



г. Страсбург, 25 октября 2010 г.

Заключение № 595/2010

CDL-AD(2010)024

Ор. на англ.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

**ПОЛОЖЕНИЕ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ**

ПОД РЕДАКЦИЕЙ ОБСЕ/БДИЧ И ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

**принято Венецианской комиссией
на 84^{ОМ} пленарном заседании
(г. Венеция, 15-16 октября 2010 года)**

СОДЕРЖАНИЕ

I.	Предисловие.....	6
II.	Введение.....	6
III.	Определение «политической партии».....	9
IV.	Важное значение политических партий.....	9
V.	Основные права, предоставленные политическим партиям.....	10
VI.	Раздел «А»: основные принципы правового регулирования деятельности политических партий.....	10
1.	Принципы.....	10
a)	Принцип 1. Право частных лиц на объединение.....	10
b)	Принцип 2. Обязанность государства защищать право частных лиц на объединение.....	11
c)	Принцип 3. Законность.....	11
d)	Принцип 4. Соразмерность.....	12
e)	Принцип 5. Принцип недискриминации.....	12
f)	Принцип 6. Принцип справедливого и равноправного обращения.....	12
g)	Принцип 7. Политический плюрализм.....	12
h)	Принцип 8. Должное применение на практике законодательства о партиях.....	13
i)	Принцип 9. Право партий на эффективную судебную защиту.....	13
j)	Принцип 10. Подотчётность.....	13
VII.	Раздел «В»: пояснительные записки.....	13
1.	Введение.....	13
VIII.	Свобода объединения в политические партии.....	14
1.	Правовое регулирование политических партий.....	14
a)	Основное определение политических партий.....	14
b)	Правовые рамки.....	15
2.	Права политических партий и их правовой статус.....	16
3.	Важность роли политических партий – уникальных общественных организаций.....	17
4.	Общие принципы.....	18
a)	Презумпция в пользу права на создание политических партий и защиты их от роспуска.....	18
b)	Обязанность государства защищать свободу объединения в политические партии.....	18
c)	Обязательство соблюдать принцип отказа от насилия.....	19

d) Законность.....	19
e) Соразмерность.....	20
f) Недискриминация.....	20
g) Внутренний распорядок партийной жизни.....	23
5. Правовое регулирование деятельности политических партий.....	23
a) Законные способы правового регулирования деятельности партий.....	23
b) Регистрация политических партий.....	24
c) Регистрационные сборы.....	26
d) Минимальный уровень поддержки граждан.....	26
e) Территориальное распределение подразделений партий.....	27
f) Регулирование деятельности межгосударственных партий.....	28
g) Меры административно-правового регулирования партий, направленные на обеспечение принципа недискриминации.....	28
h) Требования к сохранению регистрации за партией.....	29
6. Запрещение или роспуск политических партий.....	30
a) Законность.....	30
b) Соразмерность.....	30
c) Ограничения на запрещение или на роспуск политических партий.....	30
IX. Внутрипартийный распорядок.....	31
1. Внутрипартийная демократия.....	31
a) Равенство между мужчинами и женщинами.....	32
b) Роль меньшинств.....	34
X. Структура и деятельность партий.....	34
1. Правила внутреннего распорядка партии.....	34
2. Подбор руководящих кадров партии и кандидатов на выборы.....	35
3. Регулирование права на объединение применительно к партиям.....	35
a) Добровольность членства в партии.....	35
b) Разумные правовые ограничения на осуществление государственными должностными лицами права на свободу объединения.....	36
c) Неразумные правовые ограничения на свободу объединения.....	36
d) Иностранцы.....	37
XI. Партии и избирательный процесс.....	37
1. Роль кандидатов и партий.....	37
a) Избирательные системы.....	37
b) Политический плюрализм.....	37
c) Кандидаты, выдвинутые партиями.....	38
d) Независимые кандидаты (самовыдвиженцы).....	39

I.	ПРЕДИСЛОВИЕ.....	8
II.	ВВЕДЕНИЕ.....	8
III.	ОПРЕДЕЛЕНИЕ « ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ »	11
IV.	ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ.....	11
V.	ОСНОВНЫЕ ПРАВА, ПРЕДОСТАВЛЕННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИМ ПАРТИЯМ.....	12
VI.	РАЗДЕЛ «А»: основные принципы правового регулирования деятельности политических партий.....	12
1.	ПРИНЦИПЫ	12
a)	Принцип 1. Право частных лиц на объединение в организации.....	12
b)	Принцип 2. Обязанность государства защищать право частных лиц на объединение.....	13
c)	Принцип 3. Законность.....	13
d)	Принцип 4. Соразмерность	14
e)	Принцип 5. Принцип недискриминации.....	14
f)	Принцип 6. Принцип справедливого и равноправного обращения.....	14
g)	Принцип 7. Политический плюрализм.....	14
h)	Принцип 8. Должное применение на практике законодательства о политических партиях.....	15
i)	Принцип 9. Право на эффективную судебную защиту партий.....	15
j)	Принцип 10: Подотчётность	15
VII.	РАЗДЕЛ «В»: пояснительные записки.....	15
1.	ВВЕДЕНИЕ.....	15
24.	Настоящие «Пояснительные записки» принципиально важны для углублённого понимания <i>Положения</i> , и поэтому читать их необходимо одновременно с основными принципами правового регулирования деятельности политических партий. В этих записках не только развивается и толкуется их смысл и основные заложенные в них идеи, но также даются примеры претворения в жизнь передового опыта в области обеспечения должной практической реализации законодательства о политических партиях и правового регулирования их деятельности.	15
VIII.	СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ В ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ	16
1.	ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ.....	16
a)	Основное определение политических партий	16
b)	Правовые рамки.....	17
2.	ПРАВА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ИХ ПРАВОВОЙ СТАТУС.....	18
3.	важность роли политических партий – уникальных общественных организаций.....	19

4. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ	20
a) Презумпция в пользу права на создание политических партий и защиты их от роспуска	20
b) Обязанность государства защищать свободу объединения в политические партии	20
c) Обязательство соблюдать принцип отказа от насилия	21
d) Законность	21
e) Соразмерность	22
f) Недискриминация	22
g) Внутренний распорядок партийной жизни	25
5. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ ..	25
a) Законные способы правового регулирования деятельности политических партий	25
b) Регистрация политических партий	26
c) Регистрационные сборы	28
d) Минимальный уровень поддержки граждан	28
e) Территориальное распределение подразделений партий	29
f) Регулирование деятельности межгосударственных партий	30
g) Меры административно-правового регулирования партий, направленные на обеспечение принципа недискриминации	30
h) Требования к сохранению регистрации за партией	31
6. ЗАПРЕЩЕНИЕ ИЛИ РОСПУСК ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ	32
a) Законность	32
b) Соразмерность	32
c) Ограничения на запрещение или на роспуск политических партий	32
IX. ВНУТРИПАРТИЙНЫЙ РАСПОРЯДОК	33
1. ВНУТРИПАРТИЙНАЯ ДЕМОКРАТИЯ	33
a) Равенство между мужчинами и женщинами	34
b) Роль меньшинств	36
X. структура и деятельность партий	36
1. правила внутреннего распорядка партии	36
2. ПОДБОР РУКОВОДЯЩИХ КАДРОВ ПАРТИИ И КАНДИДАТОВ НА ВЫБОРЫ ..	37
3. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВА НА ОБЪЕДИНЕНИЕ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ПОЛИТИЧЕСКИМ ПАРТИЯМ	37
a) Добровольность членства в партии	37
c) Неразумные правовые ограничения на свободу объединения	38
d) Иностранцы подданные	39

XI. ПАРТИИ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС.....	39
1. РОЛЬ КАНДИДАТОВ И ПАРТИЙ	39
a) Избирательные системы	39
b) Политический плюрализм	39
d) Независимые кандидаты (самовыдвиженцы)	41
e) Равенство полов при отборе кандидатов на выборы	41
f) Кандидаты от национальных меньшинств.....	43
g) Регулирование порядка выдвижения кандидатов от политических партий	43
2. ДОПУСК К ВЫБОРАМ	44
a) Порядок допуска политических партий к выборам	44
b) Доступ политических партий к средствам массовой информации.....	45
c) Право политических партий на свободу собраний.....	46
3. партии и избирательные органы	46
a) Присутствие представителей политических партий в составе избирательных органов.....	46
b) Присутствие представителей политических партий в качестве наблюдателей за ходом выборов.....	47
XII. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ	48
1. финансирование избирательных кампаний и деятельности политических партий.....	48
a) Определение понятий финансируемой избирательной кампании и партийной деятельности; основные положения, регламентирующие их	48
2. ЧАСТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	49
a) Членские взносы	49
b) Внутрипартийные поступления от структурных подразделений партии и проводимых ею мероприятий	49
c) Личные средства кандидатов	50
d) Частные пожертвования.....	50
e) Ограничение пожертвований	51
3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ.....	52
a) Значение государственного финансирования.....	52
b) Финансовая поддержка	52
c) Другие формы государственной поддержки	53
d) Порядок выделения средств	54
e) Условия выделения государственного финансирования партиям	55
4. РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПАРТИЙ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ	

a) Ограничения на расходы политических партий	56
b) Требования к финансовой отчётности партий о расходовании средств на нужды избирательных кампаний	57
c) Требования к финансовой отчётности о расходовании средств на нужды политической деятельности партий.....	57
d) Злоупотребления при использовании государственных средств	59
5. КОНТРОЛЬНЫЕ ОРГАНЫ	59
a) Санкции, налагаемые на партии в связи с нарушениями в финансовой сфере	60
XIII. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ	61
1. УЧРЕЖДЕНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ	61
a) Нейтральный и беспристрастный подход.....	61
b) Функции контрольно-надзорных органов и пределы их полномочий	61
c) Санкции, налагаемые на партии в связи с несоблюдением ими положений действующего законодательства	62
2. ПРАВО НА ЭФФЕКТИВНУЮ ПРАВОВУЮ ЗАЩИТУ И НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО БЕСПРИСТРАСТНЫМ СУДОМ	63
a) Право на эффективную правовую защиту	63
b) Право на справедливое и открытое судебное разбирательство беспристрастным судом.....	64
XIV. ПРИЛОЖЕНИЯ	65
ПРИЛОЖЕНИЕ «А» – ПОДБОРКА МЕЖДУНАРОДНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ (ИЗВЛЕЧЕНИЯ).....	65
ПРИЛОЖЕНИЕ «В»: тематическая подборка случаев из судебной практики Европейского суда по правам человека	73
ПРИЛОЖЕНИЕ «С»: тематическая подборка базовых документов.....	75
ПРИЛОЖЕНИЕ «D»: перечень «КОДЕКСОВ ПОВЕДЕНИЯ»	76
XV. ПРИМЕЧАНИЯ И ПОЯСНЕНИЯ.....	77

I. ПРЕДИСЛОВИЕ

1. Политические партии являются обязательным инструментом осуществления представительной демократии, с помощью которого граждане участвуют в процессе управления обществом. Уже давно установлены роль и значение партий, в то время как их особое правовое регулирование представляется явлением относительно недавним. Хотя многие государства с партийной системой правления ныне закрепили роль политических партий в конституции или же других законодательных актах, упоминания о первых примерах законодательства, напрямую направленного на введение правового регулирования партийной деятельности, отсутствуют вплоть до 1940 года. Даже при сегодняшней развитости системы правового регулирования деятельности политических партий, степень такового регулирования значительно различается в зависимости от каждого конкретно взятого государства, от его правовых традиций и конституционного строя. В результате получается, что политические партии подвержены правовому регулированию в различной мере. Историческое развитие каждой из стран и неповторимость её культурной среды естественным образом делают невозможным разработку всеобъемлющего, единого свода законодательных актов правового регулирования деятельности политических партий. Тем не менее, основные положения, на которых зиждется демократическое общество, а также признание необходимости соблюдения прав человека позволяют сформулировать ряд общих принципов, применимых в данной области к любой правовой системе. Именно эти принципы и рассматриваются в нижеизложенных рекомендациях.

II. ВВЕДЕНИЕ

2. Настоящее *Положение о правовом регулировании деятельности политических партий* с сопровождающими его «Пояснительными записками» были подготовлены группой экспертов в области деятельности политических партий Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) после консультаций с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы. В данном документе учтены замечания, сделанные членами Венецианской комиссии после ознакомления с его проектом¹.

3. Нижеизложенное *Положение о правовом регулировании деятельности политических партий* представляет собой обзор проблем, касающихся разработки и принятия законодательных актов, регламентирующих деятельность политических партий в демократических обществах. Для полного понимания и глубокой разработки основных рассматриваемых вопросов настоящую работу следует читать, обращаясь одновременно к «Пояснительным запискам», составляющим её неотъемлемую часть.

4. Правовое регулирование деятельности политических партий является сложной темой, требующей рассмотрения широкого круга проблем. Политические партии нуждаются в защите, так как именно через них целостно выражается личное право каждого на свободу объединения. Тем не менее, принимая во внимание уникальную и жизненно важную роль политических партий в избирательном процессе и демократическом управлении обществом, считается общепринятым тот факт, что государства регулируют их деятельность постольку, поскольку это необходимо для

¹Один из членов Венецианской комиссии (г. Евгений Танчев из Болгарии) и эксперт Венецианской комиссии (г. Карлос Клоза из Испании) участвовали в круглых столах, проходивших в 2009 – 2010 г.г. в Афинах, Брюсселе и Мюнхене, на которых обсуждалось *Положение о правовом регулировании деятельности политических партий*.

обеспечения эффективного, представительного и справедливого демократического управления. Подход к такому регулированию в значительной степени разнится в регионе ОБСЕ и также в странах, входящих в состав Венецианской комиссии. Здесь можно обнаружить самые различные ситуации: от недостатка каких бы то ни было особых законодательных норм, регламентирующих политические партии (деятельность таких организаций там регулируется лишь только общими законодательными положениями об объединениях граждан) и вплоть до внесения отдельных положений о деятельности партийных организаций в свод различных законодательных актов (включая специфические законы о политических партиях, конституции, законодательство об общих выборах, а также законодательные положения, касающиеся таких вопросов, как финансирование СМИ и избирательных компаний). Осознавая эти различия, равно как и наличие великого многообразия правовых традиций (связанного, в частности, с ходом развития демократии, конституционного строя и норм закона), авторы *Положения о правовом регулировании деятельности политических партий* и «Пояснительных записок» не намерены предложить какое бы то ни было всеобъемлющее решение или же оказать помощь в разработке единого образцового закона, применимого во всех государствах ОБСЕ. Скорее, *Положение* и сопровождающие их «Записки» имеют своей целью внесение ясности в ряд ключевых вопросов, связанных с законодательством о политических партиях, и привести несколько примеров того, что потенциально может быть взято государствами в качестве передового опыта.

