



Strasbourg, 4 December 2014

**CDL-EL(2014)003**  
**Engl./ Rus./ Fr.**

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW**  
**(VENICE COMMISSION)**

**IN CO-OPERATION WITH**  
**THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**CONFERENCE ON**  
**“POLITICAL PARTIES IN A DEMOCRATIC SOCIETY:  
LEGAL BASIS OF ORGANISATION AND ACTIVITIES”**  
**on the premises of the Constitutional Court**  
**1, Senatskaya pl., St Petersburg, Russia,**  
**27 – 28 September 2012**

**REPORTS**

## TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTORY ADDRESS - Mr Jan HELGESEN .....	4
CASE LAW OF THE ECHR ON POLITICAL PARTIES - Mr Luis LOPEZ GUERRA .....	7
THE ROLE OF POLITICAL PARTIES INSIDE AND OUTSIDE PARLIAMENT - Mr Robert WALTER .....	15
EUROPEAN STANDARDS OF PARTICIPATION OF POLITICAL PARTIES IN ELECTIONS (IN THE LIGHT OF THE VENICE COMMISSION'S RECOMMENDATIONS) - Ms Maryna STAVNIYCHUK .....	23
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПАРТИЙНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА - Владимир Николаевич ПЛИГИН - Normative and legal regulation of the creation and operation of political parties – Mr Vladimir PLIGIN .....	29
ПРЕДЛОЖЕНИЯ «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ - Александр Александрович АГЕЕВ - Proposals of “Just Russia” for improvement of the electoral legislation in the framework of political party creation in Russia – Mr Alexander AGEEV .....	35
ВЛИЯНИЕ ПАРТИЙ НА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В РОССИЙСКОМ ПАРЛАМЕНТЕ - Юрий Петрович СИНЕЛЬЩИКОВ - Influence of political parties on legislative process in the Russian Parliament - Mr Yuriy SINELSHIKOV .....	41
КРИТЕРИИ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПОЛИТИЧЕСКОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ (В СВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ ПРАВОВОЙ ДЕМОКРАТИИ) - Валентина Викторовна ЛАПАЕВА - Criteria for the restriction of the right of citizens of the Russian Federation to create a political party (in the framework of the European standards of the rule of law) - Ms Valentina LAPAEVA .....	49
INTERNAL FUNCTIONING OF POLITICAL PARTIES: THE ISSUE OF INTRA PARTY DEMOCRACY OR STILL WE HAVEN'T FOUND WHAT WE WERE LOOKING FOR - Prof. Dr Evgeni TANCHEV .....	57
LA DEMOCRATIE PARITAIRE, LES PARTIS POLITIQUES ET LES SYSTEMES ELECTORAUX - Mme Lydie ERR .....	73

ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ» В РЕДАКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 02.04.2012 № 28-ФЗ МИНЮСТОМ РОССИИ И ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ. ПЕРВЫЕ ИТОГИ - Владимир Александрович ТИТОВ -

Application of the federal law on political parties as amended by the federal law of 02.04.2012 № 28-fz of the Ministry of Justice of the Russian Federation and its regional institutions. First results -

Mr Vladimir TITOV .....81

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕДЕЛЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ГОСУДАРСТВА - Александр Евгеньевич ПОСТНИКОВ -

Constitutional limits of co-operation between political parties and the state -

Mr Alexander POSTNIKOV .....87

МНОГОПАРТИЙНОСТЬ 90-Х. ПАРЛАМЕНТ. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ - Сергей Михайлович ШАХРАЙ -

Multi-political party system of 90s: the parliament, the constitutional court -

Mr Sergei SHAKHRAI .....95

НЕДОУРЕГУЛИРОВАННЫЕ» ГОСУДАРСТВОМ СФЕРЫ ПАРТИЙНОЙ ЖИЗНИ И ПРЕДЕЛЫ ЕГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРТИЙ - Светлана Викторовна ВАСИЛЬЕВА -

Area of operation of political parties unsettled by the state and the margin of acceptable interventions of the state -

Ms Svetlana VASILIEVA ..... 103

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ - Аркадий Ефимович ЛЮБАРЕВ -

Problems of legislation on participation of political parties in elections -

Mr Arkady LYUBAREV ..... 107

CAMPAIGN FUNDING OF POLITICAL PARTIES -

Mr Péter PACZOLAY ..... 113

LES STANDARDS DU CONSEIL DE L'EUROPE RELATIFS AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE -

M Yves-Marie DOUBLET ..... 131

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ, ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ - Владимир Евгеньевич Чуров -

Financing political parties; financing electoral campaigns -

Mr Vladimir CHUROV ..... 137

DE NOUVEAUX DÉFIS RENCONTRÉS PAR LES PARTIS POLITIQUES -

M. Jean-Claude COLLIARD ..... 157

PROGRAMME ..... 163

ПРОГРАММА ..... 167

PROGRAMME ..... 171

**INTRODUCTORY ADDRESS**  
**Mr Jan HELGESEN**

**First Vice-President of the Venice Commission**  
**Professor, University of Oslo, Norway**

Mr. President Zorkin,  
Honorable Judges,  
Distinguished participants,

It is a privilege for us, members of the Venice Commission, to be received in this beautiful city of St. Petersburg, to take part in this important Conference on the legal basis of political parties in Russia.

Allow me to start by expressing warm thanks to the Constitutional Court, and in particular, to President Zorkin. I have been working with him in Venice for many years. The Venice Commission is not only a family of representatives of states, it is also a family of human beings. I know that without President Zorkin, this conference would never have taken place. And without him, the Constitutional Court of the Russian Federation would never have been the same.

Personally, I enjoy being back in Russia – and in St. Petersburg. I have followed this country for decades. I was among the rapporteurs of the Venice Commission when the present Russian Constitution was drafted, an exciting and challenging experience.

This Conference takes place at a most appropriate time. It has just so happened that the Venice Commission recently has worked extensively with Russian legislation. Some of these issues are sensitive, seen from a political perspective. And they certainly are complicated, seen from a legal perspective. As you all know, the Venice Commission is not the master of its own agenda. The fact that the Commission has worked so closely with Russian legislation, stems from the fact that the Commission is mandated, according to the Statutes of the Venice Commission, to respond to requests from those bodies which are competent to ask for advice.

The Venice Commission has, as always, wished to be constructive when providing advice on the Russian legislation on our agenda. It is promising to observe that our advice is received by the Russian authorities in the same constructive manner.

The Venice Commission knows perfectly well, based on two decades of experience, how sensitive it is, to any Government and any Parliament, to be advised by an international body.

Consequently, I interpret this joint Conference between the Constitutional Court of the Russian Federation and the Venice Commission as a sign of constructive dialogue.

The title of this Conference illustrates basic principles in Europe: Democracy is built on a legal basis, on the principles of the rule of law. This implies a third European pillar: the respect for human rights. The Council of Europe is built exactly on these three pillars: Democracy, Rule of Law and respect for Human Rights. The Venice Commission firmly believes that there cannot be long term peace, stability and prosperity if these three core values are not respected. We also believe that these three values can be

achieved irrespective of the cultural and societal differences which undoubtedly exist in the 47 member states of the Council of Europe.

It is the conviction of the Council of Europe and of the Venice Commission, that the notions of the rule of law, pluralist democracy and respect for human rights are distinct but closely interconnected. They even partly overlap, as some principles belong to all three notions (it is the case for the principle of equality and for that of non-discrimination) or to two of the three notions (the fair trial principle is related to the notions of rule of law and respect for human rights), and the freedoms of expression, assembly and association are associated with democracy and respect for human rights).

These three principles are therefore intertwined and interdependent: there cannot be democracy without the rule of law and respect for human rights; there cannot be rule of law without democracy and respect for human rights; and respect for human rights cannot be achieved in the absence of democracy and rule of law.

And let me add that there cannot be prosperity and economic development without democracy, rule of law and respect for human rights.

The title of the first session of the Conference is: *“The European standards on political parties: building a common European heritage.”* This title comprises three basic concepts: “standards/heritage”, “European”, “common”.

What do we mean by “standards/heritage”? Certainly, we are referring to legally binding norms. However, the Venice Commission includes also “soft-law”, norms which are not legally binding, into this concept. The Commission even considers what the Commission refers to as “European standards” when the Commission is analyzing legislation at the national level.

Of course the “European” norms and standards are the basis of our concern. The point of departure is the ECHR and the case-law from the ECtHR. When analyzing the basis of political parties, Article 3 of Protocol 1 as well as ECHR Article 11 are crucial for our understanding. However, the Venice Commission also applies global standards; the UN standards are certainly part of the legal foundation of the Venice Commission. The Commission has since many years been involved beyond the borders of Europe.

From time to time, I am asked the following question: Is it appropriate that the Venice Commission or the Council of Europe expands beyond the borders of Europe? I always respond that I feel the concept “expand” belongs to the past. This concept implies a touch of imperialism, of neo-colonialism. That is not the situation now. When governments/parliaments/courts outside the region of Europe ask for assistance, ask for links to Europe, then Europe must respond in an effective way and provides necessary assistance.

Although I present the view that the same common values may be shared among all these States - indeed among all States - does not mean that these principles have been or will be applied in these States in the exact same manner. This relates to the last main concept in our title: “common”.

Still at the abstract level, before entering into more details. By taking such a position, do I exclude, do I close my eyes to the problems that there are close links between a legal system, a political system and the culture and traditions in a given country?

Certainly not. But, on the other hand, if we for instance want to establish independent tribunals in a given state, certain main core elements must be respected, irrespective of the

socio-economic conditions and cultural and historical heritage, there are obvious limits to the number of models for independent tribunals. If, for political reasons, a member of a governing political party serve on the bench, the tribunal is not independent. The same conclusion applies if the state prosecutor also is among the judges.

Seen from such a perspective, the geographical, political and cultural factors of a given state are in principle irrelevant. The general principles, however, must be translated into the legal language and form of the country in question.

This adaption will in most cases require that the institutions, the legislation and the legal culture of a State be *developed*. It may even, in extreme cases, entail the need to “*import*” a principle which does not yet exist in a country.

But the transformation of a legal system can only be obtained by receiving the principles and letting them develop on the local soil. It cannot be successfully obtained through the mere transfer of substantive norms from other countries.

The experience of other countries can indeed be precious for a any state. The Venice Commission is built on this very idea of sharing with other states one’s experience with a view to identifying viable solutions. We have successfully done that on many occasions. The past experience of some states (with similar characteristics) has helped other States to avoid certain mistakes or overcome certain difficulties.

But the Venice Commission supports the principle of “ownership”, whereby the people of a state should be responsible (and accountable) for putting in action the principles it has chosen to abide by.

The principle of ownership also refers to the approach of the International Community, which should not impose external solutions and should instead allow a democratic political culture to develop that will be sustainable in the long-term. There can be no sustainability without ownership. The experience of post-Dayton Bosnia and Herzegovina is a disturbing example of the need to respect the principle of ownership.

“Ownership” will inevitably result in originality of solutions found. There exist no identical forms of government or piece of legislation from different countries, and rightly so. The common principles and values receive an original interpretation in each specific country. And here comes the challenging reflection which I think will animate our discussions in a few moments: to what extent can the principles be adapted to the local context ?

In this context, the role of the international community needs discussing: how far it should go in indicating what solutions may be appropriate and how much authority it should have in possibly imposing them will depend on the phase of democratic development and on all the other political, economical and social factors.

Without anticipating the conclusion of the imminent debate, I would tend to say that the Council of Europe, and the Venice Commission in particular, recognises a democratic system based on the rule of law and respect for human rights when it sees one, irrespective of its original features.

The Venice Commission has over the years worked extensively with the subject of this Conference. The Commission has developed standards and guidelines on political parties. We will come back to these in due time during our discussions.

Thank you for your attention!

**CASE LAW OF THE ECHR ON POLITICAL PARTIES  
Mr Luis LOPEZ GUERRA**

**Judge of the European Court of Human Rights**

**1. The need of strict scrutiny of limitations on political parties**

The European Court of Human Rights has had ample opportunity to deal with matters concerning political parties.<sup>1</sup> Even before the Court was established, in 1957 the European Commission of Human Rights issued a decision of inadmissibility with respect to the German Communist Party,<sup>2</sup> and since then many ECHR rulings have dealt with questions of this nature from many different countries, including Turkey, Bulgaria, Romania, Russia, and Spain, among others.

The questions posed by the parties before the Court, claiming a violation of their Convention rights refer to many matters, ranging from restrictions on party financing<sup>3</sup> to disadvantages derived from the electoral system,<sup>4</sup> likewise including access to means for campaign advertising.<sup>5</sup> In this article I will address a single matter of the utmost importance: the ECHR's judgments concerning the legal existence of political parties, i.e., their right to be recognized as legally-existing organizations capable of taking part in the political process including, of course, elections. This right can be violated if the parties are not recognized as legal entities from the beginning<sup>6</sup>, or if once recognized as such, they are subsequently declared illegal and obliged to dissolve.

In ECHR case law there are many judgments concerning national authorities' dissolution of political parties. Since its first cases, the Court (and previously the Commission) considered that the Convention's Article 11 recognition of the right of association also applies to political parties. In its leading judgment in *Communist Party of Turkey and others v. Turkey* (1998) and in response to the Turkish Government's objections, the Court stated that the terms of Article 11 certainly did not exclude political parties from the scope of the right of association, adding that "*even more persuasive that the wording of Article 11, in the Court's view is the fact that political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy. In view of the importance of democracy in the Convention system (...) there can be no doubt that political parties come within the scope of Article 11*" (§ 25). And the Court has likewise taken into account the relationship of the right to create political parties, and their right to conduct political activities with other Convention rights: for instance, with the Article 10 right to free expression, since political parties are a means of expressing opinions in the political arena, as well as with the Article 3 Protocol 1 right to free elections, since democratic elections are hardly possible without the presence of organized political parties.

---

<sup>1</sup> For a general view, "Chapter 12: Article 11: Freedom of Assembly and Association" in D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES, and C.M. BUCKLEY, *Law on the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009, especially pp. 527-531; "Chapter 15. Freedom of Association and Assembly (Article 11) in P. VAN DIJK, F. VAN HOOft, A. VAN RIJN and L. ZAAK, eds., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Antwerpen, 2006, especially pp. 828-831. On the freedom of association, A. W. HERINGE and F. VAN HOOFT, *Freedom of Association and Assembly*, Intersentia, Antwerpen, 2006.

<sup>2</sup> *German Communist Party v. Germany* (Commission Decision of July, 20<sup>th</sup> 1957).

<sup>3</sup> *Parti Nationaliste Basque-Organisation Régionale D'Iparralde c. France* (2007).

<sup>4</sup> *Partija Jaunie Democratie et Partija Mūsu Zeme c. Lettonie* (Dec. 2007); *Yumak and Sadak v. Turkey* (2008).

<sup>5</sup> *Partija Jaunie Democratie*, cit.; *Communist Party of Russia v. Russia* (2012).

<sup>6</sup> See for instance, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie* (2005).

According to the Court, this connection with other rights derives from the close relationship between the activities of political parties and the requirements of a democratic and pluralistic system. Democracy and pluralism are principles informing the whole structure of the Convention system, and political parties play a highly relevant role in a democratic society. Certainly, the freedom of association is not an absolute right: Article 11 expressly enumerates possible limitations to this right including, among others, respect to the rights of others. But in the words of the Court in *Republican Party of Russia v. Russia* (2011), “*Exceptions to the rule of freedom of association are to be construed strictly and only convincing and compelling reasons can justify restrictions on that freedom*” (§ 76). The relevance of political parties in a democratic society has prompted the Court to rule that limitations on their existence and activities are to be subject to strict scrutiny, so that very powerful reasons must be present to justify such limitations, and particularly to declare a political party illegal or to dissolve it. This has been a constant tenet in ECHR case law.

As a result of this strict scrutiny, most of the Court’s judgments concerning the dissolution of political parties have ruled that such drastic measures constitute a violation of the right of association. However, in some cases the Court has agreed that there may be circumstances in which dissolving a political party would not contravene Convention mandates.

## **2. Cases concerning the dissolution of political parties**

The Court’s complex case law dealing with the dissolution of political parties can be briefly outlined in a few leading rulings. In general, cases on this matter may be classified in four main categories (although, of course, no complete separation among them is possible):

- First, cases in which the political parties’ goals conflict with defining elements of the national constitutional order, particularly with respect to the territorial organization of the State. These would include cases concerning the dissolution of allegedly separatist or independentist parties addressed in the judgments in *United Communist Party of Turkey v. Turkey* (1998), *Socialist Party v. Turkey* (1998) or *United Macedonian Org. Illinden v. Bulgaria* (2005). In all these cases, the Court found that the dissolution of the party was in violation of Article 11.
- In a second category, the dissolved political parties’ goals were deemed to be contrary to the main principles of a democratic society, and therefore to represent a clear danger to democracy, pluralism and the rights of others. These cases principally include parties that the authorities considered were seeking impose a regimen based on religious intolerance and discriminatory treatment. The best known example is *Refah Partisi v. Turkey* (2003) concerning the Turkish Constitutional Court’s dissolution of the political party then in power.
- In a third case type, the national authorities’ main reason for declaring a political party illegal was its defence or promotion of violence to achieve its political goals. A good example of this type of case is *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2009).
- Finally, the Court has had to rule in cases in which political parties were dissolved for not complying with legal requirements concerning their organization, extent and membership (*Republican Party of Russia v. Russia*, 2011).

### **2.1. Conflict with constitutional mandates**

Looking chronologically at the leading cases in which the ECHR has issued a ruling concerning the dissolution of political parties, its judgment in *United Communist Party of Turkey v. Turkey* (1998) provides a good example of the first category in which the parties’ goals were deemed by national authorities to be in conflict with constitutional provisions. In this case, ten days after the United Communist Party of Turkey was formed, the Chief



Prosecutor of the Republic asked the Turkish Constitutional Court to dissolve based, among other grounds, on the contention that the party's objectives were likely to undermine the territorial integrity of the State and the unity of the Turkish nation. The Prosecutor based his claim on several points contained in the United Communist Party's program. The Constitutional Court ruled in favour of dissolution on the basis of the Prosecutor's allegations.<sup>7</sup>

In this case the Strasbourg Court found a violation of Convention Article 11. The Court reiterated in its reasoning that Article 11 certainly applies to political parties, likewise stressing the importance of the role of political parties in the proper functioning of democracy. Concerning the main point of the grounds for dissolution, the Court stated that under the Convention, "*an association, including a political party, is not excluded from the protection afforded by the Convention simply because its activities are regarded by the national authorities as undermining the constitution structures of the State and calling for the imposition of restrictions*" (§ 27). As a result, a party should not be illegalized simply because its political objectives conflict with the principles of the organization of the State. The Turkish Constitutional Court had pointed out that the goals of the party included a change in the territorial structure of the State, since its program recognized the existence of a Kurdish minority, therefore attacking the unity of the Turkish nation. But the Strasbourg Court concluded that under the Convention the illegalization of the party was not admissible, since "*there can be no justification for hindering a political group solely because it seeks to debate in public the situation of part of the State's population and to take part in the nation's political life in order to find, according to democratic rules, solutions capable of satisfying everyone concerned*" (§ 57). In this same vein, in the subsequent *Republican Party of Russia v. Russia* (2012) the Court reiterated that "*there can be no justification for hindering a public association or political party solely because it seeks to debate in public the situation of part of the State's population, or even advocates separatist ideas by calling for autonomy or requesting secession of part of the country's territory*" (§ 123).

This judgment and the reasoning on which it was based formed the leading case in a series of rulings concerning the dissolution of political parties in Turkey for alleged attacks on the unity of the nation;<sup>8</sup> a similar case concerning a Bulgarian party was decided in the same way by the judgment in *United Macedonian Org. Ilinden v. Bulgaria* (2005).

## 2.2. Threats to pluralism

Although in *United Communist Party of Turkey* the Court found that the dissolution of that political party was in violation of the Convention, its conclusion was different in its judgment in another Turkish case, *Refah Partisi v. Turkey* (2002) in which the dissolution of this party was considered as not contravening the Convention. This was the first time that the Court accepted the dissolution of a political party as legitimate, and thus the case deserves some attention.

The *Refah Partisi* (Welfare Party, or Party of Prosperity) had obtained significant electoral support, both in local and general elections. As a result, a member of the *Refah Partisi* was appointed as Prime Minister in a coalition Government. In 1997 the Chief Prosecutor of the Republic asked the Constitutional Court of Turkey to dissolve the party on several grounds:

---

<sup>7</sup> For an analysis of this and other Turkish cases, see AKBULUT, Olgun, "Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties", *Fordham International Law Journal* 34 (Dec. 2010) p. 46-77.

<sup>8</sup> For instance, *OZDEP v. Turkey* (1999); *Yazar, Karate et alii v. Turkey* (2002); *Party of Democracy v. Turkey* (2002).

- Incitement to violence as a means for political change;
- Proposal to impose Islamic law (*Sharia*), while creating different legal statuses for Turkish citizens, based to their religion:
- Allowing the public use of the Islamic scarf.

The Turkish Constitutional Court dissolved *Refah Partisi* in January, 1998, after the Prime Minister of the party had been in office for eighteen months. The party subsequently filed an application at the Strasbourg Court, and in an initial Chamber judgment the Court ruled by four votes against three that dissolution of the party did not violate Convention mandates. The Government asked for a referral of the case to the Grand Chamber and in its judgment, the Grand Chamber unanimously ratified the initial ruling: the dissolution of the party did not contravene Convention rights, including the right to free association.

The Grand Chamber based its ruling on several grounds. As a main tenet, the Chamber considered that the party's proposal to introduce Islamic Law for Muslim in Turkey would clearly be discriminatory, since it would entail different legal treatment of citizens based on their religious beliefs. In such case, the State authorities would be deprived of their role in guaranteeing and protecting fundamental rights, since the citizens would be compelled to obey rules imposed by religious authorities, instead of State laws. Such a system "*would undeniably infringe the principle of non-discrimination between individuals as regards their enjoyment of public freedoms, which is one of the fundamental principles of democracy*" (§ 21, concurring with § 70 of the Chamber ruling).

Furthermore, examining the content of Sharia mandates, the Court concluded that these mandates were not compatible with the provisions of the Convention. In the words of the Court, "*Like the Constitutional Court, the Court considers that Sharia, which faithfully reflects the dogmas and divine rules laid down by religion, is stable and invariable. Principles such as pluralism in the political sphere or the constant evolution of public freedoms have no place in it. The Court notes that, when read together, the offending statements (referring to the Party program) which contain explicit references to the introduction of Sharia are difficult to reconcile with the fundamental principles of democracy as conceived in the Convention taken as a whole*". (§ 123, concurring with § 72 of the Chamber ruling).

The Court also found another reason for agreeing that dissolution of the party did not violate freedom of association: the fact that several members and representative leaders of the party had advocated the use of violence as a political weapon. The Court did not accept the argument that there was not such a proposal in the party program, pointing out the numerous occasions in which party leaders had expressed opinions in favour of violent means for gaining power, as well as in praise of jihad. In the words of the Court (§ 131), "*...the Court endorses the following finding of the Chamber: (74) While it is true that [Refah's] leaders did not, in government documents, call for the use of force and violence as a political weapon, they did not take prompt practical steps to distance themselves from those members of [Refah] who had publicly referred with approval to the possibility of using force against politicians who opposed them. Consequently, Refah's leaders did not dispel the ambiguity of these statements about the possibility of having recourse to violent methods in order to gain power and retain it (see, mutatis mutandis, Zana v. Turkey, judgment of 25 November 1997, Reports 1997-VII, p. 2549, § 58)*". It should also be underscored that in its judgment the Grand Chamber also agreed that the banning of several leading members of the party from a list of political activities in the Republic of Turkey did not violate Convention mandates.

### 2.3. *Defence of violence.*

In *Refah Partisi* the Court considered that the limitations to freedom of association provided for in the second paragraph of Article 11 of the Convention justify a severe measure such as the dissolution of a political party. Among other reasons, the threat to pluralism inherent in the party's program was a decisive argument in deciding to apply those limitations in this case. In a subsequent judgment, the Court once again ruled that these limitations are admissible, but this time based on the political party's defence or justification of the use of violence for political gain. That was the judgment of the Court in 2009 in *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*.

In June, 2002 the Spanish Parliament approved the Organic Law on Political Parties that provided for the dissolution of parties that collaborated with or supported terrorist activities. Article 9 of the Organic Law required political parties to respect democratic principles and human rights, setting forth in detail activities considered as contrary to those principles. The Preamble to the Organic Law stated that a party could not be dissolved unless it incurred in activities that were clear evidence of behaviour contrary to democracy and the rights of citizens. Several paragraphs of Article 9 established a clear distinction between organizations that defended ideas or programs respecting democratic principles and methods, and those that supported terrorist movements or defended undemocratic principles. The Spanish Constitutional Court declared the Organic Law on Political Parties as constitutional.

In September 2002 the Chief Government Attorney (*Abogado General del Estado*) representing the Government filed a claim at the Supreme Court, seeking the dissolution of two political parties, Herri Batasuna (a coalition) and Batasuna. A similar claim was likewise filed by the Head of the Prosecution Service (*Fiscal General del Estado*). The Supreme Court declared Herri Batasuna and Batasuna illegal, accepting the petitions for their dissolution. The Supreme Court stated that the activities of both parties consisted in "*providing political support for the activities of terrorist organizations in order to disrupt the constitutional order or disturb the public peace*". It considered that the some aspects of the behaviour of party leaders could qualify as explicit support of terrorism, and that others sought to "justify terrorist acts and to minimize their importance, and their subsequent violation of fundamental rights". Both parties filed appeals at the Constitutional Court that were rejected, upholding the Supreme Court's judgment.<sup>9</sup>

Herri Batasuna and Batasuna then filed claims at the European Court of Human Rights, complaining of the violation of their rights to freedom of expression and to freedom of association under Convention Articles 10 and 11. In a unanimous vote in a 2009 Chamber judgment, the Court declared that there had been no violation of those Convention Articles. In its reasoning the Court followed its previous case law, and especially the *Refah Partisi* judgment. The Court noted that the mandates of Convention Article 11 concerning freedom of association must be closely examined at the light of the freedom of expression recognized in Article 10. In this case, the Court observed that the judgment of the Spanish Supreme Court was based not only on the fact that the applicant parties did not reject ETA terrorism, but also on evidence demonstrating that both parties were instruments of the strategy of a terrorist organization, both by favouring a climate of social confrontation and by implicitly supporting terrorist activities. Agreeing with the statements of the Spanish Supreme Court, the Strasbourg Court considered that the activities of the applicant parties constituted support of violence and glorification of persons associated with terrorist organizations. According to the Court, "*the refusal to condemn violence, against a backdrop of terrorism*

---

<sup>9</sup> For a view of the Spanish authorities' treatment of the Batasuna, M. PEREZ MONEO, *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

*that had been in place for more than thirty years and condemned by all other political parties, amounted to tacit support of terrorism” (§88).*

The Court did not base its reasoning only on the connection of both parties to violence. Following its line of reasoning in *Refah Partisi*, in a final paragraph the Court considered that the facts and discourses attributed to the applicant parties were clearly in conflict with the concept of democratic society. With respect to freedom of expression, the Court stated that *“it is not possible, as the applicant demand, to appreciate that the incriminated behaviour deserved the protection conceded to freedom of expression, as the employed methods have not respected the limits established by the case law of the Court, that is, the legality of the means employed for the exercise of this right, and their compatibility with fundamental democratic principles”* (§ 87).

#### *2.4. Non-compliance with requisites of domestic law.*

The fourth type of question dealt with by the Strasbourg Court on this matter concerns the dissolution of a political party for not complying with the requisites set forth in domestic law concerning membership and territorial organization. This was the subject of the 2011 judgment in *Republican Party of Russia v. Russia*. One of the main aspects of the judgment referred to the dissolution of the party for not achieving a minimum membership of 500,000 and the required number of 45 regional branches, required in the Russian Law on Political Parties.

The Court considered that the required minimum did not respond to a necessity in a democratic society: in the terms of the Court ruling, *“a minimum membership requirement would be justified only if it allowed the unhindered establishment and functioning of a plurality of political parties representing the interests of various population groups”* (§ 119). As a consequence, the Court concluded that *“such a radical measure (as the dissolution on a formal ground (...)) cannot be considered necessary in a democratic society”* (§ 120).

The Court also rejected dissolution based on an insufficient number of regional party branches, and it was not convinced of the necessity (alleged by the Russian Government) of not allowing parties with reduced regional support. The Court considered that *“a review of practice across Council of Europe member states reveals a consensus that regional parties should be allowed to be established. However, notwithstanding this consensus a different approach may be justified where social historical or political considerations exist which render a more restrictive practice necessary”* (§ 126). But in this case the Russian Government *“have not provided an explanation of why concerns have recently emerged regarding regional political parties”* (§ 128); and with respect to the specific applicant party *“the Court does not see how the applicant’s dissolution served to achieve the legitimate ends cited by the Government”* (§ 130).

### **3. Some general principles derived from Court case law.**

From the relatively frequent cases in which the ECHR has had to rule on questions concerning the dissolution of political parties it is possible to discern a series of general principles derived from its case law. As underscored, the relevance of political parties in the democratic process, and the connection of freedom of association with other freedoms, such as freedom of expression or the right to participate in elections, have led the Court to consider that, if the limitations contained in paragraph 2 of Article 11 can be applied to political parties, doing so must be subject to a strict scrutiny.

In performing this task the Court has followed the usual methodology employed in examining national authorities' interferences in the rights recognized not only in Article 11, but also in Articles 8, 9, and 10 of the Convention. Accordingly, the Court has examined whether such interference (in these cases, the dissolution of political parties) is based on legal mandates, has a legitimate goal, and is a necessary limitation in a democratic society.

In its case law, the Court has not found excessive problems in applying the two first criteria. It is not difficult to verify the existence or inexistence of a legal provision permitting the dissolution of a party. Also, when the national legal order contains such provisions, the legal norm (in some cases, its Preamble) often justifies that possible dissolution based on the concerns for public or private welfare set forth in the second paragraph of Article 11: "*national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health and morals or for the protection of the rights and freedoms of others*". As a consequence, the most relevant questions concerning the dissolution of political parties arise with respect to the third criterion: Is this profound interference in the freedom of association justified as being necessary in a democratic society? The need for strict scrutiny means that national authorities' margin of appreciation when verifying that necessity is very restricted and therefore national decisions on the matter will be closely analysed by the Court.

In its analysis, the Court has emphasized on many occasions that it is not only concerned about formal or documented proclamations (such as the principles contained in political party programs), but rather about the actual circumstances of the party, i.e., its actual activities as shown in the facts considered as proven by national authorities.

Even if the goals of a political party collide with essential elements of the national constitutional order, Court case law deems this insufficient justification for the national authorities to dissolve that political party. In several cases in which the dissolution of a party was decided by national authorities because party program principles concerning the territorial organization of the State, or even its integrity contravened constitutional mandates, the Court ruled that such discrepancies are inherent to democratic and pluralistic regimes, and do not justify such a radical limitation of the freedom of association nor do they reflect the concept of necessity in a democratic society. On the contrary, national authorities have a positive obligation to defend and guarantee the existence of plurality in societies. Recognizing the existence of a Kurdish community in Turkey or of a Macedonian community in Bulgaria could not therefore be considered as reason for justifying the dissolution of parties holding such views.

However, Court law makes an important distinction when determining whether the principles and goals of a political party merit protection of Article 11. Indeed the Article 11 requisites for dissolving a party may be met if its principles and goals collide with the very principles of democracy and pluralism, and the party therefore represents a threat to a democratic regime. To ascertain whether the threat to democracy is real, the Court has considered different evidence. It has not restricted itself to merely examining the formal party program, but has likewise considered other factual circumstances, such as "*the actions of the party leaders and the positions they defend*" (*Refah Partisi*, § 101). To accept the dissolution of a political party, Court case law requires the credible presence of a tangible and immediate danger to democracy; in *Refah Partisi*, the Court stated that it cannot criticize the Turkish courts for not waiting until the illegalized party had actually applied its programme, reasoning that "*while it can be considered, in the present case, that Refah's policies were dangerous for the rights and freedoms guaranteed by the Convention, the real chances that Refah would implement its programme after gaining power made that danger more tangible and more immediate*" (§ 110).

As a criticism of the Court, it has been noted that when determining whether the religious tenets contained in a political party program pose a threat to democracy, the Court is performing an analysis and evaluation of a religious or theological nature.<sup>10</sup> This might perhaps apply to the evaluation of Islamic law offered in *Refah Partisi*. However, as pointed out above, the Court's ruling concerning the incompatibility of Sharia with democracy was also based on the experience of countries with political movements governed by similar principles, and indicated that "*in accordance with the Convention's provisions each Contracting State may oppose such political movements in the light of its historical experience*" (§ 124).

Another significant aspect of Court case law is the relevance of its judgments on the use or defence of violence by a political party in order to obtain its political objectives. When such circumstances are present, the Court has expressly ruled that interference in its freedom of association by dissolving the party was adequately justified. The necessity of that measure arises from the need to protect public order and the rights of others, as well as indirectly, and as expressed in *Herri Batasuna*, from the conclusion that such methods are incompatible with the very concept of a democratic society.

In that regard, a question arises: how prevent the individual behaviour of members of the party, practising or defending violence, from characterising the party itself as violent since, logically, the position of a party should not be judged only by the activities of a few of its members. In *Herri Batasuna*, the Court took into account the position of the members in question within the party, the number of party members openly supporting violence, and the continuity of such pronouncements during party activities. In the circumstances of the case (extended and continuous defence of violence by a number of relevant members), following the national courts' analysis, the Court concluded that defence or justification of violence (either explicitly or implicitly) was a policy of the organization as such, and not only the individual opinion of some of its members.

Finally, the Court has had to deal with another difficult question. Admitting that there may be reasons to limit freedom of association in the instances described above, is the radical step of dissolving a political party actually ever justified? Are other, less disruptive alternatives available? The question speaks to the principle of the proportionality of the restrictive measures versus the gravity of the alleged threats to public or private welfare. In *Refah Partisi* and *Herri Batasuna* the Court considered that given the nature of the activities and programs of those parties, dissolution was not disproportionate. However, in an opposite direction, in its 2011 judgment in *Republican Party of Russia v. Russia* the Court found that the dissolution of a political party based on non-compliance of legal requisites (minimum number of members and regional representation) contravened the principle of proportionality. The Court considered that those minimum requisites could not be considered as necessary in a democratic society, and therefore, the conditions of Convention Article 11.2 allowing for the dissolution of a political party were not present. The Court made a similar statement in the same case concerning the interference of national authorities in the internal workings of the party, finding that the existence of problems or conflicts within the party did not warrant dissolving the party.

If it were possible in such a complex matter to summarize the Court's case law on the dissolution of political parties, perhaps we may do so by stating that the burden of proof concerning the Article 11 paragraph 2 requisites for dissolving a political party falls squarely on the member states' governments, which will be subject to detailed scrutiny on the part of the Strasbourg Court.

---

<sup>10</sup> Akbulut, cit. p. 60.

**THE ROLE OF POLITICAL PARTIES INSIDE AND OUTSIDE PARLIAMENT**  
**Mr Robert WALTER**

**Deputy, House of Commons, UK**  
**Vice-President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe**

In this august company of judges, lawyers and political scientists, let me start by saying that I am not a lawyer and certainly not a constitutional expert. I regard myself as a humble representative of the people, who was elected to the House of Commons in the British Parliament 15 years ago.

Ten years ago when my party, the Conservatives, was very much in opposition I was a party spokesman shadow Minister on constitutional affairs and played a key role in the passage of a number of constitutional measures including the Political Parties Elections and Referendum Act 2000. The Act created, for the first time in the United Kingdom, an independent Electoral Commission to regulate political parties and their funding arrangements.

I hope I bring to you today a lifetime of experience as a member of a political party. I was elected to Parliament in 1997, but I have been an active member of the Conservative Party for some 47 years.

I joined the youth wing of the party in 1965. The Young Conservatives then had over 300,000 members and claimed to be the largest political youth movement in the free world.

I know that at the same time the Soviet Union's Communist Youth league, Komosol, was reputed to have 40 million members.

To give you my view of the role of political parties it is perhaps useful to start with a little history. I will use the British example, because it is key to understanding party systems in many countries in the former British Empire and the United States of America. That said, there are many similarities with other European democracies.

At the outset, let me state that although we might trace our democratic structures back to 1215 and Magna Carta, modern democracy in the United Kingdom really dates from 1832 and the Great Reform Act.

The Representation of the People Act 1832 (commonly known as The Great Reform Act) introduced wide-ranging changes to the electoral system of England and Wales. According to its preamble, the act was designed to

*"take effectual Measures for correcting divers Abuses that have long prevailed in the Choice of Members to serve in the Commons House of Parliament."*

Calls for reform had been mooted long before 1832, but perennially without success. The Act which finally succeeded was proposed by the Whigs, led by the Prime Minister Lord Grey. It met with significant opposition from the Tories in Parliament that had governed the country for so long, opposition was especially pronounced in the House of Lords.

Nevertheless, as a result of public pressure, the bill was eventually passed. The Act granted seats in the House of Commons to large cities that had sprung up during the Industrial Revolution, and took away seats from the "rotten boroughs" - those with very small populations.

The Act also increased the number of individuals entitled to vote, increasing the size of the electorate from about 400,000 to 650,000, and allowing a total of one out of six adult males to vote, in a population of some 14 million.

Prior to the mid-19<sup>th</sup> century, politics in the United Kingdom was dominated by the Whigs and the Tories. These were not political parties in the modern sense but somewhat loose alliances of interests and individuals. The Whigs included many of the leading aristocratic dynasties committed to the Protestant succession, and later drew support from elements of the emerging industrial interests and wealthy merchants, while the Tories were associated with the landed gentry, the Church of England and the Church of Scotland.

By the mid-19<sup>th</sup> century, the Tories had evolved into the Conservative Party, and the Whigs had evolved into the Liberal Party. In the late 19<sup>th</sup> century the Liberal Party began to pursue more left wing policies, and many of the heirs of the Whig tradition became Liberal Unionists and moved closer to the Conservatives on many of the key issues of the time.

The Liberal and Conservatives dominated the political scene until the 1920s, when the Liberal Party declined in popularity and suffered a long stream of resignations. It was replaced as the main anti-Tory opposition party by the newly-emerging Labour Party, who represented an alliance between the labour movement, organised trades unions and various socialist societies.

Since then the Conservative and Labour Parties have dominated British politics, and have alternated in government ever since. However, the UK is not quite a two-party system since a third party, most recently the Liberal Democrats, can prevent 50% of the votes and seats from going to a single party.

So the United Kingdom has enjoyed 160 years of parliamentary democracy, but many would say that we have still not got it completely right. In the last few years we have been debating legislation to change the voting system from our first past the post to a slightly more proportional alternative vote system, we have set about realigning our parliamentary constituencies so that they are all roughly the same size and we have tried to completely reform the second chamber, the House of Lords, transforming it from an appointed chamber to a largely elected body.

All of these recent measures have been proposed by the Government, but they have either failed or are about to fail in the legislative process. We are still a very conservative country.

But let me now turn to political parties:

Traditionally, political parties have been private organisations with no official recognition by the state.

But what is a political party and how does it work in a modern democracy?

In simple terms, a political party is a political organization that typically seeks to influence government policy, usually by nominating their own candidates and trying to seat them in political office. Parties participate in electoral campaigns and educational outreach or protest actions. Parties often espouse an expressed ideology or vision bolstered by a written platform with specific goals, forming a coalition among disparate interests.

At the heart of a popular political party there are individuals, members, who either volunteer for, are employed by, or help to establish and operate a political party, and who are known as party activists or party workers.



A political party is typically led by a party leader generally supported by members of the party executive, the leading organization which sets policy for the entire party at the national level.

On a regular, periodic basis, party conferences are held to elect party officers and also in order to affirm party values for members and the party's election platform.

Depending on the demographic spread of the party membership, party members form local or regional party committees, in order to help candidates run for local or regional offices in government. These local party branches reflect the officer positions at the national level.

It is also customary for political party members to form wings for current or prospective party members, most of which fall into two categories:

- identity-based: including youth wings, women's wings, ethnic minority wings;
- position-based: including wings for candidates, local government officials, mayors, professionals and students.

These are useful for party outreach, training and employment.

In the British case, when the party is represented by members in the lower house of Parliament, the party leader simultaneously serves as the leader of the parliamentary group of that full party representation. Depending on the number of seats held, Westminster-based parties typically allow for leaders to form frontbench teams of senior fellow members of the parliamentary group to serve as expert spokesmen on aspects of government policy.

When a party achieves enough seats in an election to form a majority, the Party leader becomes the Prime Minister and the party's frontbench becomes the Cabinet of government ministers.

When a party becomes the largest minority party in a Westminster-style parliament, the party's parliamentary group forms the Official Opposition, with Official Opposition frontbench team members often forming the Official Opposition Shadow cabinet.

Parliamentary party members and leaders who are part of neither the Government nor Official Opposition frontbenches are known as "backbenchers", and are relegated to sitting behind designated frontbenchers.

Three parties dominate politics in the House of Commons. They all operate throughout Great Britain:

- Conservative and Unionist Party, centre-right (traditionally centre-right and pragmatic; has always been a diverse and not always harmonious coalition) (306 seats in the House of Commons);
- Labour Party, centre-left (a broad social-democratic party with Third Way policies; was traditionally democratic socialist in orientation) (258 seats);
- Co-operative Party (all Co-operative Party MPs are also Labour MPs as part of a long-standing electoral agreement);
- Liberal Democrats, radical-centrist (heavily influenced by social liberalism) (57 seats).

But we also have nationalist or Regional and minority parties in the United Kingdom.

The United Kingdom is not a federal state, but it is the product of 3 acts of union and one act of secession with its component nations.

In 1536, the English Parliament enacted the Act of Union with Wales, that was followed in 1707 by the Act of Union with Scotland and in 1800 the Act of Union with Ireland. The secession came with the Government of Ireland Act of 1920, which led to the establishment of the Irish Free State in 1922, today's totally independent Republic of Ireland and the British province of Northern Ireland.

All of these national traditions have led to the creation of regional, or as we call them, nationalist political parties in Wales, Scotland and Northern Ireland.

At the last United Kingdom Parliamentary General Election Plaid Cymru, the Welsh nationalist party, gained 3 seats in the House of Commons, the Scottish National Party secured 6 seats and in Northern Ireland there are four main parties, two unionist and two nationalist, who divided the 17 seats in the province between them.

We also have other small parties in Parliament – one Green MP and one MP from the very left wing pro-Islamist party called Respect.

But many other parties contest elections and some have been successful in local and European Parliament elections. Most notably the UK Independence Party, which has 13 members in the European Parliament and the British National party which has two MEPs.

In all the Electoral Commission has registered some 419 political parties in Great Britain.

Perhaps I can now therefore deal with the registration of political parties in the United Kingdom.

The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 sets out how political parties, elections and referendums are to be regulated in the United Kingdom. It formed an important part of the constitutional reform programme implemented by the 1997 Labour Government, building on the Registration of Political Parties Act 1998 passed two years earlier. The Act was introduced after consultation with major political parties, and largely followed the recommendations of the Committee on Standards in Public Life, an independent body set-up by former Conservative Prime Minister John Major to consider ways of making politics more transparent. The committee set out its proposals in its report, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*.

The Act created an independent Electoral Commission to regulate political parties and their funding arrangements. It also required parties to submit statements of their accounts on a regular basis, and prohibited the receipt of funds from foreign or anonymous donors. Restrictions on campaign expenditure were also put in place, dictating the maximum amount that parties were able to spend.

The law gave the newly-formed Electoral Commission a role in policing the registration of political parties.

The requirement for parties to officially register was the result of a fairly wide acceptance that the finances of all political groups should be properly regulated to reduce the perception of underhand dealings.

In addition, political groups or individuals failing to register with the Commission would only be able to describe themselves as "Independent" on ballot papers, or have a blank entry against their name - with the single exception of the Speaker of the House of Commons who is entitled to be described as: "The Speaker seeking re-election".

This built on the provisions of the Registration of Political Parties Act 1998, passed amid concerns about voters being fooled by misleading ballot descriptions.

There is a small annual fee for the registration of a party, but there is no minimum size.

In one of my elections to Parliament, a local inn keeper wanted to stand against me on the issue of government duty on alcohol. He duly registered his own political party, the *Lower Excise Duty Party*, collected the necessary 20 signatures to submit his nomination papers, along with the £500 fee, to the Electoral Returning Officer. 391 people voted for him, but his party only ever had one member, and I won the election.

Under the terms of the law, parties are only allowed to accept donations in excess of £500 from "permissible donors", defined as either individuals on the electoral register, or political parties, companies, trade unions or similar organisations that are registered in the UK.

The provision of non-financial support to a party, such as subsidies or free materials, is counted as a donation. Each party is required to submit details of all donations received, whether by party headquarters or their subsidiary parts. Each report must provide sufficient information to prove that a donor counts as a "permissible source".

The Act places strict limits on the amount each party may spend in the run-up to the election (how that time period is defined depends on the type of election). The current limit for elections to the UK Parliament in Westminster stands at £30,000 per constituency contested within 365 days of a General Election.

Now can I turn to the typical party organisation outside Parliament.

The United Kingdom has 650 constituencies each electing one member of Parliament for a 5-year term on what we call the "first past the post" electoral system. My constituency is composed of about 75,000 electors.

In that constituency each of the main parties will have a group of supporters, activists or members, in a local semi-autonomous party group. In my party, the Conservatives, the local groups are called Conservative Associations.

My North Dorset Conservative Association has about 2000 supporters or members. They meet in 10 local branches based on towns and villages in the constituency. There is a women's section and a youth section. And we have what is known as the Patrons Club, a group of donors who give well in excess of the normal subscription - typically a minimum of £300 (15,000 roubles).

The core activities of this local party organisation can be divided into two.

Firstly raising money, (there is no state funding). This will pay a full time official and maintain an office with printing equipment, website and meeting rooms. It will also pay for campaign expenditure.

The second strand of the activity is campaigning – to get me elected every 4 or 5 years, to get Conservative candidates elected to local government and to the European Parliament. That includes delivering literature, holding public meetings, identifying supporters and then reminding them to vote on Election Day.

All of these local associations come together to form the Conservative Party. They all contribute a portion of the money they collect to run the national party organisation. This body organises the election strategy and the policy platform, the manifesto, under the Party Leader.

This is then the link between the so called *voluntary party* and the Parliamentary party.

As we have already identified the party leader is elected by the members of Parliament. The leader then usually, certainly in the Conservative party, appoints the key party spokesmen and the party managers - the "whips".

The whip is an official in a political party whose primary purpose is to ensure party discipline in a legislature. Whips are a party's "enforcers", who typically offer inducements and threaten punishments for party members to ensure that they vote according to the official party policy.

A whip's role is also to ensure that the elected representatives of their party are in attendance when important votes are taken.

The usage comes from the fox-hunting term, "whipping in", i.e. preventing hounds from wandering away from the pack.

The term "whip" is also used to mean:

- the voting instructions issued to members by the whip; or
- in the UK and Ireland, a party's endorsement of a member of Parliament; to 'withdraw the whip' is to expel an MP from his political party. (The elected member in question would retain his or her parliamentary seat, as an independent.)

In British politics, the Chief Whip of the governing party in the House of Commons is customarily appointed as Parliamentary Secretary to the Treasury so that the incumbent, who represents the whips in general, has a seat and a voice in the Cabinet.

Whips report to the Prime Minister on any possible back-bench revolts and the general opinion of MPs within the party, and upon the exercise of the patronage which is used to motivate and reward loyalty.

Within Parliament, the Government whips' role is to secure the Government's business. The whips need to ensure that on any votes on legislation, whether that be on the floor of the House or in committee, there are sufficient members of the governing party to secure a majority. When the official Opposition or backbenchers have tabled motions critical of the government, or amendments to legislation with which the government disagrees, then the government whips will ensure to defeat the motion or amendment.

Conversely, when the Opposition disagrees with the government, its whips will seek to maximise the "No" vote, or to secure the maximum support for any motion critical of the government. As an Opposition they will often see their role to either embarrass the government or to frustrate the passage of government business through the legislature.

In order to communicate their strategy each party's whips office will issue a weekly business timetable indicating the importance of attendance by members of their party. This document is also known as "the whip".

In the United Kingdom, there are three categories of whip that are issued on particular business. An express instruction how to vote could constitute a breach of parliamentary privilege, so the party's wishes are expressed unequivocally but indirectly.

These whips are issued to MPs in the form of a letter outlining the Parliamentary schedule, with a sentence such as "Your attendance is absolutely essential" next to each debate in which there will be a vote, underlined one, two or three times according to the severity of the whip:

- A one-line whip is a guide to what the party's policy would indicate, and notification of when the vote is expected to take place; this is non-binding for attendance or voting.

