

Республиканская партия России против России
[Republican Party of Russia v. Russia] (№ 12976/07)
Постановление от 12 апреля 2011 г. [вынесено I Секцией]

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

Партия-заявитель была создана в 1990 году путем консолидации «Демократической платформы в КПСС» и ее последующего отделения от этой партии. Она была зарегистрирована в качестве политической партии в 2002 году. В 2006 году

Министерство юстиции отказало в регистрации изменений адреса и руководства партии, утвержденных на внеочередном общем съезде, на том основании, что партия не доказала, что съезд был проведен в соответствии с законом и ее уставом. Заявитель безуспешно обжаловал это решение в судах. В отдельном разбирательстве Верховный Суд принял решение о ликвидации партии-заявителя на том основании, что проверка министерства показала, что у партии не было достаточного количества региональных отделений с численностью членов более 500, и что общая численность ее членов не достигала установленного законом минимума в 50 000 человек.

ВОПРОСЫ ПРАВА

По поводу соблюдения статьи 11 Конвенции.

(а) *Отказ зарегистрировать изменения.* Отказав в регистрации вновь избранных представителей партии, публичные власти создали серьезные сложности в ее повседневной деятельности, тем самым осуществив вмешательство в ее право на свободу объединения с другими. Национальное законодательство не предусматривало подробностей относительно порядка регистрации изменений. Оно не устанавливало, какие документы, помимо простого уведомления, должны были представляться политической партией, желающей зарегистрировать изменения. Оно также не упоминало прямо полномочие регистрирующего органа по их проверке. В обоснование требования о представлении определенных документов, запрошенных министерством, национальные суды ссылались на положение, которое вступило в силу лишь после отказа внести изменения в реестр¹. Меры, принятые регистрационным органом, таким образом, не имели ясной законодательной основы.

Хотя данный вывод сам по себе был бы достаточен для установления нарушения статьи 11 Конвенции, Европейский Суд далее рассмотрит довод государства-ответчика о том, что вмешательство было «необходимо в демократическом обществе» для защиты прав членов партии-заявителя. Он признает, что в определенных делах свобода усмотрения государств может включать право вмешиваться во внутреннюю организацию и работу ассоциации в случае несоблюдения разум-

ных юридических формальностей или серьезного и длительного внутреннего конфликта. Однако власти не должны вмешиваться в такой степени, чтобы обеспечивать соблюдение ассоциацией всех без исключения формальностей, предусмотренных ее собственным уставом. Сама ассоциация, а не власти, должна определять способ проведения своих собраний и обеспечивать соблюдение данного порядка. В отсутствие жалоб со стороны членов заявителя, касающихся организации общего собрания, проведенного в декабре 2005 г., Европейский Суд не убежден, что вмешательство публичных властей во внутренние дела заявителя было необходимо для защиты прав его членов.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

По делу допущено нарушение требований статьи 11 Конвенции (вынесено шестью голосами «за» и одним – «против»).

(б) *Ликвидация.* Европейский Суд отклонил довод государства-ответчика о том, что партия-заявитель могла преобразоваться в общественное объединение, принимая во внимание, что это лишило бы ее возможности участвовать в выборах, что являлось одной из основных ее целей. Будучи готовым признать, что спорные законодательные требования были направлены на защиту национальной безопасности, предотвращение беспорядков и обеспечение прав других лиц, Европейский Суд отмечает, что заявитель являлся одной из старейших российских политических партий, и ничто не свидетельствовало о том, что он не был демократической партией. Единственными причинами его ликвидации было несоблюдение требований к минимальной численности членов и к региональному представительству.

(i) *Требование к минимальной численности членов партии.* Даже хотя требование к минимальной численности членов партии не является неизвестной концепцией в государствах – участниках Совета Европы, показатель, установленный российским законодательством, который в 2001 году поднялся с 10 000 до 50 000 человек, является самым высоким в Европе. Национальные власти утверждали, что такой высокий порог был необходим как для исключения несоразмерных затрат средств из государственного бюджета в ходе избирательных кампаний, так и для обеспечения стабильности политической системы путем исключения чрезмерной парламентской фрагментации. Что касается вопроса затрат, Европейский Суд отмечает, что существование определенного количества небольших политических партий не возложило бы значительное финансовое бремя на государственный бюджет, поскольку в соответ-

¹ Речь идет о пункте 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», который вступил в силу 16 апреля 2006 г. (тогда как отказ был датирован 4 апреля 2006 г.), в соответствии с которым перечень и формы документов, которые необходимы для внесения изменений в ЕГРЮЛ, определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (*прим. переводчика*).

ствии с национальным законодательством только те партии, которые приняли участие в выборах и получили более 3% голосов, имели право на государственное финансирование. Что касается цели избежания чрезмерной фрагментации парламента, она достигалась 7-процентным избирательным порогом, установленным в Российской Федерации, и правилом о том, что лишь партии, которые имеют места в Государственной Думе или собрали определенное количество подписей, могут выдвигать кандидатов на выборах. Соответственно, Европейский Суд не убежден, что дополнительные ограничения, такие как необоснованно высокое требование к минимальной численности членов, были необходимы. Подобное требование было бы оправданным лишь при условии, что оно позволяло бы беспрепятственное создание и работу множества политических партий, представляющих интересы различных, даже малочисленных, групп населения, и обеспечение их доступа на политическую арену. Партия-заявитель, которая существовала и участвовала в выборах с 1990 года, была ликвидирована в 2007 году, после резкого пятикратного увеличения минимального требования к численности членов. Столь радикальная мера, примененная в отношении давно учрежденной и законопослушной политической партии, не может быть признана «необходимой в демократическом обществе».

(ii) *Региональное представительство.* Государство-ответчик утверждало, что требование к политической партии о наличии достаточного количества региональных отделений с численностью членов более 500 было обусловлено необходимостью предотвращения создания и участия в выборах региональных партий, представляющих угрозу территориальной целостности страны. Европейский Суд напоминает, однако, что воспрепятствование деятельности политических партий лишь по причине того, что они стремятся публично обсуждать ситуацию части населения страны или даже защищать идеи сепаратистов, не может быть оправданным. В то время как, принимая во внимание особый исторический и политический контекст России, запрет на создание региональных политических партий мог являться оправданным после распада Советского Союза, такой запрет был установлен лишь в 2001 году, то есть примерно через 10 лет после начала демократического развития России. Подобная мера, следовательно, могла оправдываться лишь особенно убедительными основаниями, которые государство-ответчик не выдвинуло. Заявитель, всероссийская политическая партия, которая никогда не защищала региональные интересы или сепаратистские взгляды и не стремилась иным образом нарушить

территориальную целостность России, была ликвидирована по одному лишь формальному основанию, связанному с отсутствием достаточного количества региональных отделений. При таких обстоятельствах Европейский Суд не усматривает, каким образом данная мера способствовала достижению законных целей, на которые ссылалось государство-ответчик, а именно предотвращения беспорядков или защиты национальной безопасности или прав иных лиц.

В итоге национальные суды не привели «относимые и достаточные» основания, оправдывающие вмешательство в право заявителя на свободу объединения с другими, и ликвидация партии-заявителя за несоблюдение требований к минимальной численности членов партии и к региональному представительству была несоразмерна законным целям, на которые ссылалось государство-ответчик.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

По делу допущено нарушение требований статьи 11 Конвенции (принято единогласно).

(См. также Постановление Европейского Суда от 8 октября 2009 г. по делу «Тэбиети Мюхафизе Джемиети» и Исрафилов против Азербайджана» [Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan], жалоба № 37083/03, «Информационный бюллетень по прецедентной практике Европейского Суда по правам человека» № 123¹.)

¹ «Информационный бюллетень по прецедентной практике Европейского Суда по правам человека» № 123 соответствует «Бюллетеню Европейского Суда по правам человека» № 2/2010.