5. *Положение* и «Сопроводительные записки» основываются на международных и региональных документах о защите прав человека, на развивающейся судебной практике государств (в том виде, в котором она выражается, в том числе, в судебных решениях внутригосударственных органов и в обязательствах межправительственных организаций), а также на общих принципах права, признанных международным сообществом. В частности, в *Положении* содержатся ссылки на основополагающие обязательства, принятые государствами в рамках ОБСЕ в области обеспечения демократической формы правления, а также на основные положения документов и заключений Венецианской комиссии по вопросу о политических партиях, в общем, и в конкретно взятых странах, в частности (таковые выражены в форме мнений о национальном законодательстве о политических партиях). В *Положении* ясно излагаются базовые положения о правовом регулировании деятельности политических партий в свете обязательств государств в области соблюдения прав человека. Таким образом, планка требований в этой сфере устанавливается на определенной высоте, которую государственные органы власти должны преодолеть. Однако, *Положение* задумывалось не только как отражение существующих обязательств, но и как документ, иллюстрирующий конкретными примерами накопленный передовой опыт (под таковым подразумеваются меры, успешно доказавшие на практике свою эффективность в целом ряде стран или же явно способствовавшие обеспечению соблюдения основополагающих прав человека при принятии тех или иных положений правового регулирования деятельности политических партий). Таким образом, данная работа выходит за рамки перечисления уже принятых государствами обязательств и содержит краткий обзор конкретных примеров реализации передового опыта в области правового регулирования деятельности политических партий. Для должного понимания «*Основных принципов*» важно уяснить тот факт, что они ни в коей мере не должны рассматриваться, как документ, на который можно ссылаться для оправдания наложения неоправданных ограничений на политические партии. Структурообразующим принципом, на котором строилась данная работа, стало следующее положение, изложенное в статье 7.5 «Копенгагенского Документа» от 1990 года: «Государства - участники обязуются соблюдать право граждан добиваться занятия политических или же государственных постов в личном качестве или же в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». Кроме того, данный труд также основывается на ряде более конкретных основополагающих документов о политических партиях, принятых

Венецианской комиссией с 1999 по 2010 годы². Прежде всего, это *Положение* предназначено не для замены собою вышеперечисленных документов, принятых Венецианской комиссией в прошлом, а скорее для их дополнения и расширения. С этой точки зрения, *Положение* следует рассматривать, прежде всего, как документ в защиту прав и свобод политических партий, устанавливающий одновременно минимальное регулирование, необходимое для обеспечения их должного функционирования.

6. Политические партии являются частными объединениями, играющими важнейшую роль как субъекты политического процесса общественной жизни. Необходимость обеспечения должного равновесия между государственным регулированием деятельности партий как субъектов общественной жизни, с одной стороны, и соблюдением основополагающих прав членов партийных организаций как граждан своей страны (в том числе, их права на объединение), с другой, требует наличия мастерски «скроенного» и подогнанного законодательства. В частности, таковое не должно ограничивать свободу объединения граждан. Действительно, изучение опыта, накопленного в зоне ОБСЕ и в государствах – членах Венецианской комиссии, свидетельствует о том, что всеохватывающее правовое регулирование не является обязательным условием обеспечения надлежащего функционирования демократии. В свою очередь, это значит, что нормативная регламентация, сводящая к минимуму правовые формы контроля за деятельностью партий и ясно устанавливающая границы государственной власти, может оказаться наиболее подходящим решением вопроса. Определение соответствующего места государства в правовом регулировании политических партий, предполагает изучение мнения по этому поводу заинтересованных лиц и социальных групп, и такой мониторинг должен быть неотъемлемой составной частью законодательного процесса. Даже в случае отсутствия необходимости в регулировании деятельности партийных организаций особыми нормами, отличными от общих положений законодательства об объединениях граждан, в идеальном варианте при разработке любого законодательного акта должна признаваться уникальность роли политических партий в демократическом обществе. Предметом настоящего *Положения* является разработка законодательства, в котором были бы ясно и детально прописаны права, специфически присущие политическим партиям, и средства их особой правовой защиты. Кроме того, в связи с тем, что чаще всего роль политических партий в демократическом обществе ущемляется в ходе практической реализации такого регламентирования и в процессе произвольной выработки норм межпартийного общения, настоящее *Положение* также задумывалось как руководство для партийных организаций и компетентных избирательных органов в области внедрения законодательства на практике.

7. *Положение о правовом регулировании деятельности политических партий* было рассмотрено подкомиссией по демократическим институтам на заседании 14 октября

² [CDL-INF\(2000\)001](#) Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах, принятое Венецианской комиссией на 41-ом пленарном заседании (Венеция, 10 – 11 декабря 1999 года). [CDL-INF\(2001\)008](#) Положение и доклад о финансировании политических партий, принятые Венецианской комиссией на 46-ом пленарном заседании (Венеция, 9-10 марта 2001 года), [CDL-AD\(2004\)007rev](#) Положение и пояснительный доклад о правовом регулировании деятельности политических партий: специфические вопросы, принятые Венецианской комиссией на 58-ом пленарном заседании (Венеция, 12-13 марта 2004 года), [CDL-AD\(2006\)014](#) Мнение о запрещении финансовых пожертвований политическим партиям из зарубежных источников, принятое Венецианской комиссией на 66-ом пленарном заседании (Венеция, 17-18 марта 2006 года), [CDL-AD\(2006\)025](#) Доклад об участии политических партий в выборах, принятый Советом по демократическим выборам на 16-ом заседании (Венеция, 16 марта 2006 года) и Венецианской комиссией на 67-ом пленарном заседании (Венеция, 9-10 июня 2006 года) и [CDL-AD\(2009\)021](#) Свод рекомендуемых норм применительно к политическим партиям, принятый Венецианской комиссией на 77-ом пленарном заседании (Венеция, 12-13 декабря 2008 года) и Объяснительный доклад, принятый Венецианской комиссией на 78-ом пленарном заседании (Венеция, 13-14 марта 2009 года).

2010 г. и принято Венецианской комиссией на 84-ом пленарном заседании (Венеция, 15-16 октября 2010 года).

8. Само *Положение* излагается в разделе «А» настоящей работы. Раздел «В» содержит «Пояснительные записки» и его значение наиболее важное для правильного понимания и толкования вышеуказанного *Положения*, так как в этом разделе раскрываются принципы, сформулированные в разделе «А», и даются конкретные примеры осуществления передового опыта. В части I (подразделы 1 - 4) основного раздела «В» подчёркивается важность свободы объединения в организации, так как она тесно связана с развитием политических партий и их правовым регулированием. Там же излагаются общие принципы такового регулирования, устанавливаются законные основания для введения ограничений и их характер, а также рассматриваются процессуальные вопросы, относящиеся к изучаемой нами области. В части II (подразделы 5 - 7) основное внимание уделяется проблематике внутрипартийной жизни, в том числе вопросам ограничения на принятие физических лиц в члены партии, внутренней демократии и правил внутрипартийного распорядка. В части III (подразделы 8 - 10) разбирается роль партийных организаций в выборах, включая такие вопросы, как условия необходимые для выдвижения своей кандидатуры и доступ к избирательному процессу. В части IV (подразделы 11-14) речь идёт о финансировании политических партий, в то время как в части V (подразделы 15 -17) рассматривается система правового регулирования партийных организаций и судебной защиты их прав. В приложении «А» содержатся извлечения из ряда основополагающих международных и региональных юридических документов, в которых сформулированы права, относящиеся к проблематике правового регулирования деятельности политических партий. Приложение «В» включает в себя тематическую подборку случаев из судебной практики Европейского суда по правам человека. В приложении «С» перечисляются базовые источники Совета Европы (Парламентской Ассамблеи и Венецианской комиссии), содержащие рекомендации в отношении должного функционирования политических партий. И наконец, в приложении «D» приводятся перечень показательных «кодексов поведения», близких по тематике рассматриваемому в этой работе вопросу.

III. ОПРЕДЕЛЕНИЕ « ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ »

9. В том смысле, в котором данный термин понимается в настоящем *Положении*, политическая партия это «добровольное объединение лиц, одной из задач которых является участие в управлении общественной жизнью, в том числе, путём выдвижения кандидатур на свободных и демократических выборах».

IV. ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

10. Политические партии представляют собой коллективную организационную платформу для выражения основных прав личности на объединение и на свободу высказывания своего мнения. В таком качестве они признаются Европейским судом по правам человека полноправными субъектами демократического процесса. Более того, партийные организации являются наиболее широко используемым инструментом участия в политической жизни и осуществления связанных с ним прав. Будучи основополагающим элементом политической жизни плюралистического общества, партии играют значительную роль в формировании информированного и социально активного контингента избирателей. В дополнение ко всему вышесказанному, политические партии зачастую выступают в качестве связующего звена, наводящего мосты между исполнительной и законодательной ветвями власти. В таком качестве они могут эффективно способствовать установлению первоочередности законодательного процесса в рамках той или иной системы управления.

V. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, ПРЕДОСТАВЛЕННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИМ ПАРТИЯМ

11. Свобода объединения является краеугольным правом, которым руководствуются политические партии в своей деятельности. Целым комплексом общепризнанных международных, европейских и других региональных договоров за всеми лицами закрепляется право на беспрепятственное пользование свободой объединения, в том числе, с целью создания политических организаций. Европейский суд по правам человека также признал наличие внутренней связи между свободой объединения в организации и взаимозависящими друг от друга правами на свободу выражения своего мнения и свободу собраний. Даже если в соответствующих международных, европейских и других региональных договорах эти права концептуально истолковываются как относящиеся к отдельным частным лицам, именно свободное осуществление права на объединение само по себе позволяет распространить эти формы правовой защиты на партии, выступающие в качестве представительных органов защищаемых частных лиц. На этом основании группе лиц, сделавшей свой выбор в пользу объединения в политическую партию, должна быть также предоставлена полная правовая защита, обеспечиваемая данными взаимосвязанными правами. Права на свободу объединения, на свободу выражения своего мнения и свободу собраний могут ограничиваться лишь в тех случаях, когда это оказывается необходимым в демократическом обществе. Ряд полезных и необременительных советов по поводу того, как защитить эти основные права, можно обнаружить в рекомендациях Парламентской ассамблеи Совета Европы, а также в Положении и заключении, принятых Венецианской комиссией.³

VI. РАЗДЕЛ «А»: ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

1. ПРИНЦИПЫ

12. Нижеизложенные принципы могут служить полным руководством для анализа законодательства о политических партиях. Тем не менее, для глубокого понимания *Положения* эти принципы следует изучать одновременно с «Объяснительными записками». Кроме того, для цельности их восприятия с ними следует ознакомиться полностью – в начале до конца, осознавая, что применение одного из этих принципов не должно исключать другие.

13. Этими принципами признаётся важность роли, которую политические партии играют в демократическом обществе. Европейским судом по правам человека было отмечено, что политические партии являются наиважнейшей формой объединения людей для обеспечения должного функционирования демократического общества.² Европейский суд в частности указал: «Сама природа роли политических партий такова, что – будучи единственными организациями, способными прийти к власти – они также могут повлиять на весь государственный строй в своих странах. Способность предложить избирателям комплексную модель общественного развития и претворить её в жизнь после прихода к власти является отличительной особенностью политических партий по сравнению с другими организациями, действующими на политической арене».³ Европейский суд описывает политические партии как объединения, играющие «наиважнейшую роль в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии».⁴

а) Принцип 1. Право частных лиц на объединение в организации

14. Право частных лиц на объединение и создание политических партий должно быть в максимальной степени ограждено от всякого рода препятствования осуществлению

³ См. приложение С к настоящему документу.

такового права. Действительно, ограничения на свободу объединения существуют, но их толкование должно быть точным и определённым, и лишь только убедительные и безусловные причины могут оправдать введение ограничительных мер на свободу объединения в организации. Кроме того, ограничения в этой области должны быть прописаны законодательно, представляться необходимыми и соразмерными в демократическом обществе. Вступление в ряды политических партий должно происходить на добровольной основе. Ни одно лицо не может быть принуждено ко вступлению в ту или иную организацию или же к членству в ней против своей воли.⁵ Широкая защита, предоставляемая праву частных лиц на объединение в организации, требует того, чтобы также и политические партии были ограждены от ненужного препятствования осуществлению этого права.

b) Принцип 2. Обязанность государства защищать право частных лиц на объединение

15. Государство обязано законодательно обеспечить наличие соответствующих механизмов и инструментов, позволяющих частным лицам на практике свободно осуществлять своё право на объединение в организации и, в частности, на создание политических партий совместно с другими лицами. Более того, на государство ложится ответственность за принятие законодательства, запрещающего любое постороннее препятствование осуществлению вышеуказанного права со стороны неправительственных субъектов. С другой стороны, и само государство должно воздерживаться от такого рода препятствования.⁶ В случае нарушения права на свободу объединения государство несёт ответственность за выплату соответствующего возмещения и прекращение нарушения.⁷ Как указывалось выше, ограничения на свободу объединения могут накладываться только в том случае, если они предусмотрены законом и если они необходимы в демократическом обществе.⁸ На любое препятствование осуществлению права на объединение и ограничение такого права распространяется действие принципа соразмерности, который рассматривается ниже.

c) Принцип 3. Законность

16. Любые ограничения, накладываемые на право частных лиц свободно объединяться в организации и высказывать своё мнение, должны иметь формальным основанием государственную конституцию или же правовые акты, принятые законодательной властью парламентского уровня. Такого рода ограничения не могут быть результатом тенденциозной и предвзятой политической деятельности – напротив, они должны преследовать законные цели, достижение которых необходимо для развития демократического общества. Следовательно, внесение частых изменений в законодательство о политических партиях может скорее рассматриваться как результат политической возни, а не желания удовлетворить насущные потребности общества. Кроме того, во внутригосударственных конституциях и правовых актах, принятых законодательной властью парламентского уровня, следует соблюдать право на объединение в том виде, в котором оно изложено в соответствующих международных и региональных документах. Законодательные акты о политических партиях должны ясно определять, какая деятельность рассматривается, как незаконная и какие санкции могут быть наложены в случае нарушения таковых актов. Законодательство о политических партиях следует принимать гласно, после проведения соответствующего обсуждения; далее, оно должно быть представлено для широкого общественного обозрения с тем, чтобы позволить отдельным лицам и политическим партиям ознакомиться со своими правами и с ограничениями на них.

d) Принцип 4. Соразмерность

17. Любые ограничения, накладываемые на права политических партий, должны быть по существу своему соразмерны конкретной преследуемой цели и действены именно для её достижения. В частности, когда речь идёт о применении принципа соразмерности к политическим партиям (принимая во внимание их основополагающую роль в демократическом процессе), то здесь следует всё очень тщательно взвесить и запретительные меры принимать весьма аккуратно. Как указывалось выше, наложены могут быть лишь только те ограничения, которые необходимы в демократическом обществе и предусмотрены законом. Если накладываемые ограничения не соответствуют этим критериям, то они не могут на законных основаниях рассматриваться, как соразмерные содеянному правонарушению. 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.