- A two-line whip, sometimes known as a double-line whip, is an instruction to attend and vote; partially binding for voting, attendance required unless prior permission given by the whip.
- A three-line whip is a strict instruction to attend and vote, breach of which would normally have serious consequences. Permission not to attend may be given by the whip, but a serious reason is needed. Breach of a three-line whip can lead to expulsion from the parliamentary political group in extreme circumstances and may lead to expulsion from the party. The nature of three-line whips and the potential punishments for revolt vary dramatically among parties and legislatures. Disobeying a three-line whip is by definition a newsworthy event, indicating as it does a potential mutiny; an example was the decision on 10 July 2012 by 91 Conservative MPs to vote against Prime Minister David Cameron on the issue of reform of the House of Lords.

I hope I have given you a flavour of the diverse nature of political organisation, inside and outside Parliament, in my country and elsewhere, that will inform your discussions here today and tomorrow.



**EUROPEAN STANDARDS OF PARTICIPATION OF POLITICAL PARTIES IN  
ELECTIONS (IN THE LIGHT OF THE VENICE COMMISSION'S RECOMMENDATIONS)**

**Ms Maryna STAVNIYCHUK**

**Advisor to the President of Ukraine  
Member of the Venice Commission**

Dear Participants of the Conference, Ladies and Gentlemen!

The modern socio-political practice shows that functioning of political parties as part of the political system in combination with other domestic political factors, and also ideological, organizational factors are explicitly connected with the development of electoral legislation and of the institution of elections in democratic society, as priority mode of direct democracy, direct expression of the will, basis of the power legitimization.

On the other hand, the paradigm of correlation between the institution of elections and political parties lies in the fact that political parties play key role in guaranteeing of democratic political system (regime) in the state.

It is generally recognized that the main role of political parties - is the forming and structuring, representation and expression of the political will of the people through the participation in specific elections.

The European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) in the "Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: Some Specific Issues" as of year 2004, keeping in mind the necessity of further promotion of the standards in the field of legislation on political parties on the basis of the values of European legal heritage suggested to consider the political parties as an association of persons, one of the goals of which is participation in the management of public affairs through the nomination of candidates during free and democratic elections.

Various interpretations of the basic content of the political parties' fundamental role are contained in national legislation. Direct constitutional and legislative regulation, and also practices, which exist in this area, have substantial differences throughout the world and vary depending on many factors, and first of all, on the democratic traditions, history and theory of constitutions, constitutional law, level of political and legal culture, existence of the political elite.

The practice in the application of the Convention by the European Court of Human Rights shows that in the context of the European democratic heritage "the political parties are a form of association essential for the proper functioning of democracy. Having regard to the importance of democracy in the system of Convention there can be no any doubt that political parties fall within the scope of the Article 11".

The European Court of Human Rights pays particular attention to the banning (liquidation) of political parties. In determining of the grounds for such action the Court noted, "the exceptions set out in Article 11, where political parties are concerned, to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on such parties' freedom of association".

As the source of the European standards in the field of political parties' activity are also Opinions and Resolutions of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, among them: Recommendation 1438 (2000) and Resolution 1344 (2003) concerning the threat posed to democracy by extremist parties and movements in Europe, Resolution 1308 (2002) on restrictions on political parties in the Council of Europe member states, Recommendation 1516 (2001) on the financing of political parties, and Resolution 1264 (2001), Resolution 1320 (2003) and Recommendation 1595 (2003) on the Code of good practice in electoral matters. Of fundamental importance are also Resolutions and Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe.

Consequently, the basis of European standards on participation of the political parties in the elections is formed by the provisions of European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the appropriate Protocols to it, in particular, the Article 3 of the First Protocol to the Convention, which ensures the right of free elections, and also legal views, set out in the Opinions of the European Court of Human Rights, and Acts of the Council of Europe.

A special place in the system of European standards connected with political parties hold the Recommendations of the European Commission "For Democracy through the Law" (the Venice Commission).

In the last two decades, the European Commission "For Democracy through the Law" (the Venice Commission) has adopted a number of fundamental and umbrella documents, which are general legal instrument in the form, first of all, of the European principles. Moreover, the Commission adopted a number of Conclusions and Recommendations related to the legislation on political parties of different countries. Some issues, connected with participation of political parties in elections, are also contained in special documents of the Venice Commission, the subject of which is just election legislation and its certain aspects, in particular, concerning distinctions of electoral systems, electoral disputes, electoral bodies, observer status and others.

It should be noted that the views of the Venice Commission are in constant development. In year 1999 were adopted the "Guidelines on prohibition and dissolution of political parties, and similar measures," in year 2001 – "Guidelines and report on the financing of political parties", in year 2004 - abovementioned "Guidelines and Explanatory Report on legislation on political parties: some specific issues", in year 2006 - "Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources" and "Report on the participation of political parties in elections." In addition, in year 2008, the Code of Good Practice on the political parties was adopted. This document refers to the codification of the norms, and first and foremost, to comprehensive approach to the good practices. This Code gives a better insight into the best European practices and, consequently, forms the principle of methodology on characterization of national legislation and practices in different states, and in year 2011 - "Report on the role of the opposition in a democratic parliament."

As it was noted by the Venice Commission in its Report on the participation of political parties in elections, the electoral legislation and laws on political parties differ from one member state of the Council of Europe to another. It is usually accepted that the electoral and party systems depend heavily on the historical, cultural, political and social particularities of any country. In this regard the Venice Commission lays emphasis on two main approaches to the regulation of the political parties' activity. The first one defines a political party as a free association of individuals, with minimal state regulation, oversight, financial support. A patent example could be the experience of the United Kingdom.



The second one envisages that political party is a specific association with precise duties, responsibilities and prerogatives, so called German model. In view of existence of such two different approaches, in many countries any state regulation is still seen as interference, whilst in others there is less hesitation about political engineering through party law, registration procedures and some special requirements as to the participation in the elections are taken for granted.

For example, the requirement concerning obligatory registration of political parties by bodies of state authority is considered by the Venice Commission as such, which is without prejudice to democratic standards provided that it does not infringe the principle of freedom of association itself, more specifically, that specified herewith requirements are not excessive. In this context the Commission underlines that the requirements as to the minimum number of party members (the number of signatures to support them), or the necessity to have regional representative offices, which exist in many countries, could be considered as problematic in the light of the right to freedom of association. For example, in one of the recent Opinions, adopted pertaining to the draft law on amendments to the law on political parties in Azerbaijan, the Venice Commission critically evaluated the raise of the minimum requirement as to the number of members of the party from 1000 to 5000, stating that for the country with has the population, equal to eight million, such barrier is excessive and abridges the freedom of association.

When it comes to the additional requirements, which are specified for the participation of parties in the elections, they also differ. It could be the requirement as to the collecting of a certain number of signatures to support, and also posting of monetary deposit for participation in elections only by parties, not blocks. Another example is the electoral legislation of Ukraine, which included for a good while the norm about necessity of party's registration the year before the elections campaign.

This provision of the electoral legislation has also been criticized for a long while by the Venice Commission, as such, which restricts the right of the new parties to participate in elections, and was excluded during the adoption of the newest law on elections of people's deputies of Ukraine in 2011 upon the Recommendations of the Venice Commission.

It is obvious that member states of the Council of Europe have different approaches to the regulation of political parties' activity, and in particular, to their participation in elections. However, it can be said without prejudice that there are general tendency and trends. In different fields, the general list of standards is connected with the necessity of nomination of the candidates during elections, equitable treatment to different political parties and also to the candidates, who take part in the elections, particularly but not exceptionally during electioneering, access to the media, the opportunity to have the observers at all stages of the elections, transparency of financing and responsibility of the parties for used resources, effective system of disputes consideration at all stages of the election process upon the advantages of judicial examination of disputes, proportionality of sanctions applying for violation electoral legislation.

Speaking about the basic principles of participation of the political parties in the elections, it is well to bear in mind that that the electoral legislation should always have a certain level of stability both in connection with the way and with the terms of adoption and implementation of the electoral legislation. Such approach, first of all, is directed to protect the electoral legislation from the party-political manipulation. Stable continuation, anticipatory adoption of new election law, and also making amendments to it are the main conditions for the trust in election process. Secondly, the procedural guarantees that ensure the realization of the principles of electoral law and the principles of participation in the elections should always exist. Thirdly, during the elections should be honored the fundamental rights of citizens, in particular, free expression, peaceful assembly and other rights.

There are five key principles of the European electoral heritage, when it comes to the participation of political parties in elections: the general, equal right to vote, direct suffrage, free expression of the will and a secret voting. These are the classical principles. However, based on the approach of the Council of Europe, according to which the democratic institutions should be active and dynamic, the Venice Commission every time analyzes carefully the trends towards formation of specific mechanisms for the implementation of these principles.

As for the parties, determinative for their participation in the elections is the principle of freedom of association, supremacy of law, democracy and human rights, non-discrimination. This is the general outline of the political parties' activity. The internal organization of the party structures should be based on democratic principles of representation, responsibility and accountability, disclosure and transparency in all aspects of the organization of the political work, including during the participation of the parties in the elections.

Recognizing the supremacy of freedom in the inner-party regulation of all aspects of its activity, the Venice Commission, though, considers that the principles of democracy and legality should be fundamental for the internal procedures of any political party, and it should be felt, first of all, during the participation of political parties in elections.

In addition, the Venice Commission in its Recommendations urges the political parties to take into account, including during the process of nominating candidates for elections, recognized democratic standards of gender equality, the right to participate in political life of ethnic minorities.

The provisions of the general legal instruments are used by the Venice Commission in practice via working out of Recommendations for the development of the legislation of certain countries. In this connection, I would like to turn our attention to some aspects, set out in recent Opinions, made by the Venice Commission concerning the legislation on political parties.

In December 2011, the Venice Commission examined the draft law on amendments to the Law on Political Parties of Azerbaijan.

In its Opinion on this draft law, the Venice Commission once again emphasized on the necessity to make provisions in the legislation on political parties, which could facilitate the exercise of right to take part in the political life of the following groups: foreigners, women and ethnic minorities.

The Venice Commission also welcomed the suggestion about the introduction of state financing for political parties, once again mentioned that the state financing of political parties strengthens the political pluralism and allows political parties to participate in elections on the basis of the principle of equal opportunities. The Commission, in general, took a favorable view of suggested in the draft law formula, according to which 10% of state funds distributed among the parties that participated in the last elections and have received at least 3% of the votes, but not represented in the Parliament, 40% of the funds are distributed equally between the parties, represented in the Parliament, and 50% between the same parties proportionally to the number of deputies.

Having recognized this formula as fair, the Venice Commission recommended to envisage the state financing also for the newly created parties until the moment they take part in the first elections.

One of the last Opinions of the Venice Commission in the field of activity of political parties has been given concerning the Law on Political Parties of the Russian Federation. This Opinion was adopted by the Venice Commission in March this year, was presented by the Commission upon the request of the Monitoring Committee of the Council of Europe in the context of "decision of the European Court of Human Rights in the Republican Party against Russia, made in April 2011, and also as to the refusal to register the People's Freedom Party." The deep concern about "restrictive character of this law", which makes the registration of political parties difficult was also expressed the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. In its opinion, the Commission evaluated the requirements for registration of political parties, control over activity of political parties and the grounds for its dissolution.

As you know, in particular, the Venice Commission qualified as the main disadvantages of the law on political parties the provisions on registration of political parties, and recommended in this regard the following:

- to reduce significantly the requirement on minimum number of party members, which is necessary for its registration, and also to ease the mechanism of control at the stage of registration, more specifically, to provide the possibility for the parties to remove defects in the submitted documents instead of automatic refuse to register;
- to abolish or at least decrease the general requirement on the regional representative offices of the political parties;
- bring the limitation of individual membership in political parties in line with the European standards.

The second block of the law, which set off censorious remarks of the Venice Commission, connected with the provisions on control on the part of bodies of state authority over internal activity of the party.

The Venice Commission specified that the parties should have the opportunity for controlling their internal activity by themselves. The state should not control every aspect of the political party's life, and in particular to receive a list of party members regularly.

The Venice Commission in order to ensure the transparency and institutional trust have also recommended that all powers of supervision and control over political parties were transferred to an independent body of state authority, which is not part of the executive branch.

However, as of the date of adoption of the Venice Commission' Opinion, the initiated by the President of the Russian Federation draft law on amendments to the Law on Political Parties was already adopted by State Duma in the first reading, and which was adopted later and came into force on April 4<sup>th</sup>, this year.

In its Opinion the Venice Commission paid compliments to this reform, which is aimed, primarily, at liberalization of the process for registering the political parties, in particular, because it significantly reduces the number of members' signatures, necessary for registration of a political party and the requirements concerning membership in the regional representative offices of the parties. Along with this, according to the Venice Commission, the reform after all should decrease the level of bureaucratic control over the creation and functioning of political parties in order to be effective.

In the same Opinion the Venice Commission positively noted also the formerly adopted decision on amendments to the law on elections to the State Duma of the Russian Federation, which envisages the lowering of the electoral threshold from 7 to 5 percent in 2016. However, the Commission expressed regret that such vote threshold wasn't applied already during the elections in December, 2011.

It should be noted that the comments, made by the Venice Commission, on the Russian law on political parties, are currently important for many post-Soviet countries, including Ukraine. In fact, Ukrainian legislation also provides quite hard requirements for the registration of political parties, more specifically, the necessity for establishing of its regional representative offices not less than in 2/3 regions of 2/3 oblast' of Ukraine, when minimum number of members for creation of the party is equal to ten thousands. With equal facility to our country could also be applied the criticism related to excessive state control, and also the recommendation on creation of independent authority for control over the activity of political parties. In addition, Ukraine should fulfill in the nearest future a number of GRECO recommendations on financing of political parties and election campaigns. Ukraine has adopted this year by both votes of authority and votes of opposition the new Law of Ukraine "On Public Associations", which corresponds to the European criteria, and above all, to appropriate recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe concerning the associations. The law will come into force on 1<sup>st</sup> of January, 2013.

In a similar way should be liberalized a legislation on political parties.

In summary, it should be said that the participation of political parties in the elections is vitally important for the development of democracy. The institution of elections is the most dynamic in any country. Hence, the fundamental principles should always be opened for discussion and for improvement. The Venice Commission in its analysis always takes into account the existence of different election systems, different approaches to the organization of the elections, including as to the participation of political parties in elections.

The Venice Commission always considers a specific situation in the context of development of each particular country. However, more than ten years' experience working with electoral cases together with the national authorities, other international organizations, and first of all with the OSCE, enables the Venice Commission to form the European constitutional heritage. By acting in such fashion, it remains faithful to its primary task – development of democracy through the law. At the same time, I must note that in recent years, a number of new trends in the field of democratic processes are forming. These trends are brand new and they also require a totally new understanding and analysis. And the Venice Commission should have the opportunities and is well-placed for creation of new approaches.

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В  
СФЕРЕ ПАРТИЙНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА - Владимир Николаевич ПЛИГИН -  
Normative and legal regulation of the creation and operation of political parties –  
Mr Vladimir PLIGIN**

**председатель комитета Государственной Думы Федерального Собрания  
Российской Федерации – партия «Единая Россия»  
Chairman of the State Duma Committee on constitutional legislation and  
State building, MP “United Russia**

Господин председательствующий! Уважаемые дамы и господа!

Прежде всего, позвольте мне отметить исключительную важность диалога, который начат Конституционным Судом Российской Федерации и Европейской комиссией по оценке столь важного вопроса, как роль политических партий в демократическом обществе, правовых основ их организации и деятельности. Мне представляется, что конференция будет способствовать нахождению взаимопонимания по столь острому и важному вопросу.

Сегодня были обозначены несколько методологических подходов, которые касались действия стандартов, действия мягкого права, определений пределов «должного» и «возможного» применительно к правовому регулированию той или иной нормы. И несомненно, что все эти подходы, которые были обозначены в докладах, будут учитываться при формулировании российского права, российского законодательства, регулирующего партийные отношения.

Говоря о проблемах современного правового оформления общественных отношений, регулирующих процесс развития политической системы в нашей стране, представляется очевидным тот факт, что, с одной стороны, многие институты для российского права являются достаточно новыми, если принимать во внимание, что формирование этих институтов происходило в начале 90-х годов XX века, с другой стороны, этот процесс является исторически обусловленным.

Находясь в этом историческом здании и в этом великом городе, стоит отметить тот сложный и во многом драматичный процесс возникновения, ожесточенного соперничества, затем распада и гибели российских политических партий, который происходил в начале прошлого XX века. Это неотъемлемая часть нашей истории, это история этих политических партий, это предостережение прошлого настоящему и будущему России, урок для современных политиков и гражданского общества. Полагаю, что и для нас, и для будущих поколений представляет исключительный интерес чтение стенограмм, которые касались работы здесь, в этом городе, первой Государственной Думы.

В том историческом контексте формирование политической системы в начале прошлого века происходило в условиях **общенационального политического кризиса**, во время предреволюционной ситуации. Активизировалось либеральное движение, продолжалось создание политических партий во многих национальных регионах. После принятия Манифеста 17 октября 1905 года, давшего формальное основание функционированию многопартийной системы, в России возникло и существовало около ста политических партий. Однако, по оценкам историков, вновь

создаваемые партии не имели широкой поддержки населения, зачастую лишь удовлетворяли исключительно личные амбиции своих лидеров и тягу тех или иных социальных слоев и национальных групп к самоидентификации и самовыражению. Таким образом, этот процесс принял довольно необычные формы.

Общей характеристикой того периода времени было отсутствие проправительственной партии. Совет министров назначался не Думой, а лично царем, и все российские партии в той или иной мере находились в оппозиции правительству, критикуя его политику либо слева, либо справа. Ни одна российская политическая партия до февраля 1917 года не прошла испытания властью. Тем не менее, начало многопартийности в России было положено.

Очевидно, что новые общественные отношения требовали и требуют тщательного правового регулирования, а в случае становления новой политической системы, прежде всего, конституционно-правового регулирования.

Кстати, в качестве ремарки хотел бы отметить, что сегодня мы говорим о политических партиях, в то же время многие специалисты в области политической науки говорят о том, что речь уже идет о явлении уходящем, и, вполне возможно, в будущем, если предположить, будут представлены какие-то новые формулы демократии. Но, тем не менее, в современных условиях центральным игроком являются политические партии.

В развитых политических системах именно политические партии занимаются выработкой политического курса, а государства, скорее, оформляют эту политику. В странах, которые проходят путь развивающегося гражданского общества, наблюдается определенная вариативность, и, совершенно естественно, что государство занимает доминирующее положение.

Объективная реальность такова, что в процессе становления гражданского общества государство вынуждено брать на себя центральные функции управления. Исторически гражданское общество формируется постепенно, укрепляется, и государство по мере укрепления гражданского общества передает ему те или иные политические функции, в частности такие, как разработка политических программ, выбор политического курса. В то же время данный процесс, несомненно, происходит в борьбе и противоречиях, что требует достаточно большого времени, продолжительность которого очень часто зависит, в том числе, от особенности и сложности развития того или иного общества.

Для понимания любых процессов, протекающих в обществе, очень важно вновь обратиться к некоему историческому опыту. Я бы хотел привести пример из заметок известного российского политического деятеля прошлого века В.Е.Маклакова.

"При существовании борьбы между властью и населением казалось естественным думать, - пишет один из ведущих мыслителей России, правда, уже в послереволюционный период, находясь в изгнании в Париже, - что революции происходят всегда в интересах народа. Такое поверхностное суждение естественно там, где еще не осознали, насколько интересы государства и населения связаны между собой и что их назначение не бороться друг с другом, а совместными силами служить общему благу. Поэтому очень важна постепенность развития, учет этой постепенности развития в политической практике".

При этом также хотел бы отметить, что переход к современной политической системе не представляет собой необратимый и непременно поступательный процесс изменения системных качеств политической жизни и становления политической демократии. Создание нового политического порядка сталкивается с противоречиями,

которые обусловлены переходом на иные принципы и механизмы социальной эволюции. Когда говорят о социальной эволюции, происходящей в России (и этот жестокий, жесточайший век - XX век), то нужно понимать, что рационализация общественных отношений, переход к неким универсальным принципам эффективности, целесообразности, индивидуализма, формирующиеся демократические институты, несомненно, взаимодействуют с определенными коллективистскими ценностями, традициями и обычаями, а также принципами самобытности общества. Я в данной ситуации не оцениваю ни то, ни другое для целей этого выступления как плохое или хорошее, я просто говорю о том, что идет этот самый сложный процесс взаимодействия.

Другим фактором выступают рыночные отношения, которые дифференцируют общество по видам деятельности, уровню жизни, социальному статусу, ожиданиям и устремлениям. Динамически развивающиеся потребности и связанное с этим появление новых видов разделения труда наталкивается на прежние политические институты, ориентирующиеся на политическое единство общества, на ценности равенства и коллективизма. И это очень сложное взаимодействие, которое должно оцениваться политической наукой.

Данные противоречия объясняют, почему переход от традиционной политической системы к современной происходит через кризисы политического развития. Сформированные ранее институты, которые казались демократическими институтами и были таковыми, в то же время оказались в ряде случаев малоэффективны в удовлетворении социальных ожиданий населения, понимая, кстати, что в данной ситуации мы являемся в соответствии с Конституцией социальным государством.

Все это требует от законодателя в ходе выработки или представления о формировании политической системы учитывать различные тенденции. И поэтому российское законодательство, которое касается деятельности политических партий, формирования политической системы, является законодательством достаточно динамичным, оно учитывает многие явления. И я должен сказать, что оно проходило несколько этапов своего формирования. Здесь я не буду подробно останавливаться на этапах, поскольку присутствуют участники конституционного процесса и авторы Конституции 1993 года, которые, я думаю, потом на этом предметно остановятся.

В то же время важнейшее федеральное законодательство, которое является как бы следующей базой для современного периода времени, это законодательство 2001 года, которое определило: это был Федеральный закон о политических партиях, законодательство об основных гарантиях избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, законодательство о выборах депутатов Государственной Думы и многое другое законодательство.

Должен сказать, что моя украинская коллега сейчас говорила о стабильности законодательства. В нашем случае оно было стабильным применительно к части политического процесса, в тех рамках политического процесса, которые можно условно обозначить словами «от выборов до выборов». Это была гарантия, но в то же время при прошествии тех или иных выборов оно начинало меняться и определяло развитие на следующий период времени.

Не буду перечислять все изменения, в том числе те изменения, которые были предметом рассмотрения Конституционного Суда, но хотел бы отметить один из важнейших законов, который был принят, это закон о пропорциональной системе формирования Государственной Думы. С моей точки зрения, это законодательство стало важнейшим этапом формирования российской политической системы. Оно способствовало возникновению крупных партий. Затем процесс начал идти более

сложно, и на какой-то стадии стало понятно, что только крупные политические партии, хотя и представляют значительную часть спектра интересов населения Российской Федерации, но в то же время недостаточную, поэтому были проведены позитивно оцененные Венецианской комиссией изменения законодательства по либерализации деятельности политических партий.

Мы постоянно в своей практике, и не только мы, ищем вот это общее: что общее соединяет различные слои общества, что общее, генеральное лежит в базисе нашего общества, какие политические партии могут представить это общее, сколько их будет. Сегодня уже называлась цифра сорок семь, возможно, их будет около ста. Но я абсолютно уверен, вот вы говорили о нескольких моментах, о роли государства, то есть государство играло доминирующую роль, государство вышло на формирование таких сложных больших политических партий, оно это предложило, сейчас процесс идет несколько иным, естественным путем, много политических партий зарегистрировано, но я думаю, что через какое-то политическое время, через какой-то процесс мы увидим вновь около максимум пяти политических партий, другие вольно или невольно станут иными участниками другого исторического процесса.

Именно через институты партийного законодательства, через институты выборного законодательства мы постоянно работаем над важнейшим понятием, а именно понятием легитимности, с точки зрения того, что современные политические институты имеют право управлять, и легитимности с точки зрения того, что общество согласно с тем, что данные политические институты имеют право управлять. Мне представляется, что при всех сложностях современные институты это демонстрируют. И в принципе в обществе, несмотря на иногда раздающиеся оценки, существует консенсус, связанный с тем, что действующие политические институты легитимны. Что касается института президентства Российской Федерации, то вопрос о его легитимности вообще не возникает. Это общая оценка не только наша, но и всех других наблюдателей.

В этой части российская политическая система стремится максимально к своей открытости, она адаптирует все те ценные или лучшие предложения или институты, которые существуют. Мы делаем прозрачным финансирование политических партий.

Должен сказать, что достаточно интересные предложения прозвучали с точки зрения возможного регулирования и значимости оппозиции и регулирования деятельности оппозиционных партий. Я думаю, что мои уважаемые коллеги - представители оппозиционных партий, которые в настоящее время здесь присутствуют, на этих вещах остановятся. Мы также пытаемся найти взаимопонимание в этих вопросах.

И, наверное, заключительный момент. Валерий Дмитриевич Зорькин подчеркнул, что приглашались, в том числе, и участники, которые не представлены в Государственной Думе, оппозиционные партии. Я должен сказать, что для практики Государственной Думы Российской Федерации это становится общим явлением. Мы приглашаем представителей всех политических партий, которые зарегистрированы в Российской Федерации; часть из них, не имея представительства в Госдуме, уже выступала на заседаниях Государственной Думы. В ближайшее время при Председателе Государственной Думы будет создан Совет политических партий, которые не представлены в Государственной Думе. И это новое и достаточно интересное явление, которое будет способствовать развитию российского гражданского общества.

Вряд ли мы можем пригласить членов Конституционного Суда к рассуждениям, которые нами будут сделаны в ближайшее время применительно к новому тексту Закона о выборах депутатов Государственной Думы. Этот текст находится в настоящее время в портфеле Государственной Думы, он проходит сложную



экспертизу, есть очень интересные и разносторонние предложения. Я думаю, что осенью мы вернемся к этим предложениям.

Точно так же обсуждается вопрос и применительно к блокам политических партий и их участию в последующих выборах. Мы будем иметь интереснейшую картину выборов, которые пройдут в Российской Федерации 14 октября.

Уважаемые коллеги, развитие политической системы, еще раз подчеркиваю, требует реализма. Я очень и искренне благодарен за те термины, которыми обозначались понятия: это термин учета национальных интересов, это термин учета «должного» и «возможного». Но самой главной целью развития политической системы остается следующая: это поиск того общего, что нас соединяет. И, возможно, и, наверное, единственная в настоящее время база этого общественного договора - это Конституция Российской Федерации, это выстраивание инструментов доверия между государственными и общественными институтами, это несомненное закрепление легитимности и открытость российской политической системы. Я считаю, что это хорошая база для любого конструктивного сотрудничества с любыми международными институтами.

Спасибо за внимание.



**ПРЕДЛОЖЕНИЯ «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ  
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ ФОРМИРОВАНИЯ  
ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ - Александр Александрович АГЕЕВ -  
Proposals of “Just Russia” for improvement of the electoral legislation in the  
framework of political party creation in Russia  
Mr Alexander AGEEV**

**первый заместитель председателя комитета Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации – партия «Справедливая Россия»  
First Deputy Chairman of the State Duma Committee  
on constitutional legislation and state building, MP “Just Russia”**

**Уважаемые дамы и господа, дорогие коллеги, друзья!**

Партийная система в России переживает важный этап своего реформирования. Последовательность и успех курса на либерализацию партийного строительства зависит от многих факторов, главный из которых – устойчивое развитие партийно-политического многообразия. Эффективная и сбалансированная партийная система – это ключевой элемент политической сферы, обеспечивающий гражданам России реальные возможности для реализации конституционного права на свободу выражения мнений и конституционного права на объединение.

Партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, будучи социал-демократической партией, выступает за демократическое развитие политической сферы, при котором максимально учитываются интересы большинства граждан России. Для этого необходимо возрастание политической конкуренции, обеспеченное качественным реформированием избирательного законодательства и проведением честных, справедливых выборов. Всё это позволяет избежать застойных явлений во власти, способствует обновлению власти мирным путем.

Прежняя практика реализации Федерального закона «О политических партиях» неслучайно позволяла экспертам называть его законом о запрете на создание партий. Разрешительный порядок регистрации партий, по сути, вступает в противоречие с положением ст. 30 Конституции РФ, которая гласит, что «свобода деятельности общественных объединений гарантируется».

СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ принципиально заявляла о важности уведомительного порядка регистрации партий, при котором исключается вмешательство государства в процесс появления новых политических сил. Мы считаем, что лучшим фильтром и проверкой состоятельности партии является ее поддержка избирателями на выборах. С нашим требованием ввести уведомительный порядок регистрации партий солидаризировались и другие оппозиционные партии, однако оно было отклонено.

Либерализация основных положений закона о политических партиях в результате свелась в основном лишь к снижению требований по численности, необходимой для регистрации партий. Наличие казуистических положений открывает достаточно широкие возможности применять закон в качестве шлагбаума для тех, кто неугоден власти.

**На наш взгляд, дальнейшее совершенствование партийной системы в России требует введения трех основных направлений.**

**Первое – в избирательное законодательство необходимо ввести норму о возможности создавать предвыборные коалиции и блоки.** Несколько десятков партий в бюллетенях размывают электоральное поле, открывают возможности для манипуляций голосами избирателей и способствуют искусственному удержанию монополии парией власти.

**Второе предложение – снижение проходного барьера в Госдуму и парламенты субъектов РФ.** Напомню, что новая норма, снижающая барьер для прохождения в нижнюю палату российского парламента с 7 до 5% вступает в силу с 1 января 2013 года, однако фактически будет действовать лишь с 2016 года. Хотя наша партия настаивала на снижении заградительного барьера уже на минувших выборах в Государственную Думу VI созыва.

Как показали последние выборы в нижнюю палату российского парламента 4 декабря 2011 года, более 3 миллионов избирателей, отдавших свои голоса за партии "Яблоко", "Правое дело", "Патриоты России". Даже для такой страны, как Россия, это весомое число граждан, которые добросовестно выполнили свой гражданский долг, но не имеют своих представителей в нижней палате российского парламента. Поэтому существующий порог можно считать дискриминационным.

Как подтверждает европейская практика, высокий заградительный барьер имеет прикладной смысл в тех странах, где правительство формируется парламентским большинством. В таких странах, как Россия, где персональный состав кабинета министров не зависит от результатов парламентских выборов, заградительный барьер не должен превышать 3%.

Подчеркну, что СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ неоднократно заявляла, что порог прохождения в Государственную Думу следует снижать до 3%. Что же касается пятипроцентного барьера, мы предлагали распространить его уже на выборы в Госдуму VI созыва.

Снизить заградительный барьер мы предлагаем и на выборах других уровней. На выборах депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ максимально допустимая величина заградительного барьера должна составлять 4%, для выборов депутатов выборного органа муниципального образования – 5%.

Это необходимо, чтобы исключить ситуацию, подобную той, когда в 2009 году на выборах в Мосгордуму преодолеть барьер смогли только две партии, а «Единая Россия» получила более 90% мандатов. В результате москвичи получили не парламент, а карманный орган исполнительной власти, который не способен реально представлять интересы граждан.

Наконец, **третье предложение – установить условия, выполнение которых позволяет партиям выходить на федеральный политический уровень.** К примеру, допускать к выборам в Госдуму только партии, сумевшие сформировать фракции в определенном количестве региональных законодательных собраний и местных органов представительной власти, иными словами, достигшие определенных успехов на региональном и местном уровнях.

Считаю, что заслуживает внимания такая **инициатива нашей партии как законодательное закрепление положения о недопустимости партийно-политического монополизма.** Никакая партия не должна иметь больше 50% мандатов в органах представительной власти.

Наша партия предлагает избирать депутатов в Госдуму по **многомандатным мажоритарным округам**. Кандидатов могут выдвигать партии и общественные организации, созданные не позднее, чем за год до выборов.

СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ также выступает за **возвращение графы «против всех»** в избирательные бюллетени, **упразднение досрочного голосования и открепительных талонов**, а также **законодательное обеспечение права отзыва депутатов населением**. В то же время мы предлагали **признавать выборы несостоявшимися**, если **число голосов против всех кандидатов** или против всех списков кандидатов и число недействительных бюллетеней в сумме **составят не менее половины** от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Мы считаем, что **избирательные комиссии должны формироваться только на партийной основе**, чтобы каждая политическая партия могла назначить равное число членов комиссии. Такой подход обеспечит равный доступ партий к контролю за ходом выборов и подсчетом голосов, независимость и объективность участковых и территориальных избирательных комиссий. Подчеркну, что этот принцип более эффективен для нашего государства, чем надпартийный принцип формирования избиркомов, поскольку в России многие общественные организации, к примеру, получают государственное финансирование, и их работа, по сути, «заточена» под обслуживание действующей власти. Непартийность не тождественна независимости – таковы, к сожалению, реалии нашего государства.

Для обеспечения **независимости избирательных комиссий** я предложил инициативу, в соответствии с которой предлагается законодательно не допускать назначение в рамках одной участковой комиссии более двух членов комиссии с правом решающего голоса из числа работников одной организации на избирательных участках, участках референдума, на территории которых зарегистрировано до 1001 избирателя, участника референдума; и более трех членов комиссии с правом решающего голоса из числа работников одной организации на избирательных участках, участках референдума, на территории которых зарегистрировано более 1001 избирателя, участника референдума.

Соответствующий проект федерального закона «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесен в Государственную Думу РФ.

К сожалению, в практике применения выборного законодательства сложилась такая ситуация, когда участковые избирательные комиссии почти полностью формируются из сотрудников одного и того же (как правило государственного учреждения). При этом председателем комиссии часто выступает руководитель такого учреждения, а каждый из членов комиссии выдвигается различными политическими партиями или другими общественными объединениями. Очевидно, что в таком случае служебная субординация автоматически переносится и на взаимоотношения внутри избирательной комиссии, что недопустимо, так как в значительной степени может влиять на процесс голосования и обработки его результатов.

В целях обеспечения чистоты выборов СПРАВЕДЛИВАЯ Россия заявляла о необходимости отказаться от непрозрачных урн, использования школ в качестве помещений для избирательных участков и организовать вэб-трансляции с избирательных участков.

Чтобы исключить возможность фальсификаций итогов голосования, мы предлагаем установить законом, обязанность членов УИК после подсчета голосов поднести к вэб-камере увеличенный (плакатный) окончательный протокол и зафиксировать его.

В соответствии с действующим избирательным законодательством принцип гласности – один из основных принципов в деятельности комиссий по подготовке и проведению выборов, референдумов. Указанный принцип должен создавать возможность вести контроль за ходом подготовки и проведения выборов. Гарантии соблюдения принципа открытости и гласности, общественного контроля за организацией и проведением выборов содержатся во всех действующих законах о выборах и референдумах в Российской Федерации.

Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в ч.2 ст.5 закрепляет право членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать воинские части, организации независимо от форм собственности, полностью или частично финансируемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, либо имеющие льготы по уплате налогов и обязательных платежей, либо имеющие в качестве учредителей органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления.

Однако в связи с отсутствием прямого указания в законодательстве о выборах на право членов Совета Федерации и депутатов всех уровней присутствовать в помещениях участковых комиссий и в помещениях для голосования, при проведении выборов Президента Российской Федерации в 2012 году имели место факты запретов нахождения перечисленных лиц при указанных мероприятиях. Это привело к ограничению в реализации своих полномочий лиц, призванных представлять интересы населения.

Принимая во внимание, что перечисленные лица не имеют права осуществлять контроль за ходом подготовки и проведения выборов, референдума, деятельностью избирательных комиссий, комиссий референдума, в том числе при подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума даже в качестве наблюдателей или доверенных лиц, считаем, что тем самым ущемляются их права, а принцип гласности применяется в усеченном, искаженном виде.

С целью усиления контроля и повышения прозрачности избирательного процесса мы предлагаем проект федерального закона "О внесении изменений в статью 30 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации". Данный законопроект направлен на уточнение прав и обязанностей членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутатов представительных органов местного самоуправления в части, касающейся посещения перечисленными лицами всех заседаний избирательных комиссий всех уровней, а также присутствия при подсчете голосов избирателей, участников референдума и осуществлении комиссиями всех уровней работы со списками избирателей, участников референдума, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах.

Заслуживают внимания и наши инициативы, направленные на исключение злоупотребления при пользовании выездными урнами. Для этого мы предлагаем запретить законодательно выезд членов комиссии без письменного отказа на участие в составе этой бригады наблюдателей.

Для обеспечения прозрачности хода голосования наша партия также предлагает публиковать списки проголосовавших граждан в сети Интернет.

Вот лишь основные инициативы партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, Повторюсь, что часть из них уже оформлена в виде законопроектов и внесена в Государственную Думу РФ.

Коллеги! Либерализация партийного законодательства – это первый и довольно робкий шаг навстречу запросам гражданского общества. На этом пути важны последовательность, политическая воля и понимание исторического момента.

Мы считаем, что обновление политического пространства должно происходить по внятным правилам, четким законам, учитывающим интересы всех партий и групп граждан, а не одной партии власти.

Миссия политически партий заключается в выражении интересов массовых социальных групп. Очевидно, что в ходе реальной политической конкуренции выживут только сильные партии, которые способны стать институциональной опорой нашего общества. Достигнутое таким образом партийное многообразие должно быть важнейшим условием для формирования представительных органов власти. Только при такой модели парламенты станут местом для дискуссий, отражающим интересы многих групп населения и консолидирующим общество.

Наши предложения актуальны и ожидаемы, они написаны под диктовку сегодняшнего времени и полностью соответствуют запросу гражданского общества на участие в политической жизни. Мы рассчитываем на то, что инициативы СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ, будут поддержаны вашими экспертными сообществами. Спасибо за внимание.





**ВЛИЯНИЕ ПАРТИЙ НА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В РОССИЙСКОМ ПАРЛАМЕНТЕ -  
Юрий Петрович СИНЕЛЬЩИКОВ –  
Influence of political parties on legislative process in the Russian Parliament - Mr  
Yuriy SINELSHIKOV**

**депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации –  
Коммунистическая партия Российской Федерации  
MP of the State Duma, Communist Party**

В размышлениях по данной теме позволю себе особое внимание сосредоточить на тех трудностях, которые приходится преодолевать оппозиционным партиям на различных стадиях законотворчества в Государственной Думе Российской Федерации.

1. В нашей стране существует два подхода к вопросу о приоритетах в партийной деятельности. Одни считают, что законотворчество – это ключевой фактор в деятельности политических партий, другие отдают приоритет внепарламентским формам, агитационно-массовым и пропагандистским методам работы (см. Ю.Нисневич. Законодательная деятельность как ключевой фактор в деятельности политической партии. Власть, 2003, №7, с.42-47).

В условиях демократии и правового государства законодательную деятельность следует рассматривать как основной вид практически значимой для общества публичной деятельности политической партии (см. Ю.Нисневич, указ.соч., стр.44-45). Вследствие невозможности осуществлять такую деятельность по результатам выборов, партии уходят на периферию политического процесса, а зачастую и вовсе в подполье.

Особое положение в законотворческом процессе Государственной Думы РФ принадлежит политической оппозиции. В литературе справедливо отмечается, что политическая оппозиция – одновременно право и обязанность общественно-политических сил и «национальное достояние» демократического государства (см. Васильева С. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии // Сравнительное конституционное обозрение, 2009, №3, стр.15).

Ученый-юрист Ю.С.Гамбаров в начале XX века писал, что «система парламентаризма есть представительство партий...он (парламентаризм) предполагает лишь объединение существующих партий для совместного политического действия в две противостоящие коалиции, из которых одна должна управлять, а другая контролировать» (цитировано по указ. соч. Салихова Д.Р.).

Современные авторы отмечают, что «политическая система устойчива и сильна тогда, когда сильная власть ограничена сильной оппозицией, оппозицией, которая имеет шанс прийти к власти» (см. Костюков А.Н. Конституционное обеспечение политической конкуренции // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: материалы междунар. науч. конф./ отв. Ред С.А.Авакьян, 2010, С.97).

Ученые-юристы нередко высказывают мнение о том, что «в настоящее время свободное обсуждение законопроектов, при котором депутат высказывает свою точку зрения независимо от мнения партии, проводится очень редко. Чаще всего депутат связан партийной дисциплиной и вынужден голосовать в соответствии с установкой, заранее данной партийной фракцией» (см. Ерыгина В.И. Политические партии как участники правотворческого процесса». Конституционное и муниципальное право», 2006, №7, С.38).

Полагаю, что такие сетования неуместны. Каждый депутат вправе свободно высказывать свое мнение по поводу законопроекта на заседании фракции, на партийных собраниях, пленумах, съездах, но голосовать в Думе он обязан с учетом партийной программы и тех установок, которые определяет партийное большинство того органа, где законопроект обсуждался. Однако, такое допустимо лишь в тех случаях, когда в партии, при решении тех или иных вопросов доминирует не руководство партии, а рядовые ее члены и партийный депутатский корпус.

Партии могут участвовать во всех стадиях законотворчества, в том числе при выявлении потребностей принятия закона; при подготовке закона; при использовании партиями права законодательной инициативы; при обсуждении, прохождении и принятии закона в палатах парламента и даже при подписании закона Президентом. Особо актуальной является деятельность по выявлению потребностей принятия законов, а также процедура прохождения законопроектов в палатах парламента.

2. Партии активно участвуют в изучении, анализе общественных явлений и процессов для установления потребностей правовой регламентации. Выявление таких потребностей происходит в период избирательных компаний, в ходе встреч избранных депутатов и членов партии с избирателями, при рассмотрении письменных обращений граждан и т.д. В этих же целях используются опросы населения (референдумы), демонстрации, митинги, шествия и другие подобные акции. Наибольшую активность здесь проявляет КПРФ.

В 2011 году компартия во всех регионах России провела Народный референдум – это своеобразный опрос граждан по семи ключевым социально-экономическим вопросам. В течение года в нем приняли участие 9,5 млн. человек. Вопросы предусматривали выявление общественного мнения по поводу принятия законов, касающихся национализации важнейших отраслей экономики, ограничения затрат населения с невысокими доходами на жилищно-коммунальную сферу, повышения ответственности государства за продовольственную безопасность населения, бесплатного здравоохранения и образования, введения прогрессивной шкалы налогов и др. Эти результаты активно используются фракцией КПРФ в законотворческой работе.

Право оппозиционных депутатов на общение с избирателями постоянно натывается на противодействия со стороны исполнительных органов власти районного и областного уровня.

Расскажу о собственном депутатском опыте. Как и все депутаты в соответствии с распоряжением Председателя Государственной Думы одну неделю в месяц я провожу в регионе. Один день занимаюсь приемом населения в областном центре, а 3-4 дня встречаюсь с избирателями и веду прием в различных городах и поселках. В большинстве районов отношение исполнительных органов власти к депутату-коммунисту, мягко говоря, недружелюбное. Информацию о том, что депутат Синельщиков в такой-то день проводит встречу с избирателями и прием населения в газетах публиковать отказываются, а вывешенные на столбах объявления незамедлительно срываются. Не раз отмечал про себя: отремонтировать дорогу в райцентре или крышу у администрации нет средств и времени, а вот сдирать такие

объявления есть и время и средства. Я не раз встречался с такими явлениями, когда запланированная встреча депутата с гражданами в местном доме культуры переносилась в сквер или на стадион в связи с тем, что на клубе появлялся замок, хотя ранее с администрацией были достигнуты соответствующие соглашения о проведении собрания. Приезд в район я всегда начинаю с визита к первому руководителю. Однако, примерно в двух случаях из трех эти руководители в назначенное время оказываются вдали от райцентра «по срочным делам».

Почти все депутаты фракции КПРФ с явлениями, описанными мною выше, встречаются регулярно.

Отношение к оппозиции на местах презрительно-насмешливое. Как-то в одном из райцентров разговорился с руководителем администрации, бывшем секретарем райкома КПСС. «Как это ты, бывший прокурор с ними связался - спрашивает он меня - ведь среди оппозиции в России сегодня в основном «отморозки», душевно-больные люди, они ничего не делают, а лишь мешают нам строить и жить!». Такие высказывания я не раз слышал от должностных лиц самого разного уровня.

Не складывается диалог с действующей властью у оппозиционных депутатов и на самом вершине. Со стороны думского большинства и Правительства в последнее время предпринимаются попытки воздействия на оппозицию правовыми средствами, для использования которых однако нет оснований. Примером тому состоявшееся 6 июля 2012 года постановление Государственной Думы РФ о даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении депутата-коммуниста Бессонова В.И. Думское большинство посчитало Бессонова виновным в причинении телесных повреждений двум сотрудникам ростовской полиции, не взирая на то, что оба полицейских, ранее знавшие Бессонова, первоначально заявляли, что царапины и кровоподтеки им причинили в толпе неизвестные лица. На Бессонова они указали лишь спустя несколько дней после долгих собственных раздумий, либо с чьей-то подсказки.

Второй пример печального недоразумения – это лишение депутатских полномочий депутата фракции «Справедливая Россия» Гудкова, который, по мнению думского большинства, занимался предпринимательской деятельностью, что несовместимо со статусом депутата. На пленарном заседании 14 сентября 2012 года, где обсуждался этот вопрос так и не было установлено, действительно ли депутат занимался предпринимательством. Но дело в данном случае не только в этом. Главное то, что ни один закон не предусмотрел право думского большинства принудительно лишить народного избранника его статуса. Примечательно, что Гудков являлся самым задиристым, бескомпромиссным и популярным политиком среди неформальной оппозиции.

И это, судя по всему, только начало внутридумской войны. Думские партии как с одной, так и с другой стороны обнаруживают все новый и новый компромат на своих коллег-противников, который направляют «для дачи правовой оценки» то в Генеральную прокуратуру, то в Следственный комитет, то в соответствующие комиссии Государственной Думы. Это, разумеется, не лучшим образом сказывается и на законотворчестве.

3. Самой ответственной, и вместе с тем проблемной, является стадия прохождения проекта закона в Федеральном Собрании РФ и прежде всего в его нижней палате. Здесь проблемы возникают, главным образом, из-за существующего у нас в стране полного слияния правящей партии (а значит и ее фракции в Госдуме) с Правительством. Это правящее страной мощное объединение лишает парламент возможности учета мнения думской оппозиции, а значит и мнения значительной части населения, если не сказать его большинства (я здесь не касаюсь проблемы

фальсификации последних выборов в Государственную Думу РФ, т.к. это большая самостоятельная проблема).

Одна из бед – это манипуляции думского большинства с законопроектами оппозиции. Здесь прослеживаются попытки заволокетить прохождение законопроекта, либо зарубить его что называется «на корню» без «лишних» обсуждений независимо от того, хорош этот закон или плох.

Нами проанализирована законотворческая практика Госдумы за последний месяц весенней сессии, т.е. с 15 июня по 15 июля 2012 года. В этот период было рассмотрено 227 законопроектов, лишь 30 % из которых являлись законопроектами оппозиции, остальные приходятся на фракцию «Единая Россия», Правительство, Совет Федерации, законодательные органы субъектов (в которых большинство принадлежит «Единой России») и Президента. Причем из рассмотренных оппозиционных законопроектов 75% были отклонены, в то время как среди законопроектов «Единой России» был отклонен лишь 41%.

Мне могут сказать, что такая разница является нормой в условиях, когда одна партия правящая, а вторая оппозиционная. Однако я обращаю внимание на эту статистику в связи с тем, что правящее большинство ни в одном случае отклонения законопроекта оппозиции даже не попыталось ее (оппозицию) понять, выслушать, попытаться отыскать с меньшинством компромисс. Повторяю, ни в одном случае!

На 20 сентября 2012 года в Государственной Думе находились 692 законопроекта, внесенных четырьмя фракциями, работа над которыми не завершена. Так вот, из этого остатка свыше 2/3 приходится на законодательные инициативы оппозиционных депутатов. Остаются нерассмотренными 89 законопроектов фракции КПРФ, внесенных в Государственную Думу предыдущих созывов и посвященных актуальным вопросам социальной, правовой, экономической и иных сфер. В их числе законы, касающиеся ратификации статьи 20 Конвенции ООН против коррупции и введения уголовной ответственности за незаконное обогащение, ограничения льгот Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, совершенствования законодательства об образовании, введения прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц, отнесения к категории ветеранов Великой Отечественной войны граждан, родившихся в 1928-1945 гг., создания высшего совета для защиты нравственности в телевидении и радиовещании и другие.

Совсем недавно процедура рассмотрения законопроектов, внесенных в Думу в прошлые созывы предельно упрощена. Если такой законопроект при рассмотрении его в профильном комитете, был рекомендован к отклонению, то Госдума заслушивает доклад представителя ответственного комитета продолжительностью до трех минут, после чего без какого-либо обсуждения вопрос о принятии законопроекта в первом чтении выносится на голосование. Понятно, что такая трехминутная расправа ждет большинство заволокоченных думским аппаратом законопроектов оппозиции. Напомню: большая часть законов в Думе проходит через те комитеты, которые возглавляют депутаты «Единой России», а судьба закона будет решаться именно в комитете.

