетах о проверке, составленных Министерством юстиции и его региональными управлениями. Суд учел численность членов партии на 1 января 2006 г. Отдельные заявления, предоставленные партией после указанной даты, не могли быть учтены, так как они могли быть написаны после 1 января 2006 г. и зарегистрированы задним числом. Более того, Заявитель не оспаривал отчет о проверке или предупреждения, выданные Министерством. Соответственно ему запретили оспаривать в Верховном суде факты, указанные в отчете и предупреждениях. В любом случае, даже согласно утверждениям партии, у нее было только 44 региональных отделения более чем с 500 членами вместо 45 отделений, что само по себе являлось достаточным основанием для ликвидации.

II. ПРИМЕНИМОЕ ВНУТРЕННЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

A. Законоположения о политических партиях

28. Статус и деятельность политических партий регулируется Законом о политических партиях (Федеральный закон № 95-ФЗ от 11 июля 2001 г.), Законом о некоммерческих организациях (Федеральный закон № 7-ФЗ от 12 января 1996 г.) и Законом о государственной регистрации юридических лиц (Федеральный закон № 129-ФЗ от 8 августа 2001 г.).

1. Требования о минимальной численности членов и региональных отделений

29. Членство в политической партии должно быть добровольным и индивидуальным. Членами политической партии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста восемнадцати лет. Иностранцы граждане, лица без гражданства и граждане России, которые признаны неспособными по судебным решениям, не могут быть членами политической партии. Принятие в членство политической партии производится на основании письменного заявления гражданина Российской Федерации в соответствии с процедурой, определенной в уставе партии. Гражданин Российской Федерации одновременно может быть членом только одной политической партии. Член политической партии может быть зарегистрирован только в одном региональном отделении в регионе его постоянного или преимущественного проживания (пункты 1, 2, 3 и 6 статьи 23 Закона о политических партиях).

30. Закон о политических партиях, принятый 11 июля 2001 г., ввел требования о минимальной численности членов и региональных отделений политической партии. До 20 декабря 2004 г. п. 2 статьи 3 Закона о политических партиях гласил, что политическая партия должна иметь не менее десяти тысяч членов и региональные отделения, насчитывающие не менее ста членов, более чем в половине регионов России. Если эти условия выполнены, политическим партиям также разрешалось иметь отделения в остальных регионах страны, при условии, что каждое отделение насчитывает не менее пятидесяти членов.

31. Тридцатого октября 2004 г. группа депутатов Государственной Думы предложила внести поправки к п. 2 статьи 3 Закона о политических партиях. В частности, они предложили увеличить минимальную численность членов политической партии до пятидесяти тысяч и минимальную численность членов регионального отделения до пятисот членов. Прилагавшаяся к законопроекту пояснительная записка содержала следующие основания для внесения поправок:

“Предложенный Федеральный законопроект дополняет реформу политической системы, начатую в 2001 г., и преследует цели укрепления политических партий и вовлечения более широкого слоя граждан в политическую жизнь общества и государства.”

32. Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций рекомендовал принять следующие поправки:

“Тема предложенного законопроекта чрезвычайно важна и актуальна.

Опыт развития [политических] партий за последние годы показал, что политическая система России нуждается в улучшении. Состояние и развитие партийной системы имеет огромное влияние на эффективную работу законодательных и исполнительных органов власти, цель которых состоит в защите прав граждан и создание благоприятных условий для развития страны.

В этом – разумное обоснование политической реформы, предложенной Президентом Российской Федерации, которая направлена, в ряду своих основных целей, на повышение роли и престижа политических партий в современной России.

Выступая в качестве связующего звена между гражданским обществом и властями, и участвуя в парламентских выборах, крупные и влиятельные партии с устоявшимися политическими взглядами, поддерживаемые большим числом избирателей, укрепляют структуру и стабильность партийной системы.

Данный законопроект предлагает увеличить минимальную численность членов партии с десяти тысяч (в соответствии с действующим ныне законом) до пятидесяти тысяч членов, а численность членов региональных отделений со ста до пятисот членов. Главным образом это обосновано соображениями, что парламентская, и, следовательно, демократическая система не может функционировать без сильных партий.

Множество небольших партий, так называемые квази-партии, которые практически не имеют политического веса или влияния на избирателей, принимают участие в выборах и получают различные привилегии. Во время избирательной кампании они получают финансирование из государственного бюджета, имеют доступ к средствам массовой информации, и им бесплатно выделяется эфирное время на телевидении. После выборов они исчезают с политической арены.

Достаточно отметить, что из сорока четырех партий и политических объединений, зарегистрированных на данный момент, только три партии и одно политическое объединение заседают в Государственной Думе. Только три партии преодолели 3% барьер, в то время как остальные получили менее 1% голосов. Данная ситуация возлагает непомерное бремя на бюджет и находится в противоречии с принципом эффективного и благоразумного расходования средств государственного бюджета, предусмотренных в статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Распределение избирателей между такими [небольшими] партиями ведет к нестабильности политической системы, которую мы сегодня наблюдаем в нашей стране.

В целом, законопроект направлен на модернизацию существующей политической системы и создание эффективных, крупных политических партий, имеющих стабильные отделения в регионах, выражающих истинные интересы основных групп избирателей, и могущих защитить их в нынешних условиях демократических изменений в России.

Учитывая вышесказанное, Комитет считает необходимым поддержать предложенный законопроект.”

33. Двадцатого декабря 2004 г. в п. 2 статьи 3 были внесены поправки. Пункт 2 статьи 3 в измененной редакции требует, чтобы политическая партия имела не менее пятидесяти тысяч членов и региональные отделения более чем в половине регионов России, начитывающие не менее пятисот членов каждое. Также допускается иметь отделения в остальных регионах, при условии, что каждое отделение насчитывает не менее двухсот пятидесяти членов.

34. Политические партии должны были привести численность своих членов в соответствие с п. 2 статьи 3 в измененной редакции к 1 января 2006 г. Если партия не выполнила данное требование, она должна была реорганизоваться в общественное объединение в течение года, при невыполнении чего она подлежала ликвидации (пункты 1 и 4 статьи 2 Закона, вносящего поправки, Федеральный закон № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 г.).

35. Первого января 2007 г. Министерство юстиции объявило, что только семнадцать политических партий из сорока восьми, зарегистрированных по состоянию на февраль 2004 г., выполнили требования о минимальной численности членов и региональном представительстве. Двенадцать политических партий были ликвидированы Верховным судом в 2007 г., три политических партии были реорганизованы в общественные объединения, в то время как еще несколько политических

партий объединились с более крупными партиями. На конец 2007 г. осталось пятнадцать зарегистрированных политических партий, которые имели право участвовать в выборах в Государственную Думу 2 декабря 2007 г.

36. Пятого ноября 2008 г. Президент, в своем обращении к Совету Федерации, призвал к развитию демократии, в частности, путем снижения порога минимальной численности членов политических партий.

37. Пятого декабря 2009 г. Президент предложил внести поправки к п. 2 статьи 3 Закона о политических партиях, предусматривая постепенное уменьшение требуемой минимальной численности членов. Пояснительная записка содержала следующее обоснование предлагаемых поправок:

“Законопроект направлен на введение в действие обращения Президента к Совету Федерации Федерального собрания Российской Федерации 5 ноября 2008 г., относительно необходимости постепенного уменьшения порога численности членов политических партий, необходимого для их регистрации и дальнейшего функционирования, а также для внедрения требования ротации [для органов управления] политических партий”.

38. Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству рекомендовал принять предлагаемые поправки. Часть его рекомендаций звучит следующим образом:

“Законопроект предлагает постепенное уменьшение [минимальной численности] членов политических партий, необходимой для их учреждения, регистрации и дальнейшего функционирования. Его целью является введение в действие мер, предложенных Президентом Российской Федерации в обращении к Совету Федерации Российской Федерации 5 ноября 2008 г., с целью увеличения уровня и качества представительства народа в управлении государством”.

39. 28 апреля 2009 г. были внесены поправки в п. 2 статьи 3. В настоящее время он гласит:

“2. ... политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

б) в политической партии должно состоять

до 1 января 2010 г. – не менее пятидесяти тысяч членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов ... В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов...

с 1 января 2010 г. до 1 января 2012 г. – не менее сорока пяти тысяч членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот пятидесяти членов ... В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот членов...

с 1 января 2012 г. – не менее сорока тысяч членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот членов ... В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее ста пятидесяти членов...”

2. Государственная регистрация политических партий

(а) Закон о государственной регистрации юридических лиц

40. В соответствии с Законом о государственной регистрации юридических лиц все юридические лица, в том числе политические партии, должны быть зарегистрированы в Едином государственном реестре юридических лиц. Единый государственный реестр юридических лиц должен содержать, среди прочего, следующую информацию о каждом юридическом лице: его адрес и имена лиц, имеющих право без доверенности действовать от имени юридического лица. Юридическое лицо должно уведомлять регистрирующий орган о любом изменении в данной информации (пункты 1 и 5 статьи 5).

41. Статья 12 Закона о государственной регистрации юридических лиц содержит список документов, которые должны быть представлены для первоначальной регистрации юридического лица. Пункт 1 статьи 17 означенного закона содержит список документов, которые должны быть

представлены для регистрации поправок в устав юридического лица. Пункт 2 данной статьи предусматривает, что для регистрации изменений в другой информации о юридическом лице (например, изменение адреса или лиц, имеющих право без доверенности действовать от имени юридического лица), юридическое лицо должно направить письменное уведомление в регистрирующий орган. Уведомление должно содержать заявление, подтверждающее, что предоставленная информация достоверна и соответствует требованиям, установленным законом. Для этого Правительство должно было разработать стандартную форму уведомления.

(б) Закон о некоммерческих организациях

42. Закон о некоммерческих организациях также содержит список документов, которые должны быть представлены для первоначальной регистрации некоммерческой организации при ее создании (п. 4, статьи 13.1) и регистрации поправок в ее устав (статья 23). Закон также предусматривает, что некоммерческая организация должна уведомить регистрирующий орган о любом изменении касательно ее адреса или лиц, имеющих право без доверенности действовать от имени юридического лица, и представить подтверждающие документы. В последнем случае процедуры и предельные сроки такие же, как и для регистрации некоммерческой организации при ее создании. Список требуемых документов определяется уполномоченным органом исполнительной власти (п. 7 статьи 32, добавлен 10 января 2006 г. и вступил в силу 16 апреля 2006 г.). Уполномоченный орган исполнительной власти может отказать в регистрации, если представленные документы не соответствуют установленным требованиям (п. 1 статьи 23).

(в) Закон о политических партиях

43. Закон о политических партиях предусматривает, что политические партии должны быть зарегистрированы в Едином государственном реестре юридических лиц в соответствии со специальной процедурой регистрации, установленной данным Законом (п. 1 статьи 15). Поправки в реестр вносятся в соответствии с решением уполномоченного органа исполнительной власти об учреждении, реорганизации или ликвидации политической партии или ее региональных отделений, или другой информацией, предусмотренной законом (п. 2 статьи 15). Перед регистрацией политической партии уполномоченный орган государственной регистрации должен проверить, соответствуют ли предоставленные документы требованиям Закона о политических партиях. Поправки должны быть внесены в реестр в течение пяти дней с момента принятия решения регистрирующим органом (п. 5 статьи 15).

44. Пункт 1 статьи 16 Закона о политических партиях содержит полный список документов, которые должны быть представлены для регистрации политической партии, созданной на учредительном съезде: (а) заявление о регистрации; (б) устав партии; (в) политическая программа партии; (г) копии решений, принятых на учредительном съезде, в частности тех, которые касаются учреждения политической партии и ее региональных отделений, принятия ее устава и программы, а также выбора органов управления, и которые содержат информацию о представительстве делегатов и результатах голосования; (д) документ, подтверждающий оплату государственной пошлины; (е) сведения об официальном адресе партии; (ж) экземпляр периодического печатного издания с указанием времени и места проведения учредительного съезда, и (з) копии протоколов общих собраний региональных отделений, состоявшихся более чем в половине регионов России, с указанием численности членов каждого регионального отделения. Пункт 2 той же статьи запрещает государственным должностным лицам требовать представления других документов. Перечисленные выше документы должны быть предоставлены регистрирующему органу не позднее шести месяцев с момента проведения учредительного съезда (п. 3 статьи 15).

45. Регистрирующий орган может отказать политической партии в регистрации, если партия не представила все необходимые документы, или информация, содержащаяся в данных документах, не соответствует требованиям, предписанным законом (п. 1 статьи 20).

46. Политическая партия должна уведомить орган регистрирующий орган, в течение трех дней, о любом изменении в информации, содержащейся в Едином государственном реестре юридических лиц, в том числе, о любом изменении в своем адресе или составе должностных представителей. Орган государственной регистрации вносит поправки в реестр в течение одного дня с момента получения уведомления (п. 3 статьи 27).

3. Внутренняя организация политической партии

47. Устав политической партии должен предусматривать, среди прочего, процедуру выбора ее органов управления (п. 2 статьи 21 Закона о политических партиях). Органы управления политической партии должны переизбираться, по крайней мере, каждые четыре года (п. 3 статьи 24). Органы управления должны избираться путем тайного голосования на съезде партии, в котором участвуют делегаты из региональных отделений, учрежденных более чем в половине регионов России. Выборы должны проводиться в соответствии с процедурой, предусмотренной уставом партии, и решения должны приниматься большинством голосов от числа присутствующих (пункты 1, 4 и 6 статьи 25).

4. Участие в выборах

48. До 14 июля 2003 г. кандидаты на выборы в органы государственной власти могли выдвигаться политическими партиями, избирательными блоками или путем самовыдвижения. С момента внесения поправок в закон 11 июля 2001 г., которые вступили в силу 14 июля 2003 г., кандидаты на выборы в органы государственной власти могут выдвигаться только политическими партиями (п. 1 статьи 36 Закона о политических партиях, который вступил в силу 14 июля 2003 г.).

49. Политическая партия, желающая участвовать в выборах в Государственную Думу, должна представить список своих кандидатов избирательной комиссии. Она также должна предоставить определенное количество подписей в свою поддержку. Партии, которые на данное время представлены в Государственной Думе, освобождены от требования представлять подписи в свою поддержку. До 3 июня 2009 г. политическая партия должна была представлять подписи не менее чем от 200 000 граждан, имеющих избирательные права и проживающих, по крайней мере, в двадцати регионах России. Действующая правовая норма требует, чтобы политическая партия представляла подписи не менее чем от 150 000 граждан, имеющих избирательные права и проживающих более чем в половине регионов России. Число требуемых подписей будет снижено до 120 000 после парламентских выборов в декабре 2011 г. (статья 39 Закона о выборах в Государственную Думу (Федеральный закон № 51-ФЗ от 18 мая 2005 г.)).

50. До 2005 г. 450 мест в Государственной Думе были распределены между теми политическими партиями, чьи избирательные списки получили более 5% голосов. Согласно Закону о выборах в Государственную Думу от 18 мая 2005 г. избирательный порог был увеличен до 7% (п. 7 статьи 82 Закона о выборах в Государственную Думу). В соответствии с последними поправками, внесенными в Закон о выборах в Государственную Думу 12 мая 2009 г., политическая партия, чей избирательный список получил от 6% до 7% голосов, получает два места в Государственной Думе, тогда как партия, получившая от 5% до 6% голосов, получает одно место (п. 1 статьи 82 Закона о выборах в Государственную Думу).

5. Государственное финансирование политических партий

51. Политические партии, которые участвуют в выборах и получают более 3% голосов, имеют право на получение государственного финансирования, чтобы возместить расходы на избирательную кампанию. Сумма государственного финансирования, полученного каждой партией, пропорциональна числу полученных ею голосов избирателей (пункты 1, 5 и 6 статьи 33 Закона о политических партиях).

6. Государственный контроль над политическими партиями

52. Раз в год политическая партия должна представлять в компетентные органы власти отчет о своей деятельности с указанием, в частности, численности членов каждого регионального отделения (п. 1 (б) статьи 27).

53. Компетентные органы власти контролируют соблюдение политическими партиями и их региональными и другими структурными подразделениями российского законодательства, а также совместимость деятельности политических партий с нормами, целями и задачами, изложенными в их уставах. Рассматриваемые органы имеют право изучать, на ежегодной основе, документы политических партий и их региональных отделений, подтверждающие существование региональных отделений и численность их членов, а также выдавать предупреждения политическим партиям и их региональным отделениям, если их деятельность не соответствует уставу. Партия или ее региональное отделение могут оспаривать такие предупреждения в суде.

Органы власти имеют право вносить в суд заявление о приостановке деятельности или ликвидации политической партии или ее регионального отделения (п. 1 статьи 38).

54. Политическая партия может быть ликвидирована Верховным судом Российской Федерации, если она не соблюдает требование о минимальной численности членов или требование иметь региональные отделения более чем в половине регионов России (п. 3 статьи 41).

Б. Прецедентное право Конституционного суда Российской Федерации

55. Первого февраля 2005 г. Конституционный суд принял Постановление № 1-П в связи с жалобой, инициированной Балтийской республиканской партией, региональной партией, которая была ликвидирована из-за несоответствия требованиям о минимальной численности членов и региональном представительстве. В своей жалобе в Конституционный суд она настаивала, что вышеупомянутые требования согласно п. 2 статьи 3 Закона о политических партиях несовместимы с конституцией. Конституционный суд решил, что п. 2 статьи 3, в том виде, в каком он действовал до 20 декабря 2004 г., был совместим с конституцией. Суд постановил следующее:

“3. Конституция Российской Федерации, закрепляя принцип многопартийности (статья 13, часть 3), а также право на объединение и свободу деятельности общественных объединений (статья 30, часть 1) в качестве основы создания и деятельности политических партий в Российской Федерации, не определяет, на каком территориальном уровне создаются политические партии – общероссийском, межрегиональном, региональном или местном; равным образом не содержит она и прямого запрета на создание региональных партий. Следовательно, введенное пунктом 2 статьи 3 Федерального закона “О политических партиях” предписание о возможности создания и деятельности политических партий лишь на общероссийском (общероссийском) уровне – поскольку оно является ограничением конституционного права на объединение в политическую партию – правомерно лишь в том случае, если оно необходимо в целях защиты конституционно значимых ценностей (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

3.1. ...[Закон о политических партиях], гарантируя право на объединение в политические партии (статья 2), предусматривает, что политическая партия создается в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (пункт 1 статьи 3). По смыслу названного Федерального закона, политические партии создаются для обеспечения участия граждан в политической жизни всей Российской Федерации, а не только ее отдельной части, они призваны формировать политическую волю многонационального русского народа как целого, выражать прежде всего общенациональные интересы, цели их деятельности не должны ассоциироваться исключительно с интересами отдельных регионов. В то же время, осуществляя свою деятельность непосредственно в регионах, политические партии должны обеспечивать сочетание общенациональных и региональных интересов

Федеральный законодатель ... связывал получение (сохранение) статуса политической партии с теми общественными объединениями, которые выражают интересы значительной части граждан независимо от региона проживания и действуют на всей или большей части территории Российской Федерации. Такое структурирование политического пространства направлено против дробления политических сил, появления множества искусственно создаваемых (особенно в период избирательных кампаний) малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время и которые в силу этого не способны выполнить свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества.

3.2. ... В современных условиях, когда российское общество еще не приобрело прочный опыт демократического существования, при том что имеют место серьезные вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, создание региональных политических партий – поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных, интересов – могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России.

При этом размывалась бы правовая грань между региональными политическими партиями и партиями, которые фактически формировались бы по признакам национальной или религиозной принадлежности. Такие партии, ..., неизбежно ориентировались бы на преимущественное отстаивание прав соответствующих национальных (этнических) и религиозных групп, что на современном этапе исторического развития искажало бы процесс формирования и выражения политической воли многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

Кроме того, создание региональных и местных политических партий в каждом субъекте Российской Федерации могло бы привести – принимая во внимание сложносоставной характер Российской Федерации – к образованию множества региональных партийных систем, что чревато превращением формирующейся партийной системы ... в фактор ослабления развивающейся российской демократии, народовластия, федерализма, единства страны и тем самым – ослабления конституционных гарантий прав и свобод, в том числе самого права на свободу объединения в политические партии, равенства прав граждан на создание и участие в деятельности политических партий на всей территории Российской Федерации.

3.3. Таким образом, осуществленное в Федеральном законе "О политических партиях" регулирование, по которому статус политической партии могут получить только общенациональные (общероссийские) политические общественные объединения, не только направлено на достижение такой конституционно значимой цели, как формирование в стране реальной многопартийности, на правовую институционализацию партий в качестве важного фактора становления гражданского общества и стимулирование образования крупных общенациональных партий, но и необходимо в целях защиты конституционных ценностей, прежде всего – обеспечения единства страны, в современных конкретно-исторических условиях становления демократии и правового государства в Российской Федерации. Указанное ограничение носит временный характер и с отпадением породивших его обстоятельств должно быть снято.

4. Признавая многопартийность и гарантируя право на свободу объединения в политические партии и свободу их деятельности, Конституция Российской Федерации не предопределяет ни количество партий, ни их численный состав, как не предполагает она и невозможность установления требования о минимальной численности членов партии. Во всяком случае, федеральный законодатель призван урегулировать эти вопросы таким образом, чтобы, с одной стороны, численный состав и территориальный масштаб деятельности политических партий не были чрезмерными и не посягали на само существо (основное содержание) права граждан на объединение, а с другой – чтобы они были способны выполнять свои уставные задачи и функции именно в качестве общенациональных (общероссийских) политических партий, т.е. в конечном счете должен руководствоваться критерием разумной достаточности, вытекающим из принципа соразмерности.

При решении вопроса о численном составе политических партий и территориальном масштабе их деятельности законодатель обладает достаточной степенью дискреции, учитывая, что данный вопрос в значительной степени связан с политической целесообразностью. Об этом свидетельствует далеко не одинаковое его регулирование в законодательстве зарубежных стран (требования к численности членов политической партии или заметно выше или ниже, чем предусмотренные статьей 3 [Закона о политических партиях])...

Определяя в Федеральном законе "О политических партиях" количественные критерии создания политической партии, федеральный законодатель, очевидно, исходил из необходимости наличия у нее значительной поддержки в обществе, требуемой для выполнения основного предназначения политической партии в демократическом государстве, а именно формирования и выражения политической воли народа. Установление таких критериев, какие предусмотрены абзацами вторым и третьим пункта 2 статьи 3 названного Федерального закона [действовавшего до 20 декабря 2004 г.] само по себе не противоречит Конституции Российской Федерации. Эти количественные критерии могут приобрести неконституционный характер в том случае, если результатом их применения окажется невозможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в политические партии, в том числе если – в нарушение конституционного принципа многопартийности – на их основании будет создана лишь одна политическая партия.

5. Закрепленный статьей 13 (часть 3) Конституции Российской Федерации принцип политического многообразия реализуется не только через многопартийность, создание и деятельность партий различной идеологической направленности. Поэтому утрата межрегиональными, региональными и местными политическими общественными объединениями ... права именоваться партией не означает лишения этих объединений права на участие в политической жизни общества на региональном и местном уровнях, а их участников – конституционного права на объединение.

... Общественные объединения ... имеют большую часть тех же прав, что и политические партии... Положение Федерального закона "О политических партиях" о том, что политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (пункт 1 статьи 36), не означает отрицания права иных общественных объединений, в том числе региональных и местных ... выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органы местного самоуправления, а также права инициировать проведение референдума соответствующего уровня – регионального или местного. ...

6. Таким образом, положения абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях", закрепляющие требования, которым должна отвечать политическая партия, и предусматривающие утрату межрегиональными, региональными и местными политическими общественными объединениями статуса политического общественного объединения, – ... с учетом конкретно-исторических условий развития Российской Федерации как демократического, федеративного и правового государства – нельзя признать чрезмерным ограничением права на объединение в политические партии. Данное регулирование не препятствует гражданам Российской Федерации в реализации конституционного права на объединение путем создания общероссийских политических партий или вступления в них, а для защиты своих интересов и достижения общих целей в политической сфере на межрегиональном, региональном и местном уровне – также путем создания общественных объединений ... и вступления в эти объединения.

56. Шестнадцатого июля 2007 г. Конституционный суд принял Постановление № 11-П в связи с жалобой, инициированной Российской коммунистической рабочей партией, в которой оспаривался п. 2 статьи 3 с поправками, внесенными 20 декабря 2004 г. Конституционный суд постановил, что требование о минимальной численности членов в данной статье было совместимо с Конституцией. Он постановил следующее:

"3.1... [Цель требования о минимальной численности членов] – стимулирование объединительных процессов и создание предпосылок для формирования крупных политических партий, реально выражающих интересы тех или иных социальных слоев, и гарантирование конкуренции политических партий на началах равноправия на выборах депутатов Государственной Думы.

Федеральный закон от 18 мая 2005 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" реформировал избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы ... Согласно этому Федеральному закону все 450 депутатов Государственной Думы избираются в составе федеральных списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, а политические партии, преодолевшие установленный процентный барьер [7%], получают места в Государственной Думе пропорционально числу голосов избирателей, поданных за соответствующие федеральные списки кандидатов. Введение процентного барьера ... [позволяет] избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, с тем чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом.

[В результате реформы] политические партии ... приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса ...

Реформирование избирательной системы требует согласования с ней правовых основ функционирования многопартийной политической системы, способной интегрировать интересы и потребности общества в целом и его различных социальных и территориальных слоев и групп и адекватно выражать их в Государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции Российской Федерации, организационной формой представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, отражать которые могут только достаточно крупные и хорошо структурированные политические партии.

Именно этим в том числе обусловлено изменение требований, предъявляемых к участвующим в избирательном процессе в качестве его единственных коллективных субъектов политическим партиям, включая требования к численности политической партии в целом и ее региональных отделений, которые диктуются соответствующим этапом становления партийно-политической системы и не являются непреодолимым препятствием для создания и деятельности политических партий, выражающих различные политические взгляды, не направлены против той или иной идеологии и не препятствуют выдвижению и обсуждению разнообразных политических программ, при том что государство гарантирует равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач.

3.2. ... федеральный законодатель, устанавливая критерии численности политических партий, призван действовать так, чтобы, с одной стороны, эти критерии не были чрезмерными и не посягали на само существование (основное содержание) права граждан на объединение, а с другой – чтобы они были способны выполнять свои уставные задачи и функции именно в качестве общенациональных (общероссийских) политических партий, т.е. в конечном счете должен руководствоваться критерием разумной достаточности, вытекающим из принципа соразмерности.

... количественные критерии могут приобрести неконституционный характер только в том случае, если результатом их применения окажется невозможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в политические партии

... федеральный законодатель вправе устанавливать требования к численному составу политических партий исходя из конкретно-исторических условий развития Российской Федерации; данные требования, предъявляемые к политическим партиям, могут меняться в ту или иную сторону, поскольку они не произвольны, а объективно обусловлены ... задачами в сфере развития политической системы и обеспечения ее адекватности принципам конституционного строя Российской Федерации и не влекут отмену или умаление конституционного права граждан на объединение в политические партии или его несоразмерное ограничение.

3.3. ... Поскольку политические партии создаются в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления ..., установление этих критериев федеральный законодатель правомерно связывает с реальной способностью политической партии выражать интересы значительной части общества и выполнять возложенную на нее публичную функцию....

Эти количественные критерии ... не носят дискриминационного характера, поскольку не препятствуют выдвижению разнообразных политических программ и в равной мере распространяются на все общественные объединения, позиционирующие себя в качестве политических партий, независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач, и не посягают на само существование права граждан на объединение. Их применение, как показала практика, сохранило возможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в политические партии ... (по данным [Министерства юстиции] на 1 января 2007 года из 33 действовавших политических партий 17 подтвердили свое соответствие новым требованиям федерального законодательства, три – приняли решение о добровольном преобразовании в общественные объединения...).

Что же касается членов политической партии, не отвечающей установленным Федеральным законом "О политических партиях" требованиям, то они не были лишены ... возможности выбора, включая возможность довести численность политической партии до требуемой, преобразоваться в общественное объединение ..., создать новую или вступить в иную [существующую] политическую партию...."

III. ОТНОСЯЩИЕСЯ К ДЕЛУ МЕЖДУНАРОДНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

A. Руководящие положения Венецианской комиссии

57. Положения о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах (документ CDL-INF(2000)1), принятые Европейской комиссией за демократию через право ("Венецианская комиссия") 10 января 2000 г., гласят следующее:

"Венецианская комиссия,....

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. ...

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. ...

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."

58. Венецианская комиссия выступила с рядом рекомендаций в положениях и пояснительном докладе относительно законодательства о политических партиях (документ CDL-AD(2004)007, с внесенными поправками, от 15 апреля 2004 г.):

"... Б. Регистрация, как необходимый шаг для признания объединения политической партией, для участия партии в общенациональных выборах или государственного финансирования партии, сама по себе не ведет к нарушению прав, предусмотренных статьями 11 и 10 Европейской Конвенции о защите прав человека. Тем не менее, любые требования относительно регистрации должны считаться "необходимыми в демократическом обществе" и быть соразмерными цели, которую стремятся достичь рассматриваемыми методами. Страны, применяющие процедуру регистрации к политическим партиям, должны воздерживаться от наложения чрезмерных требований к территориальному представительству политических партий, а также к минимальной численности их членов. Демократический или недемократический характер партийной организации, в принципе, не должен служить основанием для отказа в регистрации политической партии. Регистрация политических партий может быть отклонена только в случаях, четко указанных в Положении о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах, т.е. когда поощряется применение насилия или когда насилие служит политическим средством свержения демократического конституционного порядка, что, таким образом, подрывает права и свободы, гарантируемые Конституцией. Отставание партией программы изменения Конституции мирным путем не должно служить достаточным основанием для отказа в регистрации.

В. Любые требования к деятельности политических партий, как предпосылка поддержания статуса политической партии и контроля над ними, должны оцениваться по тому же критерию "необходимости в демократическом обществе". Государственные власти должны воздерживаться от любого политического или другого чрезмерного контроля над деятельностью политических партий, в том числе контроля над членством, количеством и частотой партийных съездов и конференций, деятельностью территориальных отделений и подразделений.

Г. Государственные власти должны оставаться нейтральными относительно учреждения, регистрации (где необходимо) и деятельности политических партий, и воздерживаться от любых мер, которые могут дать привилегии одним политическим силам и дискриминировать другие. Все политические партии должны иметь равные возможности участия в выборах.

Д. Любое вмешательство органов государственной власти в деятельность политических партий, такое как, например, отказ в регистрации, утрата статуса политической партии, если данной партии не удалось получить представительство в законодательных органах (где применимо), должно быть оправданным, и законодательство должно предоставлять партии возможность оспорить такое решение или действие в суде.

Е. Хотя должно принимать во внимание необходимость сохранения единства страны, государства-члены не должны налагать ограничения, которые не “необходимы в демократическом обществе”, на учреждение и деятельность политических союзов и объединений на региональном и местном уровне.

Ж. В тех случаях, когда внутреннее законодательство предусматривает, что партии теряют свой статус политической партии, если им не удалось принять участие в выборах или получить представительство в законодательных органах, им должна быть предоставлена возможность продолжить свое существование и деятельность в соответствии с общим законом об объединениях....

а. Регистрация политических партий

10. Уже упоминавшееся исследование учреждения, организации и деятельности политических партий, проведенное в 2003 г. Подкомиссией по демократическим институтам, показало, что во многих странах процесс регистрации рассматривается как необходимый шаг для признания объединения в качестве политической партии, для участия во всеобщих выборах или для получения государственного финансирования. Данная практика – как ранее утверждала Венецианская комиссия в положении о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах – даже если бы она рассматривалась как ограничение права на свободу объединений и свободу выражения, сама по себе не ведет к нарушению прав, предусмотренных статьями 11 и 10 Европейской Конвенции о защите прав человека. Тем не менее требования о регистрации различаются в разных странах. Регистрация может рассматриваться как средство информирования властей об учреждении партии, а также о ее намерении участвовать в выборах и, как следствие, получить выгоду от преимуществ, предоставляемых политическим партиям, как определенному виду объединения. Однако требования, влекущие за собой серьезные последствия, могут увеличить порог для регистрации до неразумного предела, что может противоречить Конвенции. Любые положения, касающиеся регистрации, должны представляться необходимыми в демократическом обществе и соразмерными цели, которую стремятся достичь рассматриваемыми способами.

б. Требования к деятельности политических партий, контроль и надзор за ними

11. Подобная осторожность должна применяться также во всех случаях, когда речь идет о требованиях к деятельности политических партий, как предпосылке поддержания их статуса политической партии и контроля и надзора за ними. Широкая автономность политических партий представляет собой краеугольный камень прав на свободу собраний, объединения и выражения, гарантируемых Европейской конвенцией о защите прав человека. Как заявил Европейский суд по правам человека, в соответствии с Конвенцией требуется, чтобы вмешательство в осуществление этих прав оценивалось по критерию того, что “необходимо в демократическом обществе”. Любое обстоятельство, которое может обосновать вмешательство в какое-либо из этих прав, должно брать начало из “демократического общества”. В частности, контроль над уставом партии изначально должен быть внутренним, т.е. он должен осуществляться членами партии. Что касается внешнего контроля, члены партии должны иметь право оспаривать дело в суде, когда они считают, что решение партийного органа нарушает их устав. В общем, предпочтение должно отдаваться контролю над партиями со стороны судебной, а не исполнительной власти.

12. Другой важный аспект состоит в равном отношении государственных властей к политическим партиям. В случае процедуры регистрации (если она предусмотрена национальным законодательством) государство должно действовать осторожно, чтобы избежать любой возможной дискриминации политических сил, которые могут рассматриваться как оппозиция правящей партии. В любом случае, должны существовать четкие и простые процедуры оспаривания любого решения и/или действия любого органа государственной регистрации в суде....

в. Политические партии и выборы

16. Основная цель политических партий – это участие в общественной жизни страны. Выборы очень важны для осуществления данной задачи; поэтому крайне важен принцип равноправия между партиями. За последние годы в нескольких молодых демократиях говорится о достижении стабильности системы управления и хорошего функционирования парламента путем ограничения количества партий, участвующих в выборах. Такое предложение, как представляется, противоречит европейским нормам, применяемым к избирательному процессу....

18. В последние годы роль многочисленных политических партий, как объединений, выражающих волю различных частей общества, переосмысливается в положительном ключе.

“Предотвращение образования чрезмерного количества партий через избирательную систему может показаться самым эффективным и наименее предвзвешенным способом с точки зрения политических прав. Общая тенденция заключается в том, чтобы избежать ограничения количества партий путем непродуманного изменения сроков и условий регистрации, так как отказ зарегистрировать партию часто служит для властей удобным способом избавиться от конкурента, который скорее неудобен, чем незначителен” [CDL-EL(2002)1, гл. II.4.1].

19. В некоторых государствах-членах партии могут утратить статус “политической партии”, если у них нет кандидатов, избранных на выборные должности на всеобщих выборах. Если положения статьи 10 и 11 соответствующим образом применять к тому, что “необходимо в демократическом обществе”, таким партиям должно быть разрешено продолжить свою деятельность в соответствии с общим законодательством об объединениях.

г. Партии на местном и региональном уровне

20. Государства-члены не должны ограничивать право объединения в политические партии общенациональным уровнем. Должна быть предоставлена возможность создавать партии на региональном и местном уровне, так как некоторые группы граждан могут хотеть объединиться в группы, ограничивающие свою деятельность региональным и местным уровнем и региональными и местными выборами. Однако определенные молодые демократические государства считают такой расширенный подход к свободе объединений необдуманным в свете их попыток сохранить единство государства. Такую озабоченность можно понять, но прежде чем накладывать какие-либо ограничения, нужно тщательно рассмотреть принцип соразмерности и критерий того, что "необходимо в демократическом обществе".

59. Отчет об участии политических партий в выборах (документ CDL-AD(2006)025, от 14 июня 2006 г.) гласит следующее:

"15. Политические партии, как явно признают некоторые Конституции и Европейский суд по правам человека – это существенный инструмент демократического участия. В действительности сама концепция политической партии основана на цели участия "в управлении общественными делами путем представления кандидатов на свободных и демократических выборах". Таким образом, они представляют собой особый вид объединения, который во многих странах подлежит регистрации для участия в выборах или для получения государственного финансирования. Данное требование о регистрации было принято, учитывая то, что оно само по себе не противоречит свободе объединений, при условии, что условия регистрации не слишком обременительны. Требования регистрации весьма различны в разных странах: например, они могут содержать организационные условия, требования о минимальной политической деятельности, об участии в выборах, о получении определенного процента голосов избирателей. Однако некоторые предварительные условия регистрации политических партий в ряде государств-членов Совета Европы, требующие, для их регистрации, определенного территориального представительства и минимальной численности членов, могут быть проблематичны в свете принципа свободного объединения в политические партии."

60. Далее, в отчете под названием "Комментарий к законопроекту о политических партиях Молдовы", одобренном Венецианской комиссией на 71-м пленарном заседании (документ CDL-AD(2007)025, от 8 июня 2007 г.), Венецианская комиссия подвергла критике требования, содержащиеся в молдавском законопроекте о том, что политическая партия должна иметь не менее пяти тысяч членов по крайней мере в половине территориальных административных единиц страны, причем в каждой вышеупомянутой территориальной административной единице должно было проживать не менее 150 членов. Она сочла, что эти требования чрезвычайно завышены по сравнению с другими демократическими государствами в Западной Европе и практически невыполнимы для любого местного объединения. В другом отчете, посвященном Молдове, Венецианская комиссия подвергла критике требование законодательства о том, что политические партии должны каждый год представлять на рассмотрение списки своих членов. Существенная часть этого отчета, под названием "Совместные рекомендации Европейской комиссии за демократию через право и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ относительно избирательного закона и избирательной администрации в Молдове" (документ CDL-AD(2004)027, от 12 июля 2004 г.) гласит следующее:

"51. Молдова зашла слишком далеко в регистрации политических взглядов, как свидетельствует то обстоятельство, что списки членов должны каждый год представляться на рассмотрение. Этому тяжело найти обоснование. После того как партия была зарегистрирована и приняла участие в выборах, результаты выборов служат достаточным доказательством поддержки, которой она пользуется. Допускается, что может присутствовать необходимость в возобновлении регистрации таких партий, которые никогда не получали поддержки во время выборов. Однако предоставление правительству списков членов, если партия получила места в парламенте в ряде городов или районов, имеющих самоуправление, кажется мерой, в лучшем случае, излишне бюрократической, в худшем случае, оскорбительной.

52. Более того, требование о поддержке по всей стране дискриминирует региональные партии."

61. Венецианская комиссия также приняла Кодекс добросовестной практики в избирательных делах (документ CDL-AD(202)23 от 30 октября 2002 г.). Пояснительный отчет к Кодексу практики гласит следующее:

"63. Стабильность законов обладает ключевым значением для доверия к избирательному процессу, который сам по себе исключительно важен для укрепления демократии. Правила, которые часто изменяются – и особенно сложные правила – могут запутать избирателей. Прежде всего, избиратели могут решить, справедливо или несправедливо, что избирательный закон – это просто средство в руках власти имущих, и что их собственные голоса не имеют большого значения в подведении итогов выборов.

64. Однако на практике в защите нуждается не столько стабильность основных принципов (маловероятно, что они будут серьезно оспариваться), сколько стабильность некоторых более конкретных норм избирательного законодательства, особенно тех, которые затрагивают собственно избирательную систему, а также состав избирательных комиссий и построение границ избирательных округов. Эти три элемента, справедливо или несправедливо, часто рассматриваются как решающие факторы для результатов выборов, и необходимо предпринимать все усилия, чтобы избежать не только манипуляций в пользу партии, находящейся у власти, но даже простого подobia манипуляции.

65. Нежелательны даже не столько изменения, вносимые в избирательные системы, – их всегда можно изменить к лучшему, – сколько то, что они изменяются часто или непосредственно (в течение года) перед выборами. Даже в отсутствие попыток манипуляции создается впечатление, что подобные изменения продиктованы прямыми политическими интересами партий”.

Б. Материалы сравнительного права

62. Суд провел сравнительный анализ законодательства двадцати одного государства-члена Совета Европы. В тринадцати из этих государств законодательством предъявляется требование о минимальной численности членов политической партии. В частности, чтобы получить регистрацию, политические партии должны доказать, что они насчитывают определенное число членов-учредителей. Требуемое минимальное число членов колеблется от 30 в Турции и 100 в Хорватии до 5000 в Молдове и 25000 в Румынии. В пяти странах (Австрия, Франция, Германия, Италия и Испания) не налагается никаких ограничений по минимальному числу членов политической партии. Еще в трех странах, где как таковые не выдвигаются требования к численности членов партий, регистрация политической партии обусловлена представлением определенного количества подписей в ее поддержку (по 5000 в Финляндии и Норвегии и 10000 в Украине). Лишь в законодательстве двух стран содержится требование, что политическая партия должна учредить региональные отделения в определенном количестве регионов (более чем в половине регионов в Украине и во всех регионах в Армении). Законодательство еще двух стран требует, чтобы в политических партиях состояли лица, проживающие в определенном количестве регионов страны (не менее ста пятидесяти членов, проживающих более чем в половине регионов в Молдове и не менее семисот членов, проживающих, по крайней мере, в восемнадцати регионах Румынии).

63. Также нужно отметить, что из двадцати одной страны, исследуемой Судом, законодательство только двух стран (Латвия и Украина) ограничивает право выдвигать кандидатов на выборы политическими партиями или их коалициями. Законодательство всех остальных исследуемых стран разрешает выдвижение кандидатов на выборы путем объединений граждан или посредством самовыдвижения.

64. Суд также изучил отчет, принятый Венецианской комиссией, об учреждении, организации и деятельности политических партий на основании ответов в опросных листах об учреждении, организации и деятельности политических партий (документ CDL-AD (2004)004 от 16 февраля 2004 г.), который, в части, касающейся настоящего дела, гласит следующее:

“1. Данный отчет подготовлен на основании ответов в Опросных листах об учреждении, организации и деятельности политических партий, который был принят Подкомиссией по демократическим учреждениям (Венеция, 13 марта 2003 г., CDL-DEM(2003)1 с внесенными поправками). Опросный лист – это дополнение к подобному документу, который был выпущен ранее, как часть подготовки к принятию Положений и отчета о финансировании политических партий (Венеция, 9-10 марта 2001 г., CDL-INF(2001)8).

2. На этот раз поступили ответы из 42 стран. Они перечислены ниже:

Албания, Андорра, Армения, Австрия, Азербайджан, Бельгия, Босния и Герцеговина, Болгария, Канада, Хорватия, Кипр, Чешская Республика, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Япония, Республика Корея, Киргизская Республика, Латвия, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, “Бывшая Югославская Республика Македония”, Мальта, Нидерланды, Польша, Румыния, Российская Федерация, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Украина и Соединенное Королевство.
...

1.4 Устанавливает ли закон различия между политическими партиями на местном, региональном и общенациональном уровне?

14. Большинство ответивших стран не устанавливают различий между политическими партиями на разных уровнях системы управления, вне зависимости от того, какая принята форма государственного устройства – унитарная, федеративная или любая другая; примером могут служить Австрия, Греция, Финляндия, Франция, Италия, Япония, Люксембург, Мальта и Испания. Однако есть исключения. В Канаде устанавливаются различия между политическими партиями на федеральном и региональном уровне. В Грузии явным образом запрещено учреждение политических партий на региональной и территориальной основе. Германия не относит политическую деятельность на местном уровне к стремлению участвовать в формировании воли в народном представительстве, т. е. в волеизъявлении *всего народа*; поэтому объединения, которые политически активны только на местном уровне, не подпадают под концепцию политической партии в смысле Конституции и немецкого законодательства о политических партиях....

2.2 Каковы существенные и процессуальные требования к учреждению политической партии?

22. Ряд стран определяют особые правовые рамки деятельности политических партий и их учреждения.

– в общем

– касательно их политической программы

– касательно членов-учредителей или других лиц, которые, в некоторой степени, должны поддерживать учреждение политической партии (и их численности, гражданства, географического распределения и т.д.)

23. Некоторые страны налагают на политические партии обязательство пройти процесс регистрации. Почти все страны, указанные в первой группе в п. 2.1, должны пройти процесс регистрации или, по крайней мере, процесс представления своих уставов в компетентные органы государственной власти. Данный процесс обоснован необходимостью официального признания объединения в качестве политической партии. Некоторые из этих дополнительных требований могут различаться в разных странах: ...

д) требование о минимальной численности членов (Азербайджан, Босния и Герцеговина, Канада, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Грузия, Германия, Греция, Кыргызстан, Латвия, Литва, Российская Федерация, Словакия и Турция);...

е) требование к подписям, подтверждающим определенное территориальное представительство (Молдова, Российская Федерация, Турция и Украина);...

24. После выполнения данных требований компетентный орган (например, Министерство юстиции) осуществляет официальную регистрацию. В случае таких стран, как, например, Австрия и Испания, создаваемая партия просто представляет устав в компетентный орган для его внесения в специальный государственный реестр....

3.6 Должна ли политическая партия иметь общенациональные, региональные или местные отделения или офисы?

48. В законодательстве Андорры, Австрии, Бельгии, Канады, Эстонии, Финляндии, Франции, Грузии, Венгрии, Италии, Латвии, Лихтенштейна, Люксембурга, Швеции и Швейцарии нет никаких требований относительно отделений или офисов. Румыния требует, чтобы у политических партий был головной офис, в Ирландии у политических партий должна быть штаб-квартира, а в Турции – общенациональный офис в Анкаре. Германия требует, чтобы у партий были региональные отделения, а в Соединенном Королевстве партии должны заявить, намереваются ли они действовать в Соединенном Королевстве в целом, в части Соединенного Королевства или на местном уровне; однако это не более, чем утверждение о намерении, и закон не налагает обязательства на партии по осуществлению данного утверждения о намерении. В Украине, в течение шести месяцев с момента регистрации, политическая партия должна учредить и зарегистрировать свои региональные, городские и районные организации в большинстве регионов Украины, в городах Киев и Севастополь и в Автономной Республике Крым.

4.2 Обязаны ли политические партии, например, в качестве предпосылки для поддержания регистрации или для доступа к государственному финансированию:

- представлять индивидуальных кандидатов или списки кандидатов на всеобщие выборы на местном, региональном или общенациональном уровне?

- участвовать в местных, региональных или общенациональных избирательных кампаниях?

- получать минимальный процент голосов или определенное количество кандидатов, избранных на местных, региональных или общенациональных выборах?

- осуществлять иную политическую деятельность, предусмотренную законом?

52. Положения об участии политических партий в политической жизни страны более разнообразны в случае государств, где действуют требования о регистрации партии. Однако финансирование из государственных источников подлежит строгому регулированию в большинстве стран. Относительно регистрации и финансирования политических партий во многих странах прослеживаются такие общие тенденции:

(а) только партии, участвующие во всеобщих выборах и достигшие определенного порога, могут получить государственное финансирование (Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Канада, Чешская Республика, Эстония, "Бывшая Югославская Республика Македония", Франция, Грузия, Германия, Греция, Япония, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, Нидерланды, Польша, Российская Федерация, Испания, Словения, Швеция);

(б) регистрация отменяется, если партия:

- (1) не принимает участия в определенном количестве выборов (Армения);
 - (2) не получает минимального числа голосов избирателей (Армения);
 - (3) не имеет требуемой минимальной численности членов и/или регионального представительства (Эстония, Молдова, Украина);
- (с) удаляется из официального списка партий, но может продолжить существование в качестве объединения, если она не принимает участие в определенном количестве выборов (Финляндия)..."

ЗАКОН

I. ЗАЯВЛЕННОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 11 КОНВЕНЦИИ ВСЛЕДСТВИЕ ОТКАЗА ВНЕСТИ ПОПРАВКИ В ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР

65. Заявитель подал жалобу согласно статье 11 Конвенции об отказе внести изменения в информацию о его адресе и лицах, имеющих право действовать без доверенности от имени юридического лица, содержащуюся в Едином государственном реестре юридических лиц. Статья 11 гласит следующее:

“1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения (ассоциации) с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства”.

A. Приемлемость

66. Суд отметил, что данную жалобу нельзя квалифицировать как явно бесосновательную в рамках п. 3 статьи 35 Конвенции. Далее он постановил, что она не является неприемлемой ни на каких иных основаниях. Следовательно, она должна быть признана приемлемой.

B. Существо дела

1. Доводы сторон

(а) Заявитель

67. Заявитель утверждал, что отказ внести поправки в государственный реестр был незаконным. В частности, требование предоставить те же документы, что и для регистрации новой политической партии, не имело основания во внутреннем законодательстве. Из статьи 16 Закона о политических партиях, содержащего список документов, которые должны быть предоставлены регистрирующему органу (см. п. 44 выше), следует, что он представляется только в случаях регистрации политической партии при ее создании, следующей сразу за ее созданием на учредительном съезде. Пунктом 3 статьи 27 указанного Закона установлена упрощенная процедура уведомления для внесения поправок в информацию, содержащуюся в реестре (см. п. 46 выше). Закон о регистрации юридических лиц также установил различие между первоначальной регистрацией юридического лица и регистрацией поправок в реестре, предусматривая порядок получения разрешения в первом случае и процедуру уведомления во втором (см. п. 41 выше). Из этого следует, что от Заявителя незаконно и бесосновательно требовали предоставить, для проверки органом государственной регистрации, документы, перечисленные в статье 16 Закона о политических партиях. Тем не менее, он выполнил данное незаконное требование и предоставил необходимые документы.

68. Заявитель обжаловал решение местных властей, что предоставленные документы имели недостатки. В частности, он утверждал, что съезд 17 декабря 2005 г., на котором были избраны его должностные представители и было решено изменить его официальный адрес, был созван и проведен в соответствии с процедурой, установленной внутренним законодательством и уставом Заявителя. Противоположные этому заключения внутренних властей были безосновательными и несовместимыми с имеющимися доказательствами.

69. Далее Заявитель утверждал, что отказ внести поправки в информацию о его адресе и должностных представителях нарушил его деятельность. Срок пребывания в должности его предыдущих должностных представителей истек в апреле 2006 г. Так как власти отказались зарегистрировать новых должностных представителей, должным образом избранных на съезде, Заявитель оказался неспособен осуществлять свою деятельность должным образом. Он не мог учреждать новые региональные отделения, предоставлять ежегодные отчеты или другие документы, требуемые властями, или производить повторные запросы о регистрации поправок в реестре, так как все эти действия требовали подписей его должностных представителей. Более того, это был не первый случай, когда власти лишили законной силы решения, принятые на съездах Заявителя. Внеочередной съезд 17 декабря 2005 г. был созван по причине того, что внутренние власти отказались признать решения, принятые на предыдущем съезде. Наконец, решение властей о том, что съезд 17 декабря 2005 г. был незаконным, послужило основанием для ликвидации нескольких региональных отделений Заявителя и, в конечном итоге, ликвидации самого Заявителя. По вышеуказанным причинам Заявитель считает, что отказ властей внести поправки в реестр был фактически тождественен его прикрываемой ликвидации.

(б) Правительство

70. Правительство утверждало, что вмешательство в права Заявителя было законным. Закон о политических партиях установил специальную процедуру выдачи разрешения на регистрацию политических партий. Требование о получении разрешения на регистрацию было обосновано особым статусом и ролью политических партий. Закон о политических партиях не устанавливал различия между типами регистрации. Следовательно, одни и те же правила применялись к регистрации новой политической партии и к регистрации любых поправок в информации, содержащейся в реестре. Во всяком случае политическая партия должна была представить документы, указанные в статье 16 Закона о политических партиях (см. п. 44 выше), а орган государственной регистрации имел право проверять эти документы и принимать решение о выдаче разрешения или отказе в регистрации (см. п. 5 статьи 15, п. 1 статьи 29 и п. 1 статьи 38 Закона о политических партиях в пунктах 43, 45 и 53 выше). Тот факт, что эти положения допускали разные толкования, не противоречил Конвенции. Многие законы неизбежно формулировались в терминах, которые, в большей или меньшей степени, были неясными, причем их толкование и применение были вопросами правоприменительной практики. Роль судебного решения как раз и состояла в том, чтобы рассеять остававшиеся сомнения в толковании, учитывая изменения в повседневной практике (Правительство ссылалось на дела *Реквени (Rekvényi) против Венгрии* [GC], № 25390/94, п. 34, ЕСПЧ 1999-III, и *Горжелик (Gorzelik) и другие против Польши* [GC], № 44158/98, п. 65, ЕСПЧ 2004-I). Правительство заключило, что положения внутреннего законодательства, регулирующие регистрацию политических партий, соответствовали требованиям доступности и предсказуемости. Так или иначе, Заявитель обратился в органы государственной власти для получения указаний относительно процедуры регистрации, которую нужно было пройти, и получил подробные разъяснения. Значимо и то, что законность отказа в регистрации была изучена и подтверждена внутренними судами. Учитывая, что толкование внутреннего законодательства остается, в первую очередь, прерогативой национальных властей, и в особенности судов, в задачи Суда не входит замена своим собственным толкованием толкования, предложенного внутренними судами, в отсутствие произвольности (Правительство ссылалось на дело *Техедор Гарсия (García) против Испании*, 16 декабря 1997 г., п. 31, *Отчеты о судебных решениях и заключениях 1997-VIII*).

71. Что касается обоснования отказа в регистрации, Правительство заявило, что национальные власти отказались зарегистрировать поправки в реестре, так как документы, представленные Заявителем, имели существенные недостатки. Их внимательное прочтение выявило, что съезд, на котором были избраны должностные представители, и было решено изменить официальный адрес Заявителя, был незаконным. В частности, делегаты, принявшие участие в съезде, не были избраны в соответствии с процедурой, предусмотренной законом и уставом Заявителя. Следовательно, протоколы данного съезда не могли служить основанием для внесения поправок в государственный реестр. Отказ внести поправки в реестр был направлен на то, чтобы

способствовать развитию демократии в партии Заявителя и защищать права его членов на участие в региональных собраниях и съездах, и, таким образом, на участие в процессе принятия решений.

72. Далее Правительство оспорило утверждения Заявителя, что отказ внести поправки в реестр подорвал его деятельность и привел к его ликвидации. Оно утверждало, что Заявитель вел активную деятельность в 2006 г. и 2007 г. В частности, Заявитель принимал участие в региональных выборах, предоставил ежегодный отчет о деятельности, согласно которому он потратил более миллиона рублей в 2006 г., а его представители участвовали в разбирательстве о ликвидации. Что касается ликвидации, решение о ней было принято по ряду причин, которые никоим образом не касались отказа в регистрации. Кроме того, отказ в регистрации не был направлен на то, чтобы подорвать деятельность Заявителя. Национальные власти просто осуществляли законный контроль над соблюдением Заявителем процедуры регистрации, установленной внутренним законодательством. Правительство привело довод, что Заявитель должен был соблюдать внутреннее законодательство, а национальные власти имели право и обязательство следить за тем, как он выполняет предписанные законом требования и процедуры. В частности, существовала необходимость проверить, был ли съезд Заявителя созван и проведен в соответствии с внутренним законодательством и его уставом, чтобы защитить его членов от принятия произвольных решений в нарушение демократических процедур.

73. Правительство также сделало ударение на том, что отказ в регистрации не был окончательным. У Заявителя была возможность исправить указанные недостатки в документах и сделать повторный запрос о регистрации. В частности, можно было созвать новый съезд по просьбе одной трети его региональных отделений, и на этом съезде избрать новых должностных представителей Заявителя. Однако Заявитель не предпринял никаких шагов для созыва нового съезда и исправления недостатков, выявленных внутренними властями.

74. Наконец, Правительство сослалось на дела *Духовного управления мусульман Республики Молдова против Молдовы* ((решение), № 12282/02, 14 июня 2005 г.) и *Байсан за "Лигу по защите прав человека Румынии" против Румынии* ((решение), № 28973/95, 30 октября 1997 г.), в которых отказ зарегистрировать объединение, которое не прошло процедуру регистрации, был признан совместимым со статьями 9 и 11 Конвенции.

2. Судебная оценка

(а) Общие принципы

75. Суд подчеркивает, что право на создание объединений составляет неотъемлемую часть права, предусмотренного статьей 11. То, что граждане должны иметь возможность создать юридическое лицо, чтобы совместно действовать в сфере общих интересов, является одним из самых важных аспектов права на свободу ассоциации с другими, без которого это право было бы лишено всякого смысла. То, как национальное законодательство оберегает эту свободу и практическое применение соответствующих положений властями, характеризует состояние демократии в рассматриваемой стране (см. *Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие против Греции*, решение от 10 июля 1998 г., *Отчеты о судебных решениях и заключениях 1998-IV*, п 40).

76. Однако право на свободу объединения не абсолютно, и должно быть признано, что если объединение, посредством своей деятельности или намерений, прямо или косвенно отраженных в его программе, подвергает опасности государственные учреждения или права и свободы других лиц, статья 11 не лишает государство права защиты этих учреждений и лиц. Тем не менее данной властью необходимо пользоваться с осторожностью, так как исключения из правила о свободе объединения должны четко толковаться, и только убедительные и неопровержимые доводы могут обосновать ограничения, накладываемые на эту свободу. В определении, существует ли необходимость в рамках п. 2 данных положений Конвенции, государства имеют только ограниченные пределы усмотрения, каковые соответствуют строгому надзору на европейском уровне, охватывающему и закон, и соответствующие правоприменительные решения, в том числе решения независимых судов (см. дело *Горжелик и другие*, приведенное выше, пункты 94 и 95; дело *Сидиропулос*, приведенное выше, п. 40; и *Станков (Stankov) и Объединенная македонская организация "Илинден" против Болгарии*, № 29221/95 и 29225/95, п. 84, ЕСПЧ 2001-IX).

77. Когда Суд проводит тщательное изучение обстоятельств дела, его задача состоит не в подмене своим собственным мнением заключения соответствующих национальных органов власти, а, скорее, в рассмотрении решений, которые они принимают при осуществлении своего дискреционного права. Это не означает, что Суд должен ограничиться выяснением того, разумно ли, осмотрительно и добросовестно государство-ответчик осуществляло свое дискреционное право; он должен рассматривать вмешательство, на которое была подана жалоба, в свете дела в целом, и стремиться определить, было ли оно “соразмерным преследуемой законной цели” и являются ли причины, приведенные национальными органами власти для обоснования данного вмешательства, “уместными и достаточными”. При этом Суд должен убедиться, что национальные органы власти применяли нормы, которые соответствуют принципам, изложенным в Конвенции, и, кроме того, что их решения основывались на приемлемой оценке соответствующих фактов (см. дело *Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции*, 30 января 1998 г., п. 47, Отчеты о судебных решениях и заключениях 1998-I, и *Коммунистическая партия и Унгуреану (Partidul Comunistilor (Nepeseristi) and Ungureanu) против Румынии*, № 46626/99, п. 49, ЕСПЧ 2005-I (выдержки)).

78. Суд также неоднократно подчеркивал ту существенную роль, которую в демократическом обществе играют политические партии, пользующиеся свободами и правами, указанными в статье 11, а также в статье 10 Конвенции. Политические партии – это форма объединения, необходимая для должного функционирования демократии. Ввиду роли, которую играют политические партии, любая мера, принятая против них, влияет и на свободу объединений и, следовательно, на демократию в рассматриваемом государстве (*Рефа Партиси (Партия благоденствия) и другие против Турции* [GC], № 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, п. 87, ЕСПЧ 2003-II, и *Объединенная коммунистическая партия Турции*, приведенное выше, п. 25).

(б) Применение к данному делу

79. Суд отметил, что 17 декабря 2005 г. Заявитель провел съезд, на котором были избраны его руководители и должностные представители, и решил изменить свой официальный адрес. Впоследствии он обратился в орган государственной регистрации с просьбой внести соответствующие поправки в государственный реестр, как того требует внутреннее законодательство. Орган государственной регистрации решил, что Заявитель должен представить тот же пакет документов, который требуется для регистрации новой политической партии. Далее он отказал в просьбе внести поправки в реестр, постановив, на основании представленных Заявителем документов, что съезд был незаконным.

80. Сторонами на оспаривался тот факт, что отказ внести поправки в государственный реестр привел к вмешательству в права Заявителя в соответствии со статьей 11 Конвенции (ср. *Свято-Михайловская парafia против Украины*, № 77703/01, п. 123, 14 июня 2007 г.). Суд принял аргумент Заявителя, что отказ зарегистрировать его должностных представителей отрицательно сказался на его деятельности. Отказавшись привести в действие решения, принятые на съезде 17 декабря 2005 г., и признать должностных представителей, избранных на данном съезде, органы государственной власти несомненно создали серьезные трудности в повседневной деятельности Заявителя. Несмотря на отсутствие доказательств в пользу утверждения Заявителя о том, что его деятельность была фактически парализована в результате отказа внести поправки в реестр, нет никакого сомнения, что она была сильно подорвана неспособностью должностных представителей Заявителя действовать от его имени.

81. Остается убедиться, было ли вмешательство в права Заявителя “предусмотрено законом”, преследовало ли оно “законную цель” и было ли оно “необходимым в демократическом обществе”.

82. В первую очередь Суд изучит аргумент Заявителя, что требование органа государственной регистрации предоставить тот же пакет документов, который требуется для регистрации новой политической партии, и отказ органа внести поправки в государственный реестр вследствие нарушений в данных документах не имел никакого основания во внутреннем законодательстве. В связи с этим Суд повторяет, что в соответствии с его устоявшейся правовой практикой выражение “предусмотренный законом” требует, чтобы оспариваемая мера имела основание во внутреннем законодательстве, а закон был настолько четко сформулирован, чтобы гражданин мог предвидеть последствия, которые может повлечь за собой данное действие, и чтобы он мог соответственно вести себя (см. классический пример в деле *“Санди Таймс” против Соединенного Королевства* (№ 1), судебное решение от 26 апреля 1979 г., серия A № 30, п. 49).

83. Суд заметил, что внутреннее законодательство далеко не точно определяет процедуру внесения поправок в государственный реестр. В отличие от очень подробных положений, регулирующих процедуру регистрации новой партии, процедура регистрации поправок представляется весьма неопределенной. Закон о политических партиях и Закон о регистрации юридических лиц не уточняют, какие документы, за исключением простого уведомления, должны быть представлены политической партией для регистрации поправок, и четко не указывают право органа государственной регистрации на проверку этих документов и отказа в регистрации (см. пункты 41 и 46 выше).

84. Чтобы обосновать требование о предоставлении того же пакета документов, который требуется для регистрации новой политической партии, и право органа государственной регистрации отказать в просьбе о регистрации, если эти документы были неполными или содержали неверную информацию, внутренние суды сослались на п. 7 статьи 32 Закона о некоммерческих организациях (см. п. 42 выше). Однако Суд отмечает, что п. 7 был внесен в статью 32 10 января 2006 г. и вступил в силу 16 апреля 2006 г., в то время как отказы внести поправки в реестр были сделаны 16 января и 4 апреля 2006 г. Суд поражен тем, что внутренние суды основывались на положении, которое не имело юридической силы в рассматриваемое время, и которое, таким образом, не могло служить законным основанием для отказа внести поправки в государственный реестр.

85. Учитывая, что при судебном разбирательстве во внутренних судах по данному делу не приводились ссылки на какие-либо иные законные документы или положения, устанавливающие процедуру внесения поправок в реестр, Суд не может заключить, что внутреннее законодательство было сформулировано с достаточной четкостью, позволяя тем самым Заявителю предвидеть, какие документы он должен представить, и какими будут негативные последствия, если орган государственной регистрации посчитает представленные документы ущербными. Суд считает, что меры, принятые органом государственной регистрации в данном деле не имели достаточно четкого законного основания.

86. Ввиду вышеупомянутого заключения не представляется необходимым изучать, было ли вмешательство соразмерным какой-либо законной цели. Тем не менее в данном деле Суд отмечает, что он не согласен с аргументом Правительства, что вмешательство в свободу объединений Заявителя было "необходимым в демократическом обществе".

87. Основанием для отказа внести поправки в реестр стало решение органа государственной регистрации, что съезд 17 декабря 2005 г. был созван и проведен в нарушение процедуры, предусмотренной уставом Заявителя. Суд признает, что, в определенных случаях, пределы усмотрения государств могут включать право на вмешательство – при условии соразмерности – во внутреннюю организацию объединения и его функционирование в случае несоблюдения соответствующих законных формальностей, применяющихся к его учреждению, функционированию или внутренней организационной структуре (см., например, дело *Эртан (Ertan) и другие против Турции*, № 57898/00, 21 марта 2006 г.; *Духовная община мусульман Молдовы против Молдовы*, приведенное выше; и *Байсан ...*, приведенное выше), или в случае серьезного и затянувшегося конфликта внутри объединения (см. *Святейший синод болгарской православной церкви (митрополит Иннокентий) и другие против Болгарии*, № 412/03 и 35677/04, п. 131, 22 января 2009 г.). Однако власти не должны вмешиваться во внутреннее организационное функционирование объединений до такой степени, чтобы это подразумевало обеспечение соблюдения объединением каждой отдельной формальности, предусмотренной его уставом (см. *Тебьети Мюхафице Цемиети и Израфилов (Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov) против Азербайджана*, № 37083/03, п. 78, ЕСПЧ 2009- ...).

88. В данном деле орган государственной регистрации обнаружил нарушения в процедуре выбора региональных делегатов на съезд, решив, к примеру, что некоторые региональные конференции были созваны неуполномоченными лицами или органами, некоторые другие региональные конференции не имели кворума, протоколы нескольких региональных конференций не содержали имен участников, и некоторые из участников не были членами Заявителя. Суд не видит никаких оснований для подобного вмешательства органа государственной регистрации во внутреннее функционирование Заявителя. Он отмечает, что внутреннее законодательство не предусматривало никаких правил и процедур созыва региональных конференций или выдвижения делегатов на съезд. Также оно не устанавливало требования относительно протоколов таких собраний. Суд считает, что объединение само должно определять способ организации своих съездов и конференций. Также не органы государственной власти, а само объединение и его

члены должны гарантировать соблюдение данного вида формальностей тем способом, который указан в его уставе (см. дело *Тельети Мюхафице Цемиети и Израфилов*, приведенное выше, п. 78, см. также руководящие положения Венецианской комиссии и пояснительный отчет к законодательству о политических партиях, п. 58 выше). В отсутствие жалоб со стороны членов Заявителя относительно организации съезда 17 декабря 2005 г. или предшествовавших ему региональных конференций аргумент Правительства, что вмешательство органов государственной власти во внутренние дела Заявителя было необходимым с целью защиты прав членов Заявителя, не убедил Суд.

89. Ввиду сказанного Суд постановил, что путем отказа внести поправки в государственный реестр национальные органы власти вышли за рамки законной цели и вмешались во внутреннее функционирование Заявителя таким образом, что это нельзя считать законной и необходимой мерой в демократическом обществе.

90. Следовательно, имело место нарушение статьи 11 Конвенции.

II. ЗАЯВЛЕННОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 11 КОНВЕНЦИИ ВСЛЕДСТВИЕ ЛИКВИДАЦИИ ЗАЯВИТЕЛЯ

91. Заявитель подал жалобу в связи с его ликвидацией вследствие несоблюдения требований о минимальной численности членов и региональном представительстве. Он основывался на статье 11 Конвенции.

A. Приемлемость

92. Суд отмечает, что данная жалоба не является явно безосновательной в рамках п. 3 статьи 35 Конвенции. Далее он отмечает, что она не является неприемлемой на любых других основаниях. Следовательно, она должна быть признана приемлемой.

Б. Существо дела

1. Доводы сторон

(а) Заявитель

93. Заявитель утверждал, во-первых, что требования о минимальной численности членов и региональном представительстве не были обоснованы в соответствии со вторым пунктом статьи 11. В частности, они были необоснованными и не преследовали никаких законных целей. Наложение таких требований на политические партии не могло быть обусловлено интересами национальной безопасности или общественного порядка. Также они не были необходимы для предотвращения беспорядков или преступлений, или для защиты прав и свобод других лиц.

94. Далее Заявитель оспорил решения, принятые национальными органами власти и судами. Он утверждал, что проверки численности осуществлялись властями небрежно. Проверки были несистематическими и не следовали никакой единой методике или четко определенным правилам, установленным законом. Членов Заявителя опрашивали по телефону об их статусе членства, и некоторые из них были запуганы властями. Власти требовали, чтобы региональные отделения представляли многочисленные документы, отличные для каждого регионального отделения. Процедура ликвидации не была состязательной, так как Заявителю отказали в возможности представить доказательства, указывающие на численность его членов. Заявитель настаивал на том, что у него 63 926 членов и 57 региональных отделений, 51 из которых насчитывали более 500 членов. Поэтому он выполнил установленное законом требование о минимальной численности членов и региональном представительстве.

95. Наконец, Заявитель утверждал, что его ликвидация не только нарушила его свободу объединений, но также ограничила его свободу на участие в выборах, так как в соответствии с российским законодательством политические партии – это единственный вид общественного объединения, имеющего право выдвигать кандидатов на выборы в органы государственной власти.

(б) Правительство

96. Правительство заявило, что вмешательство было предусмотрено законом, а именно п. 2 статьи 3 и статьей 41, с внесенными в них поправками, Закона о политических партиях и статьей 2 Закона, вносящего поправки (см. пункты 33, 34 и 54 выше). В частности, вышеуказанные положения предписывали, чтобы к 1 января 2006 г. все политические партии увеличили численность своих членов до 50 000 человек и численность членов региональных отделений до 500 человек. Также из этих положений следовало, что, если партия не увеличила численность своих членов, она должна была реорганизоваться в общественное объединение или подлежала ликвидации. Применяемая внутренняя правовая норма была доступной и внятно сформулированной, так что Заявитель мог предвидеть, что невыполнение вышеуказанных требований приведет к его ликвидации.

97. Чтобы оправдать наложение требований о минимальной численности членов и региональном представительстве на политические партии, Правительство сослалось на их особый статус и роль в качестве объединений, участвующих в выборах и представляющих интересы граждан в органах государственной власти. Оно утверждало, что данные требования преследовали законную цель защиты конституционных начал Российской Федерации и прав и интересов других лиц. Их "необходимость" была подтверждена Конституционным судом (см. пункты 55 и 56 выше). В частности, требования о минимальной численности членов и региональном представительстве продвигали процесс консолидации политических партий, создавали предпосылки для учреждения крупных, сильных партий, препятствовали чрезмерной раздробленности депутатского корпуса и, таким образом, обеспечивали нормальную работу парламента и содействовали стабильности политической системы. Вышеуказанные требования не были дискриминационными, так как они не препятствовали появлению различных политических программ и применялись в равной степени ко всем политическим партиям, независимо от идеологии, целей и задач, изложенных в их уставах. Кроме того, они не ослабляли по существу право граждан на свободу объединений, так как политические партии, которые не соответствовали установленным требованиям, имели возможность реорганизоваться в общественные объединения. Правительство также утверждало, что при определении обоснованности требований, наложенных на политические партии, нужно учитывать особые черты социальной и политической ситуации, преобладающей в современной России (Правительство сослалось на дело *Игоря Артемова против России* (решение), № 17582/05, 7 декабря 2006 г.).

98. Далее Правительство утверждало, что свобода объединения – это не абсолютное право. Политические партии обязаны соблюдать внутренние законы, а власти имеют право наблюдать за деятельностью партий, чтобы убедиться, что она соответствует требованиям законодательства. Так как Заявитель нарушил требования о минимальной численности членов и региональном представительстве, и, таким образом, нарушил права и интересы тех партий, которые выполняли эти требования, было необходимо ликвидировать его. Ликвидация не была автоматической, так как Заявителю был предоставлен выбор: либо довести численность его членов и членов его региональных отделений до требуемого законом в измененной редакции, чтобы сохранить статус политической партии, либо реорганизоваться в общественное объединение. Однако Заявитель не воспользовался этим выбором и, следовательно, был подвергнут ликвидации. Также следует отметить, что Заявитель не был ликвидирован, и на него не был наложен запрет вследствие экстремистской деятельности. Поэтому он мог учредить новую партию с тем же названием. Члены Заявителя могли либо создать новую партию, либо присоединиться к другой существующей партии.

99. Наконец, Правительство утверждало, что процедура ликвидации была справедливой и состязательной, внутренние суды изучили и оценили доказательства, представленные сторонами, и приняли обоснованные решения.

2. Судебная оценка

100. Стороны единодушны, что ликвидация Заявителя означала вмешательство в его права в соответствии со статьей 11 Конвенции. Не оспаривается и то, что вмешательство было "предусмотрено законом", в частности п. 2 статьи 3 и п. 3 статьи 41 Закона о политических партиях и пунктами 1 и 4 статьи 2 Закона, вносящего поправки (см. пункты 33, 34 и 54 выше).

101. Далее Суд отмечает, что Правительство и Конституционный суд основывались на нескольких целях, чтобы оправдать ликвидацию Заявителя вследствие несоответствия требованиям о минимальной численности членов и региональном представительстве, а именно на защите демократических институтов и конституционных начал Российской Федерации, обеспечении ее территориальной целостности и гарантировании прав и законных интересов других лиц (см. пункты 55, 56 и 97 выше). Он считает, что защита территориальной целостности тесно связана с защитой “национальной безопасности” (см., например, дело *Объединенная коммунистическая партия Турции*, приведенное выше, п. 40), в то время как защита демократических учреждений государства и конституционных начал относится к “предотвращению беспорядков”, при том что концепция “порядка” в рамках французского издания статьи 11 охватывает “институциональный порядок” (см. дело *Баскская националистическая партия – региональная организация против Франции*, № 71251/01, п. 43, ЕСПЧ 2007-VII, и, с необходимыми поправками, *Горжелик и другие*, приведенное выше, п. 76). Суд готов согласиться с тем, что оспариваемые требования законодательства и ликвидация Заявителя вследствие невыполнения этих требований были направлены на защиту национальной безопасности, предотвращение беспорядков и защиту прав других лиц, и, следовательно, преследовали законные цели, изложенные во втором пункте статьи 11 Конвенции.

102. Остается определить, было ли вмешательство “необходимым в демократическом обществе”. Суд повторяет, что ввиду существенной роли, которую играют политические партии при соответствующем функционировании демократии, исключения, перечисленные в п. 2 статьи 11, где рассматриваются политические партии, должны толковаться точно; только убедительные и неопровержимые доводы могут обосновать ограничения, наложенные на свободу объединений таких партий (см. прецедентное право, изложенное в пунктах 76-78 выше). Также важно то, что вмешательство в рассматриваемом деле было радикальным: партия Заявителя была ликвидирована с немедленным вступлением решения о ликвидации в силу. Столь решительная мера требует очень серьезных оснований, прежде чем ее посчитают соразмерной преследуемой законной цели; она допустима только в самых серьезных случаях (см. *Объединенная македонская организация Илинден – ПИРИН и другие против Болгарии*, № 59489/00, п. 56, 20 октября 2005 г., и дальнейшие ссылки).

103. Вначале Суд отметил, что Заявитель, учрежденный в 1990 г., был одной из самых старых российских политических партий. В его уставе или программе не содержалось ничего, чтобы предположить, что это не демократическая партия. Никогда не утверждалось, что в течение семнадцати лет его существования Заявитель когда-либо прибегал к незаконным и недемократическим методам, поощрял применение насилия, стремился подрвать демократическую и плюралистическую политическую систему России или преследовал цели, которые были расистскими или могли нарушить права и свободы других лиц. Единственной причиной его ликвидации было невыполнение требований о минимальной численности членов и региональном представительстве.

104. Суд должен установить, была ли ликвидация Заявителя вследствие невыполнения вышеуказанных требований соразмерна законным целям, выдвигаемым Правительством. Однако сначала он должен изучить, служила ли возможность реорганизоваться в общественное объединение, предусмотренная во внутреннем законодательстве, противовесом негативным последствиям вмешательства в права Заявителя.

(а) Возможность реорганизации в общественное объединение

105. Суд принял к сведению аргумент Правительства, что Заявителю была дана возможность реорганизоваться в общественное объединение. Однако ранее Суд уже отмечал неприемлемость ситуации, при которой объединение принуждают к принятию правовой формы, которую его учредители и члены не преследовали, считая, что такой подход, если он применяется, снижает свободу объединений учредителей и членов, упраздняя либо лишая его практической ценности (см. *Жечев (Zhechev) против Болгарии*, № 57045/00, п. 56, 21 июня 2007 г.).

106. Суд повторяет, что политические партии имеют особый статус. Будучи единственным видом объединения граждан, которое может прийти к власти, политические партии способны влиять на государственное устройство в своих странах. Политические партии отличаются от других организаций, которые вступают на политическую арену (см. дело *Рефа Партиси*, приведенное выше, п. 87) тем, что они предлагают избирателям некие общие социальные модели и имеют возможность осуществить эти предложения после прихода к власти.

107. Важно, что в России политические партии – это единственные участники политического процесса, которые могут выдвигать кандидатов на выборы на федеральном и региональном уровне. Реорганизация в общественное объединение, таким образом, лишила бы Заявителя возможности участвовать в выборах. Учитывая, что участие в выборах было одной из основных целей Заявителя, указанных в его уставе (см. п. 10 выше), статус общественного объединения не соответствовал бы его призванию. Суд соглашается, что для Заявителя было существенно важно сохранить статус политической партии и право выдвигать кандидатов на выборы, проистекающее из этого статуса.

108. Далее Суд должен установить, на фоне данных событий, необходима ли ликвидация Заявителя вследствие невыполнения требований о минимальной численности членов и региональном представительстве в демократическом обществе. Суд рассмотрит оба требования по очереди.

(б) Невыполнение требования о минимальной численности членов

109. Первым основанием для ликвидации Заявителя было невыполнение им требования о минимальной численности членов партии, которое впервые было выдвинуто в 2001 г., когда было введено положение о минимальной численности политических партий в 10 000 членов. В 2004 г. требуемая минимальная численность членов была увеличена до 50 000 человек. В 2009 г. во внутреннее законодательство были вновь внесены поправки, предусматривающие постепенное снижение минимальной численности членов политической партии до 40 000 человек к 1 января 2012 г. Соответствующим образом был изменен порог минимальной численности членов регионального отделения (см. пункты 30-39 выше).

110. Суд отметил, что требование о минимальной численности членов не безызвестно среди государств-членов Европейского совета. Законодательство, по крайней мере, тринадцати государств устанавливает требование о минимальной численности членов политических партий (см. п. 62). Однако даже если в отношении рассматриваемой проблемы не намечается общеевропейского подхода, данное обстоятельство нельзя рассматривать как решение вопроса (см. *Кристин Гудвин (Goodwin) против Соединенного Королевства*, № 28957/95, п. 85, ЕСПЧ 2002-VI). Суд отметил, что требуемая минимальная численность членов политических партий в России – самая высокая в Европе. Чтобы проверить ее соразмерность, Суд должен оценить причины, выдвинутые законодателем и Конституционным судом для обоснования искомых положений.

111. Пояснительные записки к законопроекту о политических партиях, решения комитетов Государственной Думы и постановления Конституционного суда (см. пункты 31, 32, 55 и 56) обосновывают введение требования о минимальной численности политических партий и ее последующее увеличение необходимостью укрепить политические партии и ограничить их число, чтобы избежать несоразмерной траты бюджетных средств во время проведения избирательных кампаний и предотвратить чрезмерную раздробленность депутатского корпуса, способствуя, при этом, росту стабильности политической системы.

112. Эти аргументы не убедили Суд. Он отмечает, что политические партии России не имеют безоговорочного права на получение государственного финансирования. В соответствии с внутренним законодательством только те политические партии, которые принимали участие в выборах и получили более 3% голосов избирателей, имеют право на получение государственного финансирования (см. п. 51 выше). Существование определенного числа мелких политических партий, пользующихся поддержкой относительно небольших групп населения, не налагает значительного финансового бремени на государственное казначейство. По мнению Суда финансовые соображения не могут служить обоснованием для ограничения числа политических партий и допущения выживания только крупных, пользующихся широкой поддержкой партий.

113. Что касается второго аргумента, относительно предотвращения чрезмерной раздробленности депутатского корпуса, Суд отмечает, что в России это достигается путем введения 7% избирательного порога (см. п. 50 выше), который является одним из самых высоких в Европе (см. *Юмак и Садак (Yumak and Sadak) против Турции [GC]*, № 10226/03, пункты 64 и 129, 8 июля 2008 г.). Важно и то, что право политической партии на участие в выборах не является автоматическим. Только те политические партии, которые заседают в Государственной Думе или представили определенное количество подписей в доказательство широкой общественной

поддержки (200 000 подписей в соответствующее время, согласно недавним изменениям – 150 000 подписей), могут выдвигать кандидатов на выборы (см. п. 49 выше). При таких обстоятельствах Суд не убежден, что для предотвращения чрезмерной раздробленности депутатского корпуса было необходимо налагать дополнительные ограничения, такие как требование о высокой минимальной численности членов партий, с целью ограничения числа политических партий, имеющих право участвовать в выборах.

114. Суд также не может согласиться с аргументом, что только те объединения, которые представляют интересы значительной части общества, имеют право на статус политической партии. Он полагает, что небольшие меньшинства также должны иметь возможность учреждения политических партий и участия в выборах с целью получения парламентского представительства. Суд уже заключал, что хотя личные интересы могут в ряде случаев подчиняться интересам группы, демократия не сводится к тому, что взгляды большинства должны всегда преобладать: необходимо достичь равновесия, которое обеспечит справедливое и надлежащее отношение к меньшинствам и устранил всякое злоупотребление доминирующим положением (см. дело *Горжелик и другие*, приведенное выше, п. 90). Выбор избирателей не должен ограничиваться, а различным политическим партиям должна быть предоставлена разумная возможность представлять своих кандидатов на выборах (см., с необходимыми поправками, дело *Юмак и Садак*, приведенное выше, п. 108).

115. Далее Суд отметил, что внутреннее законодательство требует, чтобы политические партии не только подтверждали факт соблюдения требования о минимальной численности членов на момент их учреждения и регистрации, но также чтобы они впоследствии предоставляли ежегодные отчеты органу государственной регистрации, не только касающиеся своей деятельности, но также подтверждающие численность их членов (см. п. 52 выше). Власти также имеют право проводить ежегодные проверки и выдавать предупреждения или начинать процедуру ликвидации политической партии, если у таковой недостаточная численность членов (см. пункты 53 и 54 выше). Суд не усматривает каких-либо оснований для подобного вмешательства, подвергающего политические партии частым и всеобъемлющим проверкам и постоянной угрозе ликвидации на формальных основаниях. Если такие ежегодные проверки направлены на то, чтобы убедиться в существовании у партии подлинной поддержки среди населения, наилучшим мерилом подобной поддержки стали бы результаты выборов.

116. Суд также отмечает неопределенность, внесенную изменениями в требования о минимальной численности членов политических партий за последние годы (см. п. 109 выше). Обязанность приводить численность членов в соответствие с часто меняющимся внутренним законодательством, вкупе с регулярными проверками численности членов, налагает несоразмерное бремя на политические партии. В этом отношении Суд принимает к сведению мнение Венецианской комиссии о том, что изменение сроков и условий для получения и сохранения статуса политической партии может рассматриваться как предоставление возможности неоправданной ликвидации политических партий (см. п. 58). Следует сослаться и на Кодекс добросовестной практики в избирательных делах Венецианской комиссии, в котором содержится предостережение, что частые изменения в избирательном законодательстве будут восприниматься, справедливо или несправедливо, как попытка манипулировать избирательными законами в пользу партии, находящейся у власти (см. п. 61 выше).

117. В связи с этим Суд отметил, что введение требования о минимальной численности членов политических партий и ее дальнейшее увеличение было одним из аспектов политической реформы, инициированной в 2001 г., другие меры которой состояли, в частности, в повышении избирательного порога с 5% до 7% и наложении запрета на избирательные блоки и участие независимых кандидатов в выборах (см. пункты 48 и 50 выше). Вряд ли подлежит сомнению, что все эти меры явно повлияли на способность различных политических сил эффективно участвовать в политическом процессе и, таким образом, негативно сказались на плюрализме. В частности, тот факт, что только пятнадцать политических партий из сорока восьми смогли выполнить требование о минимальной численности членов (см. п. 35 выше), показывает результат повышения данного порога.

118. Суд повторяет, что поскольку власти вводят значительные ограничения на права политических партий, и, в частности, поскольку такие изменения оказывают негативное влияние на оппозицию, требование о том, чтобы Правительство представляло доказательства, демонстрирующие обоснованность вносимых поправок, является тем более насущным (см., с соответствующими поправками, *Таназе против Молдовы*, № 7/08, п. 169, ЕСПЧ 2010- ...). Что

касается данного дела, не было представлено убедительных разъяснений относительно требования об увеличении минимальной численности членов.

119. В свете всего вышесказанного Суд не может принять мнение, что требование о любом минимальном количестве членов будет оправданным, если только оно не ведет к положению, при котором может быть учреждена только одна политическая партия (см. п. 55 выше). По мнению Суда требование о минимальной численности членов оправдано только в том случае, если оно позволяет беспрепятственное учреждение и функционирование множества политических партий, представляющих интересы различных групп населения. Важно обеспечить доступ к политической арене разным партиям на условиях, которые позволят им представлять своих избирателей, привлекать внимание к своим главным задачам и целям и защищать свои интересы (см., с соответствующими поправками, *Христианская народная демократическая партия против Молдовы*, № 28793/02, п. 67, ЕСПЧ 2006-II).

120. Возвращаясь к конкретным обстоятельствам дела Заявителя, Суд отмечает, что Заявитель существовал и участвовал в выборах с 1990 г. Он согласовал количество своих членов и прошел процедуру повторной регистрации после введения требования о минимальной численности членов в 2001 г. Однако Заявитель был ликвидирован в 2007 г. после радикального пятикратного увеличения минимальной численности членов. Суд считает, что столь радикальную меру, как ликвидация по формальным основаниям, примененную к такой исторически сложившейся и законопослушной политической партии, как Заявитель, нельзя считать "необходимой в демократическом обществе".

(в) Недостаточное число региональных отделений

121. Второй причиной ликвидации Заявителя было заключение властей о том, что у него нет достаточного числа региональных отделений более чем с 500 членами, как того требовало действующее законодательство.

122. Требование о том, что политическая партия должна иметь региональные отделения в большинстве российских регионов, также как требование о минимальной численности членов, было введено впервые в 2001 г. (см. п. 30 выше). Из постановления Конституционного суда от 1 февраля 2005 г. следует (см. п. 55 выше), что его обоснованием было предотвратить учреждение, функционирование и участие в выборах тех региональных партий, которые, по мнению Конституционного суда, представляли собой угрозу территориальной целостности и единству страны. Соответственно, Суд должен определить, совместим ли запрет, наложенный на региональные политические партии, с Конвенцией.

123. Ранее Суд подчеркивал, что не может быть никакого обоснования для воспрепятствования созданию общественного объединения или политической партии исключительно потому, что таковые пытаются публично обсуждать положение части населения государства или даже отстаивают сепаратистские идеи путем призыва к автономии или отделению части территории страны. В демократическом обществе, основанном на принципах верховенства права, должна быть предоставлена соответствующая возможность для выражения политических идей, которые оспаривают существующий порядок без оспаривания принципов демократии, и реализация которых отстаивается мирным путем, среди прочего, через участие в политическом процессе. Какими бы шокирующими и неприемлемыми ни казались утверждения лидеров и членов объединения для властей или большинства населения, и какими бы незаконными ни были их требования, они не могут служить причиной ликвидации объединения. Основной аспект демократии состоит в том, что она должна допускать обсуждение различных политических программ, даже когда они ставят под сомнение современное устройство государства, при условии, что они не наносят вреда самой демократии (см. дело *Таназе*, приведенное выше, п. 167; *Объединенная македонская организация Илинден – ПИРИН и другие*, приведенное выше, пункты 57-62; *Объединенная коммунистическая партия Турции*, приведенное выше, п. 57; и *Социалистическая партия и другие против Турции*, 25 мая 1998 г., пункты 45 и 47, Отчеты 1998-III).

124. Суд также решил, что, с точки зрения Конвенции, проблематична ситуация, при которой внутреннее избирательное законодательство направлено на лишение региональных партий парламентского представительства (см. дело *Юмак и Садак*, приведенное выше, п. 124).

Следовательно, важно, чтобы региональным партиям было разрешено существовать и баллотироваться, по крайней мере, на региональном уровне.

125. Суд также ссылается на положения Венецианской комиссии, которая считает проблематичным требование о региональном или территориальном представительстве политических партий и рекомендует, что законодательство должно предоставлять возможность создания партий на региональном и местном уровне (см. пункты 58 и 59 выше).

126. Далее Суд отметил, что лишь в нескольких государствах-членах Совета Европы запрещается создание региональных партий или требуется, чтобы политическая партия имела определенное количество региональных и местных отделений (см. пункты 62 и 64 выше). Грузия – единственная страна, которая явно запрещает создание региональных политических партий. Две страны, Украина и Армения, требуют, чтобы политическая партия имела определенное количество региональных отделений, в то время как еще две страны, Молдова и Румыния, требуют, чтобы в политических партиях состояли члены, проживающие в определенном количестве регионов. Суд считает, что обзор практики в государствах-членах Совета Европы раскрывает всеобщее согласие, что должно быть разрешено учреждение региональных партий. Однако, несмотря на данное обстоятельство всеобщего согласия, может быть обоснован и другой подход, когда существуют особые исторические или политические соображения, обуславливающие необходимость более ограничительной практики (см. дело *Таназе*, приведенное выше, п. 172, и, с соответствующими поправками, *Рефа Партици*, приведенное выше, п. 105).

127. Суд принимает во внимание ссылку Конституционного суда на особый историко-политический контекст России, характеризующийся нестабильностью недавно созданной политической системы, которая сталкивается с серьезными вызовами от сепаратистских, националистических и террористических сил (см. п. 55 выше). Суд делает акцент на особом положении России, которая относительно недавно встала на путь демократических преобразований. Суд признает, что, вероятно, существовала особая заинтересованность в том, чтобы после распада Советского Союза и проведения демократической реформы в 1991 г. были приняты меры по обеспечению стабильности и созданию условий для учреждения и укрепления хрупких демократических институтов. Соответственно Суд не исключает того, что непосредственно после распада Советского Союза запрет на учреждение региональных политических партий мог быть обоснованным.

128. Однако Суд считает существенным то, что запрет был введен не в 1991 г., а в 2001 г., примерно через десять лет после начала демократических преобразований в России. При данных обстоятельствах Суд считает тот аргумент, что данная мера была необходима для защиты хрупких демократических институтов России, ее единства и национальной безопасности, гораздо менее убедительным. Для того чтобы обосновать недавнее введение общих ограничений на политические партии, должны быть приведены неопровержимые доводы. Тем не менее Правительство не представило никаких разъяснений того, почему в недавнее время возникла озабоченность относительно региональных политических партий и почему такой озабоченности не было на ранних этапах демократических реформ в начале 1990-х гг. (см. схожую аргументацию в деле *Таназе*, приведенном выше, п. 174).

129. Суд считает, что по прошествии времени становится все тяжелее обосновывать общие ограничения, налагаемые на политические партии. Становится необходимым переходить к оценке каждого отдельного дела, чтобы учитывать действующую программу и поведение каждой политической партии, а не угрозу, представляемую определенной категорией или типом партий (см., с соответствующими поправками, дело *Таназе*, приведенное выше, п. 175, и *Адамсонс (Adamsons) против Латвии*, № 3669/03, п. 123, 24 июня 2008 г.). По мнению Суда существуют способы защиты российского законодательства, институтов и национальной безопасности помимо наложения всеобъемлющего запрета на учреждение региональных партий. Санкции, включая ликвидацию в самых серьезных случаях, могут налагаться на те политические партии, которые применяют незаконные или недемократические методы, поощряют насилие или преследуют политику, которая направлена на разрушение демократии и нарушение прав и свобод, предоставляемых демократией. Такие санкции рассматриваются с определением вероятной угрозы национальным интересам, в частности, обстоятельств, основанных на определенной информации, и не должны происходить из общего предположения, что все региональные партии представляют угрозу национальной безопасности.

130. Настоящее дело служит примером правонарушений, могущих проистекать из всеобщего запрета региональных партий, который, более того, основан на подсчете региональных отделений партии. Заявитель, всероссийская политическая партия, которая никогда не поддерживала региональные интересы или сепаратистские взгляды, чей устав гласил, что одной из ее целей было продвижение единства страны и мирного сосуществования ее многонационального населения (см. п. 10 выше), и которая никогда не обвинялась в попытках подрвать территориальную целостность России, была ликвидирована на сугубо формальном основании, в силу недостаточного количества региональных отделений. При данных обстоятельствах Суд не видит, как ликвидация Заявителя могла послужить достижению законных целей, установленных Правительством, а именно, предотвращению беспорядков или защите национальной безопасности или прав других лиц.

(г) Общий вывод

131. Ввиду вышесказанного Суд считает, что внутренние суды не предоставили “соответствующие и достаточные” причины в обоснование вмешательства в право Заявителя на свободу объединения. Ликвидация Заявителя вследствие невыполнения требований о минимальной численности членов и региональном представительстве была несоразмерной законным целям, перечисленным Правительством. Соответственно, имело место нарушение статьи 11 Конвенции.

III. ЗАЯВЛЕННОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 6 КОНВЕНЦИИ

132. Кроме того, Заявитель подал иск в соответствии с п.1 статьи 6 Конвенции, что процедура ликвидации была несправедливой. Однако учитывая все материалы дела, находящиеся в его распоряжении, Суд решил, что они не указывают на нарушение статьи 6. Из этого следует, что данная жалоба должна быть отклонена как явно необоснованная, в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 35 Конвенции.

IV. ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

133. Статья 41 Конвенции предусматривает:

“Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне”.

A. Ущерб

134. Заявитель потребовал денежную компенсацию материального ущерба в размере 5990140,98 российских рублей, из которых 1996669,78 рублей отображали расходы на проведение его съезда 17 декабря 2005 г., тогда как оставшиеся 3993471,2 рублей отображали расходы, которые потребовались бы на создание новой политической партии.

135. Правительство утверждало, что между исками, поданными Заявителем, и требованием относительно расходов на проведение съезда нет причинной связи. Требования относительно создания новой политической партии были гипотетическими и не были подкреплены никакими документами.

136. Суд отмечает, что Заявитель не подал иск о компенсации нематериального ущерба. Относительно компенсации материального ущерба Суд не видит причинной связи между выявленными нарушениями и расходами Заявителя на организацию съезда. Иски, касающиеся создания новой политической партии, являются спекулятивными и не подкреплены никакими документами. Следовательно, Суд отклоняет иск о денежной компенсации.

Б. Затраты и расходы

137. Основываясь на соглашениях о судебных издержках, Заявитель потребовал 433 500 рублей для компенсации судебных издержек, понесенных во внутренних судах, и 250 000 рублей для компенсации судебных издержек, понесенных в Суде.

138. Правительство заявило, относительно расходов, якобы понесенных во внутренних судах, что соглашения о судебных издержках, представленные Заявителем, касались ликвидации региональных отделений Заявителя. Следовательно, они не были связаны с жалобами Заявителя. Иск о компенсации расходов, понесенных в связи с судебным разбирательством в Суде, был чрезмерным.

139. Суд подчеркивает, что судебные издержки и расходы могут быть возмещены только в той мере, в какой они касаются выявленного нарушения (см. *Ван де Хурк (Van de Hurk) против Нидерландов*, 19 апреля 1994 г., п. 65, выпуск А, № 288). Он принимает аргумент Правительства, что документы, представленные Заявителем в поддержку своих исков о денежной компенсации судебных издержек, понесенных во внутренних судах, не касаются рассматриваемого дела. Следовательно, он отклоняет данную часть иска. С другой стороны, основываясь на имеющихся у него документах, Суд считает приемлемым присудить компенсацию судебных издержек, понесенных в связи с делопроизводством в Суде, в размере 6950 евро, плюс любой налог, который может быть наложен на Заявителя в связи с получением данной суммы.

В. Штрафной процент

140. Суд считает надлежащим, чтобы штрафной процент основывался на предельной учётной ставке Европейского центрального банка, к которой должны быть добавлены три процентных пункта.

НА ОСНОВАНИИ ЭТОГО СУД

1. *Объявил*, большинством голосов, иски, касающиеся отказа внести поправки в государственный реестр и ликвидации Заявителя приемлемыми, а оставшуюся часть заявления – неприемлемой;

2. *Постановил*, шестью голосами против одного, что имело место нарушение статьи 11 Конвенции вследствие отказа органов государственной власти внести поправки в государственный реестр;

3. *Постановил* единогласно, что имело место нарушение статьи 11 Конвенции вследствие ликвидации Заявителя;

4. *Постановил* единогласно

(а) что государство-ответчик обязано выплатить Заявителю, в течение трех месяцев с момента вступления судебного решения в силу, в соответствии с п. 2 статьи 44 Конвенции, 6950 евро (шесть тысяч девятьсот пятьдесят евро), плюс любой налог, которым может быть обложен Заявитель, относительно его затрат и расходов, в переводе на российские рубли по обменному курсу на день оплаты;

(б) что по истечении трех месяцев до дня оплаты, как указано выше, должен быть оплачен простой процент на вышеуказанную сумму по ставке, равной предельной учётной ставке Европейского центрального банка, за просроченный срок платежа, плюс три процентных пункта;

5. *Отклонил* единогласно остальные требования Заявителя о справедливой компенсации.

Совершено на английском языке, уведомление о Постановлении направлено в письменном виде 12 апреля 2011 г., в соответствии с пунктами 2 и 3 правила 77 Регламента Суда.

Серен Нильсен - Секретарь

Нина Ваджич - Председатель

В соответствии с п. 2 статьи 45 Конвенции и п. 2 правила 74 Регламента Суда к данному судебному решению прилагается частично несовпадающее мнение судьи Ковлера.

H.A.B.
C.H.

ЧАСТИЧНО НЕСОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЬИ КОВЛЕРА

Я разделяю окончательное решение Палаты, что имело место нарушение статьи 11 Конвенции вследствие ликвидации Заявителя, и я разделяю также основную часть ее аргументов, касающихся данного решения. Но я не могу согласиться с позицией большинства по первому вопросу – отказу Министерства юстиции зарегистрировать поправки в информацию, содержащуюся в Едином государственном реестре юридических лиц, по причине различных упущений, в том числе непредставления партией определенных документов, таким образом, оставляя вопрос открытым для сомнений относительно того, был ли съезд проведен в соответствии с законом и уставом (п. 15).

Оставляя в стороне проблему качества законодательного регулирования деятельности политических партий – закон суров, но это закон – я бы обратил внимание на то, что выступающее в качестве ответчика Правительство сделало ударение на том, что отказ зарегистрировать партию не был окончательным, и Заявитель мог исправить указанные недостатки в документах и заново подать заявление о регистрации. В некоторых подобных ситуациях, касающихся религиозных организаций (например, *Московская церковь сайентологии против России*, № 18147/02, судебное решение от 5 апреля 2007 г., и *Московское отделение “Армии спасения” против России*, № 72881/02, судебное решение от 5 октября 2006 г.), или местной политической организации (*Президентская партия Мордовии против России*, № 65659/01, судебное решение от 5 октября 2004 г.), рассматриваемые организации повторно подали заявления о регистрации, полностью исчерпав внутренние процедуры, во избежание всяких сомнений. Проблема регистрации поправок относительно существующей политической организации могла бы быть решена на данном этапе, если бы рассматриваемая организация более уважительно относилась к процессуальным требованиям. Партия Заявителя предпочла оспорить отказ в суде после второй попытки, и национальные суды решили, что предоставленные документы не соответствовали требованиям, предусмотренным законом.

Ранее Суд объявлял неприемлемыми заявления, обстоятельства которых были схожи с рассматриваемым делом (такие как *Байсан и Лига по защите прав человека Румынии против Румынии*, № 28973/95, решение от 30 октября 1995 г. и *Духовная община мусульман Молдовы против Молдовы*, № 12282/02, решение от 14 июня 2005 г.), потому что заявители не соблюли требования национального законодательства. К сожалению, в данном деле Палата не стала следовать прецедентному праву Суда, и, объявив рассматриваемый вопрос приемлемым, выявила нарушение статьи 11 Конвенции.

Тем не менее я согласен с моими коллегами, что санкция – ликвидация партии после 15 лет ее существования вследствие утверждаемого несоблюдения (оспариваемого Заявителем) требований о минимальной численности членов и региональном представительстве – была поспешной и несоразмерной, и что внутренние власти не привели “существенных и достаточных” причин, способных оправдать вмешательство в право Заявителя на свободу ассоциации.