e) Принцип 5. Принцип недискриминации

18. Государственное правовое регулирование деятельности политических партий не может устанавливать в отношении к отдельным лицам или же группам лиц какого бы то ни было дискриминационного различия по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.⁹ Право каждого на свободу объединения не следует толковать расширительно, как требующее от политических партий принятия в свои ряды членов, не разделяющих их основных убеждений и ценностей. Тем не менее, можно лишь только приветствовать добровольное наложение политическими партиями на себя обязательства по соблюдению принципа недискриминации.

f) Принцип 6. Принцип справедливого и равноправного обращения

19. Все лица и группы лиц, стремящиеся создать политические партии, должны иметь возможность сделать это на основе равенства перед законом.¹⁰ Никакое лицо или же группа лиц, желающих объединиться в рамках политической партии, не должны в своих попытках ставиться государством в более выгодное или невыгодное положение, а правовое регулирование политических партий следует осуществлять единообразно. С целью устранения исторически сложившегося неравенства могут быть приняты меры, направленные на обеспечение равенства возможностей женщин и меньшинств. Также следует предусмотреть принятие специальных временных мер с тем, чтобы гарантировать фактическое равенство женщин, этнических и расовых меньшинств, а также других групп, подвергавшихся в прошлом дискриминации, таким образом, чтобы сами эти меры в свою очередь не рассматривались как дискриминационные.¹¹

g) Принцип 7. Политический плюрализм

20. Целью законодательства о политических партиях должно быть создание благоприятных условий для политического плюрализма. Восприимчивость и открытость граждан к широкому набору политических взглядов, выражающихся, например, в политических платформах партий, общепризнанно рассматривается как важнейшая составная часть устойчивого демократического общества. Как указывается в статье 3 «Копенгагенского документа» и в других обязательствах, взятых на себя государствами в рамках ОБСЕ, плюрализм необходим для предоставления частным лицам реального выбора при решении, к какому политическому движению присоединиться и за какую партию голосовать.¹² Любой документ, регламентирующий деятельность политических

партий, должен быть тщательно проверен на наличие в нём положений, которые могли бы посягать на принцип политического плюрализма.

h) Принцип 8. Должное применение на практике законодательства о политических партиях

21. Практическая реализация законодательства о политических партиях должна осуществляться органами, чья беспристрастность гарантировалась бы юридически и фактически. Законом следует чётко определить полномочия контрольно-надзорных органов и пределы их полномочий. Необходимо законодательно обеспечить беспристрастное и объективное применения законов о партиях такими органами. Другой характерной особенностью должного применения на практике законодательства о партиях является быстрота реагирования. Решения, затрагивающие права политических партий, должны приниматься быстро, особенно в тех случаях, когда эти они связаны с такими значительными событиями как, например, выборы.

i) Принцип 9. Право на эффективную судебную защиту партий

22. Политические партии должны иметь в своем распоряжении эффективные средства судебной защиты¹³ от всех решений, затрагивающих их основные права: на объединение, на свободное высказывание своего мнения, на свободу политических убеждений и собраний. Хотя эти права и предоставляются частным лицам, но пользоваться ими можно как правило в коллективном порядке. Это предполагает наличие возможности подать в суд заявление в связи с нарушением вышеперчисленных прав не только от имени отдельных лиц, но и от имени всей партии в целом. В целях обеспечения реализации этих свобод политические партии должны также пользоваться всей полнотой защиты, предоставляемой правом на справедливое и беспристрастное судебное разбирательство. Кроме того, партии должны иметь возможность получить реальное должное возмещение понесённых убытков в том случае, если факт нарушения будет доказан. Рассматриваемый нами принцип предполагает, что некоторые судебные иски должны удовлетворяться в наикратчайшие сроки. Несвоевременная судебная защита не может рассматриваться как эффективная.

j) Принцип 10: Подотчётность

23. Политическим партиям – в связи с их регистрацией в таком качестве - могут быть законодательно предоставлены некоторые преимущества по сравнению с другими общественными объединениями. В особенности это верно, когда речь идёт о финансировании политической деятельности и доступе к ресурсам СМИ во время избирательных кампаний. В возмещение этих преимуществ, которых нет у других общественных объединений, следует обязать политические партии взять на себя ряд обязательств в связи с приобретённым ими юридическим статусом. Это может быть требование предоставления отчётности о своей деятельности или же прозрачности финансовых соглашений. В законодательстве должны быть детально прописаны соответствующие права и обязанности, вытекающие из предоставления юридического статуса политической партии.

VII. РАЗДЕЛ «В»: ПОЯСНИТЕЛЬНЫЕ ЗАПИСКИ

1. ВВЕДЕНИЕ

24. Настоящие «Пояснительные записки» принципиально важны для углублённого понимания *Положения*, и поэтому читать их необходимо одновременно с основными принципами правового регулирования деятельности политических партий. В этих записках не только развивается и толкуется их смысл и основные заложенные в них

идеи, но также даются примеры претворения в жизнь передового опыта в области обеспечения должной практической реализации законодательства о политических партиях и правового регулирования их деятельности.

25. В части I (подразделы 1 - 4) основного раздела «B» подчёркивается важность свободы объединения в организации, так как она тесно связана с развитием политических партий и их правовым регулированием. Там же излагаются общие принципы такового регулирования, устанавливаются законные основания для введения ограничений и их характер, а также рассматриваются процессуальные вопросы, относящиеся к изучаемой нами области. В части II (подразделы 5 - 7) основное внимание уделяется проблематике внутривнутрипартийной жизни, в том числе вопросам ограничения на принятие физических лиц в члены партии, внутренней демократии и партийных должностей. В части III (подразделы 8 - 10) разбирается роль партийных организаций в выборах, включая такие вопросы, как условия необходимые для выдвижения своей кандидатуры и доступ к избирательному процессу. В части IV (подразделы 11-14) речь идёт о финансировании политических партий, в то время как в части V (подразделы 15 - 17) рассматривается система правового регулирования партийных организаций и судебной защиты их прав. В приложении «A» содержится свод международных и региональных договоров, в которых сформулированы права, относящиеся к проблематике правового регулирования деятельности политических партий. Приложение «B» включает в себя тематическую подборку случаев из судебной практики Европейского суда по правам человека. В приложении «C» перечисляются другие источники Совета Европы (Парламентской Ассамблеи и Венецианской комиссии) по этой теме и касающиеся образцов должного функционирования политических партий. И наконец, в приложении «D» приводятся примеры, извлечённые из показательных «кодексов поведения» политических партий.

VIII. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ В ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

а) Основное определение политических партий

26. В том смысле, в котором данный термин понимается в настоящем *Положении*, политическая партия это «добровольное объединение лиц, одной из задач которых является выражение политической воли граждан, в частности, путём участия в управлении общественной жизнью и выдвижения кандидатур на свободных и демократических выборах». Это определение партий охватывает объединения всех уровней⁴, деятельность которых направлена на выдвижение кандидатов на выборах или же на исполнение властных полномочий в политической сфере через избрание своих членов в государственные органы власти.

27. Хотя правоспособность и положение в обществе политических партий могут различаться в разных государствах, повсюду они имеют права и обязанности вне зависимости от их юридического статуса. Даже если деятельность политических партий регламентируется законами отличными от общих положений законодательства об объединениях граждан, за партиями как минимум сохраняются основные права, предоставляемые последним.

⁴ Это определение применимо к партиям на национальном, региональном и местном уровнях. Также существуют партии на межгосударственном уровне (например, на уровне Европейского Союза). Так как настоящее *Положение* адресуется национальным законодательным органам власти, партии, действующие на межгосударственном уровне, в нём детально не рассматриваются.

b) Правовые рамки

28. Нормы правового регулирования деятельности политических партий в значительной степени отличаются друг от друга в зависимости от каждого конкретно взятого государства, входящего в ОБСЕ или же являющегося членом Венецианской комиссии. Тем не менее, в идеальном варианте, роль и функции политической партии в демократической системе должны быть определены на высшем законодательном уровне государства таким образом, чтобы обеспечивались стабильность и относительное постоянство соответствующих норм. Кроме того, так как конституционные положения по природе своей изложены достаточно общё и остаётся широкое поле для произвольного толкования при их применении на практике, многие государства обзаводятся специальным законодательством о должном регулировании и защите политических партий. Нормы правового регулирования, затрагивающего основные права политических партий, должны вырабатываться в ходе парламентского законотворческого процесса, а не предписываться в виде постановлений административных органов власти.

29. Для того, чтобы считаться истинно демократическим, общество не обязано обзаводиться особым законодательством о политических партиях. Действительно, в докладе Венецианской комиссии Совета Европы о различных методах регулирования деятельности политических партий в государствах-членах ОБСЕ, указывается, что такое законодательство не является необходимым для обеспечения должного функционирования демократического общества, и что оно может оказаться наиболее эффективным там, где область его применения сведена к минимуму.¹⁵ Там же, где такая регламентация принята, она не должна безосновательно стеснять политические партии в их работе и осуществлении своих прав. Напротив, авторы законодательства о партиях должны сосредоточиться на создании для них благоприятных условий для того, чтобы они смогли сыграть свою потенциально решающую роль в жизни демократического общества и обеспечить полноценную правовую защиту их прав. Если нет необходимости в специальном законе о политических партиях, то за ними должны сохраняться как минимум те же основные права, которые предоставлены остальным объединениям, а также право на выдвижение кандидатов и на участие в выборах.

30. Разрабатываемое на национальном уровне законодательство о политических партиях должно соответствовать международным обязательствам и юриспруденции в области защиты прав человека. Государства берут на себя эти обязательства путём их ратификации или же подписания международных договоров.¹⁶

31. Целая совокупность хорошо известных международных и региональных юридических документов составляет оценочную основу, позволяющую определить, насколько государство справляется со своими обязанностями по обеспечению деятельности политических партий. В этой области двумя основными обязательными к исполнению юридическими документами, применимыми к государствам, являются Международный пакт о гражданских и политических правах и Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Кроме того, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин существенна в понимании государственных норм права в деле обеспечения равенства между мужчинами и женщинами применительно к политическим партиям. Вдобавок, права и средства правовой защиты, изложенные в вышеперечисленных обязательных к исполнению юридических документах воспроизводятся в международном обычном праве через Всеобщую декларацию прав человека. Дополнительно следует привести ряд других политических обязательств, взятых на себя государствами-членами ОБСЕ, так как они необходимы для более глубокого понимания рассматриваемого предмета. Сюда входит, в частности, так называемый «Копенгагенский документ», принятый на Копенгагенском совещании

Конференции по человеческому измерению СБСЕ.¹⁷ Кроме того, Совет Европы – через Комитет министров, Парламентскую ассамблею, Европейскую комиссию за демократию через право (Венецианскую комиссию) и через другие свои органы⁵ — также опубликовал некоторые базовые документы, позволяющие глубже понять передовой опыт в области законодательства о политических партиях. Недавними пополнениями в этом ряду стали Конвенция ООН по борьбе с коррупцией и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принятая Советом Европы в 1999 году⁶.

32. Тематические выдержки из вышеуказанных текстов, а также ряд других международных и региональных документов, к которым можно было бы обратиться при обсуждении роли и функций политических партий в демократическом обществе, фигурируют в приложении «А» к настоящему документу. Кроме того, в приложении «В» содержатся в качестве пояснительного наглядного материала выдержки из решений, вынесенных по данной тематике Европейским судом по правам человека, в то время как в приложении «С» помещён список вышеупомянутых документов Совета Европы.

2. ПРАВА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ИХ ПРАВОВОЙ СТАТУС

33. Права на свободу объединения, на свободное высказывание своего мнения и на свободу убеждений имеют основополагающее значение для должного функционирования демократического общества. Будучи коллективным рупором выражения политической воли граждан, партийные организации должны иметь возможность полноценно пользоваться этими правами.

34. Право политических партий на свободу объединения должно быть защищено конституционно или законодательно. Такие защитительные нормы должны содержать одновременно изложение самого права и утверждение обязательности его охраны как основного предварительного условия должного функционирования демократического общества.

35. На политические партии право на свободу объединения было однозначно распространено Европейским судом по правам человека¹⁸. Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека (воспроизводящаяся в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах) отстаивает право на объединение в политические партии как составную часть более широкой свободы собраний и объединений, требующей чтобы «каждый» имел «право на свободу... собраний» без каких бы то ни было «ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе...».

36. Кроме того, судебная практика Европейского суда по правам человека свидетельствует о наличии связи между свободой объединения, свободой высказывать своё мнение и свободой убеждений. Этот вывод вытекает из ряда его постановлений

⁵ Сюда также можно отнести Группу государств против коррупции (ГРЕКО – GRECO) Совета Европы. Свой третий оценочный «раунд», начавшийся в 2007 году, ГРЕКО посвятила, в частности, отслеживанию того, как на практике реализуются нормы гласности и прозрачности, как обеспечивается контроль и выносятся санкции, содержащиеся в *Рекомендации Rec(2003)4 об общих правилах борьбы с коррупцией в финансировании политических партий и избирательных кампаний*. В докладах, представленных каждой из стран на сайте ГРЕКО (www.coe.int/greco), содержатся рекомендации по улучшению ситуации. Эти доклады являются ценным источником информации о накопленном в данной области передовом опыте и общих недостатках. Частичный общий обзор доступен в работе Ив-Мари Дубле (Франция) "Финансирование политической деятельности: ГРЕКО - 22 первых оценки" ("Political Financing: GRECO's first 22 evaluations"). Доклады и информационные выкладки о положении дел во всех 47 государствах – членах Совета Европы и США будут доступны по окончании третьего оценочного «раунда» (предположительно к концу 2011 года).

⁶ Она была подписана в г. Страсбурге 27 января 1999 г. и вступила в силу 1-го декабря 2009 г., (ETS N° 173).

(см. в частности постановления по делам: «*Рефах Партизи [Партия процветания] и др. против Турции*» и «*Объединённая коммунистическая партия и др. против Турции*»), в которых заявляется:

« [...] защита убеждений и свободы выражать их, в том смысле, в котором она понимается в статье 10 Конвенции, является одной из целей свободы собраний и объединений, закреплённой в статье 11. Это тем более верно применительно к политическим партиям, принимая во внимание их наиважнейшую роль в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии

37. Свобода выражения своего мнения и свобода убеждений в том виде (в котором они закреплены в статье 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах) частично зависят от свободы объединения. В таком качестве свобода объединения также нуждается в гарантированном правовом обеспечении как инструмент, позволяющий всем гражданам полноценно пользоваться правами на свободу убеждений и выражения своего мнения вне зависимости от того, осуществляются ли эти права в личном или же коллективном порядке.

38. Одной из функций политических партий является выдвижение кандидатов на выборах. Соответственно, необходимо законодательно защитить права избирать и быть избранным, предусмотренные международными и региональными юридическими документами.

39. В рамках действующего законодательства следует ясно определить правовой статус политических партий, Кроме того, предоставляемый им статус должен отличаться уникальностью по сравнению с другими формами объединения частных лиц.

40. Партиям следует предоставить такое правовое положение, которое позволяло бы им обращаться с иском в суд в случае предполагаемого нарушения их законодательно защищенных прав, на каком бы уровне не имело место это нарушение. Например, в случае нарушения прав местного отделения той или иной партии, ему может быть разрешено центральными органами партии национального уровня подать иск от имени всей партии в целом.

41. Действуя в качестве физических лиц, наделённых всей полнотой прав и обязанностей таковых, члены партийных организаций должны иметь возможность обращаться в суд в порядке гражданского судопроизводства в связи со злоупотреблением партией взаимных договорных обязательств (при их наличии), но лишь только предварительно исчерпав все возможности внутрипартийного урегулирования спора. Подача судебного иска должна рассматриваться как дополнение к созданию особого партийного органа по разрешению внутрипартийных конфликтов. При этом не следует забывать, что, хотя партийные организации и являются объединениями частных физических лиц, имеющих право на судебный иск, но — принимая во внимание важность роли партий в общественной жизни — урегулирование в судебном порядке внутрипартийных противоречий не должно препятствовать свободной деятельности партий в области принятия решений или же проведения их политики.

3. ВАЖНОСТЬ РОЛИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ – УНИКАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

42. Партии возникли как основной инструмент участия частных лиц в общественной жизни и способ выражения их протеста. В таком качестве они были признаны Европейским судом по правам человека как жизненно важные для функционирования

демократии.¹⁹ Парламентской ассамблеей Совета Европы также указывается, что политические партии представляют собой «ключевой элемент конкуренции на выборах и основное связующее звено между каждой отдельно взятой личностью и государством», вовлекающее «отдельные личности и группы лиц в политический процесс...».²⁰ Как отмечается в параграфе 3 «Копенгагенского документа», политический плюрализм, основывающийся на принципе соревновательности и наличии оппозиционных партий, играет решающую роль для должного функционирования демократии.

4. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

а) Презумпция в пользу права на создание политических партий и защиты их от роспуска

43. Осуществление таких базовых и основополагающих прав, как право на свободу объединения и связанного с ним права выражать свое мнение, по мере возможности, не должно подлежать регулированию. Соответственно, любая законом явным образом не запрещенная деятельность, связанная со вступлением в партийные ряды или же с образованием политических партий, должна рассматриваться как дозволенная. Не следует законодательно запрещать той или иной политической партии высказываться за внесение изменений в конституционный строй государства.²¹ В том виде, в котором оно гарантируется в статье 7.6 «Копенгагенского документа», право создавать политические партии и участвовать в их деятельности должно быть доступно всем лицам без каких бы то ни было предварительных условий и неоправданной регламентации. Государствам следует принять и практически реализовать законодательство, соблюдающее принцип общей презумпции в пользу права граждан на создание политических партий, на участие в их деятельности и на защиту партий от роспуска. В государствах, где принято решение не вводить специфических законов о политических партиях, соответствующую правовую защиту их вышеперечисленных прав следует обеспечить общими положениями законодательства об объединениях граждан.

44. Партии являются обязательными субъектами политической жизни и выразителями политической мысли. Поэтому их создание и деятельность не следует ограничивать, а их роспуск – разрешать, за исключением крайних случаев, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе. При рассмотрении возможности введения таких ограничений национальные суды и органы власти должны давать им узкое толкование, государству же следует принимать соответствующие меры, гарантирующие возможность пользоваться вышеуказанными правами на практике.

б) Обязанность государства защищать свободу объединения в политические партии

45. Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека (и статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах) накладывают на государства – члены ОБСЕ обязательство защищать право отдельных лиц на свободное создание политических партий и на вступление в них. Право создавать политические организации также отдельно предусмотрено в параграфе 7.6 «Копенгагенского документа».²²

46. Обязанность государства защищать свободу объединения политических партий распространяется и на те случаи, когда та или иная партия берёт на вооружение не пользующиеся популярностью идеи. Более того, параграф 7.6 «Копенгагенского документа» обязывает государства обеспечить всем партиям, в том числе и тем из них, которые отстаивают непопулярные идеи, возможность соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом. Соответственно, государства не могут отказать таким партиям в возможности противоборствовать с другими партиями на выборах или же

воспользоваться финансированием, предусмотренным законом.²³

с) Обязательство соблюдать принцип отказа от насилия

47. Действуя в рамках демократической системы, партии должны отвергнуть использование насилия в качестве орудия политической борьбы. Им не следует проповедовать насилие или же прибегать к нему, содержать свои вооруженные отряды или же использовать разжигающие ненависть выступления в качестве орудия политической борьбы. Партиям не следует пытаться нарушать ход собраний, организуемых партиями – соперниками, или же препятствовать осуществлению права на свободу слова теми, кто не разделяет их убеждений. Партии, берущие на себя обязательство соблюдать принцип отказа от насилия в политике, вправе ожидать того же от других, а от государственных органов власти – защиты в случае несоблюдения такого обязательства. Кроме того, партии вправе надеяться на то, что их сторонники будут иметь возможность свободно собираться, доносить взгляды партии до общественного мнения ненасильственными методами и что этим взглядам не будет отказано в должном освещении в средствах массовой информации и, прежде всего, в СМИ, контролируемые государством. Со своей стороны, государственные органы власти должны обеспечить соответствующую защиту кандидатов на выборах и сторонников политических партий от актов насилия.

48. Свобода объединения должна быть защищена даже тогда, когда речь идёт об отношениях между отдельными лицами и объединениями. В демократическом обществе право на организацию контр-демонстрации не может толковаться расширительно, как препятствие осуществлению права на свободу объединения.²⁴ Как указывается в ст. 37 Постановления Европейского суда по правам человека по делу *Уранио Токсо и др. против Греции*:

« На государственные органы власти возлагается обязанность гарантировать должное функционирование тех или иных объединений или политических партий даже тогда, когда таковые досаждают и оскорбляют лица, враждебно настроенные к идеям или законным требованиям, которые они пытаются пропагандировать. Их члены должны иметь возможность проводить собрания, не опасаясь подвергнуться физическому насилию со стороны своих противников. Подобные опасения рискуют удержать путём устрашения другие объединения или политические партии от открытого выражения своего мнения по наиболее трепещущим проблемам, волнующим общество».

d) Законность

49. Любое ограничение свободы объединения должно соответствовать требованиям международных юридических документов, принятых в данной области, и основываться на конституционных или же законодательных положениях, а не на подзаконных актах. Такого рода ограничения необходимо излагать ясным и лёгким для восприятия языком; они должны также подлежать единообразному применению с тем, чтобы все лица и партии были способны понять последствия, вытекающие из их нарушения. Кроме того, налагаемые ограничения должны быть необходимы в демократическом обществе. Во всех случаях, когда специфические ограничения не предусмотрены, следует обеспечить полную правовую защиту. Во избежание неоправданного наложения ограничений тексты соответствующих законодательных актов не должны страдать ни излишней детализацией, ни расплывчатостью формулировок.

е) Соразмерность

50. Любые ограничения, относящиеся к политическим партиям и ограничивающие их право на свободу объединения, следует разрабатывать таким образом, чтобы их введением достигалась конкретная и определённая цель, преследуемая государственными органами власти. Кроме того, эта цель должна быть объективно реальной и необходимой в демократическом обществе. И именно на государство ложится бремя по установлению ограничений, соответствующих интересам всего общества в целом, обеспечение которых было бы невозможно без их введения. Правовое регулирование политических партий следует осуществлять умеренно, с учётом того, что считающиеся приемлемыми ограничения права политических партий на свободу объединения всегда подвергались узкому толкованию Европейским судом по правам человека.

51. Любое ограничение на создание политических партий или же любое регулирование их деятельности должны по существу своему быть соразмерными. К роспуску или же отказу в регистрации следует прибегать только лишь в том случае, если в законодательном арсенале не находится других менее рестриктивных мер регулирования. Будучи наиболее суровой имеющейся в наличии санкцией, роспуск может рассматриваться как соразмерная мера регулирования лишь только при самых тяжких нарушениях. В статье 11 Резолюции 1308 (2002) Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) указывается, что: «к запрету или же роспуску политической партии следует прибегать лишь как к крайней мере» и «в соответствии с установленным порядком, предоставляющим все необходимые гарантии справедливого судебного разбирательства».

52. В параграфе 24 «Копенгагенского документа» ОБСЕ о принципе соразмерности говорится следующее:

«Государства – участники обязуются обеспечивать такое положение вещей, при котором осуществление всех прав человека и основных свобод, изложенных выше, не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву, в частности по Международному Пакту о гражданских и политических правах, и их международными обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства - участники будут обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав. Любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона».

При оценке соразмерности следует руководствоваться следующими факторами:²⁵

- характер права, подлежащего ограничению;
- цель предполагаемого ограничения ;
- характер и сфера действия предполагаемого ограничения;
- связь (соотнесённость) между характером ограничения и преследуемой целью;
- возможное наличие менее рестриктивных мер, позволяющих достичь заявленную цель при данных обстоятельствах.

f) Недискриминация

53. Применительно к созданию и деятельности политических партий, свобода объединения и свобода выражения своего мнения являются личными правами и должны

соблюдаться без какой бы то ни было дискриминации. Принцип, в соответствии с которым в судебных органах основные права человека подлежат применению ко всем лицам без дискриминации, существенно важен в деле обеспечения полноценной правовой защиты таких прав и возможности неограниченно пользоваться ими. Определение недискриминации содержится в статьях 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в статье 14 Европейской конвенции о защите прав человека и в целом ряде других международных и региональных юридических документах, таких как, например, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.²⁶ Тем не менее, в частности, статья 14 Европейской конвенции о защите прав человека определяет дискриминацию как незаконную исключительно с точки зрения пользования одним из прав, гарантируемым конвенцией. В 12-ом же протоколе к ней содержится расширительное толкование принципа недискриминации, становящегося таким образом самостоятельным и основополагающим обязательством в данной области:

« Пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства ».

54. В статье 7 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Совета Европы содержится требование того, чтобы «партии обязались обеспечить любому лицу, принадлежащему к национальному меньшинству, соблюдение прав на свободу мирных собраний и на свободу объединения, а также на свободу выражения своего мнения...». Кроме того, в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам утверждается, что «лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права и, в частности, права, изложенные в настоящей Декларации, как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации». (статья 3, пункт 1). Эти юридические документы в полной мере гарантируют право на создание политической партии и на вступление в её ряды всем членам группы, принадлежащей к меньшинству, которое находится под государственной юрисдикцией страны проживания.

55. Целым рядом международных юридических документов женщинам также гарантируется равная защита всех их прав. В статье 3 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин содержится требование того, чтобы государства - участники «приняли [...] все соответствующие меры [...] для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами». Кроме того, в статье 4 вышеуказанной Конвенции ООН ясно утверждается, что принятие государством специальных временных мер, направленных на установление фактического равноправия между мужчинами и женщинами «не считается [...] дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов». Рекомендация 2003 (3) Комитета министров Совета Европы также содержит призыв к государствам – членам «поддержать путём принятия всех надлежащих мер программы, направленные поощрение того, чтобы мужчины и женщины были бы сбалансированно представлены в политической жизни, в процессе принятия общественно важных решений, инициируемых женскими организациями или же любыми другими объединениями, работающими на благо равенства полов». Принцип равного участия мужчин и женщин в политической жизни был также подтверждён Комитетом министров Совета Европы в Декларации «Претворим гендерное равенство в жизнь» (СМ (2009)68). В ней содержится настойчивое требование к государствам – членам Совета Европы «сделать возможным проведение

позитивных мероприятий или же осуществление специальных мер с целью достижения сбалансированного участия и представительства мужчин и женщин в процессе разработки и принятия решений во всех областях, относящихся в частности к состоянию дел на рынке труда и в экономике, а также к сферам политики и общественной жизни». Совсем недавно в Рекомендации 1899 (2010), озаглавленной «Повысить представительство женщин в политике через избирательную систему», Комитет министров Совета Европы побуждал государства – члены увеличить количество женщин в политике путём введения квот.

56. Статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах толкуется, как включающая в себя требование о недискриминации по признаку половой ориентации на том основании, что в этой статье используется слово «пол».²⁷ Кроме того, дискриминация по признаку половой ориентации запрещена Хартией основных прав Европейского Союза (статья 21, пункт 2). В свете всего вышесказанного, государствам должно быть понятно, что половая ориентация также является признаком, на который распространяется принцип недискриминации и вытекающая из него правовая защита.

57. Принцип недискриминации включает в себя запрещение как прямой, так и косвенной дискриминации и требует, чтобы все лица пользовались одинаковой правовой защитой (Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 26). В то время как прямая дискриминация может присутствовать в законах и нормативных документах, недвусмысленно попустительствующих неравенству, косвенная дискриминация может присутствовать в нормативных и законодательных актах, которые – не будучи на первый взгляд дискриминационными – приводят в конце-концов к неравенству в обращении или же в положении. Последняя разновидность дискриминации более злокачественная и опасная, зачастую она тяжелее поддается профилактике. Вот почему, когда речь идёт о создании и деятельности политических партий, все решения, относящиеся к области их регулирования, должны обеспечивать равенство в обращении и основываться на одних и тех же законах и нормативных документах, применяемых на базе равенства во всех случаях.

58. Применительно к политике равенство может толковаться как понятие абсолютное (абсолютное равенство) или же как пропорциональное (то есть основывающееся на понятии «справедливости», определяемое, например, количеством мест, занимаемых той или иной партией в парламенте). Это второе толкование не следует рассматривать как дискриминационное, покуда обоснования его объективны и разумны.

59. Следует также признать существование такого социального явления как потенциальное кумулятивное воздействие нескольких дискриминационных факторов. Иными словами, то или иное лицо может подвергаться дискриминации сразу по нескольким признакам. Например, женщины из этнических меньшинств зачастую оказываются вдвойне ущемлёнными одновременно в своих политических и социальных правах. Кумулятивное воздействие дискриминации сразу по ряду признаков (скажем, пола, этнического происхождения и возраста) может привести к доселе невиданным и непредсказуемым последствиям, с которыми недостаточно бороться исключительно теми средствами, которые обычно используются для искоренения одной из разновидностей дискриминации. Соответственно, при установлении соответствующих правовых и нормативных рамок следует уделять особое внимание наличию дискриминации сразу по нескольким признакам и возможным профилактическим мерам, которые следует предусмотреть в этой связи.

60. Точно так же государственные органы власти должны относиться и ко всем политическим партиям, то есть на равноправной основе, оставаясь нейтральными по вопросам, относящимся к их созданию, (возможной) регистрации и деятельности. Им

следует воздерживаться от принятия любых мер, которые могли бы поставить одни партии в более выгодное положение по сравнению с другими. Каждой политической партии должны быть предоставлены равные возможности для участия в выборах, огражденных от какой бы то ни было дискриминации или же неравному обращению со стороны властей.

g) Внутренний распорядок партийной жизни

61. Хотя закон к этому и не обязывает, признаётся правилом хорошего тона, когда во внутреннем распорядке партии соблюдаются принципы недискриминации и равенства.²⁸ Эти принципы могут предполагать принятие практических мер для обеспечения равенства женщин и меньшинств при приёме в партийные ряды, выдвижении кандидатур и участии в партийной деятельности. Даже если юридически они и не обязательны, такие шаги рассматриваются как признаки здорового состояния партии, поскольку исторически женщины и меньшинства часто становились жертвами неравенства как в зоне ОБСЕ, так и во всём мире, а такое положение следует исправлять.

62. Как правило, внутренний распорядок партийной жизни должен быть ограждён от вмешательства государства. Таковой распорядок лучше всего регулируется партийным уставом или же добровольным кодексом поведения, разработанным и принятым самими членами партий.

5. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

а) Законные способы правового регулирования деятельности политических партий

63. Любое ограничение осуществления права политических партий на свободу объединения и выражения своего мнения, накладываемое как на этапе их создания, так и в процессе деятельности, должно согласоваться с соответствующими положениями международных и региональных юридических документов, в том числе таких как Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейская конвенция о защите прав человека. Перечень законных оснований, на которых свобода объединения может подлежать ограничению, сводится к следующему положению:

*«Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц».*²⁹

64. Более того, в своих постановлениях Европейский суд по правам человека последовательно предписывал, что – принимая во внимание важность роли политических партий для функционирования демократии – ограничения на их деятельность следует вводить крайне умеренно и лишь в том случае, когда эта мера оказывается необходимой в демократическом обществе. Вдобавок, учитывая требование соразмерности, следует предъявить доказательства того, что предлагаемое ограничение является наименее рестриктивным способом достижения законной цели в области регулирования партийной деятельности. В некоторых государствах-членах ОБСЕ не выдвигаются никаких требований к регистрации политических партий или же к регулированию их деятельности. Тем не менее, принимая во внимание административные нужды, связанные с функционированием демократии, государство может вполне оправданно устанавливать правила (зачастую лишь процессуального характера), регламентирующие порядок регистрации и создания политических партий.

b) Регистрация политических партий

65. В зоне ОБСЕ есть государства, где регистрации политических партий не требуется. Должное функционирование демократии во многих таких странах свидетельствует, что обязательность регистрации партий не является необходимой для демократического общества.³⁰ Тем не менее, в постановлениях Европейского суда по правам человека систематически указывается, что само по себе требование регистрации не является нарушением права на свободу объединения. Так как благодаря своему правовому статусу политические партии могут по закону получить некоторые привилегии, которых нет у других объединений, то вполне логично требовать регистрации политических партий органами государственной власти.

66. В то время как регистрация политических партий необходима, требования, выдвигаемые к ней по существу, и сам её порядок должны быть разумными. Если закон требует обязательной регистрации политических партий, то его соответствующие положения должны быть прописаны крайне тщательно для обеспечения достижения законных целей необходимых в демократическом обществе.

67. Проведённое Венецианской комиссией исследование положения в области требований к регистрации партий в странах – членах ОБСЕ служит иллюстрацией вышеперечисленных положений. В нём, в частности, указывается следующее:

«В Германии, Греции и Швейцарии никаких норм, регламентирующих регистрацию, не существует... В Дании и Нидерландах политические партии регистрироваться не обязаны, но для того, чтобы участвовать в выборах, им необходимо выполнить некоторые формальности. В Ирландии регистрация партии ей просто позволяет поставить своё название рядом с фамилиями выдвигаемых ею кандидатов, в то время как в Швеции регистрация является средством правовой защиты её эксклюзивного права на использование своего названия.

В некоторых государствах, где от политических партий требуется регистрация, таковая представляет собой простую формальность как, например, в Австрии, Испании, Уругвае или Норвегии, где единственным условием регистрации является сбор 5000 подписей. Напротив, в других странах органы государственной власти проверяют, соответствуют ли партии требованиям норм материального права, применяемых к их политической деятельности (так происходит, например, в Чешской Республике, Латвии, Польше, Российской Федерации)»³¹

68. Основания для отказа в регистрации партии должны быть ясно сформулированы в законе, а критерии принятия решения об отказе - объективными. Если партии отказано в регистрации на основаниях административного характера – скажем, в связи с несоблюдением назначенных сроков – соответствующие требования администрации должны быть разумными и хорошо известны партиям. Необходимо ясно установить сроки и порядок регистрации для уменьшения отрицательных последствий отказа в регистрации по чисто административным причинам. Кроме того, внесение изменений в список существующих требований к регистрации не должно приводить к лишению правового статуса политической партии уже зарегистрировавшиеся партийные организации. Партии, зарегистрировавшиеся в соответствии с требованиями существовавших ранее законодательных актов о регистрации, должны иметь возможность сохранить за собой свой статус политических партий. Следует также предоставить им разумную возможность внести соответствующие дополнения в регистрационные документы.

69. Сроки вынесения решений по заявлениям о регистрации должны быть разумно короткими для обеспечения осуществления личного права на свободу объединения. Вынесение в наикратчайшие сроки решений по заявлениям о регистрации имеет особую важность для молодых партий, пытающихся выдвинуть своих кандидатов на выборах. Излишне растянутые сроки рассмотрения заявлений являются неразумным препятствием на пути партии к регистрации и участию в политическом процессе.

70. Вполне разумно требование, содержащееся в законодательных актах о порядке регистрации политических партий, в соответствии с которым таковые обязаны предоставить государству основные сведения о себе. Так, например, этими положениями может предусматриваться необходимость сообщения постоянного адреса партии и регистрации её полного названия и символики, чтобы избиратели и вообще граждане не спутали её с другими партийными организациями. Соответственно, в некоторых государствах партиям запрещено использовать названия и символику, ассоциирующуюся с национальными или же религиозными институтами. Такого рода требования к порядку регистрации партий разумно. Регламентация партийных названий и символики во избежание путаницы также играет важную роль, так как она позволяет государству предоставить право свободного выбора должным образом проинформированным избирателям.

71. В ряде государств регистрация политических партий даёт последним целый ряд преимуществ. Например, регистрация может быть необходима для получения доступа к бюджетному финансированию и к государственным СМИ, или же для участия в выборах. Регистрация может также требоваться для приобретения партией статуса юридического лица, что в некоторых странах является необходимым условием для открытия банковских счетов и владения недвижимым имуществом. Дополнительным преимуществом регистрации может быть защита названия и символики партии. Преимущества, предоставляемые зарегистрированным партиям, не носят дискриминационного характера, покуда существует равенство шансов в области регистрации объединений как политических партий.

72. Органы власти некоторых государств требуют, чтобы политические партии открыто подавали им на регистрацию свои уставы. Хотя подобное требование само по себе и не является незаконным, государства должны следить за тем, чтобы таковое не использовалось недобросовестно в ущерб той или иной партии или же в дискриминационных по отношению к ней целях. Например, подобного рода требование не может использоваться для дискриминации при создании партий, отстаивающих не пользующиеся популярностью взгляды. В своём постановлении по делу *Рефах Партизи (Партия благоденствия) и др. против Турции* Европейский суд по правам человека счёл, что защита, предоставляемая статьей 10 ЕКЗПЧ, распространяется «...не только на 'информацию' или 'идеи', воспринимаемые благосклонно или же рассматриваемые как безобидные и вызывающие всеобщее безразличие, но также и на агрессивные, шокирующие и тревожащие взгляды». Таким образом, заявление о регистрации партии не должно отклоняться на том основании, что в её уставе отстаиваются не пользующиеся популярностью или же агрессивные взгляды.

73. Является законным требование того, чтобы вместе с заявлением о регистрации политические партии предоставляли основные сведения о своей организационной структуре. Это необходимо для выявления партийных работников, ответственных за поддержание связи с органами государственной власти, и для оперативного контроля при проведении ряда мероприятий таких, как например, выборы.

с) Регистрационные сборы

74. Взимание разумных регистрационных сборов за учреждение политической партии является приемлемым требованием. Тем не менее, размеры этих сборов не следует устанавливать таким образом, чтобы они ограничивали образование партий. Например, во многих государствах, где регистрация является простой формальностью и не предоставляет никаких особых привилегий при выделении политической партии средств из государственной казны, взимание регистрационных сборов может оказаться излишним.

75. Размеры взимаемых сборов никогда не должны достигать такого уровня, при котором они оказываются препятствием на пути к регистрации легальных партий. Завышенные регистрационные сборы могут квалифицироваться как дискриминационные в связи с тем, что таким образом ограничивается право граждан, не располагающих необходимыми средствами, на создание объединений и на выдвижение своих кандидатов на выборах, как того требуют соответствующие положения юридических документов о защите прав человека. Как и в случае с другими положениями правового регулирования деятельности политических партий, требование выплаты регистрационных сборов должно беспристрастно применяться ко всем партиям. Государства могут также предусмотреть существование не только монетарных условий регистрации партий. Примером такого подхода выступает сбор минимально необходимого количества подписей, свидетельствующих о наличии определённой народной поддержки. Должны существовать альтернативные не монетарные методы, предполагающие, что при рассмотрении вопроса о регистрации следует отталкиваться в большей степени от минимального уровня поддержки, нежели чем от финансового положения регистрируемого объединения.

d) Минимальный уровень поддержки граждан

76. Во многих государствах – членах ОБСЕ выдвигается требование того, чтобы регистрирующаяся организация представила доказательства наличия минимального уровня поддержки граждан – в виде списка собранных подписей – в качестве предварительного условия её регистрации как политической партии. Этот минимальный уровень разный в зависимости от каждой конкретно взятой страны, но обычно он определяется в процентном отношении к числу её жителей.³² Хотя ограничения, основанные на минимальной поддержке, выражающейся в виде списка собранных подписей, и являются законными, государство обязано следить за тем, чтобы таковые не оказались излишне обременительными, стесняющими политическую деятельность малых партий или же дискриминационными в отношении партий, выражающих интересы меньшинств. Принимая во внимание разницу в размерах и характере государств зоны ОБСЕ, предпочтительнее, чтобы минимально необходимое число поддерживающих подписантов определялось, по меньшей мере, на местном и региональном уровнях не в виде точно установленного количества подписей, которые абсолютно необходимо собрать, а в виде разумно установленного процентного отношения к общему количеству голосующих граждан в конкретном избирательном округе. В некоторых государствах устанавливается пониженный количественный порог в отношении политических партий, созданных тем или иным парламентарием, исходя из того, что депутатский мандат позволяет предположить наличие определённой поддержки. Доказательством наличия минимально требуемой поддержки граждан, которой пользуется партия, может служить либо количество её активных членов, либо предъявление списка собранных ею подписей. В любом случае, в законодательстве должны быть ясно прописаны способы доказательства наличия таковой поддержки.

77. Там, где необходим сбор подписей для подтверждения минимального требуемого уровня поддержки граждан, партиям должны быть ясно установлены точные сроки

сдачи заполненных подписных листов и разумный временной промежуток для сбора подписей, а также предоставлена возможность предъявить в случае необходимости дополнительные списки. Подписные листы могут быть проверены на предмет их достоверности. Но при этом не следует забывать, что такая практика способна привести к злоупотреблениям. Вот почему порядок проведения проверки должен быть досконально регламентирован, равно как и процедура публикации спорных подписных листов вместе с определением того, кто правомочен оспаривать достоверность предъявленных списков подписей. Если проверка представляется необходимой, законом должен быть ясно прописан порядок проведения такой проверки и обеспечено её применение ко всем партиям на основе равноправия и справедливости. В целях упрочения плюрализма и свободы объединения не следует законодательно ограничивать граждан возможностью расписаться в подписном листе в поддержку только одной партии. Таким ограничением слишком легко воспользоваться с целью злоупотребления им, что в дальнейшем может привести к дисквалификации партий, честно убеждённых, что они добросовестно выполнили все требования к регистрации.

78. Минимальный уровень поддержки партии гражданами, требующийся для её регистрации, может также быть установлен, отталкиваясь от численного состава партии, а не на основании подписных листов. В случае применении этого критерия тем более важно, чтобы минимальное число членов партии, необходимое по закону для её учреждения, было бы разумным и не чрезмерно завышенным. Проверка списков членов партии с их подписями может оказаться необходимой для подтверждения их точности. Но при этом порядок осуществления проверки должен быть прописан так, чтобы обеспечить её проведение на основе равенства и справедливости.

79. Венецианская комиссия Совета Европы подчеркнула необходимость найти должное равновесие в регламентировании процедуры сбора подписей и их проверки с целью установления достаточного уровня минимальной поддержки регистрирующейся партии гражданами.³³ При этом на одной чаше весов находится необходимость уважительного отношения к личной жизни ей сторонников, а на другой – требование к проверке достоверности подписей в поддержку партии.

е) Территориальное распределение подразделений партий

80. В принципе, ограничения на деятельность политических партий, представляющих ограниченную территориально-географическую зону, должны быть изъяты из соответствующего законодательства. Следует указать на дискриминационный характер требований, которые могут стать препятствием на пути регистрации партий, представленных на местном уровне и пользующихся солидной народной поддержкой в тех или иных ограниченных районах страны. Подобные законодательные положения могут оказать неблагоприятное дискриминирующее воздействие на малые партии и на партийные организации, представляющие национальные меньшинства.

81. Требование того, чтобы партии были повсеместно представлены своими региональными отделениями на всей территории государства, также может потенциально стать серьёзным ограничением их участия в политической жизни на региональном и местном уровнях, что несовместимо с правом на свободу объединения. В принципе, законодатель при разработке требований к учреждению политических партий не должен руководствоваться соображения географического и территориального порядка как таковыми. Не следует запрещать партии, основанные на региональном или местном уровне.

f) Регулирование деятельности межгосударственных партий

82. Ограничения на взаимодействие и работу политических партий на межгосударственном уровне неоправданны и должны быть исключены из соответствующих законодательных актов. В «Копенгагенском документе» ясно излагается требование того, чтобы разного рода объединения, включая политические партии, имели возможность свободно общаться друг с другом и сотрудничать с аналогичными объединениями на международном уровне, в том числе - в случае необходимости - путём предоставления финансовой помощи.³⁴ Такое общение и такого рода открытость в отношениях между партиями на межгосударственном уровне также поддерживается Венецианской комиссией Совета Европы, которая утверждает следующее:

*« Международное сотрудничество между партиями, разделяющими одинаковые убеждения, является широко распространённой практикой. Деятельность некоторых партий приобрела международный размах через оказание помощи братским партиям развивающихся стран. В прошлом эти методы способствовали, например, усилению демократии в ряде стран Европы. Всякий раз, когда такого рода помощь соответствует требованиям национального законодательства, принципам ЕКПЧ и общеевропейским нормам, она должна приветствоваться как пример, достойный подражания, покуда таковая помощь способствует созданию прочной демократической партийной системы.»*³⁵

83. Соответственно, любые законодательные акты, препятствующие свободному взаимодействию международных отделений политических партий, противоречат существующему в этой области передовому опыту и обязательствам в области защиты права на свободу объединения. Следовательно, политическим партиям должна быть предоставлена возможность свободно общаться на национальном и международном уровнях с другими организациями, разделяющими их идеалы.

g) Меры административно-правового регулирования партий, направленные на обеспечение принципа недискриминации

84. Существует возможность путём принятия поощрительных мер законодательно регулировать деятельность политических партий таким образом, чтобы женщины и меньшинства были полноценно представлены в политическом процессе и столь же полноценно участвовали в нём. Например, государство может понизить минимальный уровень требуемой поддержки партии гражданами для партийных организаций национальных меньшинств. Такие шаги не должны рассматриваться как дискриминационные, так как они соответствуют положениям международных и региональных юридических документов, предусматривающих возможность принятия специальных мер для обеспечения фактического равенства и поддержки полноценного участия женщин и представителей меньшинств в общественной жизни.³⁶

85. В последние годы в ряде стран установлены избирательные квоты по признаку пола («гендерные избирательные квоты»). Ещё более широкое распространение получила практика добровольного введения политическими партиями такого рода квотирования. Например, как отмечается в докладе Венецианской комиссии «О влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике» (CDL-AD(2009)029), десять государств-членов Совета Европы, которые входят также в состав ОБСЕ, законодательно ввели у себя обязательные избирательные квоты на количество мандатов (мест) в национальных парламентах (Бельгия, Босния и Герцеговина, Франция,

Армения, бывшая югославская Республика Македония, Сербия, Португалия, Словения, Испания и Албания). Эти квоты значительно отличаются друг от друга по минимальному требуемому законом процентному соотношению представителей обоих полов среди кандидатов, колеблясь в пределах от 15 до 50 %. Кроме того, некоторые немногочисленные страны законодательно предусмотрели порядок расстановки мужчин и женщин в избирательных списках. Например, в Сербии каждое четвёртое место в списке должно быть закреплено за представителями того пола, которые находятся в нём в меньшинстве; в Боснии-Герцеговине как минимум один кандидат находящегося в меньшинстве пола должен фигурировать на одном из двух первых мест избирательного списка, два кандидата – в первой пятёрке и три – в первой восьмёрке; и наконец, в Бельгии два первых места в избирательном списке не могут быть закреплены за представителями одного пола. Примерно в тридцати государствах – членах Совета Европы одна или сразу несколько политических партий добровольно наложили на себя обязательство такого рода квотирования для обеспечения выдвижения на выборах определённой доли кандидатов женщин.⁷

h) Требования к сохранению регистрации за партией

86. После того, как партия была зарегистрирована и эта регистрация утверждена, требования к сохранению за ней соответствующего правового статуса должны быть минимальными. Тем не менее, требования для того, чтобы продолжать пользоваться рядом преимуществ, предоставляемых государством партиям, таких как государственное финансирование или право выдвигать кандидатов на выборах, могут быть более высокими по сравнению с теми, что предъявляются к просто сохранению статуса зарегистрированной политической партии. В свою очередь, лишение статуса зарегистрированной организации, в противоположность потере государственных выплат в связи с не предоставлением финансовой или же иной требуемой отчётности, должно иметь основанием ограниченный круг тяжких случаев нарушения закона и проводится в соответствии с ясно прописанной процедурой. Наряду с положениями о потере партией своего статуса зарегистрированной организации, в законодательстве должен быть чётко изложен порядок возобновления регистрации и предъявляемые для него требования.

87. В соответствии с передовым опытом, накопленным в данной области, государство должно предоставить политическим партиям возможность вносить в зарегистрированные уставные документы незначительные изменения (касающиеся таких сведений как, скажем, адрес центральной штаб-квартиры партии или же фамилия её официального представителя) в уведомительном порядке, не требующем повторной регистрации.

88. В ряде государств партийная организация, которой не удаётся перешагнуть определённый процентный порог при подсчёте голосов на выборах, теряет свой статус зарегистрированной политической партии. Эта практика далеко не идеальна и её не следует включать в соответствующие законодательные акты. Если изначально та или иная партия выполняет все требования, предъявляемые для регистрации, то она соответственно должна иметь возможность продолжить заниматься партийной работой помимо выборов. По крайней мере, как минимум, необходимо, чтобы партии, не получившие на выборах должной поддержки избирателей, не теряли свой официальный статус, а могли бы продолжить работу в качестве объединений, чья деятельность подпадает под действие общих положений законодательства об объединениях. Такие

⁷ См. также ст. 89 документа CDL-AD (2009) 029 : Доклад о влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике, - принятый Советом по демократическим выборам на 28-ом заседании (Венеция, 14 марта 2009 года) и Венецианской комиссией на 79-ом пленарном заседании (Венеция, 12-13 июня 2009 года).

партии могут вполне обоснованно быть лишены преимуществ, предоставляемых действующим политическим партиям (то есть, гос. субсидий), не теряя при этом своих основных прав (на свободу собраний и объединения), признаваемых за всеми общественными организациями.

6. ЗАПРЕЩЕНИЕ ИЛИ РОСПУСК ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

а) Законность

89. Запрещение или роспуск политической партии является более тяжким вмешательством, нежели чем лишение регистрации (с вытекающей отсюда потерей статуса). Запрещение или роспуск равноценны наложению полного запрета на существование партии. В статье 11 Резолюции 1308 (2002) «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах-членах Совета Европы» указывается, что «ограничения или же роспуск политических партий следует рассматривать как исключительные меры, применять которые стоит лишь в тех случаях, когда затрагиваемая ими партия прибегает к насилию или же угрожает общественному спокойствию и демократическому конституционному строю страны». Соответственно, государство должно использовать имеющуюся у него возможность распустить политическую партию или же запретить её создание весьма аккуратно и лишь в крайних случаях. Европейский суд по правам человека счёл столь высокий уровень защиты вполне оправданным, принимая во внимание основополагающее значение политических партий в демократическом процессе.³⁷ Такого рода гарантии предоставлены партиям в связи с их решающей ролью в жизни демократического общества.

90. Международными и региональными документами по защите прав человека признаются вескими следующие основания для ограничения свободы объединения: необходимость обеспечения общественного порядка и безопасности, защита здоровья и общественной нравственности,³⁸ а также государственной безопасности (включая меры по борьбе с терроризмом и экстремизмом)³⁹ и защита прав и свобод других лиц. В любом случае, такие меры должны быть объективными и необходимыми в демократическом обществе. Тем не менее, запрещение или же роспуск той или иной политической партии являются наиболее суровыми ограничениями, имеющимися в распоряжении у государственных органов власти, и использовать их стоит лишь только в том случае, если все остальные менее рестриктивные меры были сочтены неадекватными применительно к данному случаю.

б) Соразмерность

91. При определении того, насколько оправданы запрещение или же роспуск той или иной партии, следует использовать чёткие критерии соразмерности. Как отмечает по этому поводу ПАСЕ, «по мере возможности, следует применять меры менее радикальные нежели, чем роспуск».⁴⁰ Таким образом, принцип соразмерности накладывает на государство обязательство доказать, что не существует никакой менее рестриктивной меры, которой бы оказалось достаточно в данном случае.

в) Ограничения на запрещение или на роспуск политических партий

92. Как указывалось выше, такие меры как роспуск политической партии или же наложение запрета на её создание должны применяться в исключительных, крайних случаях и максимально соответствовать создавшейся ситуации. Политические партии никогда не следует распустать из-за незначительных отступлений от административно-операционных правил. В подобных случаях следует прибегать к менее тяжким санкциям. Точно также не следует запрещать или же распустать политическую партию на том основании, что её идеология предвзвешена, непопулярна или же носит

наступательный характер. Если такая партия не прибегает к насилию и не угрожает общественному спокойствию или же демократическому конституционному порядку страны, то её запрещение или роспуск неоправданны⁸.

93. Сам по себе факт того, что та или иная партия выступает за ненасильственное изменение конституционного строя, не достаточен для оправдания её запрета или же роспуска. Политические партии должны иметь возможность содействовать внесению изменений в законодательство, а также в правовое или конституционное устройство государства при условии, что используемые при этом средства законны и совместимы с основными демократическими принципами.

94. Роспуск политической партии, основанием которому служат действия её членов, выступающих от себя лично, не совместим с положениями правовой защиты, предоставляемой партиям как объединениям. Эта несовместимость распространяется и на действия, предпринимаемые в личном порядке партийным руководством, за исключением тех случаев, когда может быть доказано, что члены такового руководства действовали в качестве представителей всей партии в целом. Для осуществления роспуска необходимо предъявить доказательства того, что именно орган, учреждённый в соответствии с уставом партии, а не её отдельные члены, выступавшие от себя лично, преследовал цели и предпринимал действия, потребовавшие такового роспуска.⁴¹ Партии нельзя вменять в ответственность действия, совершенные её членами, если таковые действия противоречат уставу партии или же её деятельности.⁴²

95. Действия, совершенные частными лицами, состоящими в рядах той или иной партии, в то время, когда они не представляли партию официально, должны вменяться в ответственность им лично. В таких случаях соответствующие меры наказания должны выноситься в порядке гражданского или уголовного судопроизводства именно в отношении таковых частных лиц.

96. Проведя исследование национальных законодательств о правовом регулировании деятельности политических партий, Венецианская комиссия выяснила, что там, где запрет и роспуск партий разрешены, они подлежат применению только в крайних случаях, включая следующие: наличие угрозы существованию и / или суверенитету государства; угрозы основам демократического строя; в случае актов насилия, представляющих угрозу территориальной целостности государства; разжигания межэтнической, социальной или религиозной вражды; а также в случае использования насилия или угроз прибегнуть к таковому.⁴³ Даже если в соответствующем законодательном акте перечисляются те основания, по которым политическая партия может быть запрещена или распущена, следует отметить следующее: чтобы расцениваться как оправданный, запрет должен соответствовать жестким нормам законности и соразмерности, рассмотренным выше.

IX. ВНУТРИПАРТИЙНЫЙ РАСПОРЯДОК

1. ВНУТРИПАРТИЙНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

97. В связи со значительностью роли политических партий как субъектов демократического процесса, в законодательстве ряда государств – членов ОБСЕ содержится требование того, чтобы некоторые положения внутреннего партийного распорядка были бы по природе своей демократическими. Основы и применимость такого законодательства должны быть глубоко продуманы. В случае введения таковых,

⁸ См. постановление ЕСПЧ по делу *Батасуна против Испании* (ЕКПЧ, решение от 30-06-2009).

положения о регулировании внутреннего партийного распорядка должны быть разработаны самым тщательным образом во избежание неоправданного вмешательства в осуществление права партий, являющихся добровольными объединениями граждан, самостоятельно управлять своими внутренними делами.

98. Тем не менее, постольку поскольку партии способствуют выражению политических взглядов граждан и представляют собой организационные структуры, наделённые правом выдвижения кандидатов на выборах, некоторые положения правового регулирования внутрипартийной деятельности могут рассматриваться как необходимые для обеспечения должного функционирования демократического общества.⁴⁴ Наиболее широко приемлемые меры такого регулирования ограничиваются требованием гласности в вопросах, касающихся внутрипартийного порядка разработки и принятия решений, учёта мнения рядовых членов партии при выработке и пересмотре партийного устава, а также при выдвижении кандидатов от партии.

а) Равенство между мужчинами и женщинами

99. Слабая представленность женщин в политике остаётся серьезной проблемой, подрывающей полноценность демократических процессов. В целом ряде государств женщины занимают менее 10% мест в парламенте, в то время как средний показатель по Европе составляет только 18%.⁴⁵ Во внутрипартийных правилах следует предусмотреть необходимость принятия особых мер с целью обеспечения предоставления женщинам должных возможностей для участия в выборах (см. раздел III) и представительства в выборных органах. Это согласовалось бы с положениями Рекомендации 1899(2010), озаглавленной «Повышение присутствия женщин в политике через избирательную систему», в которой Комитет министров Совета Европы призывает государства-члены повысить представительство женщин путём введения соответствующих квот.

100. Создание особых «женских фракций» или «женских партийных ячеек» зачастую используется в качестве организационного приема для усиления равенства мужчин и женщин в партийной работе. Такие фракции или ячейки могут в значительной степени способствовать более активному участию женщин в политической жизни, предоставив им возможность обсудить вопросы общественной значимости. Кроме того, эти же рамки могут служить организационной платформой для проведения практических занятий по совершенствованию организаторских способностей женщин – членов партии. Даже если Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) признало, что такого рода образования могут время от времени работать не в интересах женщин, маргинализируя и оттесняя их на обочину партийной жизни, создание таких структур следует, в общем и целом, рассматривать как позитивный шаг в сторону обеспечения равного участия женщин в политике и лучшего взаимопонимания между мужчинами и женщинами.⁴⁶

101. Руководствуясь положениями международных и региональных документов по обеспечению равенства женщин и общими принципами недискриминации, законодателю следует стремиться предоставить женщинам возможность полноценно участвовать в работе политических партий, так как речь идёт в данном случае об одном из основных условий неограниченного осуществления женщинами своих политических прав. В соответствии со статьей 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, следует принять специальные меры, такие как, например, введение квот на представительство женщин и нейтральных критериев отбора кандидатов, установление паритета между мужчинами и женщинами в партийных органах по выдвижению кандидатов на выборы или же разработка специальных программ подготовки. Не предусмотренные законодательно, но добровольно наложенные на себя партиями в силу соответствующих положений устава квоты также доказали свою

эффективность в деле обеспечения представительства женщин в политической жизни.

102. В соответствии с документами Венецианской комиссии и Комитета министров Совета Европы, введение избирательных квот по признаку пола («гендерных избирательных квот») может расцениваться как законная мера по повышению представительства женщин в парламенте. В декларации «Претворим в жизнь принцип равенства между мужчиной и женщиной», принятой в 2009 году Комитетом министров Совета Европы, содержится настоятельное требование к государствам – членам предпринять реальные действия и специальные меры для достижения сбалансированного представительства мужчин и женщин в процессе выработки и принятия решений в политической и общественной сферах. Таким же образом, руководствуясь Решением № 7/09 ОБСЕ об участии женщин в политической и общественной жизни, Комитет министров призывает государства – члены «рассмотреть возможность принятия законодательных мер, которые могли бы способствовать более сбалансированному участию мужчин и женщин в политической и общественной жизни и, в частности, в процессе разработки и принятия решений», а также «побудить субъекты политической жизни способствовать равному участию мужчин и женщин в работе политических партий с целью обеспечения более сбалансированного представительства обоих полов на выборных государственных должностях на всех уровнях принятия решений». Все меры такого рода будут рассматриваться как часть передового опыта.

103. Там, где это реально осуществимо, специальные меры могут также выражаться в виде проведения тренингов и реализации программ практических занятий по раскрытию и развитию управленческих способностей личности, разработанных для женщин – потенциальных кандидатов с тем, чтобы обеспечить им равные возможности на этапах выдвижения и избрания. Такие подготовительные программы могут осуществляться в рамках наставничества для обучения новых неопытных членов партии (в частности, женщин и представителей меньшинств) и включать в себя предназначенные опять же для новых членов занятия, посвящённые тематике равенства полов, внедрению недискриминационных стереотипов поведения на работе и уважительного отношения к национальному, гендерному и возрастному разнообразию в рабочих отношениях и в стиле управления.⁴⁷ Следует также принимать подобные программы и специальные меры, направленные на обеспечение участия меньшинств в политическом процессе. В законодательстве может содержаться требование проведения подобных тренингов для того, чтобы гарантировать фактическое равенство женщин и свести к минимуму последствия неравенства, исторически сложившегося в политике.⁴⁸

104. Специальные меры, адресованные женщинам, могут также включать в себя принятие, реализацию и оценку стратегий, планов и разного рода других программ по обеспечению равенства полов на различных уровнях, в том числе, специализированных программ действий, направленных на обеспечение сбалансированного представительства и участия как женщин так и мужчин в руководящих партийных органах. Более того, можно рассмотреть возможность создания целевых групп, разработки графика, установления контрольных промежуточных плановых заданий для эффективной реализации планов по обеспечению равенства мужчин и женщин, включающих и специальные программы действий.

105. Участие женщин в деятельности политических партий может стимулироваться путём признания и учёта семейных обязанностей, возложенных на членов партии. Для некоторых из них семейные обязанности могут выступать в качестве сдерживающего фактора, препятствующего их участию в партийной работе. Следует приложить усилия для того, чтобы участие в партийных собраниях и семейные обязанности членов партий не входили в противоречие друг с другом, и чтобы было кому присмотреть за

детьми во время проведения партийных мероприятий. Это также будет способствовать более активному участию женщин в политической жизни.

b) Роль меньшинств

106. В соответствии со статьей 4, пункт 2, и статьей 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, в законодательстве может содержаться требование к государственным органам власти взять на себя и выполнять обязательства по обеспечению полноценного и равного участия меньшинств в политической жизни страны. Хорошим примером для подражания может стать добровольное внесение партиями в свои программы положений о национальных меньшинствах.

107. Проведение адресных мероприятий, направленных на активизацию участия меньшинств в политической жизни, имеет наиважнейшее значение в деле обеспечения практической реализации требований их равного представительства. Принимаемые внутрипартийные меры в поддержку представительства меньшинств могут стать основой соответствующих законодательных инициатив в соответствии с положениями Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств.

108. Политические партии могут рассмотреть возможность принятия целого ряда мер в поддержку участия меньшинств в политической жизни страны, включая создание консультативных комитетов по вопросам меньшинств, проведение практических тренинговых занятий и осуществление программ по партийному набору новых членов из национальных меньшинств, а также внесение во внутрипартийные документы положений, предусматривающих присутствие представителей меньшинств в составе партийного руководства и в избирательных списках партий. Все подобные инициативы рассматриваются как составляющая часть передового опыта⁹.

X. СТРУКТУРА И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРТИЙ

1. ПРАВИЛА ВНУТРЕННЕГО РАСПОРЯДКА ПАРТИИ

109. Не обязательно, чтобы в законодательстве о политических партиях содержалось требование выработки партийного устава или же его обнародования. Тем не менее, наличие такого устава требуется законом в некоторых государствах-членах ОБСЕ и содержащиеся в нём положения могут сыграть важную роль в утверждении приверженности партий идеалам равенства и недискриминации. В ряде государств зоны ОБСЕ партии добровольно внесли в свои уставы положения о квотах, гарантирующих женщинам равные возможности. Добровольное введение таких квот является примером для подражания со стороны партий и должно расцениваться как позитивное явление.

110. Устав партии является также важным средством доведения до её рядовых членов их прав и обязанностей. В таком качестве он должен утверждаться в рамках демократического процесса прямого участия низовых членов партии, скажем, скорее на съезде партии, нежели чем лично членами партийного руководства, а затем быть доступным для всего рядового состава партии.

⁹ См. также следующие документы Венецианской комиссии: Участие меньшинств в общественной жизни (из серии «Наука и техника демократии», N ° 45); «Двойное голосование для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» (CDL-AD (2008) 013) и «Преференциальный режим для родственных меньшинств со стороны государства с населением родственного этнического происхождения» (CDL-INF (2001) 019).

111. В уставе партии, как правило, определяются права и обязанности её членов, структура партии и порядок подготовки и принятия решений. Уставом может также устанавливаться (там, где это применимо) круг обязанностей партийных отделений местного, регионального и национального уровней, а также взаимоотношения между этими структурными подразделениями.

112. В идеальном варианте, в уставе партии должны быть указаны способы подачи внутрипартийных жалоб теми её членами, которые полагают, что таковой устав был нарушен. Там, где законодательно разрешено обращение в суд по гражданским делам, подача гражданского иска должна быть разрешена только после того, как все внутренние возможности разрешения конфликта были исчерпаны.

2. ПОДБОР РУКОВОДЯЩИХ КАДРОВ ПАРТИИ И КАНДИДАТОВ НА ВЫБОРЫ

113. Партии должны иметь возможность определять членов своего руководства и выдвигать кандидатов для участия в выборах без какого бы то ни было вмешательства правительства. Признавая тот факт, что при подборе кандидатов и определении их места в избирательных списках зачастую преобладающую роль играют закрытые сообщества и проверенные временем давно налаженные связи признанных политиков, необходимы ясные и прозрачные критерии отбора кандидатов с тем, чтобы и недавно принятые члены партии (включая женщин и представителей меньшинств) были бы допущены к партийным постам, на уровне которых осуществляется процесс подготовки и принятия решений. Рекомендуются также, чтобы мужчины и женщины были бы сбалансировано представлены в партийных органах, отвечающих за кадровую политику и выдвижение кандидатов на выборах.

3. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВА НА ОБЪЕДИНЕНИЕ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ПОЛИТИЧЕСКИМ ПАРТИЯМ

а) Добровольность членства в партии

114. Чрезвычайно важно подчеркнуть, что объединение граждан в политические партии должно быть по своей природе добровольным. Как указывается в определении политической партии, данной в этой работе, и во Всеобщей декларации прав человека (статья 20), все граждане должны иметь право свободного выбора, присоединяться ли им или же воздержаться от присоединения к тому или иному объединению в зависимости от своего предпочтения. Членство должно быть выражением свободного выбора личности прибегнуть к коллективным силам и средствам политической партии с тем, чтобы полноценно воспользоваться личным правом на свободу убеждений и на свободное выражение их. Законодательство должно недвусмысленно указывать на то, что никто не может быть принужден ко вступлению в ряды политической партии помимо своей воли.

115. Кроме того, членам политической партии должна быть предоставлена возможность в любой момент выйти из её состава. Право на свободу выхода из рядов партии, которое должно осуществляться без наложения какого бы то ни было штрафа или взыскания, является ключевым элементом добровольного характера объединения. В частности, в случае слияния, раскола партии или же возникновении в ней новых идеологических платформ, её членам должна быть предоставлена свобода сохранения своего членства или же выхода из рядов партии, как они того пожелают.

116. Никакому лицу не может быть гарантировано членство в каком бы то ни было объединении, основанном на общих убеждениях, которые таковое лицо не разделяет.⁴⁹ Партия может обоснованно отказываться в праве на вступление в свои ряды кандидатам, отвергающим ценности, которые эта партия защищает, или же противодействующим её

принципам и убеждениям. Тем не менее, в идеальном варианте формулировка таких ограничений должна быть тщательно продумана, чтобы не оказаться дискриминационной по существу. При этом следует стремиться к достижению тонкого равновесия между необходимостью организации политических объединений на основе общих убеждений, разделяемых всеми их членами, и принципами недискриминации. Действительно, ряд партий зоны ОБСЕ внесли в свои уставы положение, в соответствии с которым членство в их рядах открыто любому лицу, разделяющему основные идеалы партии, каковы бы ни были все остальные характеристики вступающего.⁵⁰ Введение подобных положений в партийные уставы является хорошим примером для подражания, так как они обеспечивают открытость процедуры вступления в партийные ряды без какой бы то ни было дискриминации.

- b) Разумные правовые ограничения на осуществление государственными должностными лицами права на свободу объединения

117. Статья 11.2 Европейской конвенции о защите прав человека разрешает государствам вводить ограничения на осуществление свободы объединения тремя категориями лиц: а именно, лицам, входящим в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства. Кроме того, Европейский суд по правам человека признал, что это положение может упоминаться для обоснования ограничений, накладываемых на политическую деятельность вышеуказанных категорий лиц с целью обеспечения должного беспристрастного исполнения ими своих служебных обязанностей. Следовательно, участие в политической жизни на той или иной стороне и членство в политических партиях государственных должностных лиц может подлежать регулированию или же запрещению во избежание конфликта интересов при выполнении ими своих служебных обязанностей на государственном поприще.

118. Ограничения на свободу объединения в политические партии государственных должностных лиц рассматриваются как законные и необходимые в демократическом обществе в связи с тем, что такие ограничения являются способом обеспечения прав и свобод третьих лиц, а также права на представительное правительство. В своём постановлении по делу *Ахмед против Соединённого Королевства*⁵¹ Европейский суд по правам человека пришел к заключению об отсутствии какого бы то ни было нарушения, когда Соединённое Королевство запретило некоторым категориям государственных служащих заниматься политической деятельностью в связи с тем, что это может привести к определённой предвзятости их позиции. *Закон Хэтча*, принятый в 1939 году в США, является ещё одним примером законного ограничения. Им предусматривается, что «никакое должностное лицо или служащий исполнительной власти федерального правительства, министерства или же зависящих от них служб не имеет права ни коим образом активно участвовать в руководстве политической партии или политической кампании». Будучи, как правило, законными, такие ограничения могут, тем не менее, рассматриваться как неоправданные нарушения в том случае, если они применяются излишне широко, распространяясь, например, на всех лиц, находящихся на государственной службе.⁵²

- c) Неразумные правовые ограничения на свободу объединения

119. Исторически сложилось так, что принадлежность сразу к нескольким политическим партиям никогда не одобрялась. Свобода объединения является одним из основополагающих прав, которое не следует ограничивать введением требования, в соответствии с которым можно состоять в рядах только одной организации. В законах, ограничивающих возможность членства только одной партией (не путать с возможностью выступать в качестве кандидата только от одной партии), должны одновременно приводиться неотразимые доводы в обоснование этого ограничения. Любые законодательные акты, ограничивающие количество партий, в которые то или

иное лицо может вступить, должны быть тщательно взвешены и сохранены в силе лишь в том случае, если они соответствуют положениям Европейской конвенции о защите прав человека. В частности, в государствах с суб-национальной партийной структурой, позволяющей партиям соревноваться друг с другом лишь на местном или региональном уровнях, возможность поддерживать сразу несколько партий принципиально важна для свободного выражения воли избирателей.

d) Иностранцы подданные

120. В международных юридических документах признаётся, что национальность и гражданство могут служить основаниями для введения разумных ограничений на право участвовать в политической жизни страны (см., например, статью 16 Европейской конвенции о защите прав человека). Тем не менее, юридические документы о правах человека, подлежащие применению в зоне ОБСЕ, предоставляют иностранцам и лицам без гражданства равную общую защиту их прав, что и гражданам своих государств. Более того, принимая во внимание специфику совокупности обстоятельств, сопровождающих выборы, в 1997 году была подписана и вступила в силу Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне,⁵³ и в настоящий момент во многих европейских странах наблюдается усиление тенденции к разрешению иностранным гражданам, постоянно проживающим на их территории, голосовать и баллотироваться на выборах местного уровня.

XI. ПАРТИИ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

1. РОЛЬ КАНДИДАТОВ И ПАРТИЙ

a) Избирательные системы

121. В государствах-членах ОБСЕ наблюдается величайшее разнообразие избирательных и партийных систем.¹⁰ Выбор в пользу той или иной конкретной системы зачастую зависит от специфики исторического и культурного развития данной страны. При разработке каких бы то ни было общих рекомендаций, касающихся законодательства о политических партиях, следует учитывать это разнообразие, исключая возможность предложения всеохватывающего решения.

122. Следует уважительно относиться к выбору той или иной страной данной избирательной системы по мере того, как в последней соблюдаются минимальные законодательные нормы и требования, предъявляемые к демократическим выборам. Так как страны пользуются широкой свободой при разработке своих избирательных систем, в общих положениях законодательства о политических партиях следует признать то влияние, которое различные избирательные системы оказывают на политические партии. Так как это влияние может принимать самые различные формы, следует тщательно изучить эволюцию политической и управленческой систем государства при разработке законодательства о политических партиях.

b) Политический плюрализм

123. Политический плюрализм крайне важен для обеспечения эффективности демократического управления и предоставления гражданам возможности сказать своё слово в этой области. Законодательство о политических партиях должно

¹⁰ Решение Министерского Совета ОБСЕ № 03/05 о выборах, в котором государства-участники признают, что «демократические выборы могут проводиться в условиях разнообразия избирательных и законодательных систем».

содействовать укреплению плюрализма, как гарантии возможности выражения оппозицией своей точки зрения и демократического перехода власти.

124. Вообще, меры по ограничению числа партий, наделённых способностью противоборствовать друг с другом на выборах, не расцениваются как неподобающие и могут рассматриваться как разумные при организации проведения выборов во избежание дробления политического поля. Тем не менее, законодателю следует избегать ограничения количества партий путём выдвижения излишне обременительных требований к их регистрации или же установления чрезмерно завышенных показателей минимально требуемой поддержки партии со стороны граждан. Являясь по сути своей посягательством на свободное функционирование политического плюрализма в обществе, такие ограничения к тому же могут легко стать инструментом разного рода манипуляций с целью приведения к молчанию партий или кандидатов, выражающих «непопулярные» у властьпридержащих взгляды.

125. Также, в целях обеспечения плюрализма в законодательстве следует предусмотреть положения о равноправном обращении со всеми политическими партиями и кандидатами, включая женщин и представителей меньшинств. Сюда входит защита права партий выдвигать кандидатов на выборах и предоставление возможности получать финансирование и поддержку со стороны государства.

с) Кандидаты, выдвинутые партиями

126. Одной из основных функций политических партий является выдвижение кандидатов на выборах с целью завоевания и осуществления политической власти. Кандидаты подбираются партией для проведения её идеалов в жизнь. Тем не менее, выдвижение того или иного лица в кандидаты от политической партии является выражением его личного права быть избранным, а поэтому соответствующими положениями следует закрепить за гражданами личное право баллотироваться на выборах.

127. Право каждого баллотироваться на выборах может регламентироваться тремя видами правил: нормами, установленными государством и регламентирующими порядок регистрации кандидатов, внутрипартийными правилами выдвижения кандидатур и допустимыми ограничениями по возрастному признаку, по продолжительности проживания в определённом месте или же гражданству. В то время как правила первой категории не должны излишне ограничивать права на свободу выражения своих убеждений и на объединение применительно к партиям, накопленный в избирательной области передовой опыт (не будучи возведенным в закон) требует, чтобы и правила, относящиеся ко второй категории, составлялись с учётом необходимости выдвижения кандидатов от партии при поддержке её широких рядов. Внутрипартийные правила баллотировки кандидатов на выборы не должны подлежать государственному регулированию, за исключением тех случаев, когда необходимо гарантировать соответствие отбора кандидатов положениям устава партии.

128. Достаточно часто на выборах политические партии предоставляют своим кандидатам поддержку, финансирование и другие избирательные ресурсы. Законодательными актами, регулирующими партийную деятельность, следует разрешить партиям свободно оказывать такую помощь. В то время как субсидирование и внесение взносов в пользу избирательной кампании регламентированы государством, такого рода регулирование должно осуществляться при соблюдении основного права каждого члена партии как личности – права на участие в политической жизни, реализуемого в частности путём оказания поддержки любому кандидату по своему выбору.

129. В избирательных системах закрытых списков партии также могут устанавливать или определять порядковое место своих кандидатов в избирательных списках. Это приемлемо. Но зато партиям следует запретить менять порядок расположения кандидатов в избирательных списках после начала голосования.

d) Независимые кандидаты (самовыдвиженцы)

130. Право независимых кандидатов добиваться той или иной должности вне рамок политических партий отдельно гарантировано соответствующим положением «Копенгагенского документа», закрепившим «право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации».⁵⁴ Хотя партии и воспринимаются как центральные субъекты избирательного процесса, их роль в этой области не должна ставить под вопрос право отдельной личности добиваться политических или государственных постов. Следовательно, действующие в зоне ОБСЕ законодательные акты, запрещающие самовыдвижение независимых кандидатов, должны быть пересмотрены, в то время как в правовых положениях, регулирующих деятельность политических партий во время выборов, следует особо подчеркнуть право независимых кандидатов на участие выборах. Нормы, регулирующие допуск партий к избирательному процессу, взимаемые за регистрацию кандидатов сборы и накладываемые на них ограничения должны в равной мере относиться и к независимым кандидатам. Тем не менее, правила доступа к избирательному процессу и регистрационные сборы не должны быть недоступными для самовыдвиженцев по сравнению с партийными кандидатами. Там, где зарегистрированным партиям оказывается государственная поддержка, выражающаяся в частности в предоставлении за счёт государства эфирного времени, должна существовать и система помощи независимым кандидатам с целью предоставления им равных возможностей при выделении государственных средств.

e) Равенство полов при отборе кандидатов на выборы

131. Законодательство о политических партиях должно гарантировать мужчинам и женщинам равные возможности баллотироваться и быть избранным. Кроме рассмотренных выше установок по обеспечению равенства на этапе выдвижения кандидатур (добровольные внутрипартийные квоты, сбалансированное представительство мужчин и женщин в партийных органах, ответственных за отбор и выдвижение кандидатов, специальная подготовка женщин – кандидатов, а также план мероприятий в поддержку равенства полов, ясные и понятные правила отбора кандидатов), партии должны осуществлять все остальные меры, введённые государством с целью обеспечения равенства полов в избирательном процессе, включая положения о равенстве между мужчинами и женщинами при выдвижении кандидатов и составлении избирательных списков.

132. В статье 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин уточняется, что «принятие государствами – подписантами специальных временных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами не может рассматриваться как акт дискриминации...». Следовательно, принимая во внимание неравенство, от которого женщины исторически страдали как в зоне ОБСЕ, так и повсюду в мире, государства вправе законодательно ввести особые требования в этой области или же предписать в обязательном порядке другие меры, направленные на обеспечение равного участия женщин в политической жизни, в частности, в качестве кандидатов на выборах.

133. Одной из таких мер, доступных государству, может стать введение квот. В своей Рекомендации 1899 (2010), озаглавленной «Избирательная система как инструмент

повышения представительства женщин в политической жизни», Парламентская ассамблея Совета Европы побуждает государства – члены Совета Европы увеличить представительство женщин путём введения квот. Государства, использующие пропорциональную избирательную систему закрытых списков, приглашаются к тому, чтобы (подумать над возможностью введения) ввести обязательные квоты, которыми предусматривается не только значительная доля женщин – кандидатов (в идеале, по меньшей мере 40%) от общего списочного состава, но также и введение жестких правил месторасположения мужчин и женщин в избирательных списках по системе, например, чередования мужчина / женщина (так называемая «система-зиппер») или же по принципу, в соответствии с которым каждая группа из трёх кандидатов в избирательном списке (1-3, 4-6, 7-9 и т.д...) включала бы в себя как минимум одного кандидата наименее представленного пола. С помощью таких правил месторасположения мужчин и женщин в избирательных списках, кандидаты – женщины не рискуют быть отодвинутыми в конец списка без каких бы то ни было реальных шансов на избрание. Что же касается государств с мажоритарной системой или же с мажоритарной системой относительного большинства, то они побуждаются к введению принципа, в соответствии с которым каждая партия должна выбрать одного кандидата из как минимум одной женщины и одного мужчины, выдвинутых от каждого из партийных территориальных округов, или же найти другие способы, гарантирующие рост представительства женщин в политике.

134. При обязательности квот существует опасение, как бы они не стали по сути своей препятствием на пути к равенству полов. Действительно, партии подталкиваются таким образом к удержанию женщин на второстепенных ролях при формальном соблюдении всех взятых обязательств по квотированию. Поэтому важно следить за тем, чтобы вводимые квоты предоставляли женщинам реальные возможности роста в партийном руководстве, вместо того, чтобы фактически ограничивать его. В соответствии с установками передового опыта квоты следует периодически пересматривать, чтобы посмотреть, стоит ли их сохранить на прежнем уровне или же ещё выше поднять планку, прежде всего, на низовом уровне партийного руководства.

135. Сам по себе факт внесения кандидатов-женщин в избирательные списки партии еще не является гарантией повышения их представительства в политике. Вездесущие и всепроникающие культурно-исторические устои создают питательную почву для неравенства, с которым нелегко бороться одними только квотами и требованиями к месторасположению мужчин и женщин в избирательных списках. Например, домашние и семейные обязанности обычно рассматриваются как основное препятствие на пути женщин в политику. Проведение партийных собраний в неудобное время, а также нехватка детских культурно-воспитательных учреждений отпугивают многих женщин, обременённых домашними заботами. Более того, зачастую во время избирательных кампаний женщины пользуются меньшей поддержкой и менее значительным финансированием со стороны своих партий по сравнению с кандидатами мужчинами. После избрания от них даже иногда ждут, чтобы они отдали свой мандат соратнику по партии мужского пола. Соответственно, государствам следует принимать меры, необходимые для предупреждения подобной практики и для предоставления женщинам более широких возможностей при выдвижении их кандидатур на выборах.

136. Следует взять на вооружение целый арсенал санкций, применяемых к партиям в случае несоблюдения ими правовых положений, направленных на обеспечение равенства мужчин и женщин: от чисто денежных (в виде, скажем, прекращения или сокращения выплаты государственных субсидий) вплоть до более серьезных, правовых санкций, например, в форме снятия партийного избирательного списка с голосования. Как бы то там ни было, накладываемые санкции должны быть соразмерны характеру нарушения.

f) Кандидаты от национальных меньшинств

137. Обеспечение представителям национальных меньшинств возможности быть избранными также предоставляет широкое поле действия для законодателя. В соответствии с Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств, государства обязаны гарантировать национальным меньшинствам свободное осуществление всех их политических прав. Таким образом, в рамках избирательного процесса следует предусмотреть меры для обеспечения представителям национальных меньшинств равных возможностей быть избранными и представленными в парламенте.⁵⁵

138. Для поддержания политического представительства меньшинств зачастую практикуются такие меры, как закрепление определённого числа мест в парламенте за представителями отдельных меньшинств или же отмена минимального избирательного порога для прохождения в парламент партии, представляющей их интересы. Там, где это осуществимо, государствам следует законодательно закрепить подобного рода меры для предоставления представителям меньшинств возможности быть избранными на равных основаниях с другими кандидатами.

g) Регулирование порядка выдвижения кандидатов от политических партий

139. Иногда случается так, что кандидаты, избранные по списку одной партии, отказываются от своего членства в этой партии или же переходят в другую ещё до истечения срока действия их полномочий. Законодательством некоторых государств предусматривается досрочное лишение этих народных избранников своих полномочий при их переходе в другую партию. Такое регламентирование излишне ограничительно и потенциально может привести к злоупотреблениям со стороны руководства политических партий. Действительно, избрание того или иного представителя является актом прямого волеизлияния граждан. Следовательно, законодательство о политических партиях не должно передавать под их контроль мандат, предоставленный избирателями. По вопросу о контроле за сохранением избранными своих мандатов Венецианская комиссия Совета Европы указала следующее:

*« С другой стороны, в странах Европы теория свободного мандата народных избранников как правило широко признана. В соответствии с этой теорией, члены парламента рассматриваются в качестве представителей всего народа, отвечающих только перед своей совестью. Следовательно, они должны подчиняться только нормам закона, и никакие другие приказы, распоряжения, предписания или указания не имеют для них обязательной силы. Конституции ряда стран (Бельгии, Франции, Германии, Италии и Швейцарии) даже содержат запрещение давать какие бы то ни было инструкции своим депутатам. За пределами Европейского континента императивный мандат депутата существует в таких странах как Китай, Индия, Нигерия, Южная Африка, Куба, Вьетнам или Северная Корея».*⁵⁶

140. В качестве реакции на переход народных избранников из одной партии в другую некоторые партийные организации добровольно ввели ряд мер, включающих, например, заключение межпартийного соглашения о принятии партиями – подписантами совместного кодекса чести, в соответствии с которым они обязуются не принимать в свои ряды всенародно избранного представителя другой партии, пытающегося поменять партийную принадлежность. Политическая партия вполне вправе отказать во вступлении лицу, которое – по её мнению – по существу не разделяет её идеалов, в то время как другие партии имеют точно такое же право принять в свои ряды народного избранника, если они считают это оправданным и желательным.

141. Законодательством о выборах может вводиться минимальный избирательный порог для прохождения кандидатов в парламент. В таком случае, вышеуказанный порог должен достигаться всей партией в целом с тем, чтобы конкретные кандидаты от партии имели гарантии прохождения в парламент. Введение минимального избирательного порога не следует рассматривать как незаконную или дискриминационную меру, покуда применяется она будет объективно и позволять избираться независимым (самовыдвигающимся) кандидатам. Тем не менее, подобный избирательный порог должен устанавливаться на достаточно низком уровне во избежание какой бы то ни было угрозы политическому плюрализму или же представительности законодательных органов власти. Кроме того, в законодательных актах об уровне минимального избирательного порога могут делаться особые исключения для обеспечения прохождения партий, представляющих меньшинства. В таком случае, законодательство должно содержать чёткое определение «партии, представляющей меньшинство» для того, чтобы можно было определить, к каким партийным организациям не относится требование достижения минимального избирательного порога.

2. ДОПУСК К ВЫБОРАМ

а) Порядок допуска политических партий к выборам

142. Для предоставления политическим партиям допуска к выборам государство может потребовать от них выполнения ряда условий. Предъявляемые при этом требования могут быть разными в зависимости от характера выборов и подлежать изменению на разных избирательных этапах. Обычно речь идёт о следующих условиях: внесение избирательного залога (который возвращается партиям в случае достижения ими на выборах определенного установленного заранее процента голосов), доказательство наличия у партии минимально требуемой поддержки граждан в виде заполненных подписных листов, а также в виде получения на предыдущих выборах мандата или набора минимального процента голосов.

143. При допуске к выборам все партии должны пользоваться равными правами и не подвергаться дискриминации ни по какому признаку. Требование внесения избирательного залога допустимо, но если необходимая сумма депозита завышена, то такое требование может рассматриваться как дискриминационное, так как в этом случае оно ограничивает право граждан, лишенных достаточных средств, баллотироваться на выборах. А ведь речь идёт о праве, защищённом юридическими документами о правах человека. Как и в случае с другими положениями, регулирующими деятельность политических партий, требование внесения избирательного залога должно применяться объективно ко всем партиям. Кроме того, государствам рекомендуется предусмотреть немонетарные методы допуска к участию в выборах через, например, доказательство наличия у них минимальной поддержки путём предъявления собранных подписей. В любом случае, должны существовать альтернативные, немонетарные требования к регистрации, основанные в большей степени на минимальном уровне поддержки партии со стороны граждан, нежели чем на её финансовом статусе.

144. В том случае, если партии обязаны предъявить доказательства наличия минимального требуемого уровня поддержки, то им следует предоставить достаточный временной срок для сбора и предоставления заполненных подписных листов. Также необходимо в законе ясно прописать порядок проверки подписей во избежание возможных злоупотреблений. В частности, следует избегать требования того, чтобы каждый гражданин мог поставить свою подпись в поддержку только одной партии, так как подобного рода положение может легко привести к дисквалификации партий, пытающихся добросовестно выполнить это требование.

145. Порядок допуска к выборам не должен быть дискриминационным по отношению к новым партиям. Наряду с практикой автоматического допуска к баллотировке партий, которые провели уже своих кандидатов на выборные должности или же набрали минимальный процент голосов на предыдущих выборах, должны также существовать справедливые, ясные и объективные критерии включения и новых партий в избирательный процесс.

146. Независимые кандидаты должны иметь равные возможности доступа к выборам, что и их коллеги, чьи кандидатуры были выдвинуты от политических партий. Тем не менее, партийные кандидаты, как правило, законодательно освобождаются от соблюдения целого ряда особых требований, предъявляемых к баллотировке, так как эти требования были предварительно выполнены их партиями. Так, например, кандидаты от партий могут быть освобождены от сбора подписей в свою поддержку, если эта процедура уже была пройдена партией на этапе государственной регистрации. В таких случаях от независимых кандидатов может лишь потребоваться выполнение условия по сбору необходимого числа подписей в свою поддержку. Подобная система сама по себе не является дискриминационной. Однако, в законодательстве должно быть ясно прописано, какие льготы по освобождению от выполнения того или иного условия доступа к выборам применяются, и обеспечить положение, при котором требования к независимым кандидатам не являются более рестриктивными по сравнению с условиями, предварительно выполненными партиями.

b) Доступ политических партий к средствам массовой информации

147. Выделение бесплатного эфирного времени является составной частью политики по обеспечению всем партиям, