

ПРАВО ІНОЗЕМЦІВ НА ОБ'ЄДНАННЯ У ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ТА ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ, ПОЛЬЩІ ТА ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБЛІЦІ НІМЕЧЧИНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

FOREIGNERS' RIGHT TO ASSOCIATE WITH POLITICAL PARTIES AND PUBLIC ORGANIZATIONS IN UKRAINE, POLAND AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: A COMPARATIVE STUDY

Іванчо В.І.,

*здобувач кафедри конституційного
права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

У статті проаналізовано основні аспекти права іноземців на об'єднання в політичні партії та громадські організації в Україні, Польщі та Федеративній Республіці Німеччини. Проведено порівняльний аналіз законодавства, яке регулює права іноземців на об'єднання в політичні партії та громадські організації, та проаналізовано окремі особливості правового регулювання права іноземців на асоціації в Україні, Польщі та Федеративній Республіці Німеччини.

Ключові слова: політичні права, політичні партії, громадські організації, право на об'єднання в політичні партії, іноземці, права іноземців, політичні права іноземців.

В статье проанализированы основные аспекты права иностранцев на объединение в политические партии и общественные организации в Украине, Польше и Федеративной Республике Германии. Проведен сравнительный анализ законодательства, регулирующего права иностранцев на объединение в политические партии и общественные организации, и проанализированы отдельные особенности правового регулирования права иностранцев на ассоциации в Украине, Польше и Федеративной Республике Германии.

Ключевые слова: политические права, политические партии, общественные организации, право на объединение в политические партии, иностранцы, права иностранцев, политические права иностранцев.

The paper analyzes the main aspects of the right of foreigners to associate in political parties and public organizations in Ukraine, Poland and the Federal Republic of Germany. A comparative analysis of the legislation governing the rights of foreigners to associate in political parties and public organizations and analyzed the individual peculiarities of legal regulation of the right of foreigners to the association in Ukraine, Poland and the Federal Republic of Germany.

Key words: political rights, political parties, public organizations, the right to associate with political parties, foreigners, rights of foreigners, political rights of foreigners.

Постановка проблеми. Право на об'єднання в політичні партії та громадські організації (свобода асоціацій [1, с. 361]) займає ключову роль у системі політичних прав. Особливостями політичних прав виступає високий ступінь їх гарантованості не лише на національному, а й на міжнародному рівні. Так, рівень гарантованості політичних прав та свобод постійно піддається моніторингу з боку впливових міжнародних організацій (ООН, ЄС, Рада Європи, ПАРЕ та ін.) і свідчать про рівень демократії в країні [2, с. 95].

Особливістю політичних прав є також те, що більшість із них, як правило, доступні тільки громадянам відповідної країни. Проте за останні десятиліття в ЄС спостерігається тенденція до поступового розширення можливостей реалізації політичних прав іноземців. Задекларований Україною курс на євроінтеграцію зумовлює необхідність поступового наближення національного законодавства, що регулює політичні права іноземців, до норм та стандартів ЄС. У цьому аспекті актуальним вбачається вивчення досвіду ЄС у цій сфері.

Метою статті є дослідження особливостей права на об'єднання в політичні партії та громадські організації в розрізі його реалізації іноземцями за

законодавством ЄС, національним законодавством окремих країн-членів ЄС, а також порівняння цих положень із законодавством України.

Стан дослідження. В Україні окремі аспекти права іноземців на об'єднання в політичні партії та громадські організації досліджували такі вчені, як Ю.М. Тодика [3], Т.К. Назаров [4] В.І. Козлов [5], А.М. Колодій [6], А.Ю. Олійник [6], О. Г. Кушніренко [7] Т. М. Слінько [7] та інші.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 36 Конституції України [8] (далі – КУ) громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Отже, як бачимо, КУ закріплює право асоціацій виключно за громадянами України, оскільки, згідно з цією статтею, іноземці не мають права об'єднуватися не тільки в політичні партії, але і в громадські організації.

Таке положення КУ не відповідає вимогам багатьох міжнародних документів. Так, ст. 20 Загальної

декларації прав людини [9] декларує, що кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій, ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації. Ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [10] гарантує кожному право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами. А ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [11] визначає, що кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів. Терміни «кожен» та «кожна людина», вжиті в згаданих актах, включають у себе як громадян країни, так й іноземців та осіб без громадянства. І хоча заборона на заснування та вступ іноземців до політичних партій закріплена в законодавстві багатьох країн ЄС, то наявність на рівні КУ заборони участі іноземців у громадських організаціях, на наш погляд, є абсолютно не виправданою¹.

Тим більше, що Закон України (далі – ЗУ) «Про громадські об'єднання» [12] надає іноземцям право на об'єднання в громадські організації. Ст. 7 цього Закону передбачає, що засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли вісімнадцяти років, а молодіжної та дитячої громадської організації – чотирнадцяти років. Тобто, якщо співставити та проаналізувати ст. 7 ЗУ «Про громадські об'єднання» і ч. 1 ст. 36 КУ, то стає очевидним, що ст. 7 цього закону суперечить положенням КУ. Але, якщо орієнтуватися на міжнародні нормативно-правові акти, то їх вимогам відповідають саме положення ЗУ «Про громадські об'єднання».

На невідповідність міжнародним нормативно-правовим актам та дискримінаційний характер стосовно іноземців положення ч. 1 ст. 36 КУ звертали увагу як вчені, наприклад, В.І. Козлов [5, с. 9], так і суб'єкти законодавчої ініціативи. Зокрема, у проєкті Закону України про внесення змін до Конституції України № 4290 від 31.03.2009 р. [13] внесеному Президентом України, пропонувався така редакція цієї статті: «Кожен має право на свободу об'єднання для здійснення і захисту своїх прав та свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених Конституцією України і законом в інтересах національної безпеки та громадського по-

рядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей». А ст. 42 того ж законопроекту визначала, що засновниками та членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Тобто, як бачимо, є необхідність у внесенні змін до ч. 1 ст. 36 КУ.

Отже, право на об'єднання в громадські організації в Україні належить громадянам, іноземцям та особам без громадянства, а право на створення та участь політичних партій² відповідно до КУ та ЗУ «Про політичні партії в Україні» [14] громадянам України, які відповідно до КУ мають право голосу на виборах. Іноземці також не мають права фінансувати політичні партії в Україні.

Що стосується участі іноземців у громадських об'єднаннях, то тут вони мають ті ж права, що і громадяни України. ЗУ «Про громадські об'єднання» передбачаються тільки деякі особливості щодо надання додаткових відомостей при легалізації такого об'єднання. Якщо засновником громадської спілки є іноземна юридична особа, то для її реєстрації додатково подається легалізований у встановленому порядку документ про підтвердження реєстрації іноземної юридичної особи в країні її місцезнаходження – витяг із торговельного, банківського або судового реєстру, що відповідає вимогам ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [15]. Також ст. 20 ЗУ «Про громадські об'єднання» передбачає, що відокремлений підрозділ іноземної неурядової організації акредитується в Україні без надання статусу юридичної особи. Для такої акредитації в Україні ця організація або уповноважена нею особа подає до уповноваженого органу з питань реєстрації заяву про акредитацію за формою, що затверджується Міністерством юстиції України [16] та інші документи, передбачені законом.

Відповідно до ст. 12 Хартії основних прав ЄС [17] кожна людина має право на свободу асоціацій на всіх рівнях, зокрема, у політичному, профсоюзному та суспільному житті. Політичні партії, на рівні ЄС, сприяють вираженню політичної волі громадян ЄС. Питання діяльності політичних партій на європейському рівні регулюється Регламентом Європейського Парламенту та Ради ЄС № 2004/2003 Про статус і фінансування політичних партій на європейському рівні (далі – Регламент) [18]. Під «політичною партією на європейському рівні», згідно зі ст. 2 Регламен-

¹Загалом конституції країн-членів ЄС за способом закріплення на конституційному рівні прав іноземців на асоціації можна поділити на чотири групи.

До першої групи належать конституції, у яких право асоціації закріплюється виключно за громадянами відповідної країни (Італія – ст. 18, Бельгія – ст. 27, Румунія – ст. 37).

До другої групи належать конституції, у яких при закріпленні права асоціації використовується термін «кожен», тобто таке право надається, у тому числі й іноземцям (Фінляндія – ст. 13, Словенія – ст. 42).

В конституціях третьої групи чітко визначається положення, що право на участь в громадських організаціях належить всім хто на законних підставах перебуває на території країни, а право на участь в політичних партіях належить виключно громадянам країни (Словаччина – ст. 29, Естонія – ст. 48, Угорщина – ст. 8, Польща – ст. 11, 58, 59). Таке конституційне закріплення свободи асоціації, на нашу думку, є найбільш вдалим та оптимальним.

До четвертої групи належать конституції, у яких відбувається тільки гарантування права асоціації без зазначення суб'єктів цього права (Іспанія – ст. 22, Португалія – ст. 51).

²Відповідно до ст. 2 ЗУ «Про політичні партії в Україні» політична партія – це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [14].

ту, розуміється політична партія чи союз політичних партій³, які відповідають таким умовам:

– володіти правосуб'єктністю в державі-члені, де вона має своє місцезнаходження;

– мінімум в 1/4 держав-членів має бути представленою членами Європейського Парламенту (далі – ЄП) або в національних, регіональних парламентах, або мінімум в 1/4 держав-членів отримати на свою підтримку не менше трьох відсотків голосів, поданих у кожній із цих держав-членів на останніх виборах до ЄП;

– дотримуватися у своїй програмі і своїй діяльності принципів, на яких ґрунтується ЄС;

– взяти участь у виборах до ЄП або виразити намір зробити це.

Розглянемо права іноземців на об'єднання у Федеративній Республіці Німеччини (далі – ФРН). Відповідно до ст. 9 Конституції ФРН [19] усі німці мають право створювати союзи та організації. А право створювати об'єднання для охорони та покращення умов праці й економічних умов гарантується кожному і представникам усіх професій. Ст. 21 Конституції ФРН визначає, що партії сприяють формуванню політичної волі народу, вони можуть вільно засновуватися, а їх внутрішня організація повинна відповідати демократичним принципам. Партії повинні надавати публічні звіти про джерела та статті розходів своїх коштів, а також про своє майно. Отже, як бачимо, Конституція ФРН закріплює за іноземцями тільки право брати участь в об'єднаннях для охорони та покращення умов праці й економічних умов.

Проте законодавство ФРН дозволяє іноземцям не тільки брати участь у громадських об'єднаннях, але й вступати до політичних партій. Це впливає з ч. 3 § 2 Закону ФРН «Про політичні партії» [20], відповідно до якої не можуть бути політичними партіями політичні об'єднання, якщо більшість їх членів або лідерів партії є іноземцями, або їх керівні органи знаходяться за кордоном.⁴ У якості особливості Закону ФРН «Про політичні партії» часто називають те, що він ставить внутрішню структуру та внутрішнє життя партій у досить жорсткі рамки [21, с. 154], а також те, що не дивлячись на вимогу до певної кількості членів партії, що підтверджує серйозність її намірів, безпосередньо саму чисельність членів партії зазначений закон не встановлює [22, с. 215].

Порядок створення, реєстрації та діяльності громадських об'єднань у ФРН визначаються Законом ФРН «Про регулювання права на об'єднання» (Закон про асоціації) [23]. Цей закон також регламентує певні особливості щодо участі в асоціаціях іноземців, та порядок діяльності іноземних неурядових організацій.

Ст. 11 Конституції Польщі [24] гарантує свободу створення і діяльності політичних партій. Політич-

ні партії об'єднують на принципах добровільності й рівності громадян із метою впливати демократичними методами на формування політики держави. Фінансування партій у Польщі є гласним.

Отже, із цього положення Конституції Польщі випливає, що членами політичних партій у Польщі можуть бути тільки громадяни Польщі. Це ж положення закріплюється і в ст. 2 Закону Польщі «Про політичні партії» [25], відповідно до якої членами політичних партій можуть бути громадяни Республіки Польща, що досягли вісімнадцятирічного віку.

Такий підхід Конституції Польщі та законодавства щодо можливості членства іноземців у політичних партіях часто критикується польськими вченими. Наприклад, М. Добровські вважає, що положення Конституції Польщі та Закону Польщі «Про політичні партії» в тій частині, яка передбачає, що членами політичних партій можуть бути тільки громадяни Польщі, є незаконними. Оскільки громадяни ЄС зазнають дискримінації, тому що вони можуть брати участь у виборчій кампанії до ЄП тільки в контексті виборчих комісій, чий правовий статус й обсяг прав відрізняється негативно стосовно політичних партій [26, с. 62]. У якості аргументів проти членства громадян ЄС у політичних партіях наводиться те, що таке членство є несумісним із державним суверенітетом і може його підірвати, оскільки громадяни ЄС отримують доступ до відбору кандидатів до національних представницьких органів [27, с. 91–93].

Також відмітимо, що Європейська Комісія в п'ятій доповіді про громадянство Європейського Союзу, опублікованій у лютому 2008 року, пропонує державам-членам вжити заходів щодо забезпечення ефективної участі громадян ЄС у політичному житті суспільства, у якому вони живуть. За даними Європейської Комісії існуюче в багатьох країнах (у тому числі Польщі) право на членство в політичних партіях тільки громадян країни обмежує громадян ЄС та не дозволяє їм ефективно реалізувати свої політичні права [28].

Право на об'єднання в громадські організації гарантується Конституцією Польщі. Так, Ст. 58 Конституції Польщі декларує, що кожному забезпечується свобода об'єднання. Об'єднання, мета або діяльність яких суперечать Конституції Польщі або закону, є забороненими. Діяльність громадських об'єднань у Польщі регламентується Законом Польщі «Про громадські об'єднання» [29]. Що стосується участі в громадських об'єднаннях іноземців, то ст. 4 Закону визначає, що іноземці, які проживають на території Республіки Польща або на території ЄС, можуть об'єднуватися в асоціації на тих же умовах, що встановлені для польських громадян. А іноземці, які не мають місця проживання на території Польщі, можуть вступати в об'єднання, якщо статuti цих організацій передбачають таку можливість.

³Під союзом політичних партій розуміється організована співпраця не менше як двох політичних партій.

⁴Відповідно до ч. 1 § 2 Закону ФРН «Про політичні партії» політична партія – це об'єднання громадян, яке впливає на політичне волевиявлення народу, бажає брати участь у представництві народу в парламенті країни, або Федеральному парламенті відповідної землі, робить це постійно або протягом тривалого часу в межах країни або землі, а також підтверджує серйозність своїх цілей кількістю та сталістю своєї організації, числом членів та характером впливу на суспільне життя.

Висновки.

1. В Україні на конституційному рівні слід чітко визначити та розмежувати права іноземців та громадян на асоціації. Для цього пропонуємо викласти ч. 1 ст. 36 КУ в такій редакції: «Кожен має право на свободу об'єднання в громадські організації в порядку, передбаченому Законом. Громадяни України мають право створювати політичні партії і об'єднуватися в них».

2. Хоча законодавство України, яке регулює право на об'єднання в політичні партії та громадські організації, у цілому відповідає міжнародним стандартам, проте оголошений Україною курс на вступ до

ЄС вимагає розроблення та прийняття відповідних змін до законодавства для його подальшої адаптації до законодавства ЄС.

3. Питання про участь іноземців у політичних партіях у різних країнах ЄС загалом залишається дискусійним як на науковому, так і на суспільному рівні. При чому це простежується і в країнах ЄС, де участь іноземців у політичних партіях дозволена (ФРН, Фінляндія), і в тих країнах, де доступ іноземців до участі в політичних партіях законодавчо заборонений (Польща, Чехія, Литва, Словаччина, Естонія).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Савчин М. В. Конституційне право України : [підруч.] / М.В. Савчин. – К. : Правова єдність, 2009. – 1008 с.
2. Конституційне право України : [підруч.] / під заг. ред. Ю.М. Бисаги та Д.М. Белова. – Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2013. – 360 с.
3. Тодыка Ю.Н. Конституционно-правовой статус иностранцев и беженцев в Украине : [учеб. пособие] / Ю.Н. Тодыка. – Х. : Факт, 1999. – 103 с.
4. Назаров Т.К. Правовой статус иностранцев в Украине : [учеб. пособие] / Т.К. Назаров. – К. : НВТ «Правник» – НАВСУ, 1997. – 70 с.
5. Козлов В.І. Колективні політичні права і свободи громадян України: конституційно-правовий аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В.І. Козлов – Х., 2009. – 18 с.
6. Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посібник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.
7. Кушніренко О.Г. Права і свободи людини та громадянина : [навч. посібник] / О.Г. Кушніренко, Т.М. Слінько. – Х. : Факт, 2001. – 439 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.
11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
12. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1
13. Проект закону України від 31.03.2009 р. № 4290 «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4290&skl=7.
14. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05 квітня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – Ст. 728.
15. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1172.
16. Про затвердження форм документів, надання (надсилання) яких встановлено Законом України «Про громадські об'єднання» : Наказ Міністерства юстиції України від 14 грудня 2012 р. № 1842/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 97. – Ст. 3952.
17. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/994_524.
18. Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding 15.11.2003 // Official Journal of the European Union. – 2003. – L 297/1. – P. 1–4.
19. Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland, ausfertigungsdatum 23.05.1949 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
20. Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) Ausfertigungsdatum: 24.07.1967 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>.
21. Курочкин А.В. Механизм государственной регистрации политических партий в законодательстве зарубежных государств (на примере Германии) / А.В. Курочкин // Успехи современного естествознания. – 2009. – № 5. – С. 151–155.
22. Доленко Д.Д. Сравнительный анализ правового положения политических партий в федеративных государствах на примере ФРГ и РФ / Д.Д. Доленко // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, 2009. – №101. – С. 213–218.
23. Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) Ausfertigungsdatum: 05.08.1964 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vereinsg/gesamt.pdf>.
24. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.
25. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. O partiach politycznych [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/partiepol/partiepol.htm>.
26. Dąbrowski M.: Zrzeczenie się obywateli UE w partiach politycznych w Polsce. / M. Dąbrowski // Państwo i Prawo. – 2006. – nr 4.
27. Recenzja naukowa artykułów: prof. dr hab. Roman Wieruszewski. Redaktor serii: Regina Wąsowicz [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/publikacje/zeszyty_OIDE_09.pdf.
28. Sprawozdanie Komisji. Piąte sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii (1 maja 2004 r. – 30 czerwca 2007 r.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0085:FIN:PL:PDF>.
29. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19890200104>.