Самим думским большинством законы зачастую принимаются вопреки интересам общества и даже государства. Одним из образцов такого поспешного и непродуманного законотворчества является Федеральный закон № 87 от 5 июня 2007 года, которым был образован Следственный комитет при Прокуратуре РФ, а главное существенно ограничен (если не сказать разрушен) прокурорский надзор за предварительным расследованием. Закон был принят в интересах чиновников Министерства внутренних дел.

Авторами законопроекта значились депутаты правящей партии, бывшие генералы и полковники МВД РФ. Докладчиком по законопроекту в первом чтении выступил один из этих генералов. Вот выдержки из выступления этого депутата – «могильщика прокуратуры»: «По-нашему мнению, эти (прокурорские – Ю.П.) функции несовместимы, а их концентрация создает условия для многочисленных нарушений прав граждан и юридических лиц. Часть статей УПК, которые данным законопроектом предлагается исключить, избыточны для прокуратуры, очень затратны при их исполнении, строго говоря, их просто невозможно исполнить (если было бы время, я бы привел некоторые примеры), либо они обременительны для граждан и коррупционны. Мы предлагаем освободить прокурора от ряда уголовно-процессуальных действий. Проект закона направлен на повышение самостоятельности руководителей всех звеньев следственных подразделений. Предлагаемыми изменениями в УПК расширяется процессуальная самостоятельность следователей и дознавателей».

Разумеется, в зале были слышны и иные мнения. Громче всех возражали Илюхин В.И. и Хинштейн А.Е., а также Горячева С.П., Езерский Н.Н., Савельев А.Н. и другие. Вот выдержка из выступления Илюхина В.И.: «...Я почему говорю о том, что законопроект разрушительный? Ведь вывеска какая? Создать Следственный комитет. А на самом деле что под этой вывеской? Ограничить полномочия прокуратуры, а по сути дела, урезать прокурорский надзор донельзя и превратить его в бумажного змея». Однако противники таких «перемен» оказались в меньшинстве. В первом, втором и третьем чтении законопроект набирал необходимое большинство голосов. Нельзя не отметить, что в этих обсуждениях лишили слова саму прокуратуру. Руководство Генпрокуратуры РФ даже не пригласили на заседание Думы.

Из-за происшедшего в 2007 году ослабления прокурорского надзора, положение дел с законностью в уголовном процессе резко ухудшилось. Об этом свидетельствуют многочисленные статистические отчеты прокуратуры и других правоохранительных органов, а также высказывания экспертов, адвокатов, судей, прокуроров и следователей. Однако я приведу независимые цифры – статистику по жалобам, поступающим в Государственную Думу РФ. Удельный вес жалоб по вопросам деятельности правоохранительной системы после июня 2007 г. существенно возрос. Так, если в период работы Госдумы четвертого созыва (2003-2007 гг.) такие жалобы составляли лишь 12%, то в период работы Думы пятого созыва (2007-2011 гг.) уже 31%. В январе-июле текущего года такие обращения составили 35% от всех поступивших.

Завершая свои размышления об участии партий в прохождении законопроектов в Федеральном Собрании, не могу не отметить, что члены оппозиционных партий никак не участвуют в процедуре прохождения законов в Совете Федерации. Этот беспартийный орган, фактически являясь однопартийным, одобряет практически все поступившие к нему законопроекты. По справедливому замечанию некоторых авторов, верхняя палата российского парламента «в целом отражает не столько региональные интересы, сколько интересы отдельных элитных группировок: олигархов, корпораций и губернаторского корпуса, федеральной исполнительной власти» (см. Медушевский А.Н., Совет Федерации: эволюция статуса и функций/ отв. ред. Смирнягин М., Институт права и публичной политики, 2003, С.413).

4. На вопрос «что делать?» коротко я бы ответил так: «Представить оппозиции в российском парламенте такой правовой статус, который заставил бы правящую партию считаться с нею. На сегодня это особенно важно в связи с тем, что оппозиция в широком смысле этого слова на декабрьских выборах 2011 года набрала больше голосов, чем партия, находящаяся у власти.

Оппозиция в российском парламенте должна иметь гарантии. В ряде стран (Франция, Португалия, Соединенное Королевство) оппозиционная деятельность признается на конституционном уровне. Так, в Соединенном Королевстве в парламентских процедурах прослеживается логика «правлящая партия – оппозиция». При обсуждении законопроекта во втором чтении после министра, выступающего с одобрением законопроекта и характеристикой целесообразности его принятия, обязательно выступает представитель оппозиции, речь которого рассматривается не только как официальное заявление, но и как мнение оппозиции в целом.

Невзирая на попытки оппозиции, до сих пор не принят закон об основных гарантиях оппозиционной деятельности. Попыток сделать это с 1996 года было три, но ни одна из них не увенчалась успехом. Один из законопроектов, будучи принятым Государственной Думой и одобренным Советом Федерации в 1997 году, был отклонен Президентом.

В России назрела не только потребность в создании системы гарантий для оппозиции, но и, возможно, неких ограничений для правящих сил. Эта своеобразная система «сдержек и противовесов» должна реально работать. Только при этом условии демократия в России способна стать реальностью, а не ориентиром развития (см. Салихов Д.Р., указ. соч.).

Интересна в этой связи Резолюция ПАСЕ 1601 (2008), которая призывает страны искать механизмы институционализации оппозиции. В ней говорится: «Представление парламентской оппозиции статуса, наделяющего ее определенными правами, способствует эффективности представительной демократии и уважению политического плюрализма, обеспечивая, таким образом, поддержку граждан и их доверие к нормально функционирующим институтам» (п.5). Ассамблея предлагает парламентам определить статус оппозиции в парламенте, опираясь на приведенные в этом документе принципы. Особого внимания для нас заслуживают следующие из них:

- представители оппозиции обладают преимуществом в течение времени, отведенного на вопросы к правительству (в частности, они имеют право задавать правительству больше вопросов, чем представители большинства);
- представители оппозиции имеют право через определенные промежутки времени составлять повестку дня пленарных заседаний и выбирать темы для обсуждения, включая законопроекты, внесенные представителями оппозиции, контроль действий правительства и оценка государственной политики и расходов;
- представители оппозиции имеют право потребовать создания комитета по расследованию и войти в его состав; такое решение принимается при наличии кворума в одну четверть членов; представитель оппозиции назначается председателем или докладчиком каждого такого комитета по расследованию;
- председательство в комитетах и комиссиях, отвечающих за мониторинг деятельности правительства по бюджету и финансам, по надзору за деятельностью служб безопасности и разведки, аудиторской комиссии должно предоставляться представителю оппозиции;
- представители оппозиции имеют право требовать проведения анализа конституционным судом законопроектов или иных парламентских актов на предмет их соответствия конституции до их принятия;
- представители оппозиции должны иметь беспрепятственный и приемлемый доступ к средствам массовой информации, включая государственные радио- и телевизионные каналы, а также к источникам информации.

Российские эксперты указывают также и на необходимость установления права второй фракции в Государственной Думе формировать теневой кабинет, в обязанность которому вменялась бы разработка законопроектов, альтернативных правительственным (см. Алебастрова И.А. Проблемы профессионализации институтов народного представительства // Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление-2008», ч.1, отв. ред. С.И.Некрасов, М.2008, С.73).

Высказываются заслуживающие внимания предложения об установлении следующего правила. Если фракции, составляющие меньшинство, единогласно выступают против предлагаемого большинством решения, то последнее не может считаться принятым, даже при наличии простого и (или) квалифицированного большинства голосов парламентариев. Эта процедурная мера направлена на побуждение депутатов, состоящих в доминирующей по численности фракции, продолжать искать компромисс, проводить согласительные переговоры с политическим меньшинством (см. Васильева С.В. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии/ С.В. Васильева // Сравнительное конституционное обозрение, 2009, № 3, С. 14-21).

Депутаты оппозиции должны обладать расширенным правом критики министров и других должностных лиц исполнительной власти. Пределы допустимой критики в отношении Правительства должны быть шире, чем в отношении рядового гражданина. Правительство должно отвечать на неоправданные нападки оппонентов не уголовным преследованием, а другими средствами (см. Кузьминых Н.В. Проблемы реализации права на оппозиционную деятельность // Российский юридический журнал, 2008, № 2, С.74). С момента занятия государственной должности чиновник сознательно ставит себя в такое положение, при котором его профессиональная деятельность становится предметом обсуждения и оценки депутатов и иных граждан. Ограничение свободы политической дискуссии должно допускаться только в тех случаях, когда затрагиваются вопросы частной жизни публичных деятелей (см. Емшанов И.С. Диффамационные споры: позиции Европейского суда по правам человека при их рассмотрении // Влияние международного права на национальное законодательство. Материалы заседания международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 24-26 мая 2007 г.// Отв. ред. Т.Я.Хабриева и Ю.А.Тихомиров, М., 2007, С. 60-63).

Решение перечисленных проблем позволит совершенствовать правовые основы организации и деятельности политических партий и их фракций в парламенте в целях демократизации общества.





**КРИТЕРИИ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА  
ПОЛИТИЧЕСКОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ (В СВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ  
ПРАВОВОЙ ДЕМОКРАТИИ)**

**Валентина Викторовна ЛАПАЕВА**

**Criteria for the restriction of the right of citizens of the Russian Federation to create a  
political party (in the framework of the European standards of the rule of law)**

**Ms Valentina LAPAEVA**

**главный научный сотрудник Института государства  
и права Российской академии наук  
Chief research associate at the Institute of State and Law of  
the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law**

Я хотела бы остановиться на теоретических аспектах обозначенной в докладе В.Д.Зорькина проблемы критериев ограничения права на объединение в политическую партию. Эта проблема заслуживает особого внимания, поскольку вопрос о критериях (т.е. основаниях и пределах) законодательного ограничения права на объединение относится к числу наиболее сложных аспектов правовой теории и наиболее актуальных проблем современной российской политико-правовой практики.

С точки зрения теории права критерии ограничения прав человека - это, по сути дела, критерии разграничения права как сферы индивидуальной свободы от властного произвола, облеченного в форму закона. Этот фундаментальный философско-правовой в своей основе вопрос имеет самое актуальное практическое значение для нашей страны, которая переживает сложный период перехода от авторитарно-тоталитарного, приказного (т.е. произвольного) законодательства к системе правовых по своей сути законов, в основе которых лежит признание неотчуждаемых прав и свобод человека и гражданина. При всех неизбежных отклонениях от заявленного в начале 90-х годов прошлого века курса на правовое развитие, этот исторический вектор будет сохраняться (в противном случае у России просто нет будущего). В ситуации очень непростого, внутренне противоречивого, но все-таки *правового* в своей общей направленности развития страны главный социальный запрос, обращенный к юридической науке связан с разработкой теоретически последовательных и эмпирических верифицируемых критериев различения права от произвола в форме закона, т.е. критериев ограничения законом конституционных прав человека.

Причем, особый общественный интерес вызывают как раз обсуждаемые сегодня вопросы, касающиеся критериев ограничения права на объединение в партии и права на свободные выборы. Всплеск интереса к этому кругу вопросов со стороны широких масс населения не случаен. Дело в том, что осуществление именно этих прав человека и гражданина обеспечивает создание институциональных гарантий реализации всех остальных прав. Потому что без наличия институтов правовой демократии как институциональной формы свободы невозможно формирование права как нормативной формы свободы. У нас даже в среде либеральной оппозиции бытует представление о том, что «верховенство права, независимый суд — более важные институты, чем политическая конкуренция»<sup>1</sup>. Но дело в том, без выборов, основанных на свободной и честной политической конкуренции, невозможны ни независимый суд, ни верховенство права. Потому что независимость суда от исполнительной власти может быть гарантирована только полноценным парламентом. И только парламент,

---

<sup>1</sup> Сатаров Почему я подписал это письмо с требованием свободных выборов // Новая газета. 30.05.2011.

сформировавшийся по итогам честной политической конкуренции, способен принимать *правовые* законы, т.е. законы, в основе которых лежит согласование интересов всех слоев населения на началах формального равенства. Поэтому лозунг массовых акций «За честные выборы» или, что то же самое «За честную политическую конкуренцию» - это, по сути дела, лозунг борьбы за право.

Очень важным подспорьем в этой борьбе является наличие в стране Конституции, которая в полной мере отвечает европейским стандартам в области прав человека. Я имею в виду даже не столько вполне стандартный каталог этих прав, сколько конституционные положения, задающие критерии их ограничения.

Эти критерии не очень легко читаются в тексте Конституции. И здесь надо отдать должное КС, усилиями которого разработана важная правовая позиция, позволяющая увязать в целостную юридическую конструкцию европейские стандарты в области ограничения прав человека и положения российской Конституции. Причем, следует отметить, что у Конституционного Суда не было возможности опереться в этом сложном вопросе на признанную в юридической науке доктрину критериев ограничения прав человека. Потому что уровень разработки этой темы в нашей конституционно-правовой науке не соответствовал значению проблемы ни в 1993 г., когда Суд впервые обратился к этой теме, ни в 2003 г., когда он сформулировал окончательную версию правовой позиции по данному вопросу.

Сейчас, когда накоплен значительный опыт применения этой правовой позиции, задача заключается в том, чтобы ввести ее в надлежащий теоретико-правовой контекст и конкретизировать по ряду направлений, которые являются наиболее уязвимыми с точки зрения возможности отступления от европейских правовых стандартов и корреспондирующих им положений российской Конституции. Цель моего выступления – привлечь внимание к этой проблеме и предложить возможный алгоритм ее решения.

Прежде всего напомним содержание этой правовой позиции, которое в своем «сухом», нормативно значимом остатке сводится к следующим тезисам: «ограничения конституционных прав ... должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений», при этом законодатель «не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания...»<sup>2</sup>.

Таким образом, КС разработана правовая конструкция по вопросу о *критериях* (т.е. *основаниях и пределах*), согласно которой ограничение конституционных прав человека федеральным законом должно осуществляться *по основаниям*, связанным с защитой конституционных ценностей (включающие в себя ценности общего блага и другие права человека), и в *пределах*, заданных необходимостью: а) обеспечить *соразмерность* между ограничением прав человека и защищаемыми при этом конституционными ценностями и б) сохранить *существо* ограничиваемого права. Эта правовая конструкция согласует положения российской Конституции с европейскими стандартами в сфере ограничения прав человека, согласно которым такие ограничения должны быть *соразмерны* преследуемым целям и *необходимы в демократическом обществе*. Причем, в рамках этой юридической конструкции

---

<sup>2</sup> Абзац 4 п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. №15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А.Бутмана, К.А.Катаняна и К.С.Рожкова.

европейские стандарты были не просто увязаны, согласованы с нормами российской Конституции, но и получили надлежащую юридическую конкретизацию.

Так, *принцип соразмерности как европейский правовой стандарт* сформулирован Венецианской комиссией следующим образом: «Любые ограничения, накладываемые на права политических партий, - сказано в Руководящих принципах относительно регулирования политических партий от 2010 г., - должны быть по существу своему соразмерны конкретной преследуемой цели и действительны именно для ее достижения». Правовая позиция Конституционного Суда РФ, сохраняя общий смысл этой формулы, уточняет, что целью, ради которой могут быть ограничены права человека, является защита конституционных ценностей, перечисленных в ч.3 ст.55 Конституции, а требование европейского правового стандарта, согласно которому ограничения прав человека должны быть необходимы в демократическом обществе, получило свою юридическую конкретизацию в запрете на вторжение в существо права. Такая трактовка данного требования исходит из признания в качестве основополагающих принципов демократии принципа верховенства права и неприкосновенности основных прав и свобод, сформулированных в Резолюции ПАСЕ от 1983 г. и развитых в целом ряде правовых позиций ЕСПЧ.

Таким образом, разработанная Конституционным Судом правовая конструкция критериев ограничения прав человека в общем виде полностью соответствует не только стандартам Совета Европы, но и более жестким стандартам западно-европейского конституционализма. Однако, суть дела, как известно, кроется в деталях, в данном случае - в деталях интерпретации этой общей формулировки. Практика применения данной правовой позиции Конституционного Суда при рассмотрении им жалоб на нарушение права на объединение в политическую партию, показывает, что выстроенная Судом теоретическая конструкция нуждается в дальнейшем теоретическом развитии по двум основным направлениям. Первое связано с понятием соразмерности между ограничением прав человека и защищаемыми при этом ценностями общего блага, а второе - с понятием того существа права, в которое законодатель не должен вторгаться.

Что касается принципа *соразмерности*, то главная проблема, связанная с этим принципом, заключается в том, что соизмерять можно лишь качественно однородные явления. Невозможно выявить соразмерность и установить баланс между правом человека на объединение в политическую партию и такой конституционной ценностью, как безопасность государства, по поводу которой в России всегда было принято считать, что «мы за цену не постоим». Поскольку представления о том, что можно как-то соразмерять степень ограничения индивидуальных прав со значимостью защищаемых при этом общих ценностей, получили большое распространение в правовой теории и практике, сошлюсь на такого авторитетного юриста, как Р. Дворкин, который писал, что хотя «метафора установления равновесия между общественными интересами и личными требованиями прочно вошла в нашу политическую и правовую риторику», тем не менее, такой подход является ложным. Подобное «уравновешивание», считает он, уместно лишь тогда, «когда государству приходится выбирать между конкурирующими правами». В противном случае, «имеет место путаница, грозящая разрушить само понятие прав индивида»<sup>3</sup>.

Это означает, что, говоря о необходимости защиты конституционных ценностей как об *основании* ограничения права на объединение, Суд должен уточнить, какие именно права и свободы человека могут быть нарушены, если соответствующие конституционные ценности не будут должным образом защищены. Это значит, что

---

<sup>3</sup> Дворкин Р. Оправах всерьез. М., 2004. С. 271.

данные конституционные ценности должны быть выражены через корреспондирующие им права человека. Именно такой подход продемонстрировал Европейский Суд при рассмотрении жалобы российской Республиканской партии, когда указал, что для вмешательства государства во внутреннюю деятельность партии недостаточно сослаться на необходимость защиты внутрипартийной демократии. Подобное вмешательство может быть оправдано лишь при наличии жалоб со стороны самих членов на нарушение их прав при выборе делегатов, организации и проведения съездов и т.д.<sup>4</sup> Такая позиция означает, что ограничение прав граждан на политическое объединение с целью защиты демократических ценностей может считаться правомерным лишь постольку, поскольку оно способствует защите корреспондирующих этим ценностям прав и свобод человека и гражданина. Причем, угроза для этих прав должна носить не гипотетический характер, а подтверждаться конкретными фактами. Так, в этом же решении Европейского Суда (хотя и по другому поводу) отмечается, что применяемые государством санкции, заключающиеся в ограничении прав человека, должны быть «связаны с выявлением реальной угрозы национальным интересам, в частности, с фактами, основанными на конкретной информации»<sup>5</sup>.

Еще сложнее с теоретической точки зрения обстоит дело с требованием не выходить за *пределы* ограничения прав человека, очерченные запретом вторгаться в *существо* ограничиваемого права. Юридическая конкретизация этого требования предполагает наличие позиции по вопросу о том, в чем состоит существо (т.е. сущность) права. Большим достоинством рассматриваемой правовой позиции Конституционного Суда РФ является уже то обстоятельство, что здесь поднимается вопрос о сущности права и таким образом, по сути дела, отвергается все еще доминирующая в нашей теории и практике доктрина юридического позитивизма, которая отрицает сущность права как критерий отличия права от государственного произвола и сводит право к закону как произвольному (т.е. не связанному сущностным критерием) велению публичной власти. Однако отсутствие у Суда внятной теоретической позиции по вопросу о сущности права, приводит к тому, что он решает этот вопрос ситуативно, а значит - не всегда последовательно.

Это хорошо видно на примере двух решений Суда по одному и тому же вопросу – вопросу о численности политической партии. Первый раз (когда оспаривалась планка численности в 10 тыс. членов) Суд, отметив, что численный состав партии не должен быть чрезмерным, чтобы не посягать «на само существо (основное содержание) права граждан на объединение»<sup>6</sup>, связал существо этого права с *принципом многопартийности*. «Количественные критерии, – отмечается в Постановлении Суда, – могут приобрести неконституционный характер в том случае, ... если – в нарушение конституционного принципа многопартийности – на их основании будет создана лишь одна политическая партия». При повторном обращении в Конституционный Суд РФ по данному вопросу Суд отождествил существо права уже с иным принципом, а именно с *принципом недискриминации*. Во всяком случае, отсутствие посягательств на существо права суд обосновал тем, что законодательные требования к численности партии «не носят дискриминационного характера, поскольку ... в равной мере распространяются

---

<sup>4</sup> §88 мотивировочной части Постановления ЕСПЧ по делу «Республиканской партии России - против России». Режим доступа: <http://jurix.ru> > ...news...espch...republikanskoy-partii).

<sup>5</sup> Там же. §129 мотивировочной части Постановления.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия"» (п.4 мотивировочной части Постановления) // Росс. газета. 2005. 8 февр.

на все партии общественные объединения, позиционирующие себя в качестве политических партий»<sup>7</sup>.

На мой взгляд, при рассмотрении вопроса о критериях ограничения прав человека следует исходить из трактовки сущности права как *формального равенства людей в свободе*. С позиций такого подхода принцип многопартийности означает не просто возможность создания двух и более партий и даже не наличие множественности партий, а возможность обеспечения в рамках этой множественности равной политической конкуренции. А принцип недискриминации предстает не просто как равенство партий перед законом, а как равенство перед *правовым* законом, в основе которого лежит справедливое согласование позиций всех заинтересованных сторон на началах формального равенства.

Понимание сущности права как формального *равенства в свободе* обосновано в рамках наиболее разработанной в постсоветской философии права концепции правопонимания, получившей название либертарно-юридической<sup>8</sup>. Формальное равенство рассматривается здесь в качестве универсального *критерия отличия права от произвола*, включающего в себя и равенство прав и обязанностей субъектов одного правового статуса, и равенство перед законом и судом (имея в виду, что это правовой закон и справедливый суд), и надлежащую координацию прав и обязанностей субъектов права, и соразмерность между виной и ответственностью, и т.д. Все названные проявления равенства субъектов в процессе *реализации* ими своего права становятся возможными только потому, что эти субъекты выступают как лица, воля которых была в равной мере учтена в процессе *правообразования*. Таким образом, либерально-демократический характер государства является здесь предпосылкой формирования и функционирования права как *формы и меры свободы индивида*. Поэтому в рамках данного подхода особое внимание уделяется обеспечению гарантий тех прав человека, которые создают институциональные предпосылки для правоты (или, говоря в терминологии наших зарубежных коллег - плюралистической) демократии.

Применение такого критерия - принципа формального равенства - к оценке правомерности требований к численности партии означает, что эта численность должна быть на таком уровне, который исключал бы возможность привилегий одних партий перед другими (что, в конечном итоге означает отсутствие привилегий в процессе реализации *гражданами* своего права на объединение в партию). В условиях современной России особенно важно обеспечить равенство партий независимо от наличия у них финансовых и административных ресурсов. Это означает, что закон о партиях должен предоставить политически активным гражданам реальную возможность создать партию, опираясь на свой энтузиазм, свои организационные ресурсы и политический потенциал своей идеологии. Решение вопроса о численности партий с позиций такого подхода требует учета всего социального и правового контекста действия Закона о партиях и должно быть основано на очень серьезной правовой, социологической и политологической экспертизе.

В Конституции РФ принцип формального равенства, выражающий сущность права, получил нормативное закрепление в ч. 3 ст. 17, согласно которой при осуществлении прав и свобод нельзя нарушать права и свободы других лиц. Эта формула в

---

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» (п. 3.3 мотивировочной части Постановления). Режим доступа: eurolawco.ru › practicenews...2007/07/16...1096.html

<sup>8</sup> Подробнее см.: Нерсесянц В.С. Философия права // Учебник для вузов. М. 2006.

совокупности со ст.55 Конституции РФ задает тот конституционно-правовой контекст, в который полностью вписываются европейские стандарты ограничения прав, определяющие гарантии против неправомерного вторжения законодателя в права человека. При этом норма ч. 3 ст. 17 выступает дополнительной (по сравнению с Европейской конвенцией, в которой подобные нормы отсутствуют) гарантией против неправомерного ограничения прав человека, поскольку, по смыслу данной нормы, обеспечение одних прав человека, которые могут быть нарушены при защите ценностей общего блага, не должно вести к нарушению других прав человека.

Применительно к праву на объединение российская Конституция содержит еще одно очень важное дополнение к этим гарантиям прав человека, отсутствующее в Европейской конвенции. Я имею в виду норму ч. 5 ст. 13, в которой «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни». Европейская конвенция не разводит понятия «ограничение права на объединение» и «запрет на объединение», трактуя запрет как крайний случай ограничения. Отсюда возникает необходимость в таких уточнениях, которые даны, в частности в Руководящих принципах запрещения и роспуска политических партий и аналогичных мер, принятых Венецианской комиссией в 1999 г., где говорится, что «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». Аналогичное положение есть и в Руководящих принципах относительно регулирования партий, принятых ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией в 2010, где говорится, что «роспуск действующих политических партий или же запрет на создание новой политической партии являются крайними санкциями, имеющимися в распоряжении у государства. К этим мерам не следует прибегать никогда за исключением тех случаев, когда они являются соразмерными и необходимыми в демократическом обществе».

Конституция РФ при ее правильном прочтении не нуждается в таких уточнениях, поскольку, согласно ч.5 ст.13 Конституции, наш конституционный законодатель связывает возможность запрета объединения лишь с таким характером их целей или действий, которые связаны с насилием или опасностью разжигания насилия. Формулировка данной нормы, согласно которой «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни», включает в себя как возможность *запрета определенной разновидностей партий* (например, партий, имеющих религиозную маркировку), так и *роспуск (ликвидацию) отдельной партии*. Это означает, во-первых, невозможность запрета или роспуска партий по основаниям, предусмотренным в Конституции для ограничения права на объединение (т.е. по основаниям, указанным в ч.3 ст.55). А, во вторых, - невозможность запрета или роспуска партий лишь на том основании, что они стремятся к изменению основ конституционного строя, поскольку в Конституции говорится лишь о *насильственном* изменении основ конституционного строя. Такое решение вопроса полностью соответствует европейским стандартам, согласно которым запрет или роспуск партий «может быть оправдан только в том случае, если

партии проповедают насилие или использование насилия в качестве политического средства для изменения демократического конституционного строя»<sup>9</sup>.

Подобная трактовка ч.5 ст.13 Конституции не является общепринятой в нашей конституционно-правовой теории и практике. Напротив, эта норма нередко рассматривается как еще одно основание для ограничения права на объединение, помимо тех, которые указаны в ч.3 ст.55<sup>10</sup>. Однако при такой интерпретации данной нормы она, по сути, ничего не добавляет к перечню оснований для ограничения прав человека. На мой взгляд, норма, запрещающая создание и деятельность экстремистских объединений, говорит *не об ограничении* права человека на объединение, а *о запрете или роспуске* объединений, имеющий экстремистскую направленность. В Конституции РФ запрет или роспуск общественного объединения как крайняя форма ограничения права на объединение вынесен в отдельную норму именно для того, чтобы законодатель и правоприменитель не смешивали бы эти понятия, т.е. не осуществляли бы запрет или роспуск объединения под видом ограничения права на объединение с целью защиты весьма широкого и расплывчатого перечня конституционных ценностей.

Если под этим углом зрения вернуться к вопросу о численности партий, то отсюда следует, что закон не может запретить партии по причине их малочисленности. Он может ввести ограничения на участие таких партий в выборах, мотивировав это, например, тем, что чрезмерная множественность партий, участвующих в выборах, может привести к дезориентации избирателей и к распылению их голосов. В этом случае ограничения права на политическое объединение будут осуществлены с целью защиты прав граждан на участие в управлении делами государства. Теоретическую основу такого подхода составляет признание того обстоятельства, что развитие многопартийности – это не самоцель, а лишь средство реализации основного принципа демократии - принципа народного суверенитета.

Отсутствие четкой правовой позиции по вопросу о различении оснований для ограничения права на объединение и оснований для запрета общественных объединений можно проследить на примере мотивировки решений Конституционного Суда РФ, принятых по результатам проверки конституционности запрета на создание партий по национально-религиозному признаку и запрета региональных партий. Если в Постановлении по жалобе на запрет партий по национально-религиозному признаку Суд дважды ссылаясь на ст.13, отмечая, что опасность раскола общества на национально-религиозные составляющие, чреват разжиганием национальной и религиозной розни, то при рассмотрении вопроса о запрете региональных партий он вообще не упомянул ст.13 и обосновывал свою позицию ссылками на ч.3 ст.55, т.е. рассматривал запрет региональных партий как ограничение права на политическое объединение. Но применительно к региональным партиям речь шла *не об ограничении* их деятельности, а именно о *запрете*: ведь такие организации ранее уже были созданы, они действовали и после принятия ФЗ «О политических партиях» они вынуждены были прекратить свою деятельность или преобразоваться в общественные объединения. А между тем, согласно правовой позиции ЕСПЧ, о которой он, кстати, напомнил в связи с рассмотрением жалобы российской Республиканской партии, «принуждение объединения к принятию организационно-правовой формы вопреки воле его учредителей и членов является неприемлемым»<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Принцип 3 Руководящих принципов запрещения и роспуска политических партий и аналогичных мер 1999 г.

<sup>10</sup> См., напр. : Права человека // Учебник для вузов / Под ред. Е.А.Лукашевой. М., 2001. С.103.

<sup>11</sup> Постановление Европейского Суда от 21 июня 2007 г. по делу «Жечев против Болгарии» (*Zhechev v. Bulgaria*), жалоба № 57045/00, § 56) и п.105 Пост по Респ партии.

Дело не в том, что региональные партии нельзя запрещать (хотя я считаю, что есть очень серьезные правовые аргументы против такого запрета). Я говорю лишь о том, что такой запрет нельзя обосновывать ссылками на критерии *ограничения* права на объединение, потому что в российской Конституции основания для запрета общественного объединения выделены в отдельную норму и увязаны исключительно с экстремистской направленностью целей и действий таких объединений.

Подводя итоги, можно предложить следующую **юридическую конструкцию критериев (т.е. оснований и пределов) ограничения прав граждан Российской Федерации на объединение, в том числе - объединение в политическую партию:**

1. *Основания* ограничения права на объединение сформулированы ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в которой предусмотрено, что права человека можно ограничить для защиты прав других лиц и перечисленных здесь конституционных ценностей, выражающих публичные интересы.
2. *Пределы* ограничения прав права на объединение включают в себя требование *соразмерности* между степенью ограничения права и необходимостью защиты указанных конституционных ценностей, закрепленное в ч.3 ст.55, а также требование *сохранения существа (содержания) права*, что предполагает запрет на вторжение в существо права или, что то же самое, запрет на умаление прав человека установленный в ч.2 ст.55.
3. Определение *соразмерности* между степенью ограничения права и защитой конституционных ценностей означает необходимость: а) выразить эти ценности через соответствующие им права человека, т.е. показать, какие именно права человека будут нарушены, если эти конституционные ценности не будут защищены, и б) доказать, что эти ценности не могут быть защищены иным путем, не предполагающим ограничение рассматриваемых прав человека.
4. Подход конституционного законодателя к пониманию *существа ограничиваемого права* раскрыт в ч.3 ст.17, где сформулирован принцип формального равенства, согласно которому право человека может быть реализовано до тех пор, пока это не препятствует реализации права другого человека.
5. Эта общая правовая конструкция критериев ограничения прав человека в Российской Федерации применительно к праву граждан на общественное (в том числе – и политическое) объединение имеет существенное уточнение: запрет той или иной разновидности общественных объединений или, что то же самое, роспуск отдельного общественного объединения допустимы лишь по основаниям, указанным в ч.5 ст.13, которые связаны с *насильственным* изменением основ конституционного строя, с *насильственным* нарушением целостности Российской Федерации, с *насильственным* подрывом безопасности государства, а также с созданием вооруженных формирований, разжиганием социальной, расовой, национальной и религиозной розни.



**INTERNAL FUNCTIONING OF POLITICAL PARTIES: THE ISSUE OF INTRA PARTY  
DEMOCRACY OR STILL WE HAVEN'T FOUND WHAT WE WERE LOOKING FOR**

**Prof. Dr Evgeni TANCHEV**

**Former President of the Constitutional Court of Bulgaria  
Member of the Venice Commission**

**Introductory Remarks**

The issue of internal party democracy might be approached from different perspectives and tackled in multiple contexts.

To avoid redundancy by repetition and the situation when my comparison attempts of the emerging national models and best practices would be tantamount of bringing water into a well I will limit my intervention on the internal party democracy which should be considered as a part of the whole treatment of the issue by the speakers of the present panel.( Hence, skipping issues of gender, antidiscrimination, party membership options and different levels of non-membership involvement and individual identification with political parties, founding and activity of factions does not mean that they should be ignored when tackling the internal party democracy).

I will also found my report on the international and especially European standards established mostly in the soft law instruments of the Venice Commission of the Council of Europe and OCSE ODIHR. Further, without going into full scale study of the democratic national legal systems approaches some of the best examples of the constitutions and legislation would be addressed without any pretense to exhaust the best practices within contemporary legal and constitutional families.

Without any doubt significance and functions of intraparty democracy in comparative perspective deserve special attention but for the present purposes and fear from excessive length I will limit myself. I will emphasize its guarantist function for it is a safeguard against undemocratic state governance. In a few words from historical prospective intraparty democracy has the important function to prevent the oligarchical trends that had been a long time tradition in the history of political parties – represented by despotic one man rule, few party leaders taking decisions in a smoked room or caucusses, well depicted by Moisei Ostrogorsky or iron law of oligarchy ( Organization tantamounts oligarchy) or as Max Weber's treated parties as formations fighting for rulership with a trend to adopt authoritarian structure for themselves.<sup>1</sup> In this train of thought intraparty democracy and the concept of militant democracy<sup>2</sup> might be considered as important safeguards and safety valves preventing transformation of constitutional democracy into autocracy or totalitarianism by peaceful evolution and suicidal misuse democracy or euthanasia of political freedom.

---

<sup>1</sup> K.von Beyme, *Political Parties in Western Democracies*, Gower, Aldershot, 1985, 232

<sup>2</sup> See K.Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 3. (Jun., 1937), pp. 417-432. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II: : *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 4 (Aug., 1937), pp. 638-658

Last but not least present paper deals with the intraparty democracy (inherent in the structure, functioning, organization within a party) and not with interparty democracy as one of the cornerstones of democratic constitutional governance and basic ingredient of political pluralism.<sup>3</sup>

### **Regulation of the Functioning of Political Parties and the Issue of Intraparty Democracy**

Though political parties have been described in the antiquity especially in Greece and Rome and through the middle ages they have been strangers to ancient laws, constitutions and parliamentary statutes for a period of three centuries since the emergence of the modern nation state after Westphalian peace treaty of 1648. If they were ever mentioned in some legal provisions mostly being a part of the electoral system or like in France political parties were regarded as public associations and hence their founding and activity fell within the ambit of law on associations.

It was only after the World War II that some of the constitutions mentioned and legislation addressed the issue of political parties. The first constitutional references on political parties have been the 1944 Iceland and 1946 Guatemala constitutions contrary to the widely circulated facts that the first constitutions were 1946 Italian one and 1949 German Grundgesetz.<sup>4</sup>

Hence, the political parties have been new comers to the national constitutional law or some of the latest arrivals within the area of constitutional and paraconstitutional regulations. However, if the external functions of parties, their impact in the elections or in government and opposition, party finances and other activities concerning state, individual and society were relatively covered by some legal provisions, the issue of the internal party democracy was hardly ever mentioned and not at all subject to some detailed regulation.

From comparative prospective due to the belonging to particular legal family and due to the type of socio political development there are two basic models of regulation of issues of intra party democracy according to legal intervention extent in the political parties life and activities.

Liberal approach - US or Anglo-Saxon gradual institutionalization leaving maximum door to autonomous party regulation based on the gradual evolution of the political and party systems in those countries, where parties appeared and disappeared without undermining the robust competitive interparty democracy. Libertarian temptation to deregulation springs to arms with the Hamiltonian fallacy.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> See clear-cut differentiation between these categories in K. Janda, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, 2002, NDI, p.21, [www.ndi.org](http://www.ndi.org).

<sup>4</sup> For extensive treatment of legal regulation evolution in the world see Biezen, Ingrid van and Gabriela Borz (2009). 'The Place of Political Parties in National Constitutions: A European Overview', Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, No. 1. 2009, <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf>.

<sup>5</sup> During the Philadelphia convention proceedings and in the Federalist Papers as well A.Hamilton put a lot of vigor denying the need that the US federal constitution should produce a bill of rights.His basic argument has been that a constitutional bill of rights would fail to exhaust all the fundamental rights – ergo those of them being not enumerated would de facto be denied. In sum the phallacy goes that by proclaiming rights because of incompleteness is worse protection of human rights than constitutional entrenchment of certain fundamental rights.“I go further, and affirm that bills of rights, in the sense and to the extent in which they are contended for, are not only unnecessary in the proposed Constitution, but would even be dangerous. They would contain various exceptions to powers not granted; and, on this very account, would afford a colourable pretext to claim more than were granted. For why declare that things shall not be done which there is no power to do? Why, for instance, should it be said that the liberty of the press shall not be restrained, when no power is given by which restrictions may be imposed? I will not contend that such a provision would confer a regulating power; but it is evident that it would furnish, to men disposed to usurp, a plausible pretence for claiming that power. They might urge with a

Regulatory approach might be observed mostly in Europe with Germany and Austria being most typical examples striving for meticulous completeness and entering in detailed regulation partly but not alone reactive to their past experience.

Countries follow one of these patterns or mixture between them but the selected type does not determine the level of intraparty democracy in particular party.

Within national law three levels of regulation of intraparty democracy might be distinguished with the first two of them being legal and the other one, though most extensive layer of norms belonging to the area of party autonomous regulations, constitutional conventions and democratic traditions.

## **I. National Sources regulating intraparty democracy:**

### **1. Constitutions of the nation states.**

Some constitutions drafted in countries particularly when they emerge from a totalitarian or undemocratic rule contain special provisions including a requirement that parties internal life should be founded on democratic principles. Typical examples are the German, Spanish and Portuguese Constitutions.

1949 Grundgesetz in Germany Article 21 – Political Parties

(1) The political parties participate in the formation of the political will of the people. They may be freely established. **Their internal organization must conform to democratic principles.** They must publicly account for the sources of their funds.

(2) Parties which, by reason of their aims or the behaviour of their adherents, seek to impair or destroy the free democratic basic order or to endanger the existence of the Federal Republic of Germany are unconstitutional. The Federal Constitutional Court decides on the question of unconstitutionality.

(3) Details are regulated by federal legislation.

Article 6 of the Spanish 1978 Constitution provides “Political parties are the expression of political pluralism; they contribute to the formation and expression of the will of the people and are a fundamental instrument for political participation. **Their creation and the exercise of their activities are free in so far as they respect the Constitution and the law. Their internal structure and operation must be democratic.**”

The 1976 Constitution of Portugal constitutional requires that organization, or the political party as a whole, including rules about the organizational structure of the party should be founded on internal party democracy. “Political parties must be governed by the principles of transparency, democratic organisation and management and the participation of all of its members (Portugal, Article 51.5).” However, constitutional regulation of interparty democracy as ingredient of political pluralism is more often found in the nation states constitutions in Europe than provisions on intraparty democracy. Still political parties receive no mention in only in the constitution of four of the longer established liberal democracies: Belgium, Denmark, Ireland, and the Netherlands.

---

semblance of reason, that the Constitution ought not to be charged with the absurdity of providing against the abuse of an authority which was not given, and that the provision against restraining the liberty of the press afforded a clear implication, that a power to prescribe proper regulations concerning it was intended to be vested in the national government. This may serve as a specimen of the numerous handles which would be given to the doctrine of constructive powers, by the indulgence of an injudicious zeal for bills of rights.” The Federalist Papers, N84., Liberty Library of Constitutional Classics, [www.constitution.org/fed/federa00.htm](http://www.constitution.org/fed/federa00.htm).

Chronology of post-war party constitutionalization would include five waves if approached from temporal prospective:<sup>6</sup>

I Iceland 1944

Austria 1945

Italy 1947

Germany 1949

II France 1958

Cyprus 1960

Malta 1964

III Sweden 1974

Greece 1975

Portugal 1976

Spain 1978

IV Norway 1984

Hungary 1989

Croatia 1990

Serbia 1990

Bulgaria 1990

Latvia 1991

Romania 1991

Slovenia 1991

Czech Republic 1992

Estonia 1992

Lithuania 1992

Poland 1992

Slovakia 1992

Ukraine 1996

V Finland 1999

Switzerland 1999

Luxembourg 2008

By the 1976 more than two thirds of 142 constitutions contained a reference on parties.<sup>7</sup>

## **2. Special laws on political parties**

Special laws on political parties codifying legal status functions, structure, governance within the parties of which the best example is 1968 Parteigezets in Germany. National legislation on political parties sets out voluntary participation, equality and openness among the basic principles governing their activity and imposing certain obligation of open access to membership and equal treatment of members irrespective of age, ethnic origin, religion, gender, sexual orientation or profession, among other circumstances.

---

<sup>6</sup> Biezen, Ingrid van and Gabriela Borz (2009). 'The Place of Political Parties in National Constitutions: A European Overview', Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, No. 1. 2009,12 <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf>.

<sup>7</sup> H.van.Marseveen and G.van.Der Tang, Written Constitutions: A Comparative Study, Dobbs Ferry,N.Y.,Oceana,1978,71-72.

### **3. Paraconstitutional laws containing provisions concerning political parties**

Other mostly para constitutional or organic laws containing provisions forming the part of the party law like statutes and codes on elections, mass media, finances etc. Usually most often these are laws on elections, political finance, political campaign, mass media, direct democracy.

### **4. Constitutional courts Jurisprudence related to Political Parties**

Constitutional courts and other jurisdictions decisions concerning inter party and intraparty democracy.

## **II. Regulation of Intraparty Democracy in the Party Charters or Party Constitutions**

Internal functioning and operation of political parties may depend to some extent on legal regulations – such as the constitution or a political party law – but is more commonly guided by internal party regulations. In fact intraparty democracy and functioning of political parties are regulated in detail in party charters and party constitution. There is requirement for the statute or constitution to be accessible but not a demand to be published. Legal regulations regarding internal functioning may include standards for intra-party democracy, such as regulations for internal elections for leadership positions or women's representation in the party leadership. Internal autonomous voluntary party regulations stipulate candidate selection processes, such as primary elections that are held in some countries, or voluntary party candidate quotas, e.g. for women or ethnic minorities. Furthermore, the party structure is essential to the study of the internal functioning of political parties. It determines who has influence on the decision making process Important to the understanding of the internal functioning of political parties is also the role of the party media Political parties select and nominate candidates for elections, support them in the elections campaign, and furnish them with all necessary equipment to stand as candidates.<sup>8</sup> Though the legal framework might provide equal opportunities for party and independent candidates the former are better equipped by party activists support and apparatus than the independents that rely on ad hoc organization.

Political scientists divide intra party democracy standards provided in party charters into 2 groups.<sup>9</sup>

The first are oriented to the absorption of values of democratic political system. They are related to party behavior concerned with the respect of the founding values and principles inherent to the constitutional democracy and European democratic constitutional heritage - universal human rights, legitimate competitive elections as expression of popular sovereignty, laws and regulations of the elections, political pluralism ( respect to the other parties and free competition), commitment to non-violence, free communication of principles, policy proposals and accomplishments, encouraging political participation, governing responsibly, abiding the constitution.

The second group of criteria concern party organization. Party rules should define membership eligibility requirements, and spell out members rights, roles and responsibilities, lines of communication, authority and accountability between a party various layers, party statutes should anticipate conflicts and should provide framework for fostering but also for containing healthy internal debate, drawing rules for regular selection of party leaders and party candidates. Party officials, functionaries, employees should adhere to party rules for

---

<sup>8</sup> Minimum standards for the democratic functioning of political parties compiled by S. Scarrow for the National Democratic Institute in 2008 , Washington D.C. [www.ndi.org](http://www.ndi.org).

<sup>9</sup> Op.cit.

making decisions including those on selection of party candidates and leaders, requirements to keep sound and proper financial records, responsibility for the functionaries and leaders that abuse their positions for personal gain.

### **III. Intraparty Democracy Standards Established in the International Law Instruments**

International regulation of intraparty democracy is based mostly on soft law instruments with the exception UN Covenant and the ECHR dealing with the democratic principles. They are based on certain premises inherent to the common values and principles democratic international organizations function and promote. The rule of law, democracy and human rights are three pillars of the European and the Council of Europe's constitutional heritage. Therefore, provisions on democracy, the rule of law and human rights' protection alongside norms regulating the political system and the separation of powers, stand among the basic principles of the Council of Europe's Member States. Political parties are major actors in any democratic society, hence they enjoy the benefits of the guarantees of those principles by the State and, accordingly, they must also respect and promote these very same principles in the intraparty democracy, organisation and functioning.

A short overview of the regulation sources would certainly include Parliamentary **Assembly Resolutions like Recommendation 1438 (2000) and Resolution 1344 (2003) on the threat posed to democracy by extremist parties and movements in Europe, Resolution 1308 (2002) on the restrictions on political parties in the Council of Europe member states, Recommendation 1516 (2001) on the financing of political parties, and Resolution 1264 (2001), Resolution 1320 (2003) and Recommendation 1595 (2003) on a code of good practice in electoral matters; and the Guidelines issued by the Venice Commission on legislation on political parties (2006), the Guidelines on the financing of political parties (2000), the Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures (1999) and the Code of good practice in electoral matters (2002), plus other international instruments and declarations.**

Most recent and full incorporating of the international instruments have been **Code of Good Practice in the field of Political Parties<sup>10</sup> and Guidelines of Political Party Regulation**, adopted by OSCE/ODIHR and Venice Commission of the Council of Europe.<sup>11</sup> Adhering to the democratic principles of the political and legal system is a sine qua non to political parties and is known as requirement that parties are in a way bound by what they preach. It has been restated in p.18 and 101 of the Code of good practice in the field of Political Parties.

Parties are an integral part of a democracy, and their activities should ensure its good functioning. Hence, a commitment to internal democratic functioning reinforces this general function. Although few European states regulate this requirement in detail, several countries require the party's internal structure and operation to be democratic.

The requirement of compliance with democracy is twofold. Not only political parties' speech and action *ad extra* must formally endorse the democratic principles and rule of law contained in constitutional and legal provisions of the country but their internal organisation and functioning must also substantially abide by the principles of democracy and legality. The basic tenets of democracy are not satisfied with formal adherence or lip-service paid by the statutes of the party but require substantial application of them *ad intra*.

---

<sup>10</sup> Code of good practice in the field of Political Parties Adopted by the Venice Commission at its 77<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008) and Explanatory Report adopted by the Venice Commission at its 78<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009).

<sup>11</sup> Guidelines of Political Party Regulation, adopted by OSCE/ODIHR and Venice Commission of the Council of Europe adopted by the Venice Commission at its 84<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).

Non-discrimination, transparency and openness are other principles intraparty democratic functioning should respect.

#### **IV. Contents of Intraparty Democracy**

Intra-party democracy is manifested in internal party procedures that enhance inclusion of party members in deliberation and decision-making processes, extending the involvement of the party rank-and-file in certain key tasks of party governance, like the selection of party leaders and electoral candidates as well as the definition of the party's policy positions. Internal party democracy fulfils the citizens' legitimate expectation that parties, which receive public funding and effectively determine who will be elected to public office, "practice what they preach", conforming to democratic principles within their own organisations. Democratic functioning within political parties is essential to enhance the credibility of the entire democratic system and generally strengthen democratic culture. Germany has provided detailed and thorough legal regulation of interparty and intraparty democracy<sup>12</sup>.

##### **1. Internal organisation of political parties**

As 107 of the explanatory report to the Code PP provides political parties are integral parts of democratic systems, required in some Council of Europe Member States to observe democratic principles in their internal organisation and functioning. Council of Europe Member States differ in the extent and degree of legal and autonomous regulation of intraparty functioning and democracy.<sup>13</sup>

The internal structure of political parties should be clear and transparent since it constitutes the channel through which party officials and public office holders are selected and can be held accountable to the party membership, the internal rules governing the functioning of such organic structure should be guided as well by the principles of clarity and transparency, and ensure effective links between the functional units and thematic sections operating at the different geographic levels and linkage between central party leadership and the regional and local levels of the organisation.

Presented under different names, reproduced at the different geographic layers of the organisation and more or less active or dormant between elections, the organic structure of the parties studied follows a very similar pattern. The supreme decision-making body is the party congress or conference, composed of an assembly of delegates as a general rule, although it can also assemble all the party members. In von Beyme's words party

---

<sup>12</sup> See the analysis of the legal framework and practice M. Белов, Политическите партии и демократичната държава в съвременния немски конституционен модел, С., 2007, Вътрешнопартийната демокрация в светлината на съвременния немски конституционен модел, в Годишник на НБУ, 2011 424-436.

<sup>13</sup> Many countries have regulated political parties to a moderate degree, imposing a generic obligation of compliance with democratic principles but granting them a wide margin to decide how to fulfil this prescription through their statutes, as occurs in the cases of Andorra, Finland, Greece, Poland, Turkey and France. Few countries have enacted such thorough regulation as Germany, with a meticulous state regulation of party organisation and activities. Some other member states lack any specific regulation for political parties' organisation and activities, generally applying the law on associations, like Austria, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Georgia, Ireland, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Sweden and Switzerland. These three main categories of countries can be distinguished among Council of Europe member states according to the scope of their national legislation and corresponding margin of self-regulation left for political parties to regulate their activities and internal structure. 11. Examples of such organs in charge of determining disciplinary matters and possible penalties are the Council of Conciliation and Arbitration of the Reform Movement and the Monitoring Commissions of the Socialist Party in Belgium; the Conflicts Commissions of the Socialist Party and the National Commission of Appeals of the Union for a Popular Movement in France; the Complaints Committees of the Labour Party in Ireland; the Board of Arbitrators of the Northern League and the National Jury of the Green Federation in Italy; the Jurisdiction Commissions of the Socialist Party in Portugal; in Spain, the Commission of Guarantees of United Left, the Commission of Rights and Guarantees of the People's Party and the Commission of Ethics and Guarantees of the Spanish Socialist Workers' Party and the National Constitutional Committee of the Labour Party in the United Kingdom.

congresses provide discussion forum for the internal will formation and decision making, determine the policies party should pursue and control the performance of party activity and leaders. In short party congresses provide institutional centre for party sovereignty.<sup>14</sup>

As the supreme body, congresses decide on long-term issues, setting the party's policy guidelines, and select the leader and the executive committee, among other party representatives. Their sovereignty must, however, be carefully considered, taking into account their powers to control the executive committee; and manage their own calendar (the regularity of meetings varies among parties) and agenda (usually controlled by the executive). The executive committee is the administrative authority that decides on current issues between congresses, although it can coexist with reduced delegates' assemblies. Different boards and the leadership run the party on a day-to-day basis. Alongside these functional units, a wide range of thematic or interest sections (of youth, seniors, women, minorities, with their own functional units in some cases) can be found at the different geographic levels of the organisation.

Specific rules for holders of public or party mandates are important to monitor the use of public and party office. Good examples of provisions that strengthen evaluation and monitoring can be found in the obligation to periodically report their activities to certain organs of the party.<sup>15</sup> Other exemplary measures to improve internal accountability and control the use of public office include the Spanish People's Party regulation of corruption as a very grave infringement in the exercise of public mandate; the prohibition of acceptance of any money, gifts or benefits in kind given to public representatives in connection with their political work without the knowledge and approval of the party; and the obligations of economic disclosure imposed to elected representatives or candidates for public office as well as the regulation on incompatibilities.

In the Central and Eastern European region, political parties remain strongly centralised and heavily dependent on their founder, who has sometimes managed to retain leadership since the fall of communism. In this context, the inner leadership or the leader himself control the selection of candidates at all levels and country-wide ballots, in particular, are dominated by the central authority, with the leader at the top, closely followed by the inner leadership. Even where the local party organisation has attained certain autonomy, the central party leadership maintains a veto right over local or regional ballots. The exchange of money for nominations of the sponsors at the forefront of candidates' lists, thus securing a seat for them in parliament, has become a common practice in some of these countries.<sup>16</sup> Recently some important rules have been included in party charters to increase intraparty democracy:

- Limiting the terms in office for the leaders and their reelection
- Providing for democratic methods for election and succession in office
- Preventing and Ruling out conflict of interests
- Incompatibility and non-eligibility requirements
- Limiting of the number of leading functions each of the leaders that can combine

---

<sup>14</sup> K.von Beyme, op.cit.

<sup>15</sup> The Belgian Socialist Party, for instance, requires the parliamentary group to report to the Bureau at least once a year their activity regarding the control of government if they are in the opposition and concerning the application of the political project of the party if they are in government.

The Party of the Italian Communists requires all party organs, single executives and elected representatives to report their activities to the members of the party.

<sup>16</sup> Organizational Structures and Internal Party Democracy in South Eastern Europe, G. Karasimeonov ed., Sofia, Gorex press, 2005.



When selecting the party officers and candidates for public mandate, parties must also comply with the principle of non-discrimination on the basis of gender.

## **2. Membership**

To ensure inclusiveness and promote participation in the current context of drastically declining membership in political parties, the Venice Commission considers that not only national legislation but party statutes as well should expressly prohibit any restrictions on membership on the grounds of race, skin, colour, language, sex, religion, national, ethnic or social origin, property or place of residence, introducing open conditions for membership instead. However, restrictions on political activities of foreign citizens and stateless persons in particular are not only possible under international law. Parties may withhold the membership from any applicant who rejects the value they uphold or whose conduct goes against the values and ideas of the party. The application of such measures by independent bodies and the recognition of basic procedural guarantees, including the right to appeal their decision, constitute desirable good practices. Their independence is guaranteed through different interesting provisions, either declaring the incompatibility of their membership with any other party function, public mandate or both; requiring the appointment of persons of recognised integrity, moral quality, independence and understanding of politics; or restricting membership to experienced jurists. Article 11.2 of the ECHR allows Member States to restrict the freedom of association of several categories of persons: members of the armed forces, of the police judiciary and of the administration of the state.

Among the intraparty democratic devices an important role play the options to establish and tolerate factions that can raise public discourse over party ideology, management and decision making and fair deciding the conflicts between the central and local governing bodies of the party .

Last but not least clashes between members and the leaders, between majorities and minorities should be decided within the rule of law, party charters and observing procedural legitimacy of decision making.

As German experience demonstrates independent interparty arbitration bodies should be established to hear and decide on the position of the conflicting members or groups. When leadership decision on a party member expelling has been attacked at party arbitration body only suspension of membership rights might be an option before the final ruling of the arbitration body.<sup>17</sup>

## **3. Programme**

In accordance with the intra-party democracy principle, party members get involved in the development of party policy. The majority of political parties explicitly include the participation of members in this procedure among their basic rights. From a theoretical standpoint, most parties will ask party members to vote on specific policy positions. More common and less inclusive a practice is, though, asking party conference delegates to endorse a set of commitments prepared by a platform committee. An intermediate option would be integrating party members in the deliberation process at least, holding consultation meetings around the country or opening the procedure for comments via the Internet. To assess the degree of internal democracy of these practices, it is important to analyse who may call for policy votes and the advisory or binding nature of the result, among other

---

<sup>17</sup> М.Белов, Вътрешнопартийната демокрация в светлината на съвременния немски конституционен модел Нов Български Университет, Юбилеен сборник на Департамент право, София, 2011, 424-436, 433.

relevant aspects. The parties show interesting formulas to promote the inclusion of party members in the definition of party policy.<sup>18</sup>

Connected to the issue of policy determination is the question to the admission of the right to tendency or faction and to create more or less organised currents of opinion within the party to influence policy definition.<sup>19</sup>

Accountability of party leadership, procedures for consultation with party members (and the electorate as a whole), local and regional presence, and transparent candidate selection are some building blocks for internal democracy.

Internal democracy in political parties, also known as intra-party democracy, refers to the level and methods of including party members in the decision making and deliberation within the party structure. Intra-party democracy is usually known to nurture citizens' political competencies and/or producing more capable representatives which in turn ensures that the party produces better policies and political programmes.

Although the view that "parties should practice what they preach" is commonly shared, there are also sceptics who might argue that too much democratization may hinder parties to keep their electoral promises and also dilute the power of a party's inner leadership.

Internal functioning of parties is legally regulated in many countries. As described more thoroughly in the ACE Encyclopaedia article on Internal functioning of political parties, legal regulations may include candidate selection rules; internal elections for leadership positions; or women's and minorities' representation in the party leadership for example. Despite this legal acknowledgment of need for democratic culture inside political parties:

---

<sup>18</sup> Some parties provide for the consultation of party members on relevant policy issues at different levels and under diverse conditions, like the Democratic Union of the Centre and the Socialist Party in Switzerland; the Liberal Democrats in the United Kingdom; the Norwegian Labour Party; the United Left in Spain; the Social Democratic Party in Sweden; and the Socialist Party in France. Consultation can be specifically linked to the issue of electoral coalitions or government arrangements. It is the case in Ireland, for example, where the Labour Party requires the approval of the party conference to enter pre-electoral or post-electoral coalitions and the Green Party demands that eventual agreements concluded by the parliamentary group with other parties obtain the ratification of a special National Convention to be effective. Other parties have developed quite decentralised and institutionalised deliberative procedures to determine party policy through the coordination of party units at the different levels. The Labour Party in the United Kingdom provides for a National Policy Forum whose composition tries to ensure the representation of all party units (from local constituencies and trade unions to members of parliamentary groups, young Labour and women) and regulates Local Policy Forums (and specific ones for women and minorities) to guarantee to all party members the opportunity to contribute to the development of the aims and policies of the party. Still in the United Kingdom, the Liberal Democrats constitutions require the Federal Policy Committee to consider policy proposals from individuals just like those from state parties, regional parties in England, local parties and associated organisations. The French Socialist Party calls for a yearly conference of militants to debate political issues. The Spanish Socialist Workers' Party and the United Left in Spain present a similar and interesting practice: their respective organisations in sectors or areas are designed as direct participation platforms to involve members in policy definition through collective elaboration and to encourage them to move proposals to the party organs. Furthermore, the United Left adopts the principle of consensus as primary rule for decision-making in these areas, so that not only inclusive procedures but inclusive outcomes are achieved. Similarly, the Green Party in Ireland opts for a consensus-based development of policy if possible, providing for a *preferendum* or multiple-choice referendum when more than two options are available.

<sup>19</sup> The most restrictive approach to this matter is represented by the Party of the Italian Communists, which in spite of proclaiming intra-party democracy, free debate and pluralism, bans the creation of currents of opinion or any organised groups and adopts the principle of democratic centralism. More permissive are the parties that recognise the right to tendency to their members, so that they can identify themselves with different currents of opinion, like the Socialist Party in Belgium, France and Portugal, the Union for a Popular Movement in France and the Spanish Socialist Workers' Party. Organised tendencies are formally prohibited by the statutes of these parties but, at the same time, they provide for the representation of the different currents of opinion in the party bodies. Practice nevertheless shows the existence of currents within political parties. The most permissive practice is represented by United Left in Spain, which not only concedes the members' right to *organise* themselves in currents of opinion but commits to grant them material and financial assistance.

“One reason for the relative neglect of the internal life of political parties is that these organizations have long been commonly regarded in liberal theory as private associations, which should be entitled to compete freely in the electoral marketplace and govern their own internal structures and processes. Any legal regulation by the state, or any outside intervention by international agencies, was regarded in this view as potentially harmful by either distorting or even suppressing pluralist party competition with a country.” (Norris 2004)

#### **4. Appointment of leaders and candidates for election**

The selection of party officers and candidates for public mandate is critical for assessing the degree of intra-party democracy, which depends on different relevant features of the regulation of these procedures: regarding the selection of party officers, the main aspects to be taken into account are the selection device (party assembly, membership ballot, combined mechanisms) and the party units entitled to be selectors; concerning the selection of electoral candidates, the requirements for eligibility to vote and be nominated and voted must be considered together with possible party rules conferring pre-nomination or veto rights to the party leadership.

When setting out the general statute of rights and duties of members, the vast majority of parties attribute to their members exclusively, as a general rule active and passive suffrage for party office and for the selection of candidates for public mandate. Nevertheless, their rights are actually limited by the specific regulation for the provision of each party body and electoral candidates' list, introducing formal requirements of seniority; membership of other bodies within the party or in public institutions, or support by certain bodies or critical masses from their members. Different levels of the party intervene in the selection of party officers and candidates for public mandate, depending on the party post or public office for which they are being elected.

Regarding the selection of party leaders, two groups of political parties can be distinguished either opting direct democracy or representative democracy. The vast majority of parties adopt representative democracy, constituting their supreme governing bodies as delegates' assemblies. Yet, the selection of the party leader may introduce an exception to this rule where universal and direct suffrage of the party members is required.

Mechanisms of direct democracy for the election of the leader have been introduced by the Green Federation in Italy, the Reform Movement and the Socialist Party in Belgium, the Union for a Popular Movement and the Socialist Party in France, as well as by the Green Party in Ireland.<sup>20</sup> Inclusive mechanisms are maintained according to the general rule of representative democracy by other parties, where the right to vote is restricted to the members' delegates and eligibility is quite limited.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> The statutes of the Italian Green Federation establish universal suffrage of members as common rule for the election of all party organs. The Belgian Reform Movement and Socialist Party as well as the French Socialist Party and Union for a Popular Movement regulate universal suffrage for the election of the specific post of party president or first secretary, and this practice seems common for French political parties. The formula of the Green Party in Ireland is especially interesting, since it is designed to secure not only formal inclusion (through party-wide ballot) but as much consensual a party leader as possible: if there are only two candidates, the party leader is elected by simple majority of the party members' vote; in case more than two candidates compete for election, a *preferendum* will be conducted –requiring voters to rank candidates in order of preference and granting them different points according to the position where each voter has ranked them- to ensure a consensus-based leader.

<sup>21</sup> In Spain, the General Coordinator of United Left, the Secretary-General of the Spanish Socialist Workers' Party and the President of the People's Party are elected by the delegates' assembly and the two latter parties require candidates to obtain previous support of a significant part of the delegates to enter competition for the post. The Labour Party in Ireland and the Liberal Democrats in the United Kingdom restrict eligibility for the post of leader to members of the parliamentary group of the party. The Labour Party in the United Kingdom presents a kind of mixed

In selection of candidates for public mandate, the practices of the political parties are quite inclusive, opening the selection of prospective elected representatives to the participation of party members. Some restrictive practices still subsist, securing pre-selection or veto rights in favour of central party elites to ensure that they retain the ability to include certain nominees and exclude the unwanted ones. However, examples of inclusive procedures have been developed.<sup>22</sup> Mechanisms of party leadership selection vary according to degree and the form of inclusion of party members in the selection process:

- Only the members of the party's parliamentary caucus decide. The group that makes the decision about who is going to be the next party leader therefore consists of a small number of people. This shows a high level of centralization and low levels of participation and mediation.
- Another selection method is election by an Electoral College, which consists of a limited group of, for example, the parliamentary caucus, representatives of constituency associations, and representatives of any affiliated trade unions or trade associations. Each of the groups usually holds an equal share of the votes necessary to elect the party leader. This mechanism reflects a compromise and the aim to mediate between different interests.
- Some parties let widely open party conventions (also called direct party vote or open primary) decide rather than the parliamentary party. A certain similarity to American primary elections for election candidate selection cannot be overlooked. This method emphasizes participation.
- Another type of selection method would combine restricted participation in the election with a wide mediation of interests (especially those linked to de-centralization) called the indirect party vote. Voting can be restricted to party membership or parliamentary membership and can be set up with fees to pay. A fair mediation of the votes is achieved through weighing the votes with results of the constituency associations or voting results in the regions in order to ensure representation of regional interests in the political party's decision on leadership.
- The last type can be named a structured selection, because the voting is on the one hand universal to everybody who wants to participate, while the results are strongly structured through mediation, i.e. different interests are recognized more than others. This means that the result of the leadership election will be modified *ex post* in a way that the votes of for instances regional party branches, women's wings and subunits will gain more influence than others.

The leadership selection mechanism a political party applies has implications on what types of leaders are selected.

---

mechanism where the Commons members of the Parliamentary Labour Party act as *gatekeepers* (candidates must be members of this group or have their support) but a party-wide ballot is conducted for the selection among nominees.

<sup>22</sup> In the United Kingdom the Labour Party and the Liberal Democrats, members of the relevant electoral area are invited to participate in the process of short-listing and final selection of candidates through direct ballot. The Social Democratic Party in Sweden admits proposals of candidates by any individual member and other party constituencies though final selection corresponds to an assembly of delegates (election conference) unless one third of the present delegates call for a general vote among members, who will then be able to draw up the ballot paper by ranking candidates according to their preferences. So-called primaries may be conducted by United Left in Spain for the selection of the presidential candidate for internal elections. Primaries are thoroughly regulated by the Spanish Socialist Workers' Party, admitting proposals for candidates by party members (10 per cent of them for the particular case of the presidential candidate) and submitting the final selection to a party-wide ballot.

Leadership selection through only parliamentary party members by caucus tends to lead to the election of a leader from within the parliamentary circle, usually with long experience in the parliamentary arena.

When the concept of mediation dominates the process, organized party branches and/or auxiliary organisations get a bigger role, and the negotiation between them can be clearer than in internal struggles between member interests. In the best-case scenario, leaders selected through this process enjoy legitimacy within the party, but mediation processes can also leave the general membership with no or little influence over the decision.

Mechanisms with emphasis on decentralization clearly shift the balance towards candidates from states or regions and open opportunities for persons outside traditional areas of office to be selected.

Open selection processes with a high level of participation from ordinary party members tend to lead to the election of the most popular and well-known candidate, often regardless of profound experiences in legislative and party work. Since the party leadership has no influence on the selection process (such as through mediation of certain interests), even party leaders with rather short parliamentary careers or with no experience in an elective office may be elected.

The opening of internal leadership selection mechanisms to more general participation or democratization has also led to unintended consequences such as to the rise of internal battles between party groups and factions or even to the phenomenon of candidates taking part in leadership elections without any dedication to the party itself but rather to a single issue that in their view needs to be addressed publicly.

### **Concluding Remarks**

Though intraparty democracy does not coincide with interparty democracy both of them are closely interconnected and functionally related.

In Germany it has been accepted that intraparty democracy is a principle inherent to the fundamental category free constitutional order established with the 1949 Grundgesetz and to the political parties status too. Besides the democratic election of party leadership and nomination of candidates that should act and keep base their decisions on the constitution legal acts and party charters which should also proclaim, safeguard and protect rights of party members and the channels for their participation in the party will formation, decision making and influencing activity of party leadership. This is a clear identification for interrelationship between intraparty and interparty democracy.

There is a trend that intraparty democracy predetermines interparty democracy. However it is not a straightforward relationship. It is difficult to imagine that totalitarian party would opt and support constitutional democracy and the option that a party having a full-fledged intraparty democratic traditions once in government would establish a totalitarian autocracy. It is possible that an authoritarian leader might adhere to some intraparty democracy principles and structures as von Beyme has noted.<sup>23</sup>

Political pluralism, toleration and interchangeability of parties in governance and opposition (democratic alteration or democratic alternance in power) based on the voters free will expressed in competitive and fair elections has been axiomatic to constitutional democracies. From another prospective it would be hardly possible for a party enforcing democratic values and principles to survive and compete for power if the political system rules out democratic values. Procedural legitimacy of party decision making which should be

---

<sup>23</sup> K.von Beyme, op.cit.

made after free discourse in which all party members can take part and decisions are taken after the party members have been consulted is also a prerequisite to intraparty democracy but is almost impossible in a despotic regime.

Without any doubt at least half a dozen of basic conclusions might be drawn on the issue of regulation and functioning of intraparty democracy.

I would like to concentrate on one of them attributed to the basic function of intraparty democracy related to its basic goal as pointed out in the introductory remarks i.e. what is the effect of intraparty democracy on modern political parties and on the political and party systems. Has it been successful as a safeguard against oligarchic or authoritarian trends within the parties themselves and on constitutional democracy. The answer to this question is precluded by another one. What was the overall impact of recent technological developments and achievements on parties structure and functioning? Has it increased or decreased the chances for intraparty democracy and how it affected its contents.

A pessimistic conclusion would roughly follow mutatis mutandis the following train of thought.

It is only at first glance that technological progress has drastically expanded individual freedom including his role as a party member by making decision making more transparent. However, simultaneously transparent governance worked mostly in the direction that political process became more spectacular at the same time limiting the chance of common people or in the case of political parties excluding party members influence to the real decision making which remains to be reserved and arcana to the leadership. At the expense of increasing transparency the real impact of party members on decision making has decreased. They have been invited to a spectacular show instead of becoming active participant in the intercourse shaping fundamental choices and decisions within parties first and in the society as a whole. If in the past their ability to take part has been limited by the lack of professional knowledge today they are transformed from participants into enthusiastic, excited spectators enjoying the show with no spectacles due to the full transparency. However, we have to remember that the maximum transparency is achieved when there is no object between our sight and phenomenon that we attempt to observe at all. And sometimes transparency can serve to be the best weapon to the arcana or a veil to keep taking important decisions in secrecy.

Political scientists emphasize that contemporary political marketing strengthens the party leadership in two respects. One is its ability to determine the party's central message. Old-style campaigning was decentralised into several hundred constituencies. Today, however, party headquarters control the production of nation-wide election broadcasts, advertisements and posters, and can produce direct mailcentrally for communication at local level. The second respect is that the decline of party identification and the growing influence of television and marketing all contribute to political personalisation, or to a focus (by the media and the parties themselves) on the leaders. Increasingly, in modern politics, because the focus of television is so much on the leader the party's message is carried by and through him or her. The emphasis on discipline is to the leader and the centrally prepared message. Internal dissent, even debate, is discouraged, or any other activity that makes the leader appear weak in the eyes of the public.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> As famous connoisseur of political parties science D. Kavanagh noted "Political marketing is an uncomfortable bedfellow for internal party democracy for several reasons. Internal democracy, involving conferences, discussions, votes, amendments to resolutions and then referring them upwards to other bodies, is time-consuming. Marketing professionals, on the other hand, regard short lines of communication, speedy clearance for their proposals, and rapid responses to political opponents as necessities. Coping with a relentless 24 hour media has made inner party democracy something of a luxury. The guideline in modern campaigning is that

The overall effect has been to weaken political parties as collective bodies. Leaders may also calculate that it is advantageous to create a distance between themselves and the party, in part to gather a "personal" vote and in part to attract votes from other parties. Personification of party leaders in modern time and conversion of money into power and v.v. has been twisted along the famous maxim ascribed in the antiquity to Ceaser's that for money we buy people and people bring us more money. So we reach to the famous situation described by Lampeduza the best way to conserve the status quo is to pretend constant reforms or the conservative fallacy well explained by J. Bentham that there is nothing new under the sun.

A most optimistic appraisal of the intraparty democracy advancement would be observation that procedural democracy has been almost firmly entrenched in the party law and in the international standards in this area. However, if we study law and political science out of positivistic encapsulation but without in the context of reality the conclusion would be that with the increase basic procedural features of intraparty democracy new phenomena like technological revolution has diminished the overall impact of individual members on the real decision making. We arrive at a similar to J.J. Rousseau paradigm in his famous discourse of 1760 – has the progress of arts and sciences improved public and individual morals and virtues.<sup>25</sup> Obviously we need new rules that would contain or prevent the transformation the democracy of political parties into turning constitutional democracy off by the parties.

Democratization of political parties today is not restricted by direct abolishment of democratic principles but by 2 new phenomena that have exploded in the political sphere – skyrocketing technological progress that has triggered positive and negative effects – primarily with personification and drastically increased the role and power of party leaders and political marketing as the most formidable weapon to the shaping ordinary party members and the electorate political will.

Further transformation of intraparty democracy and functioning of political parties rationalized political parties functioning from base to the top. Political engineering now is most effective not by finding methods to establish authoritarian leadership in the already existing parties. Instead political elites hunt for charismatic person, appealing to the electorate and only after the person has been found, they start building a party around him. This process has been encouraged by spectacular transparency which is the oxygen of raising the popularity of the leader. Thus instead of supporting party democracy with strong leadership they build parties with primary purpose to support the leader.

Political party and electoral engineering has transformed paradigm of mobilizing the existing parties support around a strong leader as a best-selling commodity to the electoral market and replacing party support by political projects devised for electoral victories and on their wings to cabinet formation in parliamentary regimes.

---

speed kills. The marketing men prefer a party that is centralised, leader friendly, allows them direct access to the key decision-makers, including the leader, and grants much autonomy to the people they liaise with- usually the party's communication directors. Internal debate should be sacrificed in the interests of presenting a clear message. It should have what Philip Gould, Blair's polling strategist, calls "a unitary command structure" Dennis Kavanagh Party Democracy and Political Marketing No Place for Amateurs? [www.politikkampagnen.de/.../kavanagh/](http://www.politikkampagnen.de/.../kavanagh/).

<sup>25</sup> Ж.Ж.Руссо,Трактаты, Москва,1969, Рассуждение, получившее премию джонской академии в 1750 годуэпо вопросу"Способствовало ли возрождение наук и искусств очищению нравов ?", с. 9-30.

Intraparty democracy advancement in procedural terms has been a success story but legal premises to the raising of substantial intraparty democracy, if it is the will of nations and countries, has still to be worked out in the national party law and supranational standards or soft party law.

No doubt, procedural or virtual democracy is better than autocracy and should be welcomed. However, we should be far from excitement and should be careful in our expectations for this is not the sacred land the people were after and that we were looking for. At best it should be praised as an important snapshot of democracy march and just a step in the direction to the substantial democracy moving horizon.



**LA DEMOCRATIE PARITAIRE, LES PARTIS POLITIQUES  
ET LES SYSTEMES ELECTORAUX**

**Mme Lydie ERR**

**Maître en Droit et Master en Médiation  
Médiatrice du Grand-Duché de Luxembourg**

**Membre de la Commission de Venise**

**Ancienne députée**

**Ancienne Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, à la coopération  
et au commerce extérieur**

La démocratie, c'est-à-dire – la souveraineté du peuple implique la séparation des pouvoirs, l'Etat de droit et les droits de l'Homme

Le terme « parité » vient du latin paritas et signifie égal, semblable.

La parité tend à une représentation juste de l'électorat qui, comme nous le savons, se compose de plus d'un genre dont les hommes et les femmes sans la différence sexuelle de laquelle le genre humain ne se perpétuerait pas.

La différence des sexes, que personne ne conteste, est affublée d'une attribution des activités humaines qui, si elle était compréhensible quand ces activités se limitaient à la chasse et la cueillette, n'a plus de raison d'être depuis longtemps.

Or la spécificité des activités des hommes et des femmes continue.

Les activités pas du tout rémunérées (travail domestique et bénévole) voire moins bien rémunérées sont encore réservées aux femmes alors que celles plus valorisantes et mieux rémunérées sont en grande majorité exercées par les hommes.

L'activité politique fait partie de cette dernière catégorie d'activité dans lesquelles les femmes sont encore largement minoritaires.

Ce fait est incontestable et il importe d'en explorer les raisons. La première de ces raisons est certainement le travail non rémunéré accompli en grande partie par les femmes au sein de la famille.

La famille ne constitue donc non seulement une unité de consommation mais aussi une unité de production de travail. Or ce travail, inséparable de l'organisation du travail en général, n'est pas considéré en tant qu'activité économique ni rémunéré ni valorisé socialement. Il n'est partant pas pris en compte pour le calcul de la richesse d'un peuple exprimé dans le PIB.

Cette partie ignorée du travail humain est pourtant considérable.

La Suisse a procédé à l'évaluation en terme marchand du travail domestique et ce montant a été estimé en 1998 à 215 mia de FS ce qui équivaut à plus de la moitié du PIB (172.000 pour le travail domestique + 49 mia pour la prise en charge de personnes dépendantes) et le temps y consacré (à 7,25 mia d'heures en 2000) est supérieur à celui du travail rémunéré (6,7 mia d'heures).

La société entière profite de la prise en charge par les femmes du travail domestique en ce sens que les budgets étatiques font d'importantes économies dans le domaine de la santé et de l'éducation notamment qu'il s'agisse de travail personnel ou de travail externalisé. Ce travail non pris en compte s'il est accompli à titre personnel dans la famille l'est cependant s'il est fait par d'autres femmes dont les mêmes activités sont (mal) rémunérées et pris en compte dans les activités économiques des pays.

Belle cohérence et logique économiques !

Pourquoi cette diversion voire excursion dans le monde du travail quand on parle de politique ? Pour expliquer pourquoi l'accès à la politique des femmes est plus difficile que tel est le cas pour les hommes parce qu'elles accomplissent en grande majorité le travail domestique indispensable pour la famille et la société non rémunéré et peu valorisé socialement même s'il n'en s'agit pas moins d'un travail qui demande une variété de savoir-faire technique, éthique et organisationnel.

On peut donc en conclure que l'échelle de valorisation des travaux est défavorable aux femmes et que celles-ci accomplissent en fait la quasi-totalité du travail non-rémunéré et une grande partie du travail bénévole.

Finalement les systèmes électoraux favorisent souvent les élus en place qui sont en majorité des hommes.

Si les professions en général sont devenues mixtes, elles restent ségréguées en ce sens que surtout celles qui sont les plus sollicitées et valorisées socialement et économiquement restent très difficiles d'accès aux femmes.

Parmi celles-ci compte l'activité politique qui a tendance à rester « la chasse gardée des hommes » si la volonté politique de changer cet état de fait regrettable et injuste n'amène pas à plus d'égalité dans la répartition dans la charge des travaux dont notamment le travail politique.

Le nombre des femmes en politique augmente mais le taux de progression « naturel » est trop lent pour qu'elles puissent y avoir une capacité d'influence satisfaisante.

En guise d'explication d'un état de fait peu satisfaisant de la démocratie paritaire permettez-moi de mentionner

1. que les femmes accomplissent  $\frac{3}{4}$  du travail au monde dont la quasi-totalité du travail indispensable mais non rémunéré et qui n'est pas pris en compte en termes économiques dans le PIB ;
2. que les femmes qui ont une activité professionnelle gagnent un salaire 20% inférieur à celui de leurs collègues masculins et ce à compétence égale pour un travail égal ou un travail de même valeur - sans parler du fait ;
3. le système de rémunération des travaux non-qualifiés est beaucoup moins bien favorable quand il s'agit de travail accompli par les femmes que celui accompli par leurs collègues masculins de nettoyage.

Il en résulte que les hommes ne sont pas plus actifs mais plus riches que les femmes qui ne possèdent que 1% de la richesse du monde, les lois civiles sur l'héritage n'y étant pas étrangères. Par ailleurs les femmes accèdent plus difficilement à la formation nécessaire pour accéder au marché du travail en dehors du foyer alors qu'elles y sont cantonnées souvent dès leur plus jeune âge.

Un autre fait incontestable est celui que les femmes ont été trop longtemps exclues du droit vote actif et passif et qu'elles subissent des discriminations structurelles diverses telles que la violence domestique dont le coût pour elles et pour la société dans son ensemble mériterait d'être connu afin de l'employer à combattre ce fléau le mieux partagé au monde.

Les femmes sont donc discriminées par rapport aux hommes dans leur vie quotidienne mais il n'en reste pas moins vrai qu'elles ont le droit et les Etats le devoir de les inclure dans la prise de décision privée et publique.

Les quotas que ce soit, en politique ou dans le monde économique, constituent le moyen efficace d'augmenter la présence des femmes. Ils traduisent la prise de conscience du fait incontestable que l'humanité est plurielle par rapport au sexe et que la démocratie doit permettre à tous les genres de participer à la gestion d'un pays.

Il n'y a en effet aucune raison objective à ce que la politique déroge à la réalité que les femmes et les hommes sont complémentaires dans la vie courante, que ce soit dans la famille, les écoles ou au travail.

Tant que la participation des femmes à la prise de décision publique n'est pas établie, la démocratie est inachevée. Or la représentation des femmes en politique est insuffisante en fait et en droit.

Pour remédier à cet état de fait inacceptable dans une démocratie qui se respecte et qui respecte la population, il faut améliorer la présence des femmes dans une proportion telle qu'elles puissent exercer une influence réelle dans le travail législatif.

Cette présence significative des femmes en politique est nécessaire notamment parce que l'absence de représentation équilibrée des femmes et des hommes menace la légitimité démocratique et constitue une violation du droit fondamental à l'égalité. Il va de soi que l'activité des responsables politiques reflète les priorités des élus qui sont déterminées par leur expérience de vie différente selon leur appartenance à l'un ou l'autre sexe. C'est pour cette raison que l'humanité étant sexuée doit participer dans ses deux composantes à la prise de décision sur la chose commune (res publica) car l'intérêt général concerne toute la société qui est composée d'hommes et de femmes.

Selon les statistiques de l'UIP le pourcentage des femmes élues en 35 ans depuis la première conférence mondiale des femmes en 1975 a augmenté de 7% c'est-à-dire d'1% tous les cinq ans. Si cette progression était linéaire, quod non, puisqu'il y a des chutes et des augmentations des taux de représentation, il faudrait encore attendre 160 ans pour atteindre la parité parfaite. En 2010 le pourcentage des femmes élues étaient de 19% il peut être estimé en 2012 à quelque 20%. Cette proportion étant insuffisante l'UIP a conclu que les quotas sont le moyen par excellence pour faire avancer le nombre des femmes dans les instances décisionnelles.

Dans l'ordre juridique les quotas sont une conséquence logique de la dualité sexuée de l'humanité et du principe de l'égalité inscrite normalement dans la constitution.

Mentionnons à ce sujet le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise en 2002 « Les règles juridique imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle ».

Pour arriver dans un laps de temps décent à une proportion acceptable d'un minimum de représentation du sexe actuellement sous-représenté et pour l'avenir à une masse critique des deux sexes il faut fixer des quotas pour les unes et pour les autres pour l'avenir.

Il s'ensuit que les quotas à introduire doivent concerner les hommes et les femmes pour assurer une masse critique qui a été estimée par le Comité CEDAW de l'ONU (**Committee on the Elimination of Discrimination against Women**) en 1997 entre 30-35% et par le Parlement Européen en 2001 à 40%. Comme le Parlement Européen 2 recommandations du Comité des Ministres du COE de 2003 et 2004 préconisent la parité comprise comme la présence d'au moins 40% de représentant de chaque sexe dans les instances élues.

Il reste à souligner que cette proportion adéquate d'hommes et de femmes n'est pas un but en soi mais un moyen pour changer la politique de telle sorte que ses décisions tiennent compte des priorités des 2 moitiés de l'humanité dans son ensemble.

S'il est vrai que les lois électorales n'ont pas comme première aspiration l'égalité des sexes mais plutôt une représentation adéquate de la population et des partis en lice. Il n'en est pas moins indispensable que les deux moitiés de l'humanité dans leur ensemble, c'est-à-dire les hommes et les femmes différentes et égales soient représentées de façon égale dans les institutions du pays.

Sachant que les 2 moitiés de l'humanité comprennent chacune en son sein toutes les catégories de la société par ailleurs qu'elles soient socioprofessionnelles, qu'elles concernent l'âge ou l'activité professionnelle ou l'état de santé. Retenons par ailleurs le fait incontestable que les femmes qui sont majoritaires dans la population mondiale ne sont PAS une catégorie mais une composante existentielle de l'humanité.

Pour cette raison l'introduction de quotas de genre, ne signifie pas qu'il faudrait ensuite en introduire également pour les jeunes, les immigrés, bref pour des gens appartenant à une catégorie spécifique de la société alors qu'il est clair que toutes ces catégories font parties des deux composantes ci-avant mentionnées.

Précisons d'emblée que l'éducation de tous mais surtout celles des femmes importe pour avancer sur le chemin de la démocratie paritaire tout comme le contexte historique, culturel et religieux d'un pays mais qu'avant tout c'est la force et les convictions des partis politiques qui comptent car ils sont le maître de jeu des élections.

L'importance de tous ces facteurs est généralement reconnue mais tel est le cas en ce qui concerne le système électoral au sens strict c'est-à-dire « les moyens par lesquels les électeurs expriment leur préférence politique et la manière dont les suffrages sont traduits en sièges/mandats ».

Ces systèmes sont généralement classés en 3 systèmes : le scrutin majoritaire, le système de représentation proportionnelle et le système mixte.

Pour une analyse plus détaillée, je renvoie au rapport que j'ai présenté à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe en janvier 2010 : « Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux » ainsi qu'au rapport, adopté par la Commission de Venise en 2009 intitulé : « Impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique » basé lui-même sur le rapport d'un expert allemand Michael Krennerich.

Certains éléments des systèmes électoraux sont déterminants pour une représentation adéquate de représentants de deux sexes en raison du fait que l'impact des quotas diffère quant à son efficacité non seulement en raison de sa nature et des modalités d'application mais aussi du système électoral donné.

L'étude de la Commission de Venise porte uniquement sur les systèmes électoraux servant à élire les chambres basses ou uniques des parlements tout comme, d'ailleurs, l'étude UIP précédemment mentionnée et une étude de 2008 commandée par le Parlement européen sur les systèmes de quotas électoraux par sexe et leur mise en œuvre en Europe. Cette précision exclut donc de ce rapport les lois électorales qui ne concernent pas les élections nationales.

D'après le rapport de la Commission de Venise, une des conclusions les plus nettes est celle que le pays appliquant un système de représentation proportionnelle compte une proportion plus élevée de femmes dans leurs parlements que ceux appliquant un système de scrutin majoritaire.

Les systèmes électoraux mixtes (par exemple, les systèmes mixtes avec compensation proportionnelle) semblent plus favorables à la représentation parlementaire des femmes que les systèmes majoritaires, mais moins propices à l'élection de femmes que les systèmes de représentation proportionnelle traditionnels.

A noter encore que les systèmes de vote proportionnel sont en réalité plus favorables à toutes les candidatures « atypiques » - en d'autres termes, à toutes les candidatures autres que celles d'hommes d'âge moyen ou plus. Choisir un système électoral plus propice à la représentation des femmes devrait donc automatiquement servir également les candidatures de jeunes ou de personnes âgées, immigrées et d'autres candidatures moins fréquentes.

La taille des circonscriptions plurinominales semble aussi jouer un rôle. D'aucuns estiment que plus elles sont grandes, plus les femmes ont de chances d'être désignées comme candidates et élues en raison du fait du nombre plus élevé de candidature.

Reste que l'importance d'un parti – c'est-à-dire le nombre de sièges que le parti gagne ou compte gagner dans telle ou telle circonscription – joue parfois un rôle encore plus grand. Il semble, en effet, que seuls les partis prévoyant de remporter plusieurs sièges dans une circonscription pratiquent vraiment l'équilibrage des candidatures, ce qui est favorable aux candidates.

Les seuils légaux – qui fixent la proportion minimale des suffrages que doit recueillir un parti pour se voir attribuer des sièges – ne doivent pas normalement favoriser la représentation féminine, car les petits partis pouvant représenter les intérêts des femmes sont souvent exclus de la représentation parlementaire.

Toutefois, dans la pratique grâce au seuil légal, seuls les partis de taille relativement importante accèdent au parlement – ils profitent même de l'exclusion des petits partis. Or comme ils ont davantage de place sur leur liste de candidats, ils peuvent plus facilement désigner des femmes et leur permettre d'obtenir un mandat.

Cependant, l'Assemblée du Conseil de l'Europe (APCOE) critique les seuils légaux de plus de 3 % pour d'autres raisons liées à une représentation juste et démocratique.

Dans les systèmes à scrutin majoritaire des circonscriptions uninominales, seules les candidatures individuelles sont possibles. Dans les scrutins à la représentation proportionnelle, les électeurs se voient proposer différents types de listes : bloquées, ouvertes ou libres, étant donné que les seuils élevés excluent ipso facto les nouveaux partis politiques, les moins représentatif d'une population pour renforcer les partis les plus importants, pour une stabilité plus accrue de ce qui rend facile pour les politiques élus de rester en place

Avec les listes bloquées, les partis politiques déterminent dans lequel leurs candidats se verront attribuer des sièges éventuels, et l'électeur approuve l'intégralité de la liste sans pouvoir modifier cet ordre.

En revanche, avec les listes ouvertes, l'électeur peut exprimer sa préférence pour des candidats particuliers, modifiant ainsi l'ordre de placement sur la liste. Avec les listes libres, l'électeur peut même choisir entre des candidats de différentes listes, cela s'appelle le panachage

Le type de liste le plus avantageux pour la représentation des femmes dépend au fait s'il existe des quotas par sexe concernant l'ordre de placement et s'ils sont effectivement mis en œuvre – auquel cas les listes bloquées semblent plus avantageuses – mais aussi dans quelle mesure les femmes organisent et mènent une campagne active en faveur du vote pour les candidates – auquel cas le vote de préférence ne sera pas forcément contraire à l'intérêt des femmes.

L'impact des quotas de genre diffère selon les différents systèmes électoraux. Les quotas de genres ne visent non seulement à améliorer la représentation des femmes mais à établir l'équilibre des représentants des deux sexes en politique par l'introduction d'un pourcentage minimum et maximum des représentants de deux sexes sur les listes électorales et dans la meilleure hypothèse aussi dans les instances dirigeantes des partis politiques et surtout dans les organes responsables de la proposition de candidatures aux élections.

Signalons que des quotas sont appliqués généralement pour assurer la représentation d'une région (quota officiel) et ceux assurant une représentation des catégories socioprofessionnelles ou autres (linguistiques, ethniques, religieux) sont appliqués de façon informelle.

Les quotas qu'ils soient officiels ou officieux ont la vocation d'assurer une représentation géographique et socioprofessionnelle adéquate tout en laissant la liberté de choix à l'électeur et en offrant un éventail de choix de candidats dont la latitude dépend de la loi électorale. Ils n'assurent PAS l'élection des représentants choisis sur base des quotas informels mais bien celle du nombre d'élus sur base des quotas géographique qui sont en fait le nombre d'élus par circonscription électorale. Il y a lieu d'en conclure que les quotas n'empêchent en rien la liberté de choix de l'électeur mais qu'il assure une plus grande diversité de choix des candidats.

Notons qu'il existe différents types de quotas : les quotas de résultats et de moyens. Il s'agit de réserver des listes ou un nombre fixe donné aux seuls femmes, à part l'Afghanistan, ce système est pratiqué dans plusieurs pays africains (Burundi, Rwanda, Ouganda, Tanzanie) et dans une mesure moindre au Soudan et Kenya.

Ce type de quota qui était aussi appliqué dans le pays ex-communistes d'Europe centrale est actuellement moins apprécié malgré son efficacité évidente parce qu'il briderait le libre choix de l'électeur. Si ce raisonnement était acceptable il devrait l'être aussi pour les systèmes de listes bloquées qui est qualifié parfois de système puisque ce sont les partis qui déterminent parmi les candidats l'ordre dans lequel ils seront élus. Il y a lieu de souligner que c'est dans ce système de liste que les quotas peuvent être le plus efficace à condition que les partis politiques en lice arrivent à se mettre d'accord sur le principe des listes bloquées et d'une sanction adaptée en cas de non-respect. Tel serait le cas si les listes non conformes étaient irrecevables plutôt que de prévoir des sanctions financières.

Les quotas de moyens peuvent être légaux ou volontaires.

Les quotas légaux sont obligatoires pour toutes les listes électorales alors que les quotas volontaires sont appliqués par ceux des partis qui en décident ainsi.

Retenons que les deux catégories de quotas sont efficaces selon le système électoral auquel ils s'appliquent, selon qu'il s'agit de quotas de moyens ou de résultat, selon qu'ils sont ou non précis en ce qui concerne l'ordre de placement des candidatures féminines et dans l'hypothèse où le rôle particulier est dévolu à une tête de liste, la possibilité, voire la volonté politique qu'elle soit bicéphale et comprenne une femme et un homme.

Les quotas sont d'autant plus efficaces s'il y a des sanctions effectives en cas de non-respect des quotas telles que l'irrecevabilité de la liste, la vacance de la place non prise par le représentant du sexe sous-représenté selon le quota. Il y a aussi des sanctions ou des incitations financières pour les partis qui ont présenté un nombre de femmes soit inférieur soit supérieur au quota de base. Ces sanctions n'ont pour l'instant pas prouvé leur utilité de sorte que l'irrecevabilité de la liste ou la vacance d'une place sur celles-ci constituent la sanction la plus efficace.

Pour faire avancer la cause de l'égalité le choix du système électoral, le type et les modalités des quotas est primordial mais insuffisant.

Il est essentiel et prioritaire de prévoir comme le préconise la Commission de Venise une disposition constitutionnelle sur le principe de l'égalité des sexes (devant et dans la loi mais aussi dans les faits) et la non-discrimination et de l'assortir d'une possibilité de dérogation pour autoriser des dispositions et actions positives. Précisons que si ces derniers ont en principe vocation d'être temporaires. Tel n'est pas le cas pour des quotas de genre qui fonctionnent pour l'un et pour l'autre sexe. (En Norvège par exemple les quotas jouent actuellement en faveur des hommes.)

Le rapport de la Commission de Venise a permis de conclure que, en théorie, la représentation parlementaire des femmes est particulièrement favorisée par le système électoral suivant : scrutin de liste proportionnel dans une grande circonscription et/ou une circonscription recouvrant l'ensemble du territoire national avec un seuil légal, des listes bloquées et un quota obligatoire prévoyant non seulement une forte proportion de candidates, mais également des règles strictes de placement de ces candidates sur les listes (dans le cadre, par exemple, d'un système d'alternance hommes/femmes), et des sanctions efficaces en cas de non-respect.

Je ne voudrais pas conclure sans dire que pour atteindre la parité le non-cumul des mandats politiques est le corolaire indispensable. Le non-cumul offre aussi la possibilité d'un renouveau du personnel politique, ce qui est précieux non seulement pour les partis mais aussi pour les électeurs. Par ailleurs il est permis de penser que le non-cumul des mandats pourrait freiner l'abstentionnisme dont l'envergure menace le fonctionnement démocratique de nos institutions.

Un financement transparent, suffisant et équitable pour chacune des candidatures, des partis politiques et des campagnes électorales constitue un gage d'acceptation par les citoyens du financement de la politique.

L'éducation à l'égalité des enfants et des adultes, plus particulièrement des professionnels de la politique, de la presse, du judiciaire et de l'enseignement participera à plus d'égalité tant dans le domaine public que privé.

**Retenons en conclusion que le moteur de tout changement reste la volonté politique.**





**ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПОЛИТИЧЕСКИХ  
ПАРТИЯХ» В РЕДАКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 02.04.2012 № 28-ФЗ  
МИНЮСТОМ РОССИИ И ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ. ПЕРВЫЕ ИТОГИ  
Владимир Александрович ТИТОВ**

**Application of the federal law on political parties as amended by the federal law of  
02.04.2012 № 28-fz of the Ministry of Justice of the Russian Federation and its  
regional institutions. First results  
Mr Vladimir TITOV**

**директор департамента Министерства юстиции Российской Федерации  
Head of Department for non-governmental organizations matters, Ministry of Justice**

Уважаемые дамы и господа!  
Уважаемые коллеги!

История развития политических партий в современной России насчитывает немногим более 20 лет. На протяжении всего этого периода законодательство о политических партиях неоднократно подвергалось изменению. При этом неизменным сохранялось ключевое положение о целях создания политических партий - это участие граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участие в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также представление интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Минюст России всегда играл заметную роль в формировании политической системы современного российского общества, поскольку именно на него все эти годы была возложена обязанность по правовому применению законодательства, регулирующего общественные отношения, связанные с государственной регистрацией и контролем деятельности политических партий.

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип политического многообразия и многопартийности. Федеральным законом «О политических партиях», принятым в 2001 году в развитие этого конституционного принципа, регулируются вопросы, касающиеся особенностей создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий.

В течение своей одиннадцатилетней истории указанный Федеральный закон дважды изменял требования по отношению к численности членов политической партии, необходимой для ее государственной регистрации. Увеличение требований к числу членов - максимально до 50 тысяч человек - было в свое время обусловлено необходимостью укрупнения политических партий.

Помимо требований к общей численности членов политической партии закон предписывал политической партии иметь свои региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации численностью не менее 500 членов партии.

Такие требования Российского законодательства к политическим партиям вызывали критику как со стороны ряда политических сил внутри страны, так и со стороны европейских организаций, таких как Парламентская Ассамблея Совета Европы, Европейский Суд по правам человека и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия).

В своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре 2011 года Президент России Дмитрий Анатольевич Медведев предложил ряд инициатив по дальнейшему развитию политической системы страны. В частности, было предложено ввести упрощенный порядок регистрации партий, то есть по заявке от 500 человек, представляющих не менее половины регионов страны.

Уже в начале 2012 года инициатива Президента России была поддержана Государственной Думой, одобрена Советом Федерации. Закон о внесении изменений в закон «О политических партиях» 2 апреля 2012 года был подписан Президентом и 4 апреля вступил в силу.

Какие же новации привнес обсуждаемый нами Федеральный закон.

Во-первых, снижена необходимая для государственной регистрации политической партии минимальная необходимая численность ее членов – с 40 тысяч до 500 человек, что позволяет вовлечь в политический процесс более широкие массы и слои населения.

Во-вторых, отсутствуют требования к численности членов регионального отделения политической партии. Право определять минимальную численность членов регионального отделения политической партии предоставлено на усмотрение самой партии.

Вместе с тем новой редакцией закона сохранено требование о необходимости для политической партии иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации.

Хорошо известно, что ряд европейских институтов не раз высказывал свои замечания по поводу отсутствия в законодательстве Российской Федерации права граждан объединяться в малые или региональные партии.

Конституция Российской Федерации закрепляя принцип многопартийности, а также право на объединение и свободу деятельности общественных объединений 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 статьёй 3 Федерального закона "О политических партиях" предписание о возможности создания и деятельности политических партий лишь на общефедеральном 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.

В одном из своих постановлений Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что «... политические партии - особый вид общественных объединений. Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной власти, они включены в процесс властных отношений

и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы.

Данное обстоятельство позволяет федеральному законодателю устанавливать - в развитие конституционных положений о праве на объединение - дополнительные требования к созданию политических партий, их устройству и осуществлению уставной деятельности».

По смыслу Федерального закона «О политических партиях» партии создаются для обеспечения участия граждан в политической жизни всей Российской Федерации, а не только ее отдельной части, они призваны формировать политическую волю многонационального российского 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.

Таким образом, для получения права на существование, а главное на участие в выборах всех уровней, политические партии должны получить государственную регистрацию своих региональных отделений, сегодня это не менее чем в 42 субъектах Российской Федерации.

Целесообразность и своевременность новаций, внесенных в начале текущего года в Федеральный закон «О политических партиях», были убедительно подтверждены беспрецедентным ростом политической активности российских граждан.

Уже по состоянию на 10 апреля 2012 года в Минюст России были представлены уведомления о своем образовании от 130 организационных комитетов политических партий. Спустя 5 месяцев реализации новой редакции Закона активность граждан по созданию политических партий не спадает и число учтенных Минюстом России организационных комитетов политических партий составляет 197.

Требования закона в прежней редакции относительно высокой численности членов политической партии, как правило, побуждали граждан к недобросовестному подходу к формированию своих региональных отделений, а зачастую и к прямой фальсификации сведений о членах партии, что являлось причиной частых отказов в государственной регистрации.

Теперь же невысокие требования к численности членов политической партии на стадии ее государственной регистрации позволяют привлечь к участию в деятельности политической партии пусть и небольшое число граждан, но зато готовых по-настоящему работать в партийных структурах, а не просто числящихся в списках партии.

По состоянию на сегодняшний день Минюстом России зарегистрировано 39 политических партий, из них 7 были зарегистрированы ранее и существовали все прошедшие годы и одна политическая партия – Республиканская партия России, регистрация которой восстановлена во исполнение решения Европейского суда по правам человека.

Отказано в государственной регистрации 5 политическим партиям по мотивам: представлен неполный пакет документов, документы оформлены в ненадлежащем порядке, в программе партии присутствуют признаки экстремизма, нарушен порядок создания (не было уведомления об образовании оргкомитета) в представленных сведениях об учредителях содержатся противоречивые и недостоверные сведения.

Низкий процент отказов в государственной регистрации обусловлен такой новеллой закона как институт приостановления государственной регистрации.

Процедура приостановления государственной регистрации применяется в случае, если установлено, что имеются основания для отказа в государственной регистрации, предусмотренные статьей 20 Федерального закона «О политических партиях».

Принимая решение о приостановлении государственной регистрации, Минюст России или его территориальный орган составляют и выдают заявителю письменное мотивированное заключение, в котором указываются конкретные положения закона о политических партиях, послужившие основанием для приостановления государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения, а также исчерпывающий перечень несоответствий документов, представленных на государственную регистрацию, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону «О политических партиях».

Приостановление регистрации возможно на срок до трех месяцев с последующим возобновлением процедуры государственной регистрации после устранения нарушений, вызвавших ее приостановление.

Так, в процессе реализации Федерального закона приостанавливалась государственная регистрация 14 политических партий, из них 5 впоследствии прошли государственную регистрацию, 3-м отказано в государственной регистрации в связи с непредставлением документов подтверждающих устранение выявленных нарушений по истечении срока приостановления государственной регистрации, а государственная регистрация 6 политических партий приостановлена и в настоящее время.

Федеральный закон «О политических партиях» предусматривает два способа создания политической партии: на учредительном съезде либо путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения.

Из вновь созданных политических партий 4 партии были созданы путем преобразования общественных объединений, а 27 партий - путем учреждения на учредительном съезде.

Минюст России является федеральным уполномоченным органом, осуществляет свою деятельность в сфере государственной регистрации политических партий и контроля за их деятельностью, руководствуясь Федеральным законом «О политических партиях». Территориальные органы Минюста России осуществляют функции в указанной сфере в отношении региональных отделений политических партий.

Кроме этого рассмотрение представленных для государственной регистрации политической партии документов Минюст России осуществляет в строгом соответствии порядке, установленном Административным регламентом.

В Федеральном законе «О политических партиях» приводится исчерпывающий перечень документов, представляемых в Минюст России и его территориальные органы для государственной регистрации политической партии, и ее региональных отделений (статьи 16 - 19). Тексты нормативных правовых актов, устанавливающих особенности государственной регистрации и деятельности политических партий, а также образцы документов, необходимых для государственной регистрации политической партии, размещены на сайте Минюста России ([www.minjust.ru](http://www.minjust.ru)) в сети Интернет.

По результатам рассмотрения документов политической партии Минюст России принимает решение о государственной регистрации политической партии. В государственной регистрации политической партии может быть отказано, либо государственная регистрация может быть приостановлена по следующим основаниям:

- в случае, если положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону «О политических партиях» и иным федеральным законам;
- если установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации политической партии документах информация не соответствует требованиям Федерального закона «О политических партиях»;
- если известно, что уже зарегистрировано общественное объединение с таким же наименованием, действующее на той же территории, т.е. общероссийское общественное объединение;
- и, конечно, в случае, если в ходе рассмотрения документов будет установлено, что политическая партия преследует цели, направленные на осуществление экстремистской деятельности.

В период реализации закона в новой редакции по этому последнему основанию было отказано в государственной регистрации только одной политической партии (*политическая партия «Экологическая партия России»*) - в связи с разжиганием социальной розни в программе партии.

Федеральным законом «О политических партиях» определено, что политическая партия, а в случаях предусмотренных уставом политической партии, ее региональные отделения вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения о назначении которых, состоялось после представления политической партии в Минюст России документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации.

14 октября 2012 года в ряде субъектов Российской Федерации пройдут выборы в законодательные собрания, губернаторов и мэров городов – административных центров Российской Федерации.

Большинство из вновь созданных политических партий получили право участвовать в этих выборах и уже выдвинули и зарегистрировали своих кандидатов.

По состоянию на сегодняшний день 29 политических партий из 39 создали и зарегистрировали свои региональные отделения более чем в 42 субъектах Российской Федерации, а общее число региональных отделений политических партий приблизилось к 2 тысячам.

Внесены изменения новой редакцией закона и в статьи, регулирующие осуществление контроля за деятельностью политических партий и их региональных отделений. Законом установлено, что в первые три года после создания политических партий и в дальнейшем не чаще чем один раз в три года Минюст России и его территориальные органы не вправе знакомиться с документами, подтверждающими наличие региональных отделений, число членов политической партии и число членов каждого ее регионального отделения.

Контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями и их региональными отделениями в виде вступительных и членских взносов, а также пожертвований граждан и юридических лиц осуществляют Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, соответствующие избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

В обязанность политической партии, ее региональных отделений в соответствии со статьей 34 Закона входит ежеквартальное представление сведений о поступлении и расходовании средств политической партии.

По информации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не представили отчеты за второй квартал 15 политических партий, в связи, с чем Минюст России вынес в их адрес предупреждения о недопустимости нарушения положений Закона и о необходимости представления указанных сведений в Центральную избирательную комиссию. Аналогичные предупреждения были вынесены в адрес региональных отделений политических партий.

Это свидетельствует о том, что некоторым молодым политическим партиям предстоит не только завоевывать голоса избирателей, но еще и научиться быть дисциплинированными и строго соблюдать закон.

Тем не менее, практика первых месяцев применения Федерального закона «О политических партиях» в новой редакции подтверждает, что основной вектор его совершенствования был выбран правильно, соответствует степени зрелости гражданского общества на нынешнем этапе его развития и вполне отвечает общепризнанным принципам демократии.

Спасибо за внимание!

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕДЕЛЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ  
ПАРТИЙ И ГОСУДАРСТВА**  
**Александр Евгеньевич ПОСТНИКОВ**  
**Constitutional limits of co-operation between political parties and the state**  
**Mr Alexander POSTNIKOV**

**заведующий отделом Института законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве Российской Федерации**  
**Researcher, Doctor of law, Institute of Legislation and Comparative Law**

Вопрос о взаимодействии политических партий и государства является центральным для конституционного права. Правильное, сбалансированное решение данного вопроса в конституционной доктрине, законодательстве и практике создает основы для формирования в стране демократического политического режима, способствует укреплению правового государства. Напротив, неупорядоченность отношений между политическими партиями и государством, непоследовательность, противоречивость государственной политики в данном направлении способны привести к существенным искажениям в реализации конституционных принципов, и прежде всего принципа народовластия, когда выявление воли народа как единственного источника власти подменяется теми или иными манипуляциями в рамках политической системы по инициативе отдельных государственных структур или политических партий.

Для современного правового и политического сознания отправной точкой анализа взаимоотношений политических партий и государства, несомненно, является конституционная практика советского периода, когда на конституционном уровне признавалось монопольное положение коммунистической партии как руководящей и направляющей силы общества, ядра политической системы (ст. 6 Конституции СССР 1977 г.). Партия единолично руководила государством, превращаясь в его неотъемлемый элемент. Через механизм партийного руководства, детали которого лежали за рамками правового регулирования, происходило выхолащивание принципов народовластия. Как формы непосредственной, так и представительной демократии подчинялись централизованной партийной воле.

Существовавшая в СССР однопартийность создавала устойчивый фундамент для политической системы, но в то же время консервировала ее развитие. Как только политическое развитие страны привело к отказу от принципа однопартийности, произошло лавинообразно-разрушение советского конституционного строя. Была утрачена концептуальная основа, стягивавшая страну в единое целое, а новая формирующаяся система отношений между государством и партиями, гражданским обществом в целом не вписывалась в рамки советской конституционной модели. Однако уход с руководящих позиций КПСС в 1991 г. сам по себе не создал почву для стабилизации политической системы. Для ее выстраивания в обществе отсутствовали необходимые демократические традиции. Как у органов власти, так и у основных политических сил не было достаточного опыта, позволявшего создать устойчивые демократические нормы и институты.

Реально многопартийность в России стала формироваться в связи с образованием неформальных блоков и коалиций на выборах в представительные органы государственной власти в 1990 г. Она получила свое развитие при оформлении фракций в рамках Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Однако в этот период политические партии не стали основными субъектами в определении политической повестки дня. Она формировалась, прежде всего, под мощным воздействием исполнительной власти, возглавляемой Президентом РФ, и противостоявшей ей представительной власти, объединившейся вокруг руководства Съезда народных депутатов и Верховного Совета России. Возник феномен сосуществования квази-политических партий «исполнительной власти» и «представительной власти», каждая из которых пыталась выстроить свою вертикаль власти. В результате их противостояния и развился конституционный кризис, приведший к принятию в 1993 г. Конституции Российской Федерации.

Конституция РФ достаточно лаконична в определении конституционного статуса политических партий и их взаимоотношений с государством. Основопологающей нормой является установление идеологического, политического многообразия и многопартийности (ст. 13 Конституции РФ). Уже после принятия Конституции РФ правовое регулирование политического структурирования российского общества в течение достаточно длительного времени осуществлялось в отсутствие закона о политических партиях. Отсутствием закона о политических партиях в значительной мере объясняется тот факт, что в избирательном законодательстве была использована конструкция «избирательного объединения» как основного коллективного субъекта избирательных кампаний. Порядок организации и деятельности политических партий и иных общественных объединений первоначально регулировались Законом СССР «Об общественных объединениях», впоследствии большинство его положений утратили силу в связи с принятием Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>1</sup>.

В данном Федеральном законе регулировались общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. Федеральный закон предполагал принятие специальных законов, регулирующих особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений. Применительно к политическим партиям эти особенности были установлены в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>2</sup>. Этот закон развивает положения Конституции РФ относительно реализации принципа многопартийности, что само по себе является определенной гарантией демократического развития страны. В нем дано определение понятия «политическая партия». Установлено, что политическая партия - это общественное объединение, созданное 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».

Федеральный закон конкретизирует принципы взаимодействия государства и политических партий: вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается. Предусмотрено, что вопросы, затрагивающие

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.



интересы политических партий, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними. Важной нормой является требование, в соответствии с которым лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов муниципальных образований, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей. Таким образом, Федеральный закон определил пределы «отделенности» политических партий от государства.

Современному конституционному законодательству России известно несколько институтов, в отношении которых подчеркивается их отделенность либо самостоятельность от власти. Это институты церкви и местного самоуправления. Не вдаваясь в специальный анализ особенностей взаимоотношений указанных институтов и государства отметим, что в отличие от церкви институт политических партий предполагает их тесное взаимодействие с государством. В этом данный институт близок к местному самоуправлению, самостоятельность которого в системе публичной власти, включая структурную отделенность от органов государственной власти, также предполагает его взаимодействие с государством. Такое взаимодействие необходимо для обеспечения единства публичной власти, вытекающей из конституционного принципа народовластия: носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Что касается взаимодействия политических партий с государством, в современных условиях оно также является необходимым условием как формирования, так и функционирования публичной власти. Множественность политических партий, то есть многопартийность, создает возможность для организации этой власти на демократических основах, что препятствует узурпации власти, являющейся антиподом народовластия.

Федеральный закон о политических партиях определяет допустимые пределы взаимодействия политических партий государства в терминах невмешательства, более характерных для описания взаимоотношений государств в международных отношениях. В то же время очевидно, что содержание взаимодействия политических партий и государства многоаспектно и не ограничивается исключительно требованиями невмешательства.

Прежде всего, следует учитывать, что государство нормирует партийное строительство, то есть создает правила создания и деятельности политических партий, осуществляет контроль за их деятельностью, обладая в том числе правом прекращения их деятельности. Таким образом, в любом случае речи не идет о взаимодействии равноправных субъектов. В этих условиях утверждать о существовании объективных пределов вмешательства государства в деятельность партий можно говорить, если существуют стабильное регулирование порядка создания и деятельности политических партий, находящее свое воплощение в правоприменительной практике. И здесь принципиальное значение имеет конституционно-правовое качество данного регулирования. Оно должно максимально исключить возможность применения административного усмотрения к политическим партиям со стороны органов государственной власти. Анализируя ситуацию

перспективами развития законодательства о политических партиях по результатам первых избирательных кампаний в Государственную Думу В.В. Лапаева и А.В. Иванченко отмечали, что «говоря об усилении контроля за развитием многопартийности со стороны государства необходимо различать меры государственно-правового регулирования, адекватно вписывающиеся в современную концепцию правового государства, от административно-командного диктата советского периода. На современном этапе перед государством со всей актуальностью стоит задача именно правового (а не административно-командного) упорядочения социального пространства, введения пока что во многом стихийных процессов формирования и развития российского гражданского общества в правовое русло».<sup>3</sup>

Однако и после принятия Федерального закона «О политических партиях» о стабильном законодательном регулировании в этой сфере говорить не приходится. Наибольшие изменения Федеральный закон «О политических партиях» претерпевал в части требований, предъявляемым к политическим партиям по общей численности входящих в нее членов партии и числу региональных объединений. Первоначально было установлено, что в политической партии должно состоять не менее десяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее ста членов политической партии. Федеральным законом от 20 декабря 2004 № 168-ФЗ<sup>4</sup> были внесены изменения в Федеральный закон «О политических партиях», в соответствии с которыми вводились новые требования: в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии. Реализация данных норм, направленных на создание преимуществ для крупных партий, как известно, привела к существенному сокращению числа политических партий и в стране действовало только семь политических партий; при этом целому ряду политических партий было отказано в регистрации, что фактически вывело соответствующих партийных активистов из правового поля. В этой связи появился феномен «внесистемной оппозиции». Эта ситуация требовала новых законодательных решений.

По инициативе Президента Российской Федерации был принят Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ<sup>5</sup>, введившей поэтапное сокращение требований, предъявляемых к политическим партиям. Было установлено, что в партии должно состоять:

с 1 января 2010 года до 1 января 2012 года - не менее сорока пяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот пятидесяти членов политической партии;

с 1 января 2012 года - не менее сорока тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот членов политической партии.

---

<sup>3</sup> Политические партии и движения на выборах – 99. М.: Независимый институт выборов, 2000. С. 8.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5272.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2009. № 18 (1 ч.). Ст. 2155.

Однако данная либерализация законодательства оказалась недостаточной, поскольку не повлекла существенных сдвигов в партийном строительстве. Для преодоления сложившейся ситуации был принят Федеральный закон от 02 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»<sup>6</sup>, согласно которому в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии. При этом минимальная численность региональных отделений более не регламентировалась законом. Было установлено, что требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях могут быть установлены уставом политической партии. Такое регулирование повлекло существенный рост числа политических партий после вступления в силу 4 апреля 2012 г. указанных законодательных новелл.

Опуская политическую подоплеку указанных изменений законодательства, отметим, что такого рода динамика свидетельствует об отсутствии устойчивой конституционной стратегии развития института политических партий как неотъемлемого элемента механизма народовластия. Для преодоления данного положения вещей представляется актуальным дальнейшее развитие содержания конституционных принципов организации и деятельности политических партий. В том числе важно установить законодательные параметры принципа конкуренции политических партий. На актуальность именно этого принципа для российской общественно-политической системы обоснованно обращает внимание С.В. Васильева: «В отличие от конституционной идеи политического плюрализма принцип политической конкуренции включает в себе не просто общие посылы, а конкретные правила поведения субъектов, механизмы достижения баланса между общественно-политическими силами. Поэтому принцип политической конкуренции более технологичен»<sup>7</sup>. Вместе с тем полагаем, что более целесообразен путь не противопоставления указанных принципов, а расширения нормативного содержания принципа политического многообразия за счет установления требований по обеспечению равноправной конкуренции политических партий. Конституционно-правовое развитие в этом направлении может осуществляться в различных формах, однако наиболее реалистичным представляется путь внесения необходимых дополнений в Федеральный закон о политических партиях. В этой связи также принципиально важно дальнейшее развитие правовых позиций Конституционного Суда РФ, конкретизирующих рассматриваемые конституционные принципы.

Что касается формулы Федерального закона о политических партиях о взаимном невмешательстве органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий и деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, она, безусловно, оказала определенное положительное воздействие на развитие законодательства и правосознания. Однако практика ее реализации оказалась весьма непоследовательной, что связано с процессами централизации государственной власти, отступлениями от принципов правового государства в деятельности органов государственной власти.

В этой связи основная проблема заключается в том, что централизация власти, получившая свое развитие в последнее десятилетие, в значительной мере основывается на партийной системе с очевидным доминированием правящей политической партии, чему не созданы какие-либо эффективные законодательные

---

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

<sup>7</sup> Васильева С.В. Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением. / Российская Конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 6. – М.: ТЕИС, 2011. С. 43.

ограничения. Напротив, законодательство допускает определенные инструменты влияния представителей государства на воспроизводство ее доминирующего положения (яркий пример тому: получившее широкое распространение вхождение глав субъектов РФ – членов «Единой России» в списки кандидатов на выборах в Государственную Думу и законодательные органы субъектов РФ с последующим отказом от депутатских мандатов).

По своим конституционно-правовым последствиям ситуация с явным доминированием в политической системе одной политической партии близка к состоянию однопартийности, которая искажает действие конституционных принципов организации государственной власти. Как отмечал М. Дюверже, «степень разделения властей гораздо больше зависит от партийной системы, чем от положений, записанных в конституциях. Так, однопартийность приводит к весьма значительной концентрации властей, даже если официальные тексты устанавливают более или менее обозначенное их разделение: единственная партия прочно скрепляет их различных властных органах»<sup>8</sup>.

Доминирование одной политической партии в демократическом обществе, где допускается создание множества политических партий, не является естественным состоянием. Она является результатом определенного искажения как политических, так и конституционно-правовых отношений, когда группой лиц, получивших мандат на осуществление власти на определенный срок, целенаправленно формируются новые правила, создаются новые структуры, мобилизуются различного рода ресурсы, обеспечивающие создание для определенной партии преимуществ в получении мандата на новый срок. Таким образом, процесс волеизъявления народа оказывается объектом манипуляций, осуществляемых как в форме изменения законодательства, так и в формировании практики его применения.

Примером первого рода средств поощрения фактической однопартийности стало современное развитие избирательного законодательства, сориентированное на участие в выборах в Государственную Думу только крупных партий и не содержащее эффективных инструментов ограничения влияния руководителей государственных органов на избирательный процесс; заданные федеральным законодателем параметры избирательных систем, применяемых на выборах органов государственной власти субъектов РФ и на муниципальных выборах также обеспечивают преимущества для участия в выборах крупных политических партий, в том числе за счет иных общественных объединений и независимых кандидатов, то есть кандидатов, баллотирующихся в порядке самовыдвижения по мажоритарным избирательным округам. Введенный в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>9</sup> так называемый «муниципальный фильтр», применяемый для выдвижения кандидата на выборах главы субъекта РФ, по сути, создает дополнительный ценз в осуществлении пассивного избирательного права, который даже крупным оппозиционным партиям, представленным в Государственной Думе и представительных органах субъектов РФ, муниципальных образований, чрезвычайно сложно преодолеть, не располагая административным ресурсом на региональном и местном уровнях.

---

<sup>8</sup> Морис Дюверже. Политические партии. – М.: Академический проект, 2000. С. 474.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2012, № 19. Ст. 2274.

Дефекты практики применения избирательного законодательства достаточно отчетливо проявляются в возможности применения партией власти административного ресурса в части ведения предвыборной агитации, мобилизации работников предприятий и учреждений публичной сферы на участие в голосовании, недостаточной эффективности институтов общественного контроля за правильностью голосования и определением его итогов.

Доминирование одной политической партии при сохранении принципа многопартийности нельзя запретить как таковую, поскольку она является результатом реализации законодательства. Однако можно и нужно изменить законодательство, недостаточно защищающее конкуренцию в политической сфере (как между партиями, так и между партиями и независимыми кандидатами, политическими движениями, иными общественными объединениями) и создать правовые условия для того, чтобы устранить специфические средства, используемые для создания и воспроизводства указанного доминирования.

В числе первоочередных мер в этом направлении необходимо выделить следующие: 1) сокращение возможностей использования «административного ресурса» на выборах; 2) коррекция избирательных систем, применяемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, с тем, чтобы устранить чрезмерные препятствия для допуска средних и малых политических партий к депутатским мандатам, вернуть в механизм народовластия институт «независимых кандидатов». Решение указанных проблем позволит ограничить влияние государственных структур на электоральные процессы, что является предпосылкой для нормализации взаимоотношений государства и политических партий.



**МНОГОПАРТИЙНОСТЬ 90-Х. ПАРЛАМЕНТ. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Сергей Михайлович ШАХРАЙ  
Multi-political party system of 90s: the parliament, the constitutional court  
Mr Sergei SHAKHRAI**

**руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации, профессор  
Московского государственного института международных отношений  
(Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации  
Head of Staff, Court of Accounts of the Russian Federation,  
Professor at the Moscow International Relations Institute**

Добрый день, уважаемые коллеги!

Я подготовил свой доклад с использованием опыта работы в четырех парламентах, в том числе, в качестве лидера партии и фракции Партии Российского Единства и Согласия. В активе деятельности ПРЕС – проект Конституции, Консервативный манифест, целый ряд законов, а также пакет документов об амнистии участников трагических событий октября 1993 года, который мы считали эпизодом гражданской войны.

**Сначала** – несколько тезисов, представляющих общую логику моего выступления, его «конструкцию». Затем я изложу их подробнее.

**Первое.** Многопартийность 1990-х годов - это взрывная энергия общества, многопартийность, возникшая «снизу».

Многопартийность в России сегодня – это система, «дарованная сверху». На практике мы, скорее всего, получим не классическую конкуренцию политических организаций, а конкуренцию ресурсов, «парад» бизнес-политических проектов.

**Второе.** В российских условиях «нерегулируемая» многопартийность парализует парламент и резко повышает роль Конституционного Суда и роль Президента.

**Два примера.**

На протяжении 1994-1999 годов Конституционный Суд Российской Федерации «творил право», организовывая и развивая правовое пространство, поскольку законодатель многие годы не принимал самые важные экономические и социальные законы, а также законы в области государственного строительства, которые были жизненно необходимы на руинах «парада суверенитетов».

Кроме того Конституционный Суд был вынужден «освятить» право Главы государства издавать указы с силой закона (постановление от 30 апреля 1996 г.), ограничив, разумеется, это право рядом условий (временный характер действия указов, соответствие Конституции и федеральным законам, запрет на ограничение прав и свобод граждан).

Сегодня «дарованная сверху» многопартийность может привести к тем же последствиям.

И если я ничего не имею против повышения роли Конституционного Суда Российской Федерации, то мне совсем бы не хотелось «паралича» парламента и непропорционального увеличения роли единоличного Главы государства.

Теперь аргументирую свою позицию более подробно.

Наша сегодняшняя конференция носит, на мой взгляд, предельно прагматичный характер. Мы обсуждаем европейские и российские стандарты для политических партий, вопросы правового регулирования в этой сфере, условия деятельности партий в Российской Федерации.

Без рассмотрения поставленных проблем в более широком историческом контексте, без специального изучения особенностей функционирования международных, а по сути - европейских стандартов и методик в инокультурной среде, невозможно подготовить эффективные рекомендации, которые будут на самом деле работать, а не останутся только благими пожеланиями или предметом для критики. Поэтому я считаю исключительно важной идею организаторов конференции собрать на одной площадке не только ученых-профессионалов, но также тех, кто реально делает политику, претендует на участие в политике или уже определяет «правила политической игры».

Первое, что я хотел бы отметить, это необходимость учитывать историческую ретроспективу особенно в ставших общим местом рассуждениях на тему «недостаточного уровня» развития демократии в той или иной стране, включая Россию. Как известно, особенностью российской истории конца XX века является то обстоятельство, то в нашей стране одновременно происходили сразу несколько масштабных трансформационных процессов, которые сложным образом влияли друг на друга. Об этом уже много и подробно писали историки, политологи и экономисты, но, к сожалению, этот факт мало учитывают правоведаы.

Наряду с изменением экономической и социальной системы, наряду с глубоким макроэкономическим и финансовым кризисом в России происходила полномасштабная политическая революция. Причем, вся эта системная трансформация происходила в условиях коллапса государства и его институтов.

Для того, чтобы вывести из кризиса экономику, был применен стандартный пакет макроэкономических рекомендаций, предполагавший для начала максимальную либерализацию экономической жизни. Было решено, что абсолютно свободный рынок сам создаст стимулы для того, чтобы заработал экономический мотор, возникли источники саморазвития экономики. Теперь маятник весов качнулся в другую сторону, и государство занимается устранением перекосов и провалов рынка.

Как видится сейчас, спустя 20 лет, в политической сфере был использован тот же метод: очень быстро были созданы условия для максимальной демократизации политической жизни с тем, чтобы страна сама стряхнула остатки коммунистической системы и создала «самоподдерживающиеся» механизмы устойчивой демократии. Было решено, что предельно полная реализация принципов свободы слова, выборности, многопартийности сама собой приведет к становлению ответственного парламента, развитию институтов новой государственности и гражданского общества, возникновению необходимого правового регулирования и так далее.

Но в итоге возникшие «провалы демократии» мы разгребаем до сих пор. Причем, процесс возвращения государства в сферу более жесткого регулирования партийно-политического строительства, избирательного законодательства также не обошелся без перегибов и нежелательных эксцессов. А как могло быть иначе, если на практике



мы получили десять лет политической нестабильности, когда курсу реформ и оппонировали не просто отдельные политические партии, а целые ветви власти и субъекты Федерации?

За примерами далеко ходить не надо. Достаточно вспомнить историю конституционного кризиса в России в 1992-1993 годах, вылившегося в открытое противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти по поводу новой российской Конституции.

Но и после принятия Конституции 1993 года такие позитивные процессы, как развитие парламентской демократии, совершенствование избирательного процесса, расширение участия партий в делах государства, самым парадоксальным образом сказывались на темпах становления институтов и правовых новой государственности, на последовательности проведения социально-экономических реформ, на политической стабильности.

Чтоб не быть голословным приведу несколько фактов.

**В декабре 1993 года** в парламентских выборах намеревались участвовать **35** из **56** существующих на тот момент избирательных объединений и партий. **13** из них были допущены к выборам, **8** - преодолели 5% барьер и вошли в состав парламента<sup>1</sup>

В результате в Государственной Думе первого созыва, избранной в 1993 году, действовали 8 фракций и 2 депутатские группы («Новая региональная политика» и «Либерально-демократический союз 12 декабря»).

**В декабре 1995 года** в выборах собирались участвовать уже **69** партий, избирательных объединений и блоков. Из них допущены были **43**, а 5% барьер сумели преодолеть только **четыре** избирательных объединения<sup>2</sup>.

Таким образом, в Государственной Думе второго созыва действовали четыре фракции и три депутатские группы («Российские регионы», «Народовластие» и Аграрная депутатская группа).

---

<sup>1</sup> Результаты выборов по партийным спискам в Государственную Думу в декабре 1993 года:

- Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) – 22,92%
- Движение «Выбор России» (ВР) – 15,51%
- Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) – 12,40%
- Движение «Женщины России» (ЖР) – 8,13%
- Аграрная партия России (АПР) – 7,99%
- Блок «Явлинский-Болдырев-Лукин» («Яблоко») -7,86%
- Партия Российского Единства и Согласия (ПРЕС) -6,73%
- Демократическая партия России (ДПР) – 5,52%

<sup>2</sup> Результаты выборов по партийным спискам в Государственную Думу в декабре 1995 года:

- Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) – 22,30%,
- Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) – 11,8%.
- Движение «Наш дом – Россия» (НДР) - 10,13%,
- Блок «Яблоко» - 6,89%.

**В декабре 1999 года** о своем желании побороться за места в Государственной Думе объявили **93** избирательных объединения и партии. Из них к выборам были допущены **28**, а 5-% барьер преодолели **шесть** избирательных объединений<sup>3</sup>. В результате Государственной Думе третьего созыва действовали 6 фракций и 3 депутатские группы.

Формально подобные результаты являются мечтой любой демократии. Но на практике мы получили массу проблем в области государственного строительства. Из года в год в Посланиях Президента Федеральному Собранию отмечалась необходимость согласованной работы ветвей власти по скорейшему формированию правовой базы новой государственности, созданию необходимых механизмов обеспечения прав и свобод человека и гражданина, урегулированию экономических отношений и так далее. Но на деле в течение всей второй половины 1990-х годов происходило систематическое торможение принятия важнейших правовых актов. Эта задержка была связана, в первую очередь, с межфракционными конфликтами внутри парламента, а также с оппозицией курсу реформ, проводимых тогдашним Президентом и Правительством.

**Фактически многопартийность в 1990-х годах привела к параличу парламента и законодательной работы.**

Приведу в доказательство еще одну короткую хронику для иллюстрации этого тезиса.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» был принят только через 4 года после всенародного одобрения Конституции – в декабре 1997-го.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» - тоже в 1997 году.

Федеральные конституционные законы о символах государства – гербе, флаге и гимне – появились в конце декабря 2000-го года, то есть спустя семь лет после принятия Конституции.

Крайне актуальный в условиях эскалации региональных конфликтов Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» - появился только в мае 2001 года, «О военном положении» - в январе 2002 года.

Прямо предусмотренный Конституцией закон «О гражданстве Российской Федерации» парламент смог принять лишь в мае 2002 года.

Список можно продолжать.

---

<sup>3</sup> *Результаты выборов по партийным спискам в Государственную Думу в декабре 1999 года:*

- Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) – 24,29%;
- Межрегиональное движение «Единство» («Медведь») – 23,32%;
- Отечество – Вся Россия (ОВР) – 13,33%;
- Союз правых сил (СПС) – 8,52%;
- Блок Жириновского (ЛДПР) – 5,98%;
- «Яблоко» – 5,93%.

Трудовой кодекс, реализующий нормы статьи 37 Конституции, был принят 30 декабря 2001 года, часть четвертая Гражданского кодекса, посвященная охране прав на интеллектуальную собственность, - в декабре 2006 года и так далее.

А ведь все это происходило в сложнейших условиях экономического и финансового кризиса, конфликтов на Северном Кавказе, на фоне постоянных попыток оппозиции отправить в отставку Правительство и объявить импичмент Президенту.

Таким образом, **наличия демократии и демократических механизмов абсолютно недостаточно для создания эффективного государства.** И это не только мой вывод. Для примера приведу цитату из известного всем Фрэнсиса Фукуямы: *«если в наличии нет эффективных институтов, работоспособной политической системы и необходимого набора базовых общественных ценностей, то результатом самых демократических выборов становится возникновение формально легитимных, но абсолютно беспомощных структур»*<sup>4</sup>.

Кстати, проблема недостаточной эффективности демократической модели государственности для посткризисных обществ вот уже много лет волнует специалистов. Поэтому, как мне представляется, выводы и рекомендации нашей конференции могли бы быть полезны и в этой области.

Решая практические вопросы продвижения и имплементации европейских избирательных стандартов, европейского опыта демократии, необходимо тщательно учитывать особенности исторических и культурных традиций, политических обычаев, системы ценностей. Если ценности демократии не стали для общественного сознания базовыми, а общественное участие в принятии решений является лишь формальностью, то любые, самые совершенные избирательные процедуры и механизмы выстраивания «политического диалога» останутся ничем иным, как бутафорией. А идеально соответствующая стандартам юридическая система будет все меньше совпадать с фактической реальностью.

Что касается Российской Федерации, то, без преувеличения, единственным инструментом предотвращения еще более серьезных провалов демократии в период трансформации стали институт **единоличного Главы государства** (в том виде, как он возник, развивался и как был закреплен в Конституции 1993 года), а также **Конституционный Суд Российской Федерации**. Оба этих института были не просто логическим элементом в системе разделения властей. Они стали несущей опорой, ключевой матрицей и одновременно – двигателем перемен, несмотря на все политические конфликты и «провалы демократии».

**В 90-х годах прошлого века, когда политически расколота Государственная Дума в течение почти десятилетия не принимала самых необходимых законов в области государственного устройства, федерализма, избирательного права, защиты прав и свобод граждан, именно решения Конституционного Суда Российской Федерации позволили заполнить этот правовой пробел.** Кроме того, решения Конституционного Суда и сформулированные в них правовые позиции способствовали созданию в России элементов прецедентного права.

Другим инструментом реализации норм Конституции и правового обеспечения курса реформ стали **указы Президента Российской Федерации**. Президенту Российской Федерации приходилось постоянно выступать арбитром во взаимоотношениях между

---

<sup>4</sup> Цит. по: Волошин О. Государство только начинается (О круглом столе журнала «Эксперт» с участием Фрэнсиса Фукуямы) // Эксперт-Украина № 41 (90). 23 октября 2006 г.

парламентом и правительством по поводу распределения полномочий, а также брать на себя ответственность за принятие непопулярных социально-экономических решений и заполнение «пробелов» правового регулирования в ситуации промедления или прямого противодействия законодательной власти. **Практика издания в отсутствие необходимого законодательства президентских указов, имеющих силу закона, подвергалась жесткой критике со стороны правой и левой оппозиции.**

В сложившейся ситуации **Конституционный Суд Российской Федерации 30 апреля 1996 года принял специальное постановление**, в котором указал следующее: «не противоречит Конституции Российской Федерации издание (Президентом) ... указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов»<sup>5</sup>.

Таким образом, именно благодаря существованию и деятельности института единоличного Главы государства и Конституционного Суда Российской Федерации постепенно происходила трансформация того переходного хаоса, который возник в конце 1980-х - начале 1990-х в нынешнюю правовую реальность. Оба этих института последовательно выполняли созидательную, конструктивную функцию, в том числе и в сфере обеспечения гарантий демократии, выборности, многопартийности, свободы слова и политической деятельности.

Важно отметить, что наряду с конструктивной функцией, и Президент, и Конституционный Суд выполняли также функцию охранительную, особенно в период 1993-1999 годов. Фактически, Президент России, как верховный политический арбитр, и Конституционный Суд как верховный юридический арбитр, довольно долгое время играли роль «парового клапана», помогая спустить «социальное давление», которое накапливалось в обществе в ситуации противостояния, когда силы по обеим сторонам «баррикад» были примерно равны.

Сотни согласительных процедур инициировал Президент, десятки дел были рассмотрены в Конституционном Суде по вопросам взаимоотношений ветвей власти, по вопросам становления федерализма, **по обеспечению равных гарантий избирательных прав граждан на всей территории страны.** Именно это во многом способствовало удержанию политической и экономической ситуации в стране, как говорится, в «штатном режиме», помогало избегать сваливания разного рода опасных конфликтов в неконтролируемую стадию.

Единоличный глава государства и Конституционный Суд, помимо исполнения своих законодательно установленных функций, эффективно обеспечивали политическую и правовую защиту российских реформ на самом сложном этапе их реализации. В условиях прямого противостояния элит и ветвей власти, жизненно важен был единый центр, единый лидер, способный удержать линию, несмотря на все колебания и шатания, и обеспечить проведение курса.

---

<sup>5</sup>Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

И если уж говорить по поводу исключительной важности наличия специальных правовых и политических механизмов защиты демократии, прав и свобод граждан, то я бы напомнил, что одним из ключевых и порой наиболее эффективных инструментов является обращение к прямому волеизъявлению граждан – **референдум**.

В России этот механизм был создан еще в 1990 году и не раз сыграл исключительную роль в сохранении политической стабильности и демократии. И скажу по собственному опыту, что **только обращение к прямому волеизъявлению граждан не раз помогало вывести политическую ситуацию из опасного тупика, в котором она оказывалась благодаря эксцессам нашей многопартийности.**

В свое время наш великий соотечественник, нобелевский лауреат Лев Давидович Ландау сказал: *«Если крах советской системы произойдет без третьей мировой войны, — это будет чудом»*. Как показала история, это чудо случилось. Безусловно, в переходный период случилось много трагических событий, исчез с карты мира Советский Союз, но все-таки, третьей мировой войны не произошло.

И во многом, я считаю, это связано именно с тем, что процессы перемен после первоначальной попытки использовать «стихию свободы» постепенно входили в более-менее управляемое русло, что создавались разного рода страховочные механизмы, специальные политические и правовые инструменты.

Возвращаясь к истории 1990-го года отмечу, что разработкой российского закона «О референдуме» мы занялись сразу после первого съезда народных депутатов РСФСР. Я считал и считаю этот закон ключевым для успеха политической трансформации и выигрыша всей ситуации. Сейчас, конечно, можно подвести глубокую научную базу под это решение. Но в то время логика была очень простая – если ситуация в стране резко напрягается, то лучше все-таки, чтобы люди шли выяснять, кто прав, кто виноват, на избирательные участки, а не на баррикады. Именно для этого было очень нужен механизм, который во всем мире называется «референдум». И потом, после октября 1990-го года, когда российский закон о референдуме был принят, этот механизм не раз спасал ситуацию.

Кстати, чуть позже мне на глаза попало определение демократии, которое дал известный политолог Адам Пржеворский: он назвал демократию *системой, созданной для разрешения конфликтов таким образом, чтобы политические участники не убивали друг друга*<sup>6</sup>.

С этой точки зрения наш закон о референдуме был во всех смыслах одним из ключевых институтов и важнейшим охранительным механизмом демократии. И, как Вы помните, он неоднократно сработал. Он давал возможность «спускать пар», отводить деструктивную энергию.

Ту же функцию социально-политического «клапана» выполнял Конституционный Суд. При примерном равенстве сил в политическом конфликте стороны решали, что могут выиграть ситуацию в суде, а не на баррикадах. И, собственно, поэтому в течение 90-х годов в Конституционном Суде состоялось огромное количество очень ярких, очень важных, как нынче принято говорить, **резонансных** процессов, благодаря которым, с одной стороны, разрешались серьезные конфликты. А с другой стороны, в результате действий Конституционного Суда неуклонно создавались жесткие юридические контуры, прокладывались траектории, по которым должны были двигаться все

---

<sup>6</sup> Przeworski Adam: Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge, 1991. S. 12, 95, 131.

участники законодательного процесса, чтобы возникала должная правовая реальность – то есть та, которая соответствует нормам и принципам, заложенным в Конституции страны.

Конституционный Суд Российской Федерации играл и играет исключительную роль в укреплении основ государственности, в защите духа и буквы Конституции. И очень знаменательно, что сейчас, когда политическая жизнь в стране вошла в относительно стабильное русло, именно Конституционный Суд становится инициатором юридических форумов, подобных сегодняшнему. Это означает, что совершенствование и развитие российского права, процессы интернационализации права происходят в точном соответствии с нормами нашего Основного закона, соответствуют суверенным интересам страны. Но мы должны всегда очень точно оценивать уместность применения в конкретной ситуации международных стандартов и опыта других стран, а также возможные риски.

Многопартийность 1990-х годов возникла как мощный выплеск энергии масс, как «прорыв» стихийной политической лавы из-под гнета обветшавшей коммунистической системы. Многопартийность сегодня возникает не «снизу», а «сверху», образно говоря, в контролируемом режиме, в рамках международных стандартов, разного рода руководств и образцов. Но последствия для демократии и политические риски могут быть те же.

Образно говоря, такую роскошь, как многопартийный парламент, в котором нет устойчивого большинства и механизмов «принуждения к компромиссам», страны могут позволить себе только в условиях политической и экономической стабильности при отсутствии внешних и внутренних угроз. Но в условиях кризиса, необходимости принятия непопулярных мер обязательно будет востребован единый лидер и одна ответственная партия, способные принимать решения и отвечать за их последствия.

**НЕДОУРЕГУЛИРОВАННЫЕ» ГОСУДАРСТВОМ СФЕРЫ ПАРТИЙНОЙ ЖИЗНИ И  
ПРЕДЕЛЫ ЕГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРТИЙ**

**Светлана Викторовна ВАСИЛЬЕВА**

**Area of operation of political parties unsettled by the state and the margin of  
acceptable interventions of the state**

**Ms Svetlana VASILIEVA**

**доцент Научно-исследовательского университета – Высшей школы экономики  
Researcher of the institute of researches, higher school of economics**

Государственное регулирование статуса партий и саморегулирование партийной жизни самими партиями являются двумя самостоятельными видами социального нормирования.

Саморегулирование в сфере экономики и предпринимательства развивается по определенным закономерностям. Насколько государству следует быть активным и вмешиваться в регулирование субъектов экономической деятельности, и какие сферы общественных отношений отдавать на откуп саморегулирования? При ответе следует учитывать: недопустимость правовой инфляции, запрет государственного регулирования тех сфер экономики и предпринимательства, где субъекты экономических отношений способны самостоятельно решать вопросы своего развития, невозможность передачи в область саморегулирования отношений, обеспечение которых достигается исключительно за счет государства, например, безопасность населения.

Понимание границы саморегулирования и государственного регулирования в сфере деятельности политических партий не может опираться на обозначенные подходы. В отличие от субъектов экономических отношений политические партии являются не только институтами гражданского общества. Если партии имеют представителей на государственных должностях, то они одновременно находятся и в орбите власти, и в орбите гражданского общества.

В вопросе о пределах государственного регулирования партий следует учитывать и подходы к ограничению свободу объединения. Эта свобода может ограничиваться в определенных конституционных пределах. И одной из форм ее ограничения является государственное регулирование партийной жизни. Чем можно обосновать меру государственного регулирования статуса политических партий? Принципом народного суверенитета. Он провозглашен в статье 3 Конституции РФ. Обоснование меры государственного регулирования статуса партий исходит также из связанной с этим принципом необходимости защиты прав и свобод избирателей.

Но разве можно в наш век политических шоу и избирательных технологий измерять объем регулирования партийного строительства только правами и свободами граждан? То есть можно ли использовать в качестве обоснования предела государственного вмешательства (насколько государство должно быть активно в регулировании деятельности партий), такое обоснование, как народный суверенитет и права избирателей? Обоснование становится важным, например, тогда, когда необходимо понять: следует ли подробно устанавливать процедуру сменяемости руководителей партийного аппарата, либо нужно только обозначить общий подход: руководство партий должно быть сменяемо?

В обосновании меры регулирования партийной жизни в настоящее время требуется смещение акцентов – с необходимости защиты прав и свобод на необходимость развития политической конкуренции. Акцент на развитие политической конкуренции при обосновании меры государственного вмешательства позволяет не только лучше понять содержание государственного регулирования, его цель, его направленность, но также позволяет увидеть важность более активной роли государства в регулировании деятельности партий, в регулировании партийной жизни.

Приведем пример. Так, для развития политической конкуренции, безусловно, необходимо обеспечивать внутрипартийную демократию при составлении списков кандидатов партиями. Быть может, стоит предложить политическим партиям модельный кодекс, включающий принципы, на основании которых партии должны формировать этот список кандидатов. Есть и более жесткие меры государственного регулирования в связи с реализацией этой «партийной функции». Может быть, установить необходимость включения в список кандидатов требование о том, чтобы партии включали в этот список лиц, имеющих определенный партийный стаж?

Еще один пример. Для развития политической конкуренции необходимо обеспечивать добросовестную предвыборную агитацию без использования административного ресурса. Что же для этого можно предложить? Может быть, взять конструкции, применяемые в сфере экономической конкуренции, которую регулирует уполномоченный орган (в России – это Федеральная антимонопольная служба), и попытаться перенести в область политики. Федеральная антимонопольная служба устанавливает, кто доминирует на экономическом рынке, какие ограничения в связи с таким доминированием стоит установить, выдает предписания хозяйствующим субъектам о недопустимости экономической концентрации. Возможно, стоит подумать об использовании такой модели регулирования в России. Какой институт, какой орган способен осуществлять регулирование политической конкуренции – это дискуссионный вопрос. На данном этапе, тем не менее, можно предположить, что некая инстанция будет устанавливать политическое доминирование, фиксировать состояния политического монополизма и политической концентрации, выдавать предписания о том, что такое доминирование чрезмерно и необходимы меры расконцентрации.

Для развития политической конкуренции требуется также информационная открытость деятельности партий. В настоящее время Интернет становится более доступным и используемым ресурсом в политическом общении. В связи с этим можно предложить юридикацию порядка организации и наполнения сайтов политических партий. Что должно размещаться на сайтах политических партий, в какой мере партии должны раскрывать обществу свою внутреннюю жизнь? В настоящее время партии, безусловно, размещают уставную информацию, некоторые внутрипартийные документы. Но, во-первых, единообразия в наполнении сайтов политических партий нет, а, во-вторых, размещаемой информации мало для признания открытости деятельности партий. Возможно, следовало бы рекомендовать партиям размещать информацию об их соглашениях с союзами (ассоциациями) коммерческих организаций. Примеры таких соглашений в России есть: партии заключают их с Российским союзом промышленников и предпринимателей и другими предпринимательскими союзами. Возможно, следует рекомендовать партиям более активно предавать публичности процедуру составления списков кандидатов, подробно рассказывать о кандидатах избирателям через сайты. Максимально открытыми в Интернете должны быть структура партии и партийные решения.



Когда такого рода меры государственного регулирования предлагаются политическим партиям, безусловно, они возмущаются. В России при достаточно сильной политико-правовой традиции давления власти на общество недовольство партий закономерно. Куда еще больше регулировать, обязывать и принуждать?

В то же время сами политические партии часто возмущаются тем, что им не хватает государственного регулирования партийного строительства: когда права партий, политическая конкуренция не обеспечиваются избирательными комиссиями и не защищаются судом. В этих случаях закономерно, что уже у политических партий возникает возмущение «недоурегулированностью» определенных сфер партийного строительства. В частности, «недоурегулированным» в России можно признать механизм обжалования нарушений законодательства участниками избирательного процесса в административном порядке. За пределами прямых указаний в Законе на рассмотрение жалобы по тому или иному вопросу избирательными комиссиями, остаются случаи обжалования решений нижестоящей комиссии в вышестоящую, ряд случаев нарушения политической конкуренции. В этих случаях участники избирательного процесса должны обращаться напрямую в суд. Действительно, согласно стандартам Совета Европы судебное рассмотрение споров преимущественно. Но эта европейская рекомендация актуальна для государств со справедливой судебной системой. В России же необходимо развивать административные процедуры защиты прав участников избирательного процесса перед тем, как предусматривать возможность преимущественно судебного рассмотрения споров.

«Недоурегулированным» в аспекте административных процедур можно признать механизм обеспечения равного доступа парламентских партий к средствам массовой информации. Этот механизм является ограниченным сам по себе: пока доступ гарантируется только парламентским партиям и на каналах, подведомственных Федеральному государственному унитарному предприятию «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (ВГТРК России). Процедура установления равного доступа парламентских партий к средствам массовой информации развивается в позитивном направлении без процедуры административного обжалования: ежемесячно в Центральной избирательной комиссии РФ собирается рабочая группа, которая по представленным сведениям из государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов при содействии аппарата Комиссии устанавливает, был ли соблюден равный доступ партий к средствам массовой информации в текущем месяце. Эта процедура без наличия спора заинтересованных партий отвлекает слишком много ресурсов, а потому неэффективна. Процедура должна начинаться в случае поступления инициативы со стороны той или иной партии, полагающей, что ее права были нарушены в процессе вещания. А это уже совсем другой механизм обеспечения равного доступа партий к средствам массовой информации: подача жалобы и ее рассмотрение, установление фактов, сверка той информации, которую представляет недовольная партия с тем, что представляет государственный телеканал или радиоканал и с тем, что анализируется в аппарате Центральной избирательной комиссии.

Таким образом, если партии возмущаются чрезмерным давлением на их деятельность со стороны государства, они должны понимать, что у них есть возможность саморегулирования. Но если они не регулируются сами, то государство их может зарегулировать. Партии должны также понимать, что при отсутствии внутренней демократии, которую они призваны обеспечивать сами, у государства не будет стимула создавать адекватные механизмы защиты прав и свобод таких участников политической конкуренции. В то же время без адекватных механизмов защиты прав и свобод политических партий не будет внутрипартийной демократии. Поэтому трудно

дать однозначный ответ на вопрос о том, что первично: политическая конкуренция или справедливый суд и верховенство права.

И, наконец, хотелось бы обратить внимание на такую «недоурегулированную» в России сферу партийной жизни как оппозиция в парламенте. Необходимо усиливать роль оппозиционных фракций в Государственной Думе. Для этого совсем необязательно избирать прямое («жесткое») регулирование: устанавливать понятие оппозиции, определять критерии признания той или иной фракции оппозиционной и наделять ее соответствующими правами и обязанностями. Для начала достаточно развитие принципа пропорциональности во внутренней организации работы парламента и при принятии решений в комитетах, комиссиях, на заседании палаты. Главная цель такого регулирования – ограничить монополизм в политической системе, в частности, в парламенте. Необходимы механизмы, которые гарантируют «малым» фракциям оглашать свое мнение сразу после того, как прозвучало мнение фракции, обладающей подавляющим большинством депутатских мандатов.

В демократическом государстве публично-властные решения принимаются большинством при учете мнения меньшинства. Однако этот принцип в настоящее время переживает содержательные трансформации. Особенно отчетливо это видно на примере Франции. Не народный суверенитет становится идеологической основой властвования, философским основанием принятия публично-властных решений, а несколько иной с точки зрения содержательного акцента принцип: «Меньший имеет преимущество».

Итак, выводы. Активизация государственного регулирования партийной жизни, безусловно, вызывает возражение той части аудитории, которая придерживается либерального взгляда на регулирование статуса партий. И, конечно, для многих сфер партийного строительства недопустимо государственное регулирование, а важно, скорее, саморегулирование. Помимо этого, не все вопросы можно решить с помощью права, правового регулирования. Модели поведения субъектов общественных отношений зачастую складываются под воздействием культуры, традиций, нравов, истории. Но если желаемых традиций не сложилось?

Правовое регулирование может способствовать «выращиванию» этих традиций, постепенному формированию определенной культуры.

Для примера можно обратиться к развитию регулирования свободы манифестации в России. Впервые она была провозглашена в Манифесте об усовершенствовании государственного порядка 1905 года. Прошло сто лет, и в 2004 году был принят Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании», который установил уведомительный порядок реализации этой свободы. Однако, очевидно, что еще необходимо какое-то время для того, чтобы эта свобода действительно стала реализовываться в уведомительном порядке.

Общие цели и ориентиры саморегулирования партий и государственного регулирования партийной жизни понятны. Они следуют из документов Совета Европы: обеспечение внутрипартийной демократии, добросовестной политической конкуренции, открытости партийного строительства и другие. В то же время конкретные способы достижения этих целей зависят от условий развития конкретного государства, сложившихся традиций и культуры. При таком подходе вполне совместимыми можно признать и принципы Совета Европы, и государственное регулирование с учетом национальных особенностей.

**ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ  
ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ**

**Аркадий Ефимович ЛЮБАРЕВ**

**Problems of legislation on participation of political parties in elections**

**Mr Arkady LYUBAREV**

**эксперт Комитета гражданских инициатив**

**Expert of the Committee of Civil Initiatives**

Уважаемые коллеги!

Для того чтобы партия смогла участвовать в выборах, она должна преодолеть два барьера. Первый – получить право участвовать в выборах, а для этого по российскому законодательству недостаточно просто получить регистрацию, нужно еще в определенный срок зарегистрировать не менее 42-х региональных отделений. И второй барьер – собственно регистрация кандидатов или списка на выборах. Я в своем докладе коснусь обоих барьеров. При этом я буду во многом опираться на проект Избирательного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>, который был разработан под моим руководством и о котором здесь многие, наверное, знают.

Итак, два барьера. Еще менее года назад оба барьера были достаточно тяжелы. Первый барьер за 7 лет смогла преодолеть лишь одна партия, да и та была создана не заново, а на основе трех самоликвидировавшихся. Второй барьер был тяжел для непарламентских партий, и они достаточно часто получали отказы в регистрации или просто сходили с дистанции, не сумев собрать нужное число подписей. И ряд экспертов говорил, что два тяжелых барьера – это чрезмерно, что один из двух барьеров необходимо существенно снизить. Одни считали, что нужно снизить барьер для регистрации кандидатов и списков на выборах, другие (и я в их числе) – что нужно снизить барьер для регистрации самих партий. Однако в последний год законодатели приняли сомнительное с моей точки зрения решение – они резко снизили оба барьера.

Я начну с первого барьера, с регистрации партий. Здесь до недавнего времени главным был критерий численности партии – 50, 45 или 40 тысяч членов, это несущественная разница. Плюс требования к численности региональных отделений. То, что этот критерий сейчас снижен до 500 человек, это, на мой взгляд, шаг в правильном направлении. Политологи давно говорили, что формальная численность партии не отражает ее поддержки избирателями, а я в этом убедился на статистическом материале, у меня есть статья об этом<sup>2</sup>. Поэтому правильно, что критерий численности снижен до такого уровня, когда он перестает быть труднопреодолимым барьером.

Однако в законе о партиях остались многие положения, которые были вполне уместны при старом критерии численности, а сейчас выглядят анахронизмами. Это, в частности, обязательная регистрация региональных отделений, хотя в них сейчас может быть всего три человека. Или довольно обременительная ежеквартальная финансовая отчетность этих региональных отделений.

---

<sup>1</sup> Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарев. М.: ГОЛОС, 2011.

<sup>2</sup> Любарев А.Е. Является ли численность партии индикатором ее общественной поддержки // Право и политика. 2010. № 3. С. 462–469.

Также я полагаю, что имеет смысл пересмотреть и другие основные требования. Например, требование иметь отделения в половине регионов, о чем вчера уже говорили. У нас ведь регионы сильно различаются. В 18 самых крупных регионах проживает более половины избирателей. А партия, которая будет иметь отделения только в этих 18 регионах, то есть намерена работать более чем с половиной избирателей, по закону не получит регистрацию.

Но есть более фундаментальный вопрос – о региональных и межрегиональных партиях. Он очень интенсивно обсуждался, когда принимался закон о партиях, и тогда было принято решение, что партии могут быть только федеральными. Сейчас, я полагаю, к этому вопросу стоит вернуться. Вчера несколько докладчиков говорили про региональные партии, но никто не вспомнил про межрегиональные. А я согласен с теми, кто против региональных партий в российских условиях – у нас слишком много регионов, и у них слишком мало собственной специфики. А вот межрегиональные партии, по-моему, необходимы. И я здесь приведу два аргумента. Во-первых, должны быть условия для создания партий не только сверху, но и снизу. А создать партию сразу с 42-я отделениями можно только сверху. Во-вторых, сейчас, при жестком критерии – необходимости иметь не менее 42-х отделений – возникает опасность, что при сокращении числа отделений партия должна быть ликвидирована. Вчера уже говорили, что ликвидация партии по такому основанию не отвечает принципу соразмерности. А если закон будет допускать существование межрегиональных партий, то федеральная партия в таком случае просто сменит статус на межрегиональную, но не будет ликвидирована. Исходя из этих соображений мы в своем проекте Избирательного кодекса предусмотрели существование межрегиональных партий, которым предоставляется право участия в региональных и муниципальных выборах.

Беспокоит также то, что в законе о партиях остались все те же расплывчатые основания для отказа в регистрации, которые в прежние годы не раз применялись. Сейчас практика изменилась, зарегистрирована 31 новая партия. Правда, я только вчера узнал из доклада Владимира Александровича Титова, что было и 5 отказов в регистрации. Я готов поверить, что эти отказы вполне обоснованы. Но все же нет никаких гарантий, что старая репрессивная практика не вернется, да и некоторые факты, связанные с приостановлением регистрации,стораживают. Наверняка представителям Минюста неприятно слышать такие высказывания, но я их призываю сделать их практику более прозрачной, тогда и подозрения, вероятно, отпадут.

Но в целом в отношении закона о политических партиях мы должны сделать вывод: концепция изменилась, 500 членов – это совсем другая концепция нежели даже 10 тысяч, не говоря уже о 50 тысячах, и поскольку концепция изменилась, необходимо более глубокое изменение всего закона.

Теперь о втором барьере. Для начала я хотел бы напомнить один из тезисов президентского послания 2009 года. Вот что сказал тогда Дмитрий Анатольевич Медведев:

*«Думаю, что в перспективе мы должны вообще отказаться от сбора подписей как метода допуска партии к выборам. Наше законодательство и без того достаточно требовательно к качеству партийного строительства. Оно обязывает партии иметь значительную численность, это прямо зафиксировано в законе, и действовать в большинстве регионов страны. Так что дополнительные*

*тесты на массовую поддержку и организационные способности им проходить не нужно»<sup>3</sup>.*

Если основываться на этой логике, то, во-первых, непонятно, почему отмена сбора подписей для партий не была осуществлена тогда – в 2010 или хотя бы в 2011 году, когда партий было всего 7 и от них требовалась численность в 45 тыс. членов. Во-вторых, еще более непонятно, почему это было сделано теперь – одновременно с резким снижением критерия численности. Ведь Президент обосновывал отмену подписей именно тем, что к партиям и так предъявляются высокие требования к численности.

Когда вчера некоторые докладчики опасались, что в избирательном бюллетене будет несколько десятков партий, то ведь это связано не только с числом зарегистрированных партий. Я вот не вижу ничего страшного в том, что будет зарегистрирована сотня партий. Думаю, что и сотни не будет. Двести оргкомитетов – это еще не показатель, далеко не все из них реально занимаются созданием партии. А вот полсотни партий в избирательном бюллетене – это плохо.

Разумеется, у отмены требования по сбору подписей есть позитивная сторона. Но уже начали проявляться и негативные моменты. При этом, по моим оценкам, в нынешней кампании по выборам 14 октября негативные моменты проявились еще не сильно, в дальнейшем они будут усиливаться. Я имею в виду прежде всего ситуацию, когда партия выдвигает в пяти регионах список из одних и тех же людей, не имеющих никакого отношения ни к одному из этих регионов<sup>4</sup>. Если таких партий одна-две – это, пожалуй, безобидно. Если их будет десяток и больше, это уже будет затруднять и избирателя, и кампании серьезных партий, да и работу избирательных комиссий.

На мой взгляд, такие явления связаны с тем, что партиям слишком легко стало выдвинуть и зарегистрировать список. И при этом от партий требуется определенное число раз участвовать в выборах, так что закон по сути стимулирует партии выдвигать списки даже тогда, когда им некого выдвигать.

Мы в своем проекте Избирательного кодекса предложили другой путь. От сбора подписей в поддержку выдвижения партийных списков освобождаются не все партии, но не только парламентские, как это было ранее. Но все же именно те партии, которые получили хотя бы минимальную поддержку избирателей. Мы предлагаем освободить от сбора подписей, во-первых, по всей стране те партии, которые на последних выборах в Государственную Думу получили более 2% голосов; во-вторых, в отдельных регионах – партии, которые получили более 2% на федеральных выборах в этих регионах или более 2% на региональных выборах. Если применять эти требования к нынешней ситуации, то от сбора подписей по всей стране были бы освобождены не только 4 парламентские партии, но и «Яблоко», а также в десятке регионов – «Патриоты России» и еще в некоторых регионах «Правое дело».

Что касается освобождения от сбора подписей кандидатов, выдвинутых партиями, то это еще более сомнительный шаг. Слишком неравные условия получаются у партийных кандидатов и самовыдвиженцев. В настоящее время, когда у партий еще низкий авторитет, мы не можем допустить, чтобы в выборах не могли участвовать независимые кандидаты, об этом вчера уже немного говорил Александр Евгеньевич Постников. А ситуация тут тревожная. Например, на проходящих сейчас выборах в

---

<sup>3</sup> <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.

<sup>4</sup> Итоги регистрации кандидатов на выборах в региональные парламенты (<http://komitetgi.ru/publications/213/>).

Краснодарском крае из 51 кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, были зарегистрированы всего 9 – меньше одной пятой.

Другое дело, что, по нашему глубокому убеждению, нужно кардинально менять правила регистрации кандидатов и партийных списков, чтобы не было такого явления, когда отказы в регистрации получают популярные кандидаты, имеющие хорошие шансы победить на выборах. И одновременно процедуру регистрации легко проходят кандидаты, не имеющие поддержки избирателей. То есть сбор подписей как фильтр свою функцию совершенно не выполняет. Явление это, к сожалению, повсеместное, и оно связано как с неудачными нормами закона, так и с тенденциозной практикой их применения.

В нашем проекте Избирательного кодекса предложен комплекс мер по изменению ситуации. Это и возвращение избирательного залога, и увеличение допустимой доли брака в подписных листах, и изменение правил выбраковки подписей, и многое другое.

Еще один мотив отказов в регистрации – несоблюдение партией определенных требований в процессе выдвижения списка. Вчера много говорили о том, что партия должна соблюдать демократические принципы. Но здесь один из ключевых вопросов: можно ли их принудить к этому репрессиями, и какими репрессиями? Таких примеров немало: это и отказ «Яблоку» в Карелии, и отказ «Зеленым» в Московской области. В этой кампании пытались отказать «Яблоку» в Удмуртии, правда, быстро одумались. Здесь общий момент: под предлогом защиты прав членов партии, которые, кстати, о такой защите не просят, эту партию не допускают на выборы. И что – разве таким образом защищаются права членов этих партий? Это мне напоминает лечение головной боли с помощью гильотины! Я согласен с Валентиной Викторовной Лапаевой – государство может вмешиваться во внутрипартийные дела только тогда, когда есть обоснованные жалобы от членов партии.

Еще несколько аспектов, связанных с участием партий в выборах. О блоках вчера говорили. Я согласен с тем, что при большом числе партий необходимо предусмотреть механизм их блокирования. Не обязательно использовать именно ту модель блоков, которая была у нас прежде и имела массу недостатков. Есть и другие варианты, но какой-то механизм обязательно нужен.

Однако есть еще один запрет – запрет на выдвижение партией членов других партий, то есть на такое мягкое блокирование. Этот запрет тоже излишен, тем более что на практике он выливается в вечные споры, успел кандидат выйти из прежней партии или еще нет.

Муниципальные выборы. В прошлом году Конституционный Суд рассматривал вопрос о допустимости пропорциональной системы на муниципальных выборах. И я знаю, что многие эксперты, писавшие заключения по этому делу, обращали внимание: недопустимо, когда в муниципальных выборах выдвигать кандидатов могут только федеральные политические партии<sup>5</sup>. И в Постановлении Конституционного Суда<sup>6</sup> об

<sup>5</sup> Игнатенко В., Петров А., Праскова С. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах как предмет научно-правовой экспертизы в конституционном судопроизводстве // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 27–36; Васильев В. Пропорциональная или мажоритарная? // Там же. С. 37–40; Любарев А., Кынев А. Политические партии не должны иметь монопольное право выдвижения кандидатов на муниципальных выборах // Там же. С. 45–48; Борисов И., Игнатов А. Конституционно-правовые аспекты выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по пропорциональной избирательной системе // Там же. С. 49–55.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года № 15-П по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации

этом сказано, хотя и не в такой категорической форме. Причем ведь до 2009 года право выдвигать списки на муниципальных выборах имели не только партии, но и другие общественные объединения. А в 2009 году им это запретили – без каких-либо серьезных обоснований. Я думаю, что это право надо возвращать, и я знаю, что большинство экспертов, с которым мы это обсуждали, данное предложение поддерживают<sup>7</sup>.

И последнее. Мы не должны забывать, что партийные и избирательные системы тесно связаны, и не только в том аспекте, о котором писал Дюверже. И законодательное регулирование партий не может быть одинаковым при разных избирательных системах. Вчера говорили, что в англосаксонских странах более мягкое регулирование. Я могу предположить, что это связано не только со спецификой их правовой системы, но во многом и с тем, что там мажоритарная избирательная система. Ведь при мажоритарной системе избиратель все-таки голосует за конкретного кандидата, и партия поэтому должна считаться с мнением избирателей.

А у нас не просто пропорциональная система, а система закрытых списков. Система, при которой партии могут выдвигать кого угодно, потому что большинство избирателей не изучают партийные списки. Система, при которой крайне важно, чтобы в партии была внутренняя демократия, но которая как раз этой самой внутренней демократии препятствует.

И еще один момент. Конституционный Суд в одном из постановлений отметил, что волю и интересы многонационального народа России могут отражать только достаточно крупные политические партии<sup>8</sup>. Тезис не столько юридический, сколько политологический, и тезис, с моей точки зрения, сомнительный. Поскольку крупные партии обычно идеологически сильно размыты, они включают людей с разными политическими позициями. И в условиях закрытых списков такие партии просто не могут адекватно отразить интересы тех, кто за них голосует.

Я полагаю, что на региональном и муниципальном уровне нужно постепенно переходить от закрытых списков к открытым, где избиратель может проголосовать не только за список партии, но и за кандидата из этого списка. Ну а для выборов в Государственную Думу, по мнению моему и ряда экспертов, с которыми мы этот вопрос обсуждали, наилучшей для России была бы не пропорциональная система, и не та смешанная несвязанная система, которая была у нас раньше, а связанная смешанная система, близкая к той, которая действует в Германии.

На этом я, пожалуй, закончу. Спасибо за внимание.

---

местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурмана // Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

<sup>7</sup> <http://www.golos.org/news/4140>.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 года № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.





**CAMPAIGN FUNDING OF POLITICAL PARTIES**  
**Mr Péter PACZOLAY**

**President of the Constitutional Court of Hungary**  
**Member of the Venice Commission**

**I. FREE FORMATION OF POLITICAL ASSOCIATIONS AND THE NECESSARY OBLIGATIONS AND RESTRICTIONS IMPOSED ON THEM**

1. A set of international, European and other treaties and constitutions guarantee to all individuals the full exercise of **free association and expression, including the formation of political associations**.<sup>1</sup> Political parties are **associations** protected by Article 11 of the European Convention of Human Rights, as a collective platform for the expression of the right to free associations, at the same time they are means by which the **representative democracy** is realized. Parties have been recognized by the European Court of Human Rights as integral and essential **players in the democratic process**, as a base to the proper functioning of democracy and a **pluralist political society**.<sup>2</sup> Parties are the only bodies which can ensure a participative electorate, then come to power and form the regime of governance.<sup>3</sup> The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) has acknowledged that “political parties constitute a permanent feature of modern democracies, a key element of electoral competition, and a crucial linking mechanism between the individual and the state.”<sup>4</sup>

**The degree of regulation** in states varies significantly due to differences in the constitutional order, but two main approaches to the political parties can be caught: the first one defines a political party as a free association of individuals, with minimal regulation, minimal financial support and control (UK model), or treats the parties as specific association with precise duties, responsibilities and prerogatives (German model).<sup>5</sup>

Regarding the parties’ vital roles in the electoral process and democratic governance, it is required that the regulation would not interfere with freedom of association, and could ensure an effective representative governance. **The states have a duty to protect** the right of free association and expression, and political parties as instrument for its realization; **if there is any limitation, it should be based on a legitimate aim necessary in a democratic society**, and

---

<sup>1</sup> The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) are the main legally binding instruments, and the Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen Document) also have to be mentioned.

<sup>2</sup> see *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* in which it states that: “...protection of opinions and the freedom to express them within the meaning of Article 10 of the Convention is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy.”

<sup>3</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Guidelines On Political Party Regulation By OSCE/ODIHR and Venice Commission, Adopted at 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010) - CDL-AD(2010)024, p.8.

<sup>4</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1546 (2007) : Code of good practice for political parties, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1546.htm>.

<sup>5</sup> CDL-AD(2006)025 - Venice Commission report on the participation of political parties in elections, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 16th meeting (Venice, 16 March 2006), and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9-10 June 2006), p. 3. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 16th meeting (Venice, 16 March 2006), and by the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9-10 June 2006).

cannot be used as a ground to restrict the right to associate or limit the activities of them. According to article 7.6 of the Copenhagen Document, main requirement is that any limitations imposed on the rights of political parties must be proportionate in nature and effective at achieving their specified purpose.<sup>6</sup> Restrictions may be justified under the second paragraph of Article 11 of the ECHR - restrictions either preventive, like prohibition, or repressive, like dissolution should conform to the principles of legality and proportionality. Such measures must be “prescribed by law and (...) *necessary in a democratic society*, in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others.”<sup>7</sup>

Due to the principle of equal treatment, no individual or group should be advantaged or disadvantaged by the state, and regulation of parties must be uniformly applied. Legislation regarding political parties should aim to facilitate a pluralistic political environment.<sup>8</sup>

**2. On the other hand, political parties may obtain certain legal privileges** that are not available to other associations. This is particularly true in political financing and access to media during election campaigns. As a result of having such privileges, it is appropriate to place certain obligations on political parties.<sup>9</sup>

3. Participation as a principle of democracy has its own contradictions. In modern democracies the principle of “one person, one vote” coexists with the concept of the legitimate use of money for political purposes. The tension between these principles is obvious.

**So, there are legitimate aims for some restrictions on the activities of parties**, if they are balanced and reasoned by another legitimate and constitutional right, value or aim. The financial aspects of parties have **constitutional importance hence being parts, or even bases of functioning** of parties, funding is the immanent condition of the fulfilment of their constitutional tasks. Not the permitted financial sources or their applicability can be regarded as a main part of the concept of a party, but mostly the transparency of assets and its management. **Controlling the role of money** in the political process is an issue of public interest, as the cost of politics is nowadays spiralling out of control, the citizens’ perception about the parties is that they gradually lost their independence and are influenced through financial means. The decline in citizens’ confidence results decreasing participation in political life and elections.<sup>10</sup> So, there is a strong **need for transparency, accountability, and fight against corruption**, and hence the **ensuring of the proper functioning of such balanced democracy** where there is no distortion in the political process in favour of wealthy interests. Therefore, the **regulation of political parties’ funding is essential** to try to guarantee their independence. **Several forms of regulation are available** for controlling the role of money in the political process such as determination of the acceptable forms of funding, description of spending limits, bans on certain forms of income, the provision of public funding, the transparency requirement (reporting and effective financial disclosure).<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> CDL-AD(2010)024, p. 10.

<sup>7</sup> [http://www.hrcr.org/docs/Eur\\_Convention/euroconv4.html](http://www.hrcr.org/docs/Eur_Convention/euroconv4.html).

<sup>8</sup> CDL-AD(2010)024, p. 10.

<sup>9</sup> CDL-AD(2010)024, p. 10.

<sup>10</sup> CDL-AD(2009)021- Code of good practice in the field of political parties adopted by the Venice Commission at its 77<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008) and explanatory report adopted by the Venice Commission at its 78<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009).

<sup>11</sup> CDL-AD(2010)024, p. 42.

A frequently quoted remark by Jesse Unruh, a leading Californian politician of the 1960's, describes **money as “the mother’s milk of politics”**, that is to say it is the political resource that matters most.<sup>12</sup>

**However, it is interesting** that in many countries the main **legislation governing the funding of political parties was passed only 10-20 years ago,<sup>13</sup> and even not always complete enough** to overcome the dubious, undercover financing practices. Constitutional regulations are rare: an exception is the German Grundgesetz, which contains regulations from 1949.

Countries have adopted a very broad range of solutions, depending on their own democratic tradition. The issue is sensitive and encumbered with scandals, followed by various forms of abuses: from the acceptance of money in return of unauthorized favour, through contributions from disreputable sources, or spending money to banned purposes such as vote buying,<sup>14</sup> until the unauthorized use of state resources for partisan political purposes by the ruling parties.

Now, I will not put in the main focus the abuses, but the appropriate legislative measures, constitutional aspects, and such frameworks which all serve to overcome these problems and probably or hopefully could lead towards unstained democratic processes. But during the discussion of these questions we should not forget to the “too much law too little enforcement” phenomenon<sup>15</sup> – laws can be evaded without a will to enforce them.<sup>16</sup>

## **II. DIFFERENT TYPES OF FUNDING - CAMPAIGN FINANCE AND GENERAL FUNDING FOR OPERATION**

Political **parties need appropriate funding** to fulfil their core functions, constitutional tasks, both during election periods and in their day-to-day operation.

**The funding of political parties refers both to general funding for everyday operation and for campaign financing**, which refers specifically to funds during the election process. Both of them have to be (should be) a transparent and a fair financing system.

Where the funding is focused mainly on campaign expenses, parties have quite free hand in day-to-day functioning. Another approach, which holds the parties as contributors to the state's democratic functioning, puts the main focus on the support of the parties, even within or outside the campaign process. Major democracies **use both of the approaches**, and mainly the electoral systems itself will determine which gains bigger emphasis. A candidate-based systems requires more modest party roles (like e.g. the candidate's political backing and contribution in campaign financing), but in proportional systems with closed party lists the parties have more important prerogatives.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003, p. 5.

<sup>13</sup> CDL-AD(2001)8, p. 6.

<sup>14</sup> A story from long ago: According to the papers in the Library of Congress George Washington had receipts for rum to be used in campaigning in July 1758 in his first-ever political contest, for the Virginia House of Burgesses: 160 gallons to treat 391 voters.

<sup>15</sup> Michael Pinto-Duschinsky: Financing politics:a global view. Muse Project, Journal of Democracy, <http://www.muse.jhu.edu>, p.78.

<sup>16</sup> Michael Pinto-Duschinsky: Financing politics:a global view. Muse Project, Journal of Democracy, <http://www.muse.jhu.edu>, p.80.

<sup>17</sup> CDL-AD(2006)025, p.3.

**Many issues and principles** (such as limits on the allowable sources of funding) **equally apply to both types of financing**, so sometimes it is **hard to separately talk about the two different forms - of course there are issues** (such as the provision of free media time) **which can be construed only during the election period.**

Nevertheless, difference has to be made between regular financing and financing of electoral campaigns, and many states also make the **distinction between general financing of political parties and campaign finance in regulation.** Campaign funding belongs not only to parties business, but serves all candidates and the proper actuation of elections, so it is connected to the law on elections. In some states, e.g. in Russia the financing of election campaigns is specifically regulated by the different election laws.

However, if relevant legislation distinguishes between party and campaign financing, it includes clear and precise guidelines for the appropriate use and allocation of funds for these different reasons, for example the definition and restriction on what constitutes a 'campaign purpose', or the beginning, duration, and end of such a period must be clearly laid out.<sup>18</sup>

It is also clear, that **the practical usefulness of the distinction between regular and campaign finance is limited when** political parties receive (public) funds permanently and regularly for both their current operations and their participation in elections. The risk of losing an election forces governments to care about the continued support of the electorate. If that is the case, as it is underlined in the report of the Venice Commission on financing of political parties<sup>19</sup> *"full or partial coverage of campaign expenses ... merely aims to avoid emptying the parties' coffers every time an election takes place and to permit the trouble-free functioning of the democratic process through the holding of regular, free elections."*

### III. SOURCES AND RULES OF FUNDING:<sup>20</sup>

**1. Funding of political parties** can be **realized through private contributions and public funding.** Funding through private contributions can be regarded as a form of political participation.<sup>21</sup> A party should never allow itself to neglect to seek financial support from its voting clientele.<sup>22</sup> As parties are rooted in the society, the restrictions on private funds can only be justified if they tend to restrain the parties democratic function, distorting the democratic will by unproportional influence. The public funding is essential in trying to ensure for all parties to compete with equal opportunity, and also to guarantee parties' independence from undue influence by donors.<sup>23</sup>

Thus, as the Venice Commission stipulated: any legislation should achieve **a balance between private and public funding.** To reach this sensitive balance, states generally encouraging moderate contributions and limiting large contributions, imposes fair criteria for the allocation of public support.<sup>24</sup> Furthermore, there is also need for requirements that increase transparency of party funding, such as financial reporting, and sometimes other restrictions, such as spending

---

<sup>18</sup> CDL-AD(2010)024, p. 35 and CDL-AD(2006)025 p. 9.

<sup>19</sup> Guidelines and report on the financing of political parties adopted by the Venice Commission, CDL-INF(2001)8, Strasbourg, 23 March 2001.

<sup>20</sup> As it is laid down in CDL-AD(2010)024.

<sup>21</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003. p. 5.

<sup>22</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003. p. 7.

<sup>23</sup> CDL-AD(2010)024, p. 35.

<sup>24</sup> CDL-AD(2010)024, p. 35.

limits for campaigns. Transparency serves the controlling of influence and stabilization of equal participation and representation possibilities in the democracy regarding the private funding, and controlling of public moneys and thus processes through which the affected parties decides over the financial allocations for themselves.

## 2. Private funding

Private financing has to be regulated by the state to avoid conflict of interests and secret donations as well as to ensure transparency and the independence of political parties.<sup>25</sup>

2.1. Parties may require the payment of a **membership fee or other dues**, as a legitimate source of funding. If such fees are not discriminatory in nature, and not as high as to restrict membership unduly, but being of a reasonable amount, than they cannot be regarded counter to the principles of free association. Besides of it, creation of a distinct level of membership is desired for those who unwilling or unable to pay membership fee, so they can associate with or participate in the party's functions on a limited basis.<sup>26</sup>

Party income from members and small donors can be described as „grass-roots financing”, its importance is varying. E.g. in the **Netherlands** membership fees are the main source of income for political parties, but very small percent of the electorate funding comes from this e.g. in France. In Germany, membership dues and small donations are forming a quite great percent of all private funds.<sup>27</sup>

Close linkages between parties and specific organizations often guarantee parties institutional sources of funding. Funding can be realized through **other private contributions, donations**, as all individuals have the right to express their support to a party through financial and in-kind contributions, but – in the most of Europe – it is has to be within a reasonable limit.<sup>28</sup> Private contributions can be made for campaign expenses, but the total amount of such contributions should not exceed the campaign financing ceiling.

Holders of paid public offices are required by many political parties and in a considerable number of countries to donate set shares of their salaries to the party. Contributions of such “party taxes”<sup>29</sup> may be recorded in party accounts as membership fees or as donations; in essence, these contributions can question the principle of free mandate.<sup>30</sup>

Other forms of private incomes can be the intra-party contributions (from national level to local), or candidates' personal resources added to party funds,<sup>31</sup> income can be raised further from events and festivals, publications, shareholding, interest on assets and ownership of property.<sup>32</sup>

---

<sup>25</sup> CDL-AD(2009)021 p.41.

<sup>26</sup> CDL-AD(2010)024, p.35-36.

<sup>27</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003 p119.

<sup>28</sup> CDL-AD(2010)024, p. 35-36.

<sup>29</sup> In Spain members of parliament (MPs) are subjected by both major parties to an assessment of up to 10 per cent of their salaries.

<sup>30</sup> CDL-AD(2010)024, p. 36.

<sup>31</sup> CDL-AD(2010)024, p. 36.

<sup>32</sup> In Sweden a special form of a stable grass-roots financing comes from lotteries. Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003 p. 121.

Laws allow parties to generate any “other income not prohibited by the law”, such as e.g. inherited property and monetary funds and the taking out loans in Russian Federation.

## 2.2. Limits on private funding

There are some countries, where provisions on political parties' financing are totally absent (as in Switzerland or Sweden),<sup>33</sup> some countries permit private funding of political parties without imposing any restrictions on its amount or origin, but mostly, in the Continental Europe limits have historically been placed on domestic funding to limit the ability of particular groups to gain political influence<sup>34</sup> through monetary advantages.<sup>35</sup>

All individual donations exceeding a certain (not universally defined) amount can be seen as crossing the line towards a plutocratic financing. **There is an obvious difference between “participating financially” and “buying access or influence.”**<sup>36</sup> Large donations may originate from organizations such as trade unions or other interest groups, corporations and even individuals.

**There is a different approach in the Anglo-Saxon model.** US Supreme has Court decided in 1976 that the inalienable right of any citizen in a democracy to speak up on political issues automatically includes the liberty to spend unlimited amounts<sup>37</sup> on behalf of any personal opinion, preferred candidate or political party. Nevertheless, the U.S. Government was reasoning that corporate political speech can be banned to prevent corruption along with possible foreign influence that is why the Bipartisan Campaign Reform Act was to set a limit on the amount of money donation from the private funds. One of the central piece of the legislation was the general ban on funding the so called "electioneering communication" by both corporations and unions. At the beginning of the previous presidential campaign Citizen United, a non-profit corporation released a critical documentary on Senator Hillary Clinton. Citizen United turned to Supreme Court (the so called “Citizens United case”), argued that the general ban is unconstitutional as a violation of the free speech. The Supreme Court has not accepted any of the reasoning of the Government, and struck down a key part of the American campaign finance regulation that prohibited independent corporations and unions to finance certain communications that advocate the election or the defeat of a candidate.<sup>38</sup>

Large donations have posed serious problems in Spain, Italy and France. Since 1985 Spain has tried to prevent plutocratic financing. Nevertheless, when parties need money, they find ways of approaching big donors. The most improper way is outright corruption through kickbacks and toll-gating. A more subtle strategy if companies affiliated with a party have

---

<sup>33</sup> In Sweden, parties can receive substantial contributions from unions and other institutional sources. CDL-AD (2009) 021 p. 42.

<sup>34</sup> as the First Amendment of the U.S. Constitution provides that "Congress shall make no law ... abridging the freedom of speech."

<sup>35</sup> Writing in the 1930s, Pareto suggested that a major motive for political contributions would be the hope of **pay-offs** in the shape of licenses and government contracts. He observed: “Almost all the great fortunes made in recent decades have come from government concessions, railway construction contracts, and enterprises subsidized by the state or protected by customs tariffs”.

<sup>36</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003, p. 8.

<sup>37</sup> According to the official database of the Federal Election Commission, slightly more than 1000 million (1 billion) dollars was raised for the Democratic party to help President Obama win the Presidential election of 2008.

<sup>38</sup> For a highly critical presentation of the decision see Ronald Dworkin, “The Decision that Threatens Democracy”, *The New York Review*, May 13, 2010.

gained businesses, or governing parties sell their decision-making power<sup>39</sup>.

**Some countries use quantitative restrictions by prescribing maximum limits** (for example in France, Ireland, Portugal and Spain. In Russia, donations in cash shall be made by wire transfer (with full information on the donor), and the total amount of annual donations of cash from one individual shall not exceed four thousand three hundred and thirty rubbles, from one legal entity during a year shall not exceed forty-three million three hundred thousand rubles, and the total amount of annual donations received by political party and its regional branches shall not exceed four billion three hundred thirty million rubbles).

**Other countries use qualitative limits:** where laws may prohibit donations from certain sources.<sup>40</sup>

These **qualitative** rules include limitations on corporate donations, state owned/controlled companies, public enterprises or government contractors (to avoid the hidden public financing), and anonymous donors, and may include the determination of a maximum level that may be contributed by a donor. (E.g. in France, following political scandals, all donations from private and public-sector companies were banned in 1995. At the same time, the amount of public money given to parties and candidates was increased substantially.)<sup>41</sup> In Russia donation is banned from state and municipal bodies and institutions and legal bodies in which the state or local governments own more than 30 percent of capital (and even NGO's which gains donation from such state-organs), military units, religious organisations, anonymous donors, legal bodies which registered less than one year prior the donation.

Problems can occur with this qualitative limit regulations, when donations from businesses may be channelled through individual citizens.

In some countries, like Germany, the Netherlands, Hungary and Sweden there is no legal limit for political contributions by individual or corporate donors.<sup>42</sup>

Restrictions and other limits on private funding can coexist with the possibility of serious tax deductions of donations, through which the state rewards big donors, and promotes the financial support of parties. So, we can trace such phenomena which seem to be paradoxical, but in reality, this sensitive balance can assure the mutual and equilibrate realization of thwarting goals.

**On the whole, by no means may parties interpret private donations as** granting any possibility to influence and/or alter the party policies. The regulation aims to ensure that there is no distortion in the political process in favour of wealthy interests.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003. p. 119.

<sup>40</sup> CDL-AD(2009)021, p. 42.

<sup>41</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003. p. 118.

<sup>42</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003 p. 128.

<sup>43</sup> CDL-AD(2009)021 p. 11.

Contributions from **foreign sources** are mostly prohibited,<sup>44</sup> to avoid undue influence of foreign interests in domestic political affairs.<sup>45</sup> Ban established on foreign contributions e.g. in France,<sup>46</sup> Bulgaria and Norway, some countries prohibit such donations in principle but make specific exceptions, e.g. allowing financing from member states of the EU (Spain and Germany, for instance) or from some specific sources, generally from individuals (like Estonia, Hungary). The list of restricted sources of donations is even longer in Russia<sup>47</sup> and includes foreign governments, foreign nationals, international organisations, stateless persons and Russian legal entities in which more than 30 per cent of the capital is foreign owned), other countries do not prohibit such donations (like Austria, Belgium, Cyprus, Denmark and Finland). According to the Venice Commission Guidelines on the financing of political parties<sup>48</sup> donations from foreign states or enterprises should, in principle, be banned, but this should not prevent donations from nationals living abroad.<sup>49</sup>

### 3. PUBLIC FUNDING

**Public funding and its requisite regulations** (including spending limits, disclosure, and proper enforcement) are potential means of preventing corruption, and support the important role played by political parties and to remove undue reliance on private donors.<sup>50</sup>

3.1. Public funding is **not so old phenomenon**, for decades many countries had no legislation governing the financing of political parties, so there were no limits on either income or expenditure. But since the state was offering financial assistance, it could legitimately exercise some degree of supervision over parties' sources, even private funds.<sup>51</sup> So, the overall trend is a move towards state subsidies.<sup>52</sup> Although public subsidies seem to fail to cure all problems of corrupt political funding,<sup>53</sup> they have already become a dominating feature of most stable democracies.

**Germany** in 1959 was one of the first established democracies to grant public funding to national parties.<sup>54</sup> As Nassmacher sorted: First step (1954–1974) was the “stage of experimentation”; then the western democracies (West Germany, Austria, Sweden, Italy) entered the second phase (1967–1982), the “stage of enlargement”; and the last stage (from 1982), has been the “stage of adjustment.”<sup>55</sup>

---

<sup>44</sup> This is consistent with the Council of Europe's Committee of Ministers Recommendation to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Rec(2003)4).

<sup>45</sup> CDL-AD(2010)024, p. 37.

<sup>46</sup> a very strict law was passed on 19 January 1995.

<sup>47</sup> CDL-AD(2001)008, p. 10.

<sup>48</sup> Guidelines and report on the financing of political parties adopted by the Venice Commission, CDL-INF(2001)8, Strasbourg, 23 March 2001.

<sup>49</sup> States prohibiting corporate or business related donations: e.g.: Belgium, France, Poland or Portugal, while others limit such contributions (Spain) or accept them under condition of disclosure (Germany, Italy, the Netherlands, UK).

<sup>50</sup> CDL-AD(2010)024 p. 38.

<sup>51</sup> CDL-INF(2001)8 p. 11

<sup>52</sup> Michael Pinto-Duschinsky: Financing politics: a global view. Muse Project, Journal of Democracy, <http://www.muse.jhu.edu>, p. 78.

<sup>53</sup> Michael Pinto-Duschinsky: Financing politics: a global view. Muse Project, Journal of Democracy, <http://www.muse.jhu.edu>.

<sup>54</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003 p.124.

<sup>55</sup> Karl-Heinz Nassmacher: “Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: the Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany.” In: Comparative Political Finance in the 1980s, edited by Herbert



The same process can be observed in most post-communist countries in shorter period and now-running efforts for adjustment, but we can see that the financial state support was most significant in the first years of the transition period: it was gradually scaled down<sup>56</sup> compared to the real needs. At the beginning of the economic transition, in trying to obtain the necessary resources political parties exploited **state resources** to a much greater extent than private donors.<sup>57</sup>

**3.2. Public funding – theoretically – ensures that** all parties are able to compete in **elections with equal opportunity**, thus strengthening political pluralism. The amount of public funding must be carefully designed to such a level that fulfils this objective, but should not be the only source of income and should not create an over-dependency on state.<sup>58</sup>

So, how much money is necessary to keep parties working without waste public money or just fund an “arms race” in political competition? No perfect mixed composition can be identified; the idea of balancing a variety of risks through a variety of opportunities seems an important basis for any good political funding practice.<sup>59</sup> Public funding should be allocated in an objective and unbiased manner, and review mechanisms also should exist.

**3.3. Three general models of public financing may be outlined:** systems where more than 50 per cent of income comes from the state, like Spain or Italy; mixed systems of financing, based on proportionality, as Austria, Belgium, Germany, Greece, Ireland or Turkey; and very little state financing, like the UK, Canada, USA or Azerbaijan (the latter only provides some funding for election campaigns).<sup>60</sup>

**3.4. State may offer support to parties in a variety of ways:**

- as a **financial support** (cash subsidies – direct state funding)
- in many European countries **public support** is traditionally provided **indirectly** or via **subsidies-in-kind** – these including<sup>61</sup> e.g. tax exemptions for party activities, or the allocation of free media time during campaign periods, or the free use of public meeting halls for campaign activities (e.g. Italy), reduced postal fees (e.g. Spain), etc.<sup>62</sup>

---

E. Alexander. Cambridge: Cambridge University Press, 1989:238–241.

<sup>56</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003, p.83.

<sup>57</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003, p.88.

<sup>58</sup> CDL-AD(2010)024 p.38.

<sup>59</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003.

<sup>60</sup> CDL-AD(2009)021 p. 44.

<sup>61</sup> CDL-AD(2010)024 p. 38-39.

<sup>62</sup> A major in-kind subsidy in all the continental European countries (see chapter 7) is the preparation of an official voters' register by public authorities (the state administration or local authorities), which renders US style voter registration drives unnecessary.

Another practice is to provide – a limited<sup>63</sup> - tax deductibility of contributions for individuals (In the Netherlands donations from both individuals and corporations are tax-deductible,<sup>64</sup> but in Russia e.g. there is no such possibility.). In affluent societies **incentives** for fund-raisers and donors are a method of indirect public funding. Some public cash support is given as matching funds (matching grants), adding that amount of public money that individual supporters have donated as private funds (even in small amounts).<sup>65</sup> Sometimes additional state aid is given to party sub-organizations (Sweden, Spain), to candidates (France, Italy), to party media (Sweden, Italy) or to party-affiliated foundations (Germany, the Netherlands),<sup>66</sup> as indirect state financing. In **France** state subsidies have been available to candidates and political parties since 1988. Individual candidates receive money to cover the costs of “propaganda” (e.g., the printing of election posters) and the costs of campaigning itself. In Germany, there are no subsidies available for local party organizations or individual candidates.<sup>67</sup>

Party-affiliated foundations are private foundations, but differ from any other foundation as they are generally the [back-end networks](#) of parties, serving their goals, through e.g. an intellectual workshop for research, and scientific work, documentary centre or propagating network for the program represented by the given party. The guarantees for financing of party affiliated foundations have to be stronger, and the control over them have to be stricter even in the campaign period, to avoid the evasion of stringent campaign financing rules.

In some countries, the most important form of in-kind subsidy is the **provision of free radio and television air time during campaigns** to parties and their candidates.<sup>68</sup> Access to mass media is possibly the best instrument for parties to transmit their message to electors. Therefore, the access to publicly-owned media is, at the same time, the least expensive aid that the State authorities may offer.<sup>69</sup> The Code of good practice in electoral matters provides that “Equality of opportunity must be guaranteed for parties and candidates alike. This entails a neutral attitude by the state authorities, in particular with regard to: the election campaign and the coverage by the media, in particular by the publicly owned media [...]”<sup>70</sup>

The freedom of press is a cornerstone of modern democracies, however there should be a mechanism providing an effective remedy against misuse or abusive use of information during the pre-electoral period.<sup>71</sup>

### 3.5. Allocation of public funding

The public funding has to be based on formal and normative regulations and requirements, and should be **available to** all parties, first of all for those already represented in parliament, but it is desirable to become available to all parties representing a minimum level of the citizens’ support and presenting candidates in an election.

---

<sup>63</sup> The CoE’s Committee of Ministers Recommendation on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, Rec(2003)4, point out that legislation should limit such tax deductibility.

<sup>64</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003, p.127.

<sup>65</sup> CDL-AD(2009)021 43.o.

<sup>66</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003, p. 122-123.

<sup>67</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003, p. 123-124.

<sup>68</sup> Despite the free air time is provided, production costs have to be covered by the parties.

<sup>69</sup> CDL-AD(2006)025, p. 9.

<sup>70</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.a.

<sup>71</sup> CDL-AD(2006)025 p. 10.

The electoral campaign is the main channel of achieving democratic legitimacy. In that sense, campaign expenses are similar to institutional expenses: necessary for institutions to work according to the constitution. This perspective allows some limits: party activities have to be financed, and equally financed - as much as they contribute to the working of democratic institutions, if they are able and capable to be a real and serious part of the democratic process. This means that public resources can be limited only to “institutional” parties, which are represented or might be represented in the Parliament. Of course this principle is generally extended to other parties which represent a “significant section of the electoral body”, or which “reach a certain threshold of votes”. But equality does not mean that all parties are entitled to public resources regardless of their real strength in a given society.<sup>72</sup> (Those organizations have to be filtered which only aim at to get the state support of elections.)

So, the **allocation may either be** fully equal (“absolute **equality**”) or proportionate in nature based on a party’s election results or proven level of support (“**equitable**”).<sup>73</sup>

**Some systems use post-election** funding system: All parties represented in parliament must qualify for public funding. It may not provide the minimum initial funding to a campaign, so it could negatively impact the political pluralism. In order to ensure equal opportunity for all different political forces, public funding might also be extended to political formations that represent a large section of the electorate and put up candidates for election.<sup>74</sup>

Thus, some systems use a **pre-election disbursement of funds**, allocating money prior to an election – theoretically based on the results of the previous election or on a proof of such minimum levels of support. This could ensure equal competition, even for small, new, or poor parties, which can ensure that political alternatives necessary for a real choice are given to the voters. So, the State should participate also in campaign expenses through funding. Further, allocation should occur early enough in the electoral process to ensure an equal opportunity through campaign.<sup>75</sup>

The best is to use **the combination of these solutions**: “electoral” subsidies for campaign expenses proportionally to the number of votes polled or on the basis of the amount received on the previous election; plus annual subsidies to cover the functioning of the party based on the number of seats and/or votes obtained.<sup>76</sup>

However, it is important that **state financing should be calculated on the most objective, fairest basis possible. Constitutional courts must seek to ensure** that the aid is equally balanced.

In Croatia, for example, the Constitutional Court upheld the right of a political party representing a national minority to apply for reimbursement of its campaign expenses by the state.<sup>77</sup> The Constitutional Court of Slovenia held, conversely, that grants made to political parties by the state, calculated on the basis of the score obtained in local elections, do not breach the constitutional principles of the right to local self-government.<sup>78</sup> In Hungary the Constitutional Court ruled that the legislation providing for state aid to be granted solely to parties which

---

<sup>72</sup> CDL-AD(2006)025, p. 7.

<sup>73</sup> CDL-AD(2010)024 p. 39.

<sup>74</sup> CDL-AD(2010)024 p. 39.

<sup>75</sup> CDL-AD(2010)024 p. 39.

<sup>76</sup> As in France or Spain.

<sup>77</sup> CDL-AD(2001)8, p. 12.

<sup>78</sup> CDL-AD(2001)8, p. 12.

obtained more than 1% of the votes cast in the preceding election is not unconstitutional. In the 549/B/2000 decision, the Court ruled that public support of parties can be adjusted to their tasks relating the proclamation of the citizen's will and to the citizen's support. In the 63/2008 (IV.30) decision the Hungarian Constitutional Court deliberated that discriminatory measures in the public support of the party affiliated foundations based on the previous parliamentary presence of the supported party is not acceptable constitutionally. But minimum requirements can be raised for providing state support for parties on certain threshold of citizens' support. In Russia, state funding is based on results of participation of parties in elections, only those political parties that obtained more than 3% of the votes are entitled to public financing (to the annual amount of 20 RUB/approximately 0.5 EUR multiplied by the number of votes received by the list of candidates nominated by the party).

It is obviously under of a 7% electoral threshold<sup>79</sup> (which is one of the highest in Europe), but they together seems to be able to limit the number of political parties entitled to participate in elections, and makes the organic growth of a new party difficult. Registration of political parties drastically decreased from 48 to 15 in 2007, and only 7 political parties ran for the Duma elections in 2011.

**3.6. Legislation should ensure** that the allocation of funding **does not provide a monopoly** or disproportionate amount of funding to one, or even for two largest political parties.<sup>80</sup> However, it is clear that major parties usually dispose of institutional power, may dispose of much more resources (facilities, advisors, staff). So, an obvious **problem with the state aid (and other burdensome legal requirements) is that may lead to a possible freezing of a status quo.**

It is also clear, that a party or candidate who obtains public money, knowing well that such monies are equally available to competitors, will not therefore stop looking for more money with which to outspend and out maneuver political opponents.<sup>81</sup> So, **public funding will never be suitable to ensure the real equality.** So, the fear of some critics that public funding would cause parties to reduce their incentives to recruit money private sources does not seem to be justified.<sup>82</sup>

In practice, in most of the Central- Eastern European countries **direct public funding is less important than it** would be expected. The proportion of membership subscriptions in party budgets is generally very low. There are irregular flows of funds, and disproportionately large role of plutocratic funding, which often exceeds direct state subsidies. One of the most prominent issues in post-communist states has been the large donors' political influence and access to decision-makers, informal political actors – financial groups and political “oligarchs” – dominate the political spectrum.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> In principle, seats are divided among the parties whose federal lists of candidates obtain nationally at least 7% of the vote, provided that there are at least two such lists and that these federal lists of candidates together receive more than 60% of the total vote. In addition, federal lists of candidates, which receive less than 7% but not less than 6% of votes and less than 6% but not less than 5% of votes, obtain two mandates and one mandate, respectively. A political party not represented in parliament must submit 150 000 signatures of support, out of which not more than 5 000 signatures may emanate from one federal subject.

<sup>80</sup> CDL-AD(2010)024 p. 40.

<sup>81</sup> Michael Pinto-Duschinsky: Financing politics: a global view. Muse Project, <http://www.muse.jhu.edu> p. 79. p. 78.

<sup>82</sup> Michael Pinto-Duschinsky: Financing politics: a global view. Muse Project, <http://www.muse.jhu.edu> p. 79.

<sup>83</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003, p. 78-81.

4. It is desirable to enact clear guidelines in the legislation for how parties may become eligible for funding. **Public funding may reasonably be based on** a set of basic obligations, **minimum requirements** which must be satisfied, these must be reasonable and non-discriminatory e.g.:

- Registration as a political party for the purpose of participating in general elections (as in Croatia, Georgia, Ukraine, but no registration is required e.g. in Germany, or Switzerland). In many States registration is bound to the proof of a level of support (e.g. 1000 signatures in Estonia and Lithuania, 40.000 is the minimum membership in Russian Federation, 10000 in Romania), or territorial representation (required to form regional branches in Russia).<sup>84</sup> As the requirement of regional branches with determined number of members and the quite big number of party members required are supposed to be too burdensome to the formation of a new party and gaining public support, a new reform proposes a revision of the membership requirement to a smaller number in Russia.<sup>85</sup>
- Compliance with relevant accounting and auditing rules, proper completion of financial reports.

Where there are settled **conditions** required for becoming a political party, or to funding, it **should be well balanced and reachable**, because too strict demands - for example an unreasonably high threshold - could be detrimental to political pluralism and small political parties, requirements based on territorial representation and on minimum membership have the potential to limit the possibilities of persons belonging to national minorities. The interest of political pluralism is to have a lower threshold for public funding than the electoral threshold in parliament.<sup>86</sup>

The principle of equality requires States to remain neutral when dealing with the establishment and registration procedures and to refrain them from any measures that could privilege some political forces over others.<sup>87</sup>

#### **IV. OTHER RESTRICTIONS IN REGULATION - LIMITATIONS ON EXPENDITURE AND OTHER CAMPAIGN ISSUES**

1. **Reasonable limitations on campaign expenditure is justified** where this is necessary to ensure the equality of opportunities for different political forces, so the democratic process would not be distorted by the disproportionate expenditure of any candidate or party.<sup>88</sup> But these spending limits should not be overly burdensome for achieving their legitimate aim.<sup>89</sup> Expenditure is generally bounded strictly to campaign purposes as **a qualitative limit**. This means e.g. organisational-technical procedures for collection of signatures; promotional and consultancy services; other expenses directly related to the conduct of the campaign. **Quantitative expenditure limits of election campaigns may consist of an absolute sum** per candidate or party (as in the UK or Hungary), a **certain amount** related to a yardstick such as the minimum wage (as in Portugal, "the former Yugoslav Republic of Macedonia" or the Russian Federation), or a maximum sum depending on the number of voters in the

---

<sup>84</sup> CDL-AD(2009)021 p. 16.

<sup>85</sup> CDL-AD(2012)003, opinion on the law of political parties of the Russian Federation. Adopted by the Venice Commission on its meeting 16-17 March 2012: Russian parties must have regional branches in more than half of the subjects of the Russian Federation, requiring at least 400 members or more - indiscriminate banning of regional parties, which is moreover based on a calculation of the number of a party's regional branches.

<sup>86</sup> CDL-AD(2010)024 p. 39.

<sup>87</sup> CDL-AD(2010)024 p. 18 and p. 44.

<sup>88</sup> As noted by the United Nations Human Rights Committee in General Comment No. 25.

<sup>89</sup> CDL-AD(2010)024 p. 41.

constituency where the party present candidates (like in France and Spain). The legislation does not impose such limits in some states, like Denmark, Germany or Norway.<sup>90</sup>

**Sometimes there are other restrictions on campaign financing than the limit on public funds, e.g. similar limits on private sources.** In the Russian Federation electoral funds may be formed only from a limited number of private sources: namely, in the case of elections to the State Duma, from the resources of the political party concerned (which nominated a federal list of candidates) and from voluntary donations by citizens and legal entities. In presidential elections, from the candidate's own resources, from funds allocated by the party which nominated the candidate and from voluntary donations by citizens and legal entities. In the case of elections to the State Duma, the amount of the party's own resources must not exceed 50% of the legal maximum limit on expenditure, the overall amount of donations by one citizen or legal entity to the electoral fund must not exceed respectively 0.07% or 3.5% of the expenditure limit applicable to the electoral fund of a party. In the case of presidential elections, the legal maximum limit on expenditure from the electoral fund must not exceed for the candidate's own resources - 10%, for the party's own resources - 50%, and for natural and legal persons - 1,5% and 7%, respectively.

In addition, the state body with power to review such limits should be clearly defined and the scope of its authority determined in relevant legislation. Limits should be realistic to ensure to run an effective campaign, recognizing the expenses of modern electoral campaigns.<sup>91</sup>

If funds are appropriated strictly only for campaign purposes, than legislations should provide guidance for expenditures which are used both for current party business and for campaign activities too, like for party employees who are employed by the party for both current and campaign activities.<sup>92</sup> If applicable, regulation should also determine the time before and after an election during which the use of appropriations and expenditure is legally acceptable. If private donations are acquired, guidance should be provided how to handle expenditure which cannot be classified as exclusively campaign related and for which time before and after an election the use of campaign donations is acceptable.<sup>93</sup>

The separate existence of a campaign bank account can ensure more transparency if the campaign-related incomes and expenditures can be passed only through it. In the Russian Federation, parties are obliged to establish an electoral fund (and open a special election account at the Savings Bank of the Russian Federation) and are prohibited from using any other funds for financing their election campaign. Most of the countries do not directly apply limits on independent groups spending money on behalf of a political party or presidential candidate. The legislation sometimes covers them too, e.g. in **Poland**, individuals or organizations not registered as candidates or election committees are not allowed to incur electoral expenses over a limit.<sup>94</sup>

**2. Generally, countries use limits or even bans to paid political advertising** (e.g. Poland: the total time of paid programmes may not exceed 15 per cent of the total free time allocated to a particular election committee for its broadcasting of election programmes).<sup>95</sup> If the advertisement time or surface would be restricted, the expenditure would decrease, and it is

---

<sup>90</sup> CDL-AD(2009)021 p. 44.

<sup>91</sup> CDL-AD(2010)024 p. 41.

<sup>92</sup> CDL-AD(2006)025 p. 9.

<sup>93</sup> CDL-AD(2006)025 p. 9.

<sup>94</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003, p. 73.

<sup>95</sup> *ibid* p. 73.

more controllable than the restriction on the amount of campaign-costs.

3. In Central-Eastern Europe, a common problem (mainly Russian, Ukrainian and Polish examples could be quoted) that **spending limits on campaigns have proved in practice to be a fiction**, having been introduced at an unrealistically low level.<sup>96</sup>

## V. TRANSPARENCY OF FINANCING, REPORTING OBLIGATIONS

1. There are two major approaches.<sup>97</sup>

**The Autonomy Option** treats parties as voluntary associations entitled to the unregulated privacy of their internal organization and financial transactions. A naive version of this option would assume that under the democratic principle of equality (“one person, one vote”), the principle of free and fair elections, when each voter can decide their fate freely.

**The Transparency Option** emphasizes the right of the people to know and judge all aspects of party behaviour, including fund-raising and spending, and transparency can be achieved by legislative rules.<sup>98</sup>

2. The key components are the requirements for **transparency, the protection of the rights of voters, and the prevention of corruption**.<sup>99</sup> All systems for financing, both during and outside of campaign periods, should be **transparent** and consistent with the principles of the UN Convention Against Corruption (UNCAC)<sup>100</sup> and relevant Council of Europe recommendations.

Voters must have relevant information as to hold parties **accountable**. Transparency implies the establishment of rules which contains **obligations to parties**, such as maintaining a special set of accounts for only campaign funds and expenses, or **campaign finance reporting** requirements.<sup>101</sup>

States should require political parties to keep records of all direct and in-kind contributions given to all them and candidates in the electoral period. Electoral campaign accounts should be submitted and **disclosure reports** of electoral expenses – containing all incomes and explanation of expenditures - should be **turned to the authority** charged with **supervising** election procedures, within a reasonable time timely deadline after the elections.<sup>102</sup>

These also should be available for public review and must be in line with the pre-determined expenditure limit.

---

<sup>96</sup> *ibid* p. 73.

<sup>97</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003, p. 10-12.

<sup>98</sup> In the USA in 1907 corporate contributions were banned by federal law. Statutory disclosure and reporting rules, and spending and contribution limits were added step by step in 1910, 1925 and 1940. The ban on corporate donations was extended to labour unions in 1943. The Watergate scandal spurred the Congress to create an enforcement agency, the Federal Election Commission (FEC).

<sup>99</sup> CDL-AD(2010)024 p. 41.

<sup>100</sup> Article 7(3) of the UNCAC obligates states to make good faith efforts to improve transparency in election candidate and political party financing.

<sup>101</sup> CDL-AD(2010)024 p. 41.

<sup>102</sup> CDL-AD(2010)024 p. 42.

All disclosure reports should be on a consolidated basis that includes all levels of party activities.<sup>103</sup> The law should define the **format of reports** so parties should provide standard reports that disclose all categories of the required information and can be compared.

Regarding the **content of these reports, fastidious counterweights** have to be taken into account, for example while transparency may be increased by reporting the identity of donors, legislation should balance with considerations of privacy and protection from intimidation. The **right of expression and the right of informational autonomy stands face to face with public interest**, and even the contradiction with the secrecy of elections might emerge. Where the constitution expressively regulates the transparency of parties' assets such scruples are tumbling down. But if constitutions do not contain such provision, then the necessity and proportionality of such transparency regulations regarding the role of parties in the democratic governance have to be examined from case to case, rule by rule. Different transparency rules can be verifiable between organisational and individual supporters, and the limit of private donations can be that basic question in which the primacy of the public interest has been established against individual personal or political rights.<sup>104</sup> But reporting formats should include the itemization of donations into standardized categories, so minimally the nature and value of all donations should be identified.<sup>105</sup> In the Russian Federation, donators of properties have to be included into reports. Accounting of expenditures is also justified, because there are several overlaps and cross-financing in the political financing, and it is also necessary to follow the utilization of the income for ensuring fully comprehensive transparency. Reports must also clearly identify which expenditures were used for the benefit of the party and which for an individual candidate.<sup>106</sup>

**3. Regarding the practical effectiveness of disclosure we can meet with such sceptic voices** as the "published statistics are works of fiction", or "are just the tip of the iceberg."<sup>107</sup> To be effective, financial **disclosure would require a very broad application**, including primary elections and other significant forms of internal party campaigns for candidate selection; election campaigns by individual candidates; the routine (non-campaign) budgets of party organizations; personal political funds of individual politicians; interest groups participating in political campaigns (often referred as "third parties"); and referendum campaigns. If only a few direct channels of political money are subject to the disclosure rules, those wishing to exert influence through secret funds will naturally use those channels that remain unregulated. Implementation of **reform legislation breeds the need for more (and more complex) reform legislation.**<sup>108</sup>

So, the best we can do that existing and potential loopholes have to be identified, major loopholes closed and minor loopholes tolerated in order to **keep the regulatory regime operational**, a carefully designed set of rules which demands neither too much nor too little of parties and candidates.<sup>109</sup>

---

<sup>103</sup> CDL-AD(2010)024 p. 42.

<sup>104</sup> László Sólyom: Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban, Budapest, Rejtjel 2004. (in Hungarian).

<sup>105</sup> CDL-AD(2010)024 p. 42.

<sup>106</sup> CDL-AD(2010)024 p. 42.

<sup>107</sup> Michael Pinto-Duschinsky has made a survey, in Financing politics:a global view. Muse Project, <http://www.muse.jhu.edu>, p. 80.

<sup>108</sup> Michael Pinto-Duschinsky, p. 81.

<sup>109</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003.



K. Z. Paltiel identified the major elements of an efficient regulation as early as in 1976: A system of public financing, full disclosure and an enforcing agency backed by legal sanctions are essential to the success of legislation for party finance. Disclosure requires systematic reporting, auditing, and publicity. Enforcement demands a strong authority endowed with sufficient legal powers to supervise, verify, investigate and if necessary institute legal proceedings. *Anything less is a formula for failure.*<sup>110</sup>

The theoretically well-intentioned regulations requiring the production of financial statements are **not necessarily effective if they fail to enforced with an independent enforcement body.**

4. In Central and Eastern Europe, countries use different strategies for the control of political money. In the first stage of democratic transition most of the countries adopted more liberal regulations, now there is an intention to extend the regulations.<sup>111</sup>

## **VI. ABUSES AND CONTROLLING ORGANS**

Sanctions should be applied to political parties found in violation of relevant laws, but they must be objective, enforceable, effective and proportionate to their specific purpose. As noted by the Council of Europe's Committee of Ministers, political parties should be subject to 'effective, proportionate and dissuasive sanctions'. While criminal sanctions are reserved for serious violations that undermine public integrity, there should be a range of administrative sanctions available for the improper acquisition or use of funds by parties (e.g. irregularities in financial reporting, etc).

Such **sanctions should include:**<sup>112</sup>

- administrative fines,
- partial or total loss of public funding and other forms of public support, and partial or total loss of reimbursement for campaign expenses, which could be imposed as a temporary measure for set period of time,
- ineligibility for future state support for a set period of time,
- forfeiture to the state treasury of financial support previously transferred,
- banned donations shall be returned to the donor (e.g. in Russia)
- ineligibility for presenting candidates in elections for a set period of time,
- annulment of a candidate's election to office, but only as determined by a court of law after compliance with applicable legal protections for due process of law and only if the legal violation likely impacted the electoral result
- criminal sanctions in cases of significant violations, imposed against the party members who are responsible for the violation,
- loss of registration status for the party.
- some States even go so far as to permit their constitutional court to disband or ban the offending political party. In the event of significant deviations, theoretically the annulment of the election is also a possible solution.

A party might attempt to circumvent campaign finance requirements by conducting activities during a "pre-electoral" period, or through the use of others as conduits for funds or services. To limit this abuse, strong systems of financial reporting outside the elections must be enacted. Legislation should provide clear guidelines regarding activities that are allowable, and are not

---

<sup>110</sup> Paltiel, Khayyam Zev. Party, Candidate, and Election Finance: A Background Report. [Ottawa]: Royal Commission on Corporate Concentration: available from Print and Publications, Supply and Services Canada.

<sup>111</sup> Reginald Austin - Maja Tjernström (ed) Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2003, p. 89.

<sup>112</sup> CDL-AD(2010)024. p. 45.

allowable during the pre-election campaign. Legislation should clearly state to whom political party funds may be released in the pre-election period and the limitations upon their use by third parties not directly associated with the party.<sup>113</sup>

The **abuse of state resources** is universally condemned by international norms. Incumbent candidates and parties theoretically must not use state funds or resources (i.e. materials, work contracts, transportation, postal services, employees) to their own advantage.<sup>114</sup> Article 5.4 of the OSCE Copenhagen Document provides, in this regard, that member states will maintain “a clear separation between the State and political parties; in particular, political parties will not be merged with the State.”<sup>115</sup>

However, the use of state resources for electioneering functions can also constitute a form of indirect public subsidy. In this meaning, the “administrative resources” are based on the local government, the state-owned media, state-owned enterprises and organizations. The main principle in this regard is to avoid that government organs could influence the campaign activity of any political actor.

That is why the reviewing, explaining and propagation of the activities of the government or local government in power, or its organs should be banned during campaign period. In the 47/2007 decision the Hungarian Constitutional Court even prohibited the granting of preferential rental fees for the parties for campaign purposes by the local government for local government premises.

**For the purpose of controlling and sanctioning** possible violations, states should empower **independent specific organs**, auditing bodies. As stated by the Council of Europe Committee of Ministers in their Recommendation 2003(4): *“States should provide for independent monitoring in respect of the funding of political parties and electoral campaigns. The independent monitoring should include supervision over the accounts of political parties and the expenses involved in election campaigns as well as their presentation and publication.”*

In Bulgaria, for example, supervision of this kind is exercised by a standing committee of the National Assembly, but **supervision may also be performed by** Constitutional Courts, state financial bodies - particularly Courts of Auditors. In Russia, for instance, supervision of political party financing is exercised by both the Central Election Commission at the level of the Federation and the Federation Ministry of Justice as the body which registers social associations.<sup>116</sup> Whichever body is tasked to review the party’s financial reports, it should be a clear delineation of **which bodies are responsible** for the regulation and which are charged with monitoring or supervision of political parties, and it is have to be ensured its independence from political pressure and commitment to impartiality. These bodies should refrain from excessive control over party activities. Parties should have the right to appeal decisions by regulatory bodies to an appropriate tribunal.<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> CDL-AD(2010)024 p. 42.

<sup>114</sup> CDL-AD(2010)024 p. 42.

<sup>115</sup> Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (29 June 1990), Article 5.4.

<sup>116</sup> CDL-AD(2009)021 p. 45.

<sup>117</sup> CDL-AD(2010)024 p. 44.

**LES STANDARDS DU CONSEIL DE L'EUROPE RELATIFS AU FINANCEMENT  
DE LA VIE POLITIQUE  
M Yves-Marie DOUBLET**

**GRECO Evalueur**

**La Recommandation du Comité des ministres (2003) 4: 16 articles**

- Le financement
  - Un soutien de l'État aux partis politiques selon des critères objectifs, équitables et raisonnables
  - Une interdiction des dons des collectivités publiques aux partis politiques
  - Une application des règles relatives aux partis politiques aux entités liées aux partis politiques
  - Une limitation des dépenses électorales
- La transparence
  - Une transparence des dons aux partis politiques avec une identification des donateurs au-delà d'un certain montant
  - Une obligation de présentation et de publicité annuelle des comptes des partis politiques

**La Recommandation du Comité des ministres (2003) 4**

- Un contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales
- Des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives

**L'évaluation des législations internes des États membres au regard de la  
Recommandation**

**La procédure**

- Évaluation de la législation débouchant sur des recommandations à partir d'un questionnaire et d'une mission sur place
- Évaluation de la mise en œuvre de ces recommandations dans un délai de 18 mois. Rapport de conformité.
- Ces recommandations peuvent avoir été appliquées, partiellement appliquées ou ne pas avoir été appliquées (niveau globalement insuffisant). Si toutes les recommandations n'ont pas été appliquées, nouveau délai de 18 mois accordé. Rapport de conformité complémentaire
- Graduation de mesures à l'encontre des États qui n'ont pas appliqué les recommandations dans le délai prescrit : fourniture de rapports réguliers de mise en œuvre dans des délais jusqu'à l'envoi d'une mission de haut niveau et au renvoi de la question au Comité statutaire du Greco.

### **La mise en œuvre des recommandations**

- À la date du 31 mai 2012 sur un total de 23 États membres ayant fait l'objet d'un rapport de conformité complémentaire rendu public :
  - 45 recommandations de mise en œuvre satisfaisante (22,8 %)
  - 8 recommandations traitées de manière satisfaisante (4,1 %)
  - 86 recommandations de mise en œuvre partielle (43,7 %)
  - 58 recommandations non mises en œuvre (29,4 %)

### **La mise en œuvre des recommandations**

- La qualification de « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 § 8.3 du Règlement intérieur du Greco, a été opposée au niveau de conformité des législations de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark, de l'Islande, du Luxembourg, de la Slovaquie et de la Suède.

### **La mise en œuvre des recommandations**

- Progrès réalisés en Islande, au Luxembourg et en Slovaquie : perte de ce statut de « globalement insatisfaisant » ;
- Maintien de ce statut pour l'Allemagne, la Belgique, le Danemark et la Suède. Invitation à présenter un rapport sur l'état d'avancement des mesures non suivies d'effet.

### **Les standards de transparence : les dons privés**

- Des États acceptent les dons anonymes : Danemark, Malte, Turquie; dons soumis à transaction bancaire au-delà d'un certain seuil : Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Grèce, Moldavie, Roumanie
- Un niveau élevé du seuil à partir duquel il y a publicité du don est un obstacle à la transparence : Allemagne, Finlande, Islande
- La protection de la vie privée opposée à la publicité des dons: Belgique, Islande avant la réforme
- Le rapport dons d'entreprises/ marchés publics: l'interdiction faite à des entreprises de consentir des dons pendant la durée des marchés publics qu'elles ont conclus a une portée limitée: Espagne, Serbie

### **Les standards de transparence : les dons en nature**

- Les bonnes pratiques: la mise à disposition d'équipements, la fourniture de services sont assimilés à des dons dans quelques législations : Lettonie, Royaume-Uni
- Le contre-exemple: la prise en charge par des entreprises des rémunérations de salariés pendant les campagnes électorales ou le règlement direct de dépenses électorales par des entreprises est pratiquée en Slovaquie
- Dons en nature publics: Géorgie, Grèce, Montenegro, Serbie

### **Les standards de transparence : les prêts**

- Les bonnes pratiques: déclaration régulière (hebdomadaire en période électorale) pour les partis à la Commission électorale britannique. Le cas des tierces parties.
- Le contre-exemple: le manque d'informations sur les conditions, la durée d'amortissement et les taux d'intérêt en Espagne et en Pologne, alors que les prêts représentent une source importante de revenus pour les partis dans ces pays

### **Les standards de transparence: le parrainage**

- Les principes
  - Allemagne : interdiction des dons en contrepartie d'un avantage
  - Belgique : interdiction des dons des entreprises
- La pratique
  - Allemagne : le parrainage par les entreprises des partis politiques n'est pas considéré fiscalement comme un don mais comme une dépense publicitaire déductible
  - Belgique: admission du parrainage

### **Les standards de transparence: les tierces parties**

- Définition : groupes d'intérêts, associations, syndicats
- Les bonnes pratiques: le Royaume-Uni
  - Déclaration à la Commission électorale
  - Déclaration de leurs dons et de leurs dépenses à cette même commission
  - Plafond des dépenses électorales de ces tierces parties

### **Les standards de transparence : les tierces parties**

- Des pratiques plus contestables:
  - l'absence de plafonnement des dépenses des tierces parties: Danemark, Irlande, Lettonie, Lituanie

### **Les standards de transparence : la présentation et la publicité des comptes**

- Absence de présentation uniformisée permettant des comparaisons: Irlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Turquie
- Insuffisance d'informations des comptes :
  - Pas d'informations sur les comptes des structures locales des partis: Espagne, Irlande et Pays Bas
  - Liberté des structures locales des partis: Lituanie et Slovaquie
  - Pas d'informations sur les comptes des structures périphériques des partis: Espagne, Estonie et Norvège

- Pas de publicité des comptes: Belgique, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni (démarche volontaire).
- Pas de règles sur les délais de publicité : Chypre, Serbie

### **Les standards du contrôle**

- Un statut d'indépendance
  - Pour les commissaires aux comptes : le contre-exemple de l'Allemagne, de l'Irlande et de l'Islande
  - Pour l'organe public de contrôle:
    - L'appel à des parlementaires: Allemagne, Belgique, Estonie avant la réforme
    - L'appel à l'exécutif: Finlande avant la réforme, Lettonie
  - Un contrôle indépendant : France et Royaume-Uni

### **Les standards du contrôle**

- Les bonnes pratiques : un seul organe de contrôle. Allemagne, France et Royaume-Uni
- Les contre exemples de dispersion des organes de contrôle : Albanie, Belgique, Lituanie, Slovaquie

### **Les standards du contrôle**

- Le principe du contrôle: la vérification des comptes des partis et des campagnes électorales
- La pratique
  - Les organes de contrôle ne vont pas au-delà des données fournies par les partis politiques: Croatie, Estonie, Finlande, France, Norvège, Pologne, Slovaquie, Slovénie
  - Pas de contrôle des comptes des candidats individuels: Belgique
  - Pas de contrôle des comptes des campagnes présidentielles: Croatie et Islande avant la réforme
  - Insuffisance des moyens de contrôle : 8 personnes en Allemagne, manque de personnel : Belgique, Espagne, Pologne, Suède
  - Impact de cette insuffisance de personnel sur la publication des rapports de contrôle: l'exemple espagnol

### **Les standards des sanctions**

- Les principes: des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives
- Sanctions faibles et donc peu dissuasives
  - Belgique avec la perte du financement public pendant 4 mois
  - France avec des sanctions pénales de 3 750 €

- Slovénie avec des amendes inférieures au montant de l'infraction
- Sanctions trop strictes
- Sanctions pénales sans sanctions civiles: Croatie et Estonie. Nécessité d'un éventail assez large de sanctions.
- Un champ limité: toutes les infractions à la législation ne sont pas sujettes à sanction : Irlande
- Des sanctions qui ne sont pas imposées en pratique: Belgique, Estonie, Finlande, France, Royaume-Uni et Slovaquie

### **Les leçons de ces évaluations**

- Est-ce que les démocraties occidentales sont confrontées à des problèmes communs en la matière ? Défaut de transparence, manque de moyens des organes de contrôle, sanctions inadéquates
- Y a-t-il un modèle ? Non, certains États ont un dispositif sur la transparence assez avancé mais un dispositif de contrôle insuffisant. D'autres ont un appareil de contrôle satisfaisant mais sont critiquables au regard des exigences de transparence
- Est-ce un moyen de faire évoluer les législations ?
- Les législations peuvent évoluer soit « à chaud » après des scandales, soit sous l'effet de cette action internationale, processus plus lent
- Quels sont les États les plus motivés pour faire évoluer leurs législations ? Ce ne sont pas forcément les démocraties les plus anciennes ni les États qui ont la meilleure réputation en termes de lutte contre la corruption
- Les problématiques de transparence, de contrôle et de sanctions sont-elles indépendantes les unes des autres ? Non. Pas de sanctions efficaces sans contrôle efficace et pas de contrôle efficace sans une forte transparence





**ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ, ФИНАНСИРОВАНИЕ  
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ**

**Владимир Евгеньевич ЧУРОВ**  
**Financing political parties; financing electoral campaigns**  
**Mr Vladimir CHUROV**

**Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации**  
**Chairman of the Central Election Commission of the Russian Federation**

I. В России вопросы финансового обеспечения политических партий как главных участников политического процесса регулируются Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, а также постановлениями и распоряжениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Свой вклад в этот процесс вносит также Конституционный Суд Российской Федерации, иные суды Российской Федерации.

К основным федеральным законам, регулирующим правоотношения в финансовой сфере политических партий и других участников избирательных процессов, можно отнести Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также Федеральный закон от 11 июля 1995 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

В последнее время в соответствии с инициированной Д.А. Медведевым реформой политической системы многие положения этих и иных законов получили дальнейшее развитие в направлении оптимизации избирательного процесса, расширения возможностей политических партий в реализации своих прав и прав граждан на участие в политической жизни России.

В соответствии с законодательством Российской Федерации денежные средства политической партии формируются за счет вступительных и членских взносов, средств федерального бюджета, пожертвований, поступлений от проводимых политической партией мероприятий, доходов от предпринимательской деятельности и поступлений от гражданско-правовых сделок (*ст. 29 Федерального закона № 95-ФЗ*).

Политическая партия и ее региональные отделения вправе принимать пожертвования в виде денежных средств и иного имущества от физических и юридических лиц при условии, что эти пожертвования подтверждены первичными документами и указан источник их образования.

При этом законом установлены следующие запреты и ограничения.

В частности, не принимаются пожертвования от иностранных государств, иностранных юридических и физических лиц, международных организаций, органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также анонимных жертвователей.

Установлены ограничения по суммам пожертвований:

общая сумма ежегодных пожертвований **наличных** денежных средств от одного физического лица не должна превышать **четыре тысячи триста тридцать рублей**;

сумма пожертвований от **одного юридического лица** в течение календарного года, не должна превышать **сорок три миллиона триста тысяч рублей**;

сумма пожертвований, от **одного физического лица** в течение календарного года не должна превышать **четыре миллиона триста тридцать тысяч рублей**.

Общая **сумма ежегодных пожертвований**, полученных политической партией и ее региональными отделениями, не должна превышать **четыре миллиарда триста тридцать миллионов рублей**, при этом сумма ежегодных пожертвований, полученных региональным отделением политической партии, не должна превышать восемьдесят шесть миллионов шестьсот тысяч рублей.

**Собственником имущества политической партии**, в том числе имущества ее региональных отделений и иных структурных подразделений, **является политическая партия в целом**. Региональные отделения и иные структурные подразделения с правами юридического лица политической партии обладают правом оперативного управления имуществом, закрепленным за ним собственником, имеют самостоятельный баланс или смету.

Ответственность за осуществление финансовой деятельности политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений несут назначаемые в соответствии с уставом политической партии уполномоченные лица (финансовые).

Политическая партия самостоятельна в решении хозяйственных вопросов своей деятельности.

Важной формой государственной поддержки политических партий является их государственное финансирование. Оно осуществляется по итогам участия политических партий в выборах в целях компенсации финансовых затрат политических партий за счет средств федерального бюджета.

Общий объем средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели, не может быть менее 20-ти рублей, умноженных на число избирателей, включенных в список избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо выборах Президента Российской Федерации. *(Так, например, из федерального бюджета в 2011 году на цели государственного финансирования политических партий было выделено около 1,3 миллиарда рублей.)*

Помимо прямого финансирования, государством осуществляется и косвенная поддержка участников избирательного процесса, которая связана с предоставлением бесплатного эфирного времени для целей информационного обеспечения выборов, а также налоговых льгот, применяемых к избирательным фондам.

Финансирование выборов – особый предмет правового регулирования, предполагающий установление параметров расходования средств, их источников, процедур, решения вопросов формирования и расходования избирательных фондов, организацию деятельности финансовых уполномоченных политических партий и другие вопросы.

В российском законодательстве указанные вопросы подробно урегулированы в главе VIII Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также специальных законах федерального и регионального уровня.

Участники избирательного процесса (политические партии и кандидаты) для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать собственные избирательные фонды. Денежные средства размещаются на счетах в кредитных организациях, зарегистрированных на территории Российской Федерации.

Порядок и источники формирования избирательных фондов, цели и порядок расходования средств также регламентируются законом.

На политической партии, ее региональном отделении лежит ответственность за правильность, достоверность и законность получаемых средств. *(например, в соответствии с пунктом 4 статьи 30 Федерального закона № 67-ФЗ партии обязаны вернуть пожертвования, поступившие из запрещенных источников либо с превышением предельно допустимых размеров, в течение месяца со дня получения обратно жертвователям, а в случае невозможности возврата (при поступлении анонимного платежа) — перечислить в доход Российской Федерации).*

Функции по обеспечению контроля за деятельностью политических партий, их региональных отделений и иных структурных подразделений включают:

- контроль за соблюдением политическими партиями, их региональными отделениями и структурными подразделениями законодательства Российской Федерации;
- контроль за соответствием деятельности политических партий, их региональных отделений и иных структурных подразделений положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий;
- контроль за источниками доходов политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, размерами получаемых ими денежных средств и уплатой налогов.

Средства избирательных фондов имеют целевое назначение и могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании. Объем избирательных фондов устанавливается законодательно и имеет определенные пределы. *(Например, на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва в декабре 2011 года каждая парламентская партия, без учета ее региональных отделений, имела право израсходовать не более 700 миллионов рублей (в 2007 году – 400 миллионов рублей)).*

Контроль за формированием и расходованием средств избирательных фондов возлагается на ЦИК России, избирательные комиссии иных уровней. Действенным инструментом контроля, предусмотренным избирательным законодательством, являются контрольно-ревизионные службы, формируемые при избирательных комиссиях различного уровня.

**II.** Система контроля за финансированием политических партий в Российской Федерации полностью соответствует международным стандартам и даже во многом превосходит их.

С целью подтверждения данного тезиса представляется возможным обратиться к работе научного эксперта ГРЕКО г-на Ив-Мари Дубле «Финансирование политических партий: первые 22 оценки ГРЕКО». Это исследование охватило такие страны, как Албания, Бельгия, Хорватия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия,

Исландия, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Польша, Словакия, Словения, Испания, Швеция и Великобритания.

Остановимся на ряде тезисов указанной работы и сравним ситуацию в указанных странах с Россией.

- Необходимый элемент для регулирования финансирования политических партий, который выделяет научный эксперт ГРЕКО в своей работе, — это наличие установленного в законодательстве разграничения между текущим финансированием политической партии и ее финансированием в качестве участника избирательного процесса. «В некоторых странах действует законодательство о финансировании политических партий, но у них нет соответствующих норм о финансировании избирательных кампаний (...) ГРЕКО потребовала от Франции обеспечить, чтобы политические партии, которые профинансировали избирательную кампанию своего кандидата или поддержали его (ее) через средства массовой информации, представили в компетентный надзорный орган подробные данные о своем участии, финансовом или ином, в избирательной кампании, и чтобы эти данные были проверены и стали достоянием общественности. Аналогичные рекомендации были даны Германии и Дании».

Избирательное законодательство в Российской Федерации, в свою очередь, наравне с текущей деятельностью политических партий, определяет правовой статус кандидатов и избирательных объединений, а также регулирует порядок финансирования их избирательных кампаний.

В Российской Федерации понятие политической партии дано в статье 3 Федерального закона «О политических партиях». Политическая партия — это общественное объединение, созданное 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.

Понятие избирательного объединения дано в статье 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Избирательное объединение — политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня.

При проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий — не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования.

Финансирование избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений, как уже отмечалось ранее, регулируется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также специальными законами о выборах. Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией. При проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пять тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах.

Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями.

Запрещаются без документально подтвержденного согласия уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения и без оплаты из соответствующего избирательного фонда выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенного результата на выборах.

Как было указано ранее, комиссии осуществляют контроль за порядком формирования средств избирательных фондов избирательных объединений и расходованием этих средств.

Соответствующая комиссия до дня голосования на выборах периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий соответственно уровню выборов обязаны публиковать указанные сведения, передаваемые им комиссиями для опубликования, в течение трех дней со дня получения. Объем подлежащих опубликованию сведений устанавливается соответствующим законом о выборах.

В соответствии с пунктом 6 статьи 34 Федерального закона «О политических партиях» сводный финансовый отчет политической партии содержит сведения об источниках и о размерах денежных средств, поступивших на счета политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений в отчетном году, о расходовании этих средств, об имуществе политической партии с указанием его стоимости и сведений о его государственной регистрации, а в отношении имущества, поступившего в качестве пожертвований, также сведений о жертвователях, осуществивших пожертвования в виде имущества. При этом средства, израсходованные политической партией, ее региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями на подготовку и проведение выборов, учитываются отдельно.

**Таким образом, в Российской Федерации не просто законодательно закреплены соответствующие понятия, но и обеспечена обязанность политических партий – в текущем периоде, и избирательных объединений – в рамках участия в избирательных кампаниях, представлять соответствующую отчетность.**

- В отношении пожертвований политическим партиям и их региональным отделениям в работе «Финансирование политических партий: первые 22 оценки ГРЕКО» отмечается, что «статья 12 Рекомендации 4(2003) Комитета Министров Совета Европы об общих правилах борьбы с коррупцией, касающихся вопросов финансирования политических партий и избирательных кампаний (далее — Рекомендация) требует, чтобы пожертвования политическим партиям регистрировались. Должны быть конкретно указаны вид и сумма пожертвований, а что касается пожертвований свыше определенной суммы, следует указывать имя доноров. Незначительное число государств разрешает анонимные пожертвования, в том числе Албания, Дания и Мальта. Например, пожертвования запрещены в Эстонии, но такие запреты не применяются в отношении членских взносов, а партии могут определять сами, какие пожертвования следует рассматривать как взносы вообще, а какие как членские взносы, в частности».

Обращаясь к периоду избирательной кампании в Российской Федерации, необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 5 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет:

- а) собственных средств кандидата, избирательного объединения;
- б) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- в) добровольных пожертвований граждан;
- г) добровольных пожертвований юридических лиц;
- д) средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом.

В соответствии с пунктами 7 и 8 указанной статьи при внесении пожертвования гражданин указывает в платежном документе следующие сведения о себе: фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его документа, информацию о гражданстве.

При внесении пожертвования юридическим лицом в платежном поручении указываются следующие сведения о нем: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, дата регистрации, банковские реквизиты, отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных законодательством.

Так, пунктом 6 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлены запреты на внесение пожертвований в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, в том числе анонимными жертвователями. Под анонимным жертвователем понимается гражданин, который не указал в платежном документе на внесение пожертвования любое из следующих сведений: фамилию, имя и отчество, адрес места жительства — или указал недостоверные сведения; либо юридическое лицо, о котором в платежном документе на внесение пожертвования не указано любое из следующих сведений: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, банковские реквизиты — или указаны недостоверные сведения.

Аналогичные ограничения для политических партий установлены в статье 30 Федерального закона «О политических партиях».

- В отношении раскрытия информации о жертвователе в работе отмечается, что оценочная группа ГРЕКО неоднократно выступала против слишком высоких пороговых

значений для раскрытия информации. Например, такой порог в Германии слишком высок. Партии должны сообщать имя доноров в своих отчетах, если общая сумма их пожертвований в течение года превышает 10000 ЕВРО. Об индивидуальных пожертвованиях, превышающих 50000 ЕВРО, следует сообщать немедленно Председателю Бундестага.

В Дании, отчетность политической партии должна включать имена и адреса физических и юридических лиц, которые внесли пожертвования свыше 2700 ЕВРО, но не суммы, которые внес каждый донор в отдельности.

В соответствии с пунктом 10 статьи 68 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» обязательному опубликованию подлежат сведения:

- 1) о финансовой операции по расходованию средств из соответствующего избирательного фонда (средств политической партии) в случае, если ее размер превышает 800 тысяч рублей (примерно 20 000 ЕВРО) для политической партии и 100 тысяч рублей (примерно 2500 ЕВРО) для ее регионального отделения;
- 2) о юридических лицах, перечисливших в соответствующий избирательный фонд (на счет политической партии) добровольные пожертвования в сумме, превышающей 400 тысяч рублей (примерно 10 000 ЕВРО) для политической партии и 50 тысяч рублей (примерно 1250 ЕВРО) для ее регионального отделения;
- 3) о количестве граждан, внесших в соответствующий избирательный фонд (на счет политической партии) добровольные пожертвования на сумму, превышающую 40 тысяч рублей (примерно 1000 ЕВРО) для политической партии и 20 тысяч рублей (примерно 500 евро) для ее регионального отделения;
- 4) о средствах, возвращенных жертвователям из соответствующего избирательного фонда (со счета политической партии), в том числе об основаниях возврата;
- 5) об общей сумме средств, поступивших в соответствующий избирательный фонд (на счет политической партии), и об общей сумме израсходованных средств.

Форма и объем сведений, подлежащих обязательному опубликованию в средствах массовой информации установлена постановлением ЦИК России.

В отношении текущего финансирования политических партий законодательство Российской Федерации устанавливает следующие требования. В соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» денежные средства политической партии размещаются на счетах в кредитных организациях, зарегистрированных на территории Российской Федерации. Политическая партия, ее региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения вправе иметь каждое только по одному расчетному счету.

Политическая партия, ее региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения осуществляют налоговый учет и бухгалтерскую отчетность в порядке и сроки, установленные законодательством Российской Федерации для юридических лиц.

Политическая партия, ее региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения осуществляют учет поступления и расходования средств политической партии в соответствии с пунктами 3—7 настоящей статьи 34 Федеральным законом «О политических партиях».

Политическая партия представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а региональное отделение, иное зарегистрированное структурное подразделение политической партии — в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, на территории которого они зарегистрированы, сведения о поступлении и расходовании средств. Указанные сведения представляются ежеквартально не позднее чем через 30 дней со дня окончания квартала.

Политическая партия обязана один раз в три года не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, представлять в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации сводный финансовый отчет о поступлении и расходовании средств в указанный отчетный период (до мая 2012 года такая отчетность представляется ежегодно).

Сведения о поступлении и расходовании средств политической партии должны содержать информацию об источниках и о размерах денежных средств, поступивших на счета соответственно политической партии, ее регионального отделения, иного зарегистрированного структурного подразделения, о стоимости имущества, поступившего соответственно политической партии, ее региональному отделению, иному зарегистрированному структурному подразделению в качестве пожертвований, и жертвователях, осуществивших пожертвования в виде имущества, о расходовании соответственно политической партией, ее региональным отделением, иным зарегистрированным структурным подразделением средств политической партии.

Сводный финансовый отчет политической партии должен содержать сведения об источниках и о размерах денежных средств, поступивших на счета политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений в отчетном году, о расходовании этих средств, об имуществе политической партии с указанием его стоимости и сведений о его государственной регистрации, а в отношении имущества, поступившего в качестве пожертвований, также сведений о жертвователях, осуществивших пожертвования в виде имущества. При этом средства, израсходованные политической партией, ее региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями на подготовку и проведение выборов, учитываются отдельно.

Сводный финансовый отчет политической партии размещается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на ее специальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования не позднее чем через два месяца со дня представления политической партией указанного отчета (и является доступным любому пользователю Интернета). Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий доводятся до сведения соответствующих политических партий и размещаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на указанном сайте, а также направляются для публикации в общероссийские периодические печатные издания.

- Как отмечается в работе научного эксперта, ГРЕКО всегда призывала к единообразию в требованиях, сведениях и оформлении финансовой отчетности политических партий. Обеспокоенность была выражена в отношении регулирования в Испании, Ирландии, Норвегии, Нидерландов, Великобритании и Словакии.



В соответствии с пунктом 7 статьи 34 Федерального закона «О политических партиях» форма сводного финансового отчета и форма сведений о поступлении и расходовании средств в печатном и машиночитаемом виде установлена Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. (Постановление ЦИК России от 28 сентября 2005 года № 153/1025-4 «О формах сводного финансового отчета политической партии и сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, регионального отделения политической партии, иного зарегистрированного структурного подразделения политической партии»).

- В работе также отмечается, что «страны также отличаются друг от друга количеством подробностей, которые указывают партии. В Словении, например, эта информация ограничивается общей суммой пожертвований, полученных партией, в целом, или для проведения избирательной кампании, причем никакие детали в отношении их характера или общей суммы наличными не указываются. (...) При изучении системы Финляндии, ГРЕКО выяснила, что степень раскрытия информации, требуемая для составления финансовых отчетностей перед выборами, была слишком низкой, чтобы получить важную информацию».

В соответствии с пунктом 6 статьи 34 Федерального закона «О политических партиях» сводный финансовый отчет политической партии содержит сведения об источниках и о размерах денежных средств, поступивших на счета политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений в отчетном году, о расходовании этих средств, об имуществе политической партии с указанием его стоимости и сведений о его государственной регистрации, а в отношении имущества, поступившего в качестве пожертвований, также сведений о жертвователях, осуществивших пожертвования в виде имущества. При этом средства, израсходованные политической партией, ее региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями на подготовку и проведение выборов, учитываются отдельно. Перечень предусмотренных требований к сводному финансовому отчету является исчерпывающим.

- ГРЕКО неоднократно подвергала критике нежелание объединить в единое целое отчетность политической партии. В соответствии со Статьей 11 Рекомендации Совета Европы, государства должны требовать от политических партий и связанных с ними учреждений хранить в надлежащем порядке документацию и отчетность. Отчетные документы политических партий следует объединить в единое целое, они должны включать всю отчетность учреждений, прямо или косвенно связанных с ними.

В соответствии с законодательством Российской Федерации политические партии являются юридическими лицами и обязаны соблюдать законодательство в части обеспечения хранения документации, в том числе и бухгалтерской финансовой отчетности.

В соответствии со статьей 69 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательная документация, в т.ч. отчетность избирательных объединений представляется в соответствующие избирательные комиссии.

Документация комиссий всех уровней подлежит хранению в течение сроков, установленных законом. В случае рассмотрения в суде жалобы на решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, возбуждения уголовных дел, связанных с нарушением избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, сроки хранения соответствующей избирательной документации, документации референдума продлеваются до вступления в законную силу решения суда (прекращения дела в соответствии с законом). Ответственность за

сохранность избирательной документации, документации референдума возлагается на председателя (заместителя председателя) и секретаря соответствующей комиссии до передачи документации в вышестоящую комиссию либо в архив.

Порядок хранения, передачи в архив и уничтожения избирательной документации, документации референдума утверждается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими государственными архивными органами.

Срок хранения финансовых отчетов политических партий — не менее пяти лет.

- Статья 13 Рекомендации предлагает государствам-членам «потребовать от политических партий регулярно публиковать отчетность, по крайней мере, ежегодно». Однако, как показывает анализ, проведенный ГРЕКО, на практике все происходит иначе. Некоторые страны вообще не требуют публикации. Речь идет о таких странах, как Бельгия, Мальта (кроме деклараций, представляемых кандидатами на выборах, которые могут быть преданы гласности по требованию), Польша, Великобритания. В Словении вниманию общественности предлагается лишь очень ограниченная информация в форме сокращённых версий ежегодных партийных отчетов, поэтому обычные граждане не могут получить нужную информацию о финансировании партии, так как соответствующие отчеты не содержат достаточных данных. В Швеции совместное добровольное соглашение между партиями в Ригстаге или парламенте констатирует, что было бы разумно, чтобы избиратели знали, как партии финансируют свою деятельность и как единые кандидаты финансируют свои личные избирательные кампании. Несмотря на это, указанные принципы не обязательны для отдельных кандидатов, даже если они являются членами одной из договаривающихся партий.

В соответствии со статьей 35 Федерального закона «О политических партиях» сводный финансовый отчет политической партии размещается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на ее специальном сайте в сети Интернет не позднее чем через два месяца со дня представления политической партией указанного отчета. Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий доводятся до сведения соответствующих политических партий и размещаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на указанном сайте, а также публикуются в общероссийских периодических печатных изданиях.

Ежеквартальные сведения также доступны для заинтересованных лиц на сайте ЦИК России в сети Интернет.

В соответствии со статьей 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» соответствующая комиссия до дня голосования на выборах, референдуме периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, фондов референдума. Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий соответственно уровню выборов, референдума обязаны публиковать указанные сведения, передаваемые им комиссиями для опубликования, в течение трех дней со дня получения.

- Как отмечается в работе, одним из поучительных уроков, извлеченных из оценочных докладов ГРЕКО, является тот, что, возможно, в этой сфере законодательство и регламенты могут быть оценены полнее в зависимости от действия связанного с ними контрольного механизма. В Дании такой механизм не

существует. Будет достаточно только, если руководство партии подпишет свои отчеты и направит их в парламент. Чтобы добиться ежегодного финансирования, декларации для министерства внутренних дел, вместе с партийными отчетами и предполагаемыми расходами, должны быть просто заслушаны уполномоченным и зарегистрированным государственным аудитором. Кроме того, обязательный аудит отсутствует на Мальте и в Швеции, где только партии, добивающиеся государственного финансирования, обязаны предъявить для проверки свою отчетность.

В соответствии со статьей 38 Федерального закона «О политических партиях» контроль за соблюдением политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями законодательства Российской Федерации, а также за соответствием деятельности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий, осуществляют уполномоченные органы – Министерство юстиции Российской Федерации.

Контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями, их региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями в виде вступительных и членских взносов, а также пожертвований граждан и юридических лиц, осуществляют Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, соответствующая избирательная комиссия субъекта Российской Федерации.

Контроль за источниками иных доходов политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, размерами получаемых ими денежных средств и уплатой налогов, осуществляют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы – в Российской Федерации — Федеральная налоговая служба.

В соответствии со статьями 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии осуществляют контроль за порядком формирования средств избирательных фондов, фондов референдума и расходованием этих средств.

Кандидат, избирательное объединение не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о размере своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств своего избирательного фонда. К итоговому финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление средств в избирательный фонд и расходование этих средств. Перечень прилагаемых к итоговому финансовому отчету документов определяется комиссией, организующей выборы.

- ГРЕКО пришла к выводу, что государственные надзорные органы отвечают критериям независимости во Франции, Ирландии, Польше и Великобритании. Какую бы правовую форму такие надзорные органы не имели, их независимость будет под вопросом, если все они будут политически ангажированы и у них не будет большого желания исполнять свои обязанности.

Одним из примеров является Бельгия. Федеральная контрольная комиссия является комиссией федерального парламента. То же относится и к Албании, где члены избирательной комиссии избираются членами парламента, и к Эстонии, где специальный парламентский комитет отвечает за мониторинг финансирования избирательной кампании. Аналогичным примером является Литва. Члены центральной избирательной комиссии подотчетны парламента, каждый из них может быть смещен путем вынесения вотума недоверия, инициированного членами политической партии или коалиции.

В соответствии со статьей 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации.

В соответствии со статьей 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации состоит из 15 членов. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации может быть назначено не более одного представителя. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Президентом Российской Федерации.

В соответствии со статьей 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» финансовое обеспечение деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации осуществляется за счет средств, предусмотренных на эти цели федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Финансовое обеспечение деятельности избирательной комиссии субъекта Российской Федерации осуществляется за счет средств, предусмотренных на эти цели законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год, а также за счет средств федерального бюджета в порядке и объемах, определяемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Исходя из изложенного, очевидно, что опасения ГРЕКО, высказанные в отношении законодательства 20 европейских государств, не могут быть отнесены к Российской Федерации. Напротив, законодательство Российской Федерации закрепляет четкие, достаточно жесткие требования, направленные на прозрачность политического финансирования и адекватный контроль за финансированием политических партий, их региональных отделений, как в рамках их текущей деятельности, так и в пределах избирательной кампании.

III. В свете изложенного, обратимся к тому, как ГРЕКО оценила законодательство Российской Федерации в области финансирования политических партий и какие дала рекомендации.

- ГРЕКО рекомендовала Российской Федерации рассмотреть различные законы и нормы, относящиеся к финансированию избирательных кампаний на федеральном уровне для того, чтобы устранить дублирование и несогласованность и обеспечить четкую и надежную правовую структуру.

Однако, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является по своей правовой природе квази-кодексом, комплексным законом, содержащим нормы различных отраслей права, регулирующим отношения, связанные с организацией и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» являются более узкими, специальными законами, принятыми для удобства участников избирательного процесса.

Особое значение в данном вопросе имеет тот факт, что в соответствии с частью 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации Россия является федеративным государством.

Статья 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющая право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными, включена в главу 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина». Таким образом, исходя из положений статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации, определяющих предметы ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирование и защита прав человека и гражданина, в том числе избирательных прав, относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с данным положением Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» **определяет основные гарантии** реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

- Также в оценочном докладе ГРЕКО в отношении Российской Федерации содержались рекомендации провести независимое исследование финансирования на политические цели (включая как общее финансирование политических партий, так и финансирование избирательных кампаний) в отношении финансовых потоков за пределами регламентированной области и, основываясь на выводах этого исследования, разработать необходимые меры по исправлению ситуации, а также

вести четкие положения, определяющие начало периода проведения избирательной кампании, чтобы на протяжении этого периода вести точный и полный учет финансовой деятельности.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет избирательную кампанию кандидата, избирательного объединения как деятельность, направленную на достижение определенного результата на выборах и осуществляемую в период **со дня выдвижения** кандидата, списка кандидатов **до дня представления итогового финансового отчета** кандидатом, избирательным объединением, а также уполномоченными ими лицами (статья 2 пункт 20). Избирательная кампания в целом определяется как деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов (статья 2 пункт 19).

При этом кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией. Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями (пункт 1 статьи 58).

Все расходы, связанные с проведением избирательной кампании должны осуществляться исключительно за счет средств избирательного фонда (статья 59).

- Непонятна рекомендация ГРЕКО о принятии соответствующих мер, обеспечивающих, чтобы регулирование финансирования партий и избирательных кампаний не подрывалось злоупотреблением служебными полномочиями.

Гарантии от злоупотребления служебным положением содержатся в статье 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 1 указанной статьи кандидаты, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, — членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

Для обеспечения реализации данного положения пункт 2 указанной статьи устанавливает, что зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются

от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через пять дней со дня регистрации. Вместе с тем, законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в представительные органы муниципальных образований при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более пяти тысяч избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей.

В соответствии с пунктом 4 указанной статьи лица, не являющиеся кандидатами и замещающие государственные или выборные муниципальные должности, либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, — членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в период избирательной кампании, кампании референдума не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения кандидата, списка кандидатов и (или) избрания кандидатов.

Под использованием преимуществ должностного или служебного положения в законодательстве Российской Федерации о выборах понимается:

а) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума;

б) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума, если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;

в) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением указанных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума;

г) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для

осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума;

д) сбор подписей избирателей, участников референдума, ведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, — членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

е) доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, участников референдума, ведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума для этих целей не будет гарантирован такой же доступ;

ж) агитационное выступление в период избирательной кампании, кампании референдума при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;

з) обнародование в период избирательной кампании, кампании референдума в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

- В оценочном докладе ГРЕКО содержалась рекомендация принять соответствующие меры, обеспечивающие, чтобы членские взносы не использовались в обход правил прозрачности, применяемых в отношении пожертвований (взносов).

В соответствии с положениями Федерального закона «О политических партиях» результаты хозяйственной деятельности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений должны быть отражены в сводном финансовом отчете политической партии и финансовых (бухгалтерских) отчетах ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений (пункт 6 статьи 31). Сводный финансовый отчет политической партии должен содержать сведения об источниках и о размерах денежных средств, поступивших на счета политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений в отчетный период, о расходовании этих средств, об имуществе политической партии с указанием его стоимости и сведений о его государственной регистрации, а в отношении имущества, поступившего в качестве пожертвований, также сведений о жертвователях, осуществивших пожертвования в виде имущества. При этом средства, израсходованные политической партией, ее региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями на подготовку и проведение выборов, учитываются отдельно (пункт 6 статьи 34).



Также политическая партия представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а региональное отделение, иное зарегистрированное структурное подразделение политической партии в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, на территории которого они зарегистрированы, сведения о поступлении и расходовании средств политической партии (пункт 3 статьи 34). Сведения о поступлении и расходовании средств политической партии должны содержать информацию об источниках и о размерах денежных средств, поступивших на счета соответственно политической партии, ее регионального отделения, иного зарегистрированного структурного подразделения, о стоимости имущества, поступившего соответственно политической партии, ее региональному отделению, иному зарегистрированному структурному подразделению в качестве пожертвований, и жертвователях, осуществивших пожертвования в виде имущества, о расходовании соответственно политической партией, ее региональным отделением, иным зарегистрированным структурным подразделением средств политической партии (пункт 5 статьи 34).

- ГРЕКО отметила, что необходимо обеспечить, чтобы предоставленные политическим партиям займы (кредиты) не использовались в обход правил финансирования партий, в частности, когда условия их получения отличаются от обычных рыночных условий и когда они полностью или частично списываются.

Включение в законодательство Российской Федерации о выборах положений о займах не является необходимым ввиду того, что законодательство Российской Федерации о выборах устанавливает исчерпывающий перечень источников формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений (статья 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), исключающий возможность использования займов для данной цели. Поскольку все расходы кандидатов, избирательных объединений в рамках избирательных кампаний должны быть оплачены из избирательного фонда (статья 59 указанного Федерального закона), можно констатировать, что в рамках избирательных кампаний политические партии не могут использовать такой источник финансирования, как займ.

- ГРЕКО в своем оценочном докладе рекомендовала Российской Федерации определить независимый головной орган для эффективного надзора за осуществлением текущего финансирования политических партий и наделить его соответствующими полномочиями (в т.ч. возможностью налагать санкции) и ресурсами (В ходе 54-ого пленарного заседания ГРЕКО экспертами высказывались мнения, что таким органом может быть ЦИК России), при этом рекомендовалось укрепить независимость избирательных комиссий в сфере надзора за финансированием партий и избирательных кампаний.

Существующий порядок формирования избирательных комиссий всех уровней предусматривает сбалансированное представительство различных интересов в избирательных комиссиях, обеспечивает должный уровень подготовки их членов, как это рекомендовано в пункте 3 раздела II Руководящих принципов относительно выборов, принятых Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года, Страсбург, 30 октября 2002 года).

Как уже отмечалось ранее, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации состоит из 15 членов с правом решающего голоса. Они замещают государственные должности и не могут замещать другие должности в органах государственной власти, государственных органах, органах местного самоуправления, заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, кроме

преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (пункт 15 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В соответствии с пунктом 1 статьи 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые избирательные комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

В ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва 43 процента из 830 835 членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса вошли в состав комиссий по предложению 7 политических партий, из них 11,2 % – по предложению Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», 9,6 % – по предложению КПРФ, 8,4 % – ЛДПР, 8,7 % – Партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, 1,4 % – Партии «ПРАВОЕ ДЕЛО», 1,2 % – Партии «ЯБЛОКО».

В соответствии с пунктами 4 и 5 статьи 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения. Политическая партия, избирательное объединение, иное общественное объединение не вправе предлагать одновременно несколько кандидатур для назначения в состав одной комиссии. Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной второй от общего числа членов участковой избирательной комиссии.

Одной из гарантий независимости членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, в том числе от тех, кто предложил их кандидатуру в настоящее время является отсутствие возможности безосновательного отзыва члена избирательной комиссии (статья 29 Федерального закона).

Независимость и непредвзятость членов избирательных комиссий обеспечивается и основными принципами их работы, такими как коллегиальность принятия решений и гласность.

В отношении возможности налагать санкции необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 21<sup>2</sup> статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» члены комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные на то соответствующими комиссиями, составляют протоколы об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, в соответствии с частью 5 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях члены избирательных комиссий, комиссий референдума с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, комиссиями референдума вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных, в частности статьями: 5.17. Непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума; 5.18. Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума; 5.19. Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума; 5.20. Незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам; 5.50. Нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума.

Также в соответствии с положениями статьи 28.3 протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица налоговых органов в отношении административных правонарушений, предусмотренных частью 3 статьи 14.1.1, статьями 15.3 - 15.9, 15.11, частью 3 статьи 18.15, частью 3 статьи 18.17, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что ГРЕКО не было объективным, изучая и оценивая законодательство Российской Федерации. Такая политика двойных стандартов, которая ярко иллюстрируется сравнением законодательства Российской Федерации и данных ей рекомендаций и 22 оценок других государств, вызывает опасения, не подвержена ли сама ГРЕКО как организация политической заинтересованности.



## **DE NOUVEAUX DÉFIS RENCONTRÉS PAR LES PARTIS POLITIQUES** **M. Jean-Claude COLLIARD**

**Professeur à l'Université Paris 1, France**  
**Membre de la Commission de Venise**

C'est une tâche redoutable que de tirer les conclusions de ces deux jours de travaux de grande qualité, devant un public de spécialistes avertis ; et il est plus redoutable encore d'identifier de nouveaux défis rencontrés par les partis politiques, alors que les anciens, comme on l'a vu, sont loin d'avoir trouvé leur complète solution.

Il me semble nécessaire de repartir d'un point que j'ai évoqué hier, à savoir le partage entre l'individuel et le collectif dans la relation politique. Au départ, pour les premiers théoriciens de la démocratie, je pense au courant d'idées qui mènera aux révolutions de la fin du 18<sup>e</sup> siècle, la relation est par nature individuelle. Les citoyens décident, ils se réunissent pour voter, c'est l'idéal de la démocratie directe, ou, à la rigueur, pour désigner l'un d'entre eux qui va les représenter à un niveau décisionnel plus élevé. Tout cela est compris implicitement dans des unités politiques de petite taille : il me semble que Rousseau écrit « imaginons que l'Etat soit formé de dix mille citoyens » dans son « Contrat social ». Et on se méfie beaucoup de ce qui pourrait être un écran ou plus encore un facteur d'influence ou de pression sur les citoyens : d'où la prohibition des groupements parlementaires et a fortiori des partis. Une assemblée d'hommes libres, librement choisis par l'ensemble des hommes libres pour leurs qualités personnelles et décidant en leur âme et conscience du bien commun, de la volonté générale, voilà l'idéal. Le mécanisme de décision par cet appel à la libre conscience de chacun, exclut l'intervention de forces politiques organisées et il y a des pages terribles chez Condorcet, notamment dans son « mémoire sur l'instruction publique », sur les dangers que ferait courir à la démocratie ce que l'on n'appelle pas encore partis politiques.

### **LES PARTIS NÉS DU SUFFRAGE UNIVERSEL :**

Tout cela va changer très vite dans la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle pour la raison évidente que le suffrage universel –universel masculin s'entend- change les données du problème. Ainsi en France, pour la période de la monarchie de Juillet (1830-1848) le corps électoral c'est, à la fin de la période, 250 000 électeurs pour 500 députés soit un ratio moyen de 500 électeurs par circonscription. Au scrutin majoritaire il suffit d'en convaincre 251 ce qui, en quelques semaines de campagne, n'est pas impossible.

En 1848 avec la seconde République on passe au suffrage universel masculin, soit 7 millions d'électeurs pour 700 députés, donc un ratio de 10 000 par siège – en fait le scrutin est départemental- et c'est beaucoup plus difficile : il faut des relais. Plus encore aujourd'hui où le ratio en France est d'environ 75 000 électeurs, ailleurs il varie de 20 000 à 150 000 mais s'établit toujours en milliers. Il faut penser à une organisation méthodique, un quadrillage du territoire et c'est cet effort d'organisation tant au niveau central qu'au niveau local qui va donner naissance aux partis. Ceci s'applique à bien d'autres pays, et notamment la Grande-Bretagne à partir du Great Reform Act : à la veille de la guerre de 1914, le suffrage universel est établi à peu près partout en Europe et les partis politiques se sont constitués, en gros, entre 1870 et 1910, en étant souvent les ancêtres directs de ceux d'aujourd'hui : ainsi les trois principaux partis allemands contemporains existent dès la fin de la période bismarckienne.

Il est frappant de constater que ces partis sont très critiqués dès leur apparition, comme confisquant le rôle du citoyen, il a été fait allusion aux ouvrages précurseurs de Michels et d'Ostrogorski publiés à la veille de la guerre de 1914 et qui s'inspirent largement de l'exemple du SPD allemand. Ainsi apparaît la dénonciation de la « loi d'Airain de l'oligarchie » qui tend à nier la possibilité de construire une démocratie véritable par l'intermédiaire de ces organisations.

Ce que l'on connaît moins c'est qu'il y a une vingtaine d'années plus tard une réaction très positive en faveur des partis politiques et même la proposition de fonder sur eux la véritable pratique démocratique. Et il faut souligner là l'apport du grand Kelsen, dont le nom mérite d'être particulièrement cité dans le cadre d'une cour constitutionnelle mais qui n'est pas seulement le père de la justice constitutionnelle mais aussi celui de la démocratie par les partis. C'est la théorie qu'il développe dans son ouvrage paru en 1929 et qui sera connu en France par la traduction qu'en donne Charles Eisenmann en 1932, « La démocratie, sa nature, sa valeur ».

### **L'ETAT DE PARTIS**

Kelsen part de l'idée qu'une démocratie, pour mériter son nom, doit reposer sur la volonté effective du peuple et la définit comme une « forme d'Etat ou de société dans laquelle la volonté générale est formée ou l'ordre social créé par ceux qu'il est appelé à régir : le peuple ». Mais, poursuit l'auteur, cette idée, communément admise, mérite d'être précisée : on ne peut se satisfaire de la formule classique de la « volonté générale » alors que l'observation sociologique montre que le peuple est une pluralité de composantes (voir le débat contemporain sur le communautarisme). Ce peuple c'est « l'ensemble des titulaires des droits politiques, ceux qui ont pour contenu la participation à la formation de la volonté générale ». Comment va donc se faire cette participation ? Il y a dit Kelsen, toujours d'après l'observation, des citoyens passifs et des citoyens actifs, la différence étant entre ceux qui exercent réellement leurs droits et les autres et à l'intérieur des premiers « entre ceux qui suivent sans opinion propre et ceux qui interviennent véritablement par une décision autoritaire et directrice selon le vœu de l'idéal démocratique ».

Ceux-là se groupent en partis politiques au sein desquels s'accomplit « une partie très importante de la formation de la volonté étatique ». Il en découle comme conséquence que : « La démocratie moderne repose entièrement sur les partis politiques...On comprend par suite les tendances –sans doute très faibles jusqu'à présent- à donner aux partis politiques une base dans la Constitution, un statut juridique qui réponde au rôle qu'ils tiennent en fait depuis longtemps, le rôle d'organe de formation de la volonté étatique ».

La conclusion de l'auteur est que « la démocratie est donc nécessairement et inévitablement un Etat de partis (Parteienstaat) et que donc la Constitution doit consacrer l'existence des partis, ce qui rend possible de « démocratiser la phase de la formation de la volonté générale qui se déroule en leur sein » (citations aux pp. 19 à 29 de l'élection française).

Cette « démocratie de partis » permet de passer du parlementarisme de notabilités, finalement confisqué par les représentants, à une démocratie enracinée où chaque citoyen peut se faire entendre, dès lors qu'il a la volonté de s'y impliquer...une sorte de second âge, avant le troisième qui serait la démocratie du public, si l'on suit Bernard Manin (Principes du gouvernement représentatif, 1995).

Le schéma est séduisant et il explique les débuts de la reconnaissance des partis politiques par la Constitution, très timidement dans la constitution tchèque de 1920 ou dans celle de Weimar, mais surtout après la seconde guerre mondiale : il s'agit de reconstruire des démocraties et puisque les partis ont été supprimés par les dictatures, c'est bien qu'ils ont une valeur démocratique. Ce ne sera pas tout de suite le cas en France (il faudra attendre la Constitution de 1958), mais bien en Italie (on parlera même de partitocratie) et surtout en Allemagne avec

l'article 21 de la Loi fondamentale de 1949 et la célèbre loi sur les partis (Parteiengesetz), du 24 juillet 1967, sous l'influence de Gerhard Leibholz, disciple allemand de Kelsen. Le phénomène se généralisera, notamment avec la vague de sortie des dictatures des années 70 (Grèce, Espagne, Portugal) et plus encore avec l'écroulement des systèmes communistes. Il est aujourd'hui impensable qu'une Constitution ne garantisse pas l'existence des partis politiques, ainsi l'article 13 de la Constitution russe de 1993.

Ceci dit, cette reconnaissance n'a pas forcément de conséquences automatiques : on peut, selon les cas, aller du plus, le parti organe de l'Etat, au moins, une institution de droit privé sans rapport institutionnel avec l'Etat, tout cela a été évoqué dans nos débats et la variété des solutions a été soulignée. Pour autant se pose la question de la validité du modèle kelsénien.

### **VALIDITÉ DU MODÈLE :**

A la question de savoir si le modèle rend compte de la réalité, la réponse est comme toujours nuancée. Pour la réponse affirmative il y a le fait que toute la vie politique et parlementaire de nos pays est structurée par les partis politiques. Les élections sont un choix entre les partis et le soir même on sait qui a gagné et qui va gouverner, les élections parlementaires étant généralement aussi l'élection indirecte de l'équipe gouvernementale. De plus les partis sont non seulement reconnus mais aussi financés par l'Etat, souvent très largement : s'ils le sont c'est bien que leur est reconnue une mission d'intérêt général.

Pour la réponse négative il y a bien sûr la faiblesse du nombre des adhérents des partis politiques, ces fameux « citoyens actifs » : dans l'ensemble il s'agit de 2 ou 3 % du corps électoral avec quelques rares exceptions (Autriche, Suède) mais qui ne dépassent jamais 10 %. Et il faut ajouter la faiblesse du débat sur les programmes : cela n'intéresse pas beaucoup les adhérents, sauf éventuellement quelques points saillants et les débats portent beaucoup plus volontiers sur le choix des dirigeants ou des candidats que sur le choix des options.

J'aurais donc tendance à penser que nous fonctionnons aujourd'hui selon un schéma pseudo-kelsénien, partiel et pervers par le phénomène bien connu de la personnalisation du pouvoir : ce qui marche bien dans les partis et intéresse les adhérents c'est le choix des candidats et des dirigeants. Il est d'ailleurs frappant de constater que les évolutions les plus récentes portent sur cette question, notamment par l'élargissement du cercle de ceux qui choisissent. On a tendance à confondre tout cela sous le nom de général de « primaires », à l'imitation des Etats-Unis, alors qu'il y a en réalité deux mouvements différents et en fait contradictoires :

- d'une part le choix par l'ensemble des adhérents du parti et là on est dans le droit fil de la pensée kelsénienne, les « citoyens actifs » choisissent leurs dirigeants ou leurs candidats ;
- d'autre part le choix par un ensemble beaucoup plus large d'électeurs simplement attachés aux valeurs des partis (ainsi la gauche italienne ou le PS français) et là on change d'univers : cela traduit en réalité une méfiance envers l'appareil du parti et son emprise supposée sur le vote.

On peut d'ailleurs penser que cette volonté d'élargissement va se trouver renforcée par le développement de l'usage d'internet : avec ce procédé les interrogations sur la lourdeur de la mise en place d'un processus de vote pour des centaines de milliers d'adhérents ou d'électeurs tombent. On peut même envisager une consultation fréquente, sur des questions programmatiques par exemple. Je pense qu'il faut tout de même faire un peu attention à cela et prendre garde à ce qui pourrait être une banalisation du vote : de l'électeur citoyen à l'électeur consommateur, le parti devenant une machine assez vide, chargée principalement d'organiser ces consultations, il y a là un fort risque de perte de contenu.

Pour le moment nous en restons plutôt, même si c'est de manière imparfaite, à la démocratie fondée sur les partis : mais cette ouverture à l'intérêt du public, largement provoquée par le processus de désignation des candidats, a des conséquences en ce qu'elle crée de nouvelles attentes.

## **NOUVELLES ATTENTES ET NOUVELLES INTERROGATIONS**

Une attente qui est beaucoup développée ces dernières années tient à la composition de la représentation, du corps des élus, avec en premier lieu la question de la parité hommes/femmes. La réponse peut être cherchée par la loi électorale (par exemple listes alternées hommes/femmes) même si cela ne suffit pas toujours comme l'ont montré les élections tunisiennes de l'automne 2011. Et c'est bien aux partis qu'il appartient, soit de manière spontanée soit pour répondre à la loi, de composer les listes de candidats en fonction de cet objectif. En France une révision du 8 juillet 1999 charge explicitement les partis politiques de « contribuer à la mise en œuvre » du principe de parité énoncé par la Constitution (articles 3 et 4).

Cette première revendication ouvre la voie à une autre, celle d'une meilleure ressemblance, ou si l'on préfère d'une meilleure adéquation sociologique entre représentants et représentés. Dans la théorie traditionnelle ceci n'avait aucune importance puisque chaque représentant était réputé être animé de la seule volonté de rechercher l'intérêt général ; peu importe donc de savoir qui il est puisque cela ne doit pas influencer sur ses choix. Mais la sociologie a pénétré le droit et on sait bien que le statut social peut jouer son rôle dans des choix politiques, d'où la revendication de la représentation des minorités là où ce concept est reconnu, et comme ce n'est pas le cas en France nous parlons de la représentation de la « diversité », pour éviter des allusions plus directes. Là aussi c'est aux partis d'y veiller lorsqu'ils investissent leurs candidats, avec la question délicate de savoir quelles conditions peuvent être posées aux partis qui entendent représenter exclusivement une minorité ethnique ou nationale.

Tout cela n'a de réalité que s'il y a sanction en cas de transgression des règles : cela suppose un pouvoir en ce sens donné aux autorités électorales mais aussi, et la garantie est essentielle, l'intervention d'un juge : il n'est plus possible aujourd'hui de considérer, comme on l'a fait pendant longtemps, que les « questions politiques » échappent au juge mais cela pose évidemment la question de la limite des pouvoirs de ce dernier, peuvent-ils, aller, par exemple, jusqu'à l'interdiction ?

A cela s'ajoute la question, très présente depuis une trentaine d'années, du financement public des partis politiques et il y a été fait allusion dans nos débats. La quasi-totalité des pays du Conseil de l'Europe a adopté une formule de financement public, avec bien entendu des modalités différentes d'un pays à l'autre et un débat récurrent sur proportionnalité ou égalité. On peut même se demander si l'on n'est pas allé un peu trop loin avec parfois un financement trop généreux pour les partis de faible représentation et en ce sens je signale l'inflexion de la législation allemande selon laquelle le financement public ne peut pas représenter plus de la moitié du budget global d'un parti, de manière à éviter les fantômes dont l'activité essentielle est de recueillir des fonds publics.

Tout cela, on le sait, a conduit à l'établissement d'une législation abondante sur les partis politiques, sujets sur lequel la Commission de Venise a beaucoup travaillé, on se reportera en particulier à ses codes de bonne conduite en matière de partis ou en matière électorale.

S'est ainsi construit un ensemble solide et cohérent qui constitue un « patrimoine électoral commun » aux pays du Conseil de l'Europe, pour reprendre une expression chère à notre ami Pierre Garrone. Ceci dit tout n'est pas réglé pour autant et nous voyons bien, les débats de ces deux jours l'ont montré, qu'il reste quelques problèmes... par exemple, et le point a été soulevé, trop de partis ou pas assez de partis, où est l'optimum, c'est difficile à dire d'autant qu'il y a souvent quelques incertitudes en ce qui concerne le critère de définition du parti. Sur le plan de la science politique le quadruple critère de Joseph La Palombara est généralement admis, sur le plan du droit c'est beaucoup plus



délicat ainsi en France où nous n'avons pas de critère véritable, ce dont se plaint beaucoup l'autorité chargée du contrôle financier, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) qui recense près de 300 associations qui se prétendent « parti politique » dont au moins 250 sont quelque peu fantomatiques. Pour autant il n'est pas facile de limiter et je reprendrais volontiers ce qu'a dit notre ami Peter Paczolay il y a quelques instants. Je crois qu'il convient en effet, à la lumière de l'expérience des dernières années de suggérer l'hypothèse de plusieurs niveaux de reconnaissance des partis :

- un niveau très général, reposant sur le principe de libre création, avec seulement quelques conditions minimales : nombre d'adhérents, présence aux élections etc...

- un niveau plus élevé permettant l'accès au financement public, sous condition d'une réalité effective, comme on l'a dit plus haut, en matière de ressources propres ;

- ce niveau ou un niveau un peu plus élevé pourrait conditionner l'accès aux médias, là où ceux-ci relèvent de l'Etat : bien entendu il faut que les partis puissent s'exprimer sur les ondes mais s'ils sont plus de 200 ce n'est pas facile....Un critère de représentativité peut là être imaginé, mais il ne doit pas pour autant empêcher l'apparition des formations nouvelles et la contradiction n'est pas si facile à résoudre.

- enfin le dernier niveau est celui qui permet l'accès à la représentation. C'est la question, souvent évoquée du seuil minimal dans les systèmes proportionnels : 4 ou 5 % des suffrages exprimés est l'exigence qu'on rencontre fréquemment mais la Cour européenne des Droits de l'Homme a admis, sous certaines conditions, 7 %. On ajoutera, sans entrer dans le débat qui est vaste, que le seuil légal est souvent rendu superfétatoire par le seuil pratique résultant de l'amplitude de la circonscription concernée (soit le nombre de sièges à pourvoir dans cette circonscription).

Et comme je suis tenté de relancer ce débat, je m'arrête là : s'il a déjà été beaucoup travaillé sur ces questions, à la Commission de Venise ou ailleurs, il reste, vous le voyez bien, encore beaucoup à faire pour répondre plus complètement à la problématique de cette rencontre passionnante, « les partis politiques dans une société démocratique ».



**PROGRAMME**

**Thursday 27 September 2012**

**09.30-10.00**

Registration of participants

**10.00-10.10**

**Opening remarks**

**Chair: Mr Valery Zorkin, President of the Constitutional Court of the Russian Federation, Member of the Venice Commission**

Mr Jan Helgesen, First Vice-President of the Venice Commission, Professor, University of Oslo, Norway

Mr Valery Zorkin, President of the Constitutional Court of the Russian Federation, Member of the Venice Commission

**10.10-11.10**

**Introductory session:**

**The European standards on political parties: building a common European heritage**

10.10-10.30

The Council of Europe's, including the Venice Commission's standards

Mr Jan Helgesen, First Vice-President of the Venice Commission, Professor, University of Oslo, Norway

10.30-10.50

The recent case-law of the European Court of Human Rights on political parties

Mr Luis Maria Lopez Guerra, Judge at the European Court of Human Rights

10.50-11.10

Legal basis of the Russian multi-political systems and the practice of the Constitutional Court of Russia

Mr Valery Zorkin, President of the Constitutional Court of the Russian Federation, Member of the Venice Commission

**11.10-11.40**

*Coffee break*

**11.40-13.30**

**Session I: The action of political parties in public life**

**Chair: Mr Jean-Claude Colliard, President of PREF-HESAM (Hautes Etudes Sorbonne-Arts et Métiers), University of Paris-Panthéon Sorbonne, France, Member of the Venice Commission**

## Panel:

11.40-12.00

The role of political parties inside and outside Parliament

Mr Robert Walter, Deputy, House of Commons, United Kingdom, Vice-President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

12.00-12.20

European standards of participation of political parties in elections (in the light of the Venice Commission's recommendations)

Ms Maryna Stavniychuk, Advisor to the President of Ukraine, Member of the Venice Commission

12.20-12.40

Normative and legal regulation of the creation and operation of political parties

Mr Vladimir Pligin, Chairman of the State Duma Committee on constitutional legislation and State building, MP "United Russia"

12.40-13.00

Development of Russian political party system (legal regulations)

Mr Yaroslav Nilov, Chairman of the State Duma Committee for public and religious organizations, MP Liberal-Democratic party

13.00-13.20

Proposals of "Just Russia" for improvement of the electoral legislation in the framework of political party creation in Russia

Mr Alexander Ageev, First Deputy Chairman of the State Duma Committee on constitutional legislation and state building, MP "Just Russia"**13.20-14.30***Lunch*

14.30-14.50

Influence of political parties on legislative process in the Russian Parliament

Mr Yuriy Sinelschikov, MP of the State Duma, Communist Party

15.10-15.40

Criteria for the restriction of the right of citizens of the Russian Federation to create a political party (in the framework of the European standards of the rule of law)

Ms Valentina Lapaeva, Chief research associate at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law

15.10-15.40

Discussion

**15.40-16.10***Coffee-break***16.10-17.50****Session II: Political parties: balancing external and internal regulations****Chair: Mr Jean-Claude Scholsem, Emeritus Professor of Law, University of Liege, Belgium, Substitute member of the Venice Commission**

Panel:

16.10-16.30

Internal functioning of political parties: the issue of internal democracy

Mr Evgeni Tanchev, President of the Constitutional Court of Bulgaria, Member of the Venice Commission

16.30-16.50

Political parties and gender equality

Ms Lydie Err, Ombudsman of Luxembourg, former member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Member of the Venice Commission

16.50-17.10

Application of the Federal Law on political parties as amended by the Federal law of 02.04.2012 № 28-FZ of the Ministry of Justice of the Russian Federation and its regional institutions. First results

Mr Vladimir Titov, Head of Department for non-governmental organizations matters, Ministry of Justice

17.10-17.30

Constitutional limits of co-operation between political parties and the State

Mr Alexander Postnikov, Researcher, Doctor of law, Institute of Legislation and Comparative Law

17.30-17.50

Multi-political party system of 90s. The Parliament. The Constitutional Court.

Mr Sergei Shakhrai, Head of Staff, Court of Accounts of the Russian Federation, Professor at the Moscow International Relations Institute

**18.15-18.30**

*Group photo*

**18.30-20.00**

*Official dinner*

**Friday 28 September 2012**

**10.00-11.20**

**Session II: Political parties: balancing external and internal regulations**

**Chair: Mr Jean-Claude Scholsem, Emeritus Professor of Law, University of Liege, Belgium, Substitute member of the Venice Commission**

Panel:

10.00-10.20

Area of operation of political parties unsettled by the State and the margin of acceptable interventions of the State

Ms Svetlana Vasilieva, Researcher of the Institute of researches, Higher School of Economics

10.20-10.40

Problems of legislation on participation of political parties in elections

Mr Arkady Lyubarev, expert of the Committee of Civil Initiatives

10.40-11.20  
Discussion

**11.20-11.50**  
*Coffee break*

**11.50-13.20**  
**Session III: Financing political parties**

**Chair: Mr Boris Ebzeev, member of the Central Election Commission of the Russian Federation**

11.50-12.10  
Campaign funding of political parties  
Mr Peter Paczolay, President of the Constitutional Court of Hungary, Member of the Venice Commission

12.10-12.30  
Standards on party-funding in Council of Europe member states  
Mr Yves-Marie Doublet, GRECO Evaluator, Deputy Director of the Trading and Markets Division at the National Assembly of France

12.30-12.50  
Financing political parties; financing electoral campaigns  
Mr Vladimir Churov, Chairman of the Central Election Commission of the Russian Federation

12.50-13.20  
Discussions

**13.20-13.40**

**Conclusions:**

New challenges faced by political parties  
Mr Jean-Claude Colliard, President of PREF-HESAM (Hautes Etudes Sorbonne-Arts et Métiers), University of Paris-Panthéon Sorbonne, France, Member of the Venice Commission

**13.40-14.00**

**Closing speech:**

Mr Valery Zorkin, President of the Constitutional Court of the Russian Federation, Member of the Venice Commission

**14.00-15.00**

*Lunch*

**15.00-16.00**

*Guided tour of the Constitutional Court of the Russian Federation*

## ПРОГРАММА

**27 сентября 2012 года, четверг**

09.30-10.00

Регистрация участников

**10.00-10.10**

**Открытие конференции**

**Председательствует: Валерий Дмитриевич ЗОРЬКИН, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, член Венецианской комиссии**

Приветствия:

Ян ХЕЛЬГЕСЕН, Первый заместитель Председателя Венецианской комиссии, профессор Университета Осло, Норвегия

Валерий Дмитриевич ЗОРЬКИН, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, член Венецианской комиссии

**10.10-11.10**

**Вступительная сессия: Европейские стандарты в отношении политических партий: строительство общего европейского наследия**

Доклады:

10.10-10.30

“Стандарт Совета Европы, включая Венецианскую комиссию”

Ян ХЕЛЬГЕСЕН, Первый заместитель Председателя Венецианской комиссии, профессор Университета Осло, Норвегия

10.30-10.50

“Недавняя прецедентная практика Европейского Суда по правам человека относительно политических партий”

Луис ЛОПЕС ГЕРРА, судья Европейского Суда по правам человека

10.50-11.10

“Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда”

Валерий Дмитриевич ЗОРЬКИН, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, член Венецианской комиссии

11.10-11.40

*Перерыв на кофе*

**11.40-13.30**

**Сессия I: Деятельность политических партий в общественной жизни**

**Председательствует: Жан-Клод КОЛЬЯР, президент Сорбоннского центра исследований искусств и ремесел, Университет Париж-Пантеон Сорбонна, Франция, член Венецианской комиссии**

Доклады:

11.40-12.00

“Роль политических партий внутри и вне парламента”

Роберт УОЛТЕР, депутат Палаты общин, Соединенное Королевство, член Парламентской Ассамблеи Совета Европы

12.00-12.20

“Европейские стандарты участия политических партий в выборах (в контексте рекомендаций Венецианской комиссии)”

Марина Ивановна СТАВНИЙЧУК, советник Президента Украины, член Венецианской комиссии

12.20-12.40

“Нормативно-правовое регулирование общественных отношений в сфере партийного строительства”

Владимир Николаевич ПЛИГИН, председатель комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – партия «Единая Россия»

12.40-13.00

“Развитие российской партийной системы (правовое регулирование)”

Ярослав Евгеньевич НИЛОВ, председатель комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – Либерально-демократическая партия России

13.00-13.20

“Предложения «Справедливой России» по совершенствованию избирательного законодательства в рамках формирования партийной системы в России”

Александр Александрович АГЕЕВ, первый заместитель председателя комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – партия «Справедливая Россия»

13.20-14.30

*Перерыв на обед*

14.30-14.50

“Влияние партий на законотворчество в российском парламенте”

Юрий Петрович СИНЕЛЬЩИКОВ, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – Коммунистическая партия Российской Федерации

14.50-15.10

“Критерии ограничения прав граждан Российской Федерации на политическое объединение (в свете европейских стандартов правовой демократии)”

Валентина Викторовна ЛАПАЕВА, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук

15.10-15.40

Дискуссия

15.40-16.10

*Перерыв на кофе*

16.10-17.50

**Сессия II: Политические партии: баланс внешнего и внутреннего регулирования**

**Председательствует:** Жан-Клод ШОЛСЕМ, почетный профессор права Университета Льежа, Бельгия, заместитель члена Венецианской комиссии



Доклады:

16.10-16.30

“Внутреннее функционирование политических партий: вопросы внутренней демократии”  
Евгений ТАНЧЕВ, Председатель Конституционного Суда Болгарии, член Венецианской комиссии

16.30-16.50

“Политические партии и гендерное равенство”  
Лидия ЭРР, Омбудсман Люксембурга, бывший член Парламентской Ассамблеи Совета Европы, член Венецианской комиссии

16.50-17.10

“Практика применения Федерального закона «О политических партиях» в редакции Федерального закона от 02.04.2012 № 28-ФЗ Минюстом России и его территориальными органами. Первые итоги”  
Владимир Александрович ТИТОВ, директор департамента Министерства юстиции Российской Федерации

17.10-17.30

“Конституционные пределы взаимодействия политических партий и государства”  
Александр Евгеньевич ПОСТНИКОВ, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

17.30-17.50

“Многопартийность 90-х. Парламент. Конституционный Суд”  
Сергей Михайлович ШАХРАЙ, руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации, профессор Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации

18.15-18.30

*Групповое фотографирование*

18.30-20.00

*Прием для участников*

**28 сентября 2012 года, пятница**

**10.00-11.20**

**Сессия II: Политические партии: баланс внешнего и внутреннего регулирования (продолжение)**

**Председательствует: Жан-Клод ШОЛСЕМ, почетный профессор права Университета Льежа, Бельгия, заместитель члена Венецианской комиссии**

Доклады:

10.00-10.20

“«Недоурегулированные» государством сферы партийной жизни и пределы его вмешательства в деятельность партий”  
Светлана Викторовна ВАСИЛЬЕВА, доцент Научно-исследовательского университета – Высшей школы экономики

10.20-10.40

“Проблемы законодательного регулирования участия политических партий в выборах”  
Аркадий Ефимович ЛЮБАРЕВ, эксперт Комитета гражданских инициатив

10.40-11.20

Дискуссия

11.20-11.50

Перерыв на кофе

**11.50-13.20**

**Сессия III: Финансирование политических партий**

**Председательствует:** Борис Сафарович ЭБЗЕЕВ, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Доклады:

11.50-12.10

“Финансирование избирательной кампании политических партий”  
Петер ПАЦОЛАЙ, Председатель Конституционного Суда Венгрии, член Венецианской комиссии

12.10-12.30

“Стандарты финансирования партий в государствах – членах Совета Европы”  
Ив-Мари ДУБЛЕ, эксперт ГРЕКО, заместитель начальника отдела Национального Собрания Франции

12.30-12.50

“Финансирование политических партий, финансирование избирательных кампаний”  
Владимир Евгеньевич ЧУРОВ, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

12.50-13.20

Дискуссия

**13.20-13.40**

**Выводы:**

“Новые вызовы, стоящие перед политическими партиями”  
Жан-Клод КОЛЬЯР, президент Сорбоннского центра исследований искусств и ремесел, Университет Париж-Пантеон Сорбонна, Франция, член Венецианской комиссии

**13.40-14.00**

**Заключительное выступление:**

Валерий Дмитриевич ЗОРЬКИН, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, член Венецианской комиссии

14.00-15.00

Обед

15.00-16.00

Экскурсия по зданиям Конституционного Суда

## PROGRAMME

### Jeudi 27 septembre 2012

#### 9h30-10h00

Enregistrement des participants

#### 10h00-10h10

#### Remarques d'ouverture

**Président : M. Valery Zorkin, Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, Membre de la Commission de Venise**

M. Jan Helgesen, Premier Vice-Président de la Commission de Venise, Professeur, Université d'Oslo, Norvège

M. Valery Zorkin, Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, Membre de la Commission de Venise

#### 10h10-11h10

#### Session d'introduction:

**Les normes européennes en matière de partis politiques : construire un patrimoine européen commun**

##### 10h10-10h30

Les normes du Conseil de l'Europe, y compris celles de la Commission de Venise

M. Jan Helgesen, Premier Vice-Président de la Commission de Venise, Professeur, Université d'Oslo, Norvège

##### 10h30-10h50

La jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme sur les partis politiques

M. Luis Maria Lopez Guerra, Juge à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

##### 10h50-11h10

Les bases juridiques du système multi-partite en Russie et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Russie

M. Valery Zorkin, Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, Membre de la Commission de Venise

#### 11h10-11h40

*Pause-café*

**11h40-13h30****Session I: L'action des partis politiques dans la vie publique**

**Président: M. Jean-Claude Colliard, Président du PREF-HESAM (Hautes Etudes Sorbonne-Arts et Métiers), Université de Paris-Panthéon Sorbonne, France, Membre de la Commission de Venise**

Panel :

11h40-12h00

Le rôle des partis politiques au Parlement et en dehors

M. Robert Walter, Député, Chambre des Communes, Royaume Uni, Vice-Président de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

12h00-12h20

Les standards européens de la participation des partis politiques aux élections (à la lumière des recommandations de la Commission de Venise)

Mme Marina Stavniychuk, Conseiller du Président de l'Ukraine, Membre de la Commission de Venise

12h20-12h40

Réglementation normative et juridique de la création et du fonctionnement des partis politiques

M. Vladimir Pligin, Président du Comité du Parlement russe sur la législation constitutionnelle et la construction de l'Etat

12h40-13h00

Développement du système des partis politiques russes (réglementation juridique)

M. Yaroslav Nilov, Président du Comité du Parlement russe sur les organisations politiques et publiques, Membre du Parlement (parti libéral-démocrate)

13h00-13h20

Propositions de « Russie juste » pour améliorer la réglementation juridique dans le cadre de la création des partis politiques en Russie

M. Alexandre Ageev, Premier Vice-Président du Comité du Parlement russe sur la législation constitutionnelle et la construction de l'Etat, Membre du Parlement de la Commission (« Russie Juste »)

**13h20-14h30**

*Déjeuner*

14h30-14h50

L'influence des partis politiques sur le procès législatif dans le Parlement russe

M. Yuriy Sinelschikov, Membre du Parlement russe, Parti communiste

14h50-15h10

Les critères pour la restriction du droit des citoyens de la Fédération de Russie de créer un parti politique (dans le cadre des normes européennes de l'Etat de droit)

Mme Valentine Lapaeva, Directrice de recherche adjointe à l'Institut de l'Etat et du Droit de l'Académie russe des Sciences, Docteur en Droit

15h10-15h40

Discussion

**15h40-16h10**

*Pause-café*

**16h10-17h50**

**Session II: Les partis politiques : vers un équilibre entre les réglementations internes et externes**

**Président: M. Jean-Claude Scholsem, Professeur Emérite, Université de Liège, Belgique, Membre suppléant de la Commission de Venise**

Panel:

16h10-16h30

Le fonctionnement interne des partis politiques: la question de la démocratie interne  
M. Evgeni Tanchev, Président de la Cour constitutionnelle de Bulgarie, Membre de la Commission de Venise

16h30-16h50

Les partis politiques et l'égalité des sexes  
Mme Lydie Err, Médiateur du Luxembourg, ancien membre de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Membre de la Commission de Venise

16h50-17h10

Application de la loi fédérale sur les partis politiques amendée par la loi fédérale du 2 avril 2012 N° 28-FZ du Ministère de la justice de la Fédération de Russie et ses institutions régionales. Premiers résultats  
M. Vladimir Titov, Chef du Département des questions des organisations non-gouvernementales (ONG), Ministère de la justice

17h10-17h30

Les limites constitutionnelles de coopération entre les partis politiques et l'Etat  
M. Alexander Postnikov, Chercheur, Docteur en Droit, Institut de législation et droit comparé

17h30-17h50

Le système multipartite des années 1990. Le Parlement. La Cour constitutionnelle  
M. Serguei Shakhrai, Directeur, Cour des comptes de la Fédération de Russie, Professeur à l'Institut des Relations internationales de Moscou

**18h15-18h30**

*Photo de groupe*

**18h30-20h00**

*Dîner officiel*

**Vendredi 28 septembre 2012**

**10h00-11h20**

**Session II: Les partis politiques : vers un équilibre entre les réglementations internes et externes**

**Président: M. Jean-Claude Scholsem, Professeur Emérite, Université de Liège, Belgique, Membre suppléant de la Commission de Venise**

Panel:

10h00-10h20

L'activité des partis politiques qui n'est pas réglée par l'Etat et la marge d'intervention étatique acceptable

Mme Svetlana Vasilieva, Chercheur à l'Institut de recherches, Haute Ecole d'Economie

10h20-10h40

Les problèmes législatifs de la participation des partis politiques aux élections

M. Arkady Lyubarev, Expert à la Commission des initiatives civiles

10h40-11h20

Discussion

**11h20-11h50**

*Pause-café*

**11h50-13h20**

**Session III: Le financement des partis politiques**

**Président : M. Boris Ebzeev, Membre de la Commission centrale électorale de la Fédération de Russie**

11h50-12h10

Le financement de la campagne des partis politiques

M. Peter Paczolay, Président de la Cour constitutionnelle de Hongrie, Membre de la Commission de Venise

12h10-12h30

Les normes sur le financement des partis politiques dans les pays membres du Conseil de l'Europe

M. Yves Marie Doublet, évaluateur du GRECO, Directeur adjoint de la Division de la réglementation et du contrôle des marchés à l'Assemblée Nationale de France

12h30-12h50

Le financement des partis politiques ; le financement des campagnes électorales

M. Vladimir Churov, Président de la Commission centrale électorale de la Fédération de Russie

12h50-13h20

Discussions

**13h20-13h40**

**Conclusions:**

Nouveaux défis rencontrés par les partis politiques

M. Jean-Claude Colliard, Président du PREF-HESAM (Hautes Etudes Sorbonne-Arts et Métiers), Université de Paris-Panthéon Sorbonne, France, Membre de la Commission de Venise

**13h40-14h00**

**Discours de clôture :**

M. Valery Zorkin, Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie,  
Membre de la Commission de Venise

**14h00-15h00**

*Déjeuner*

**15h00-16h00**

*Visite guidée de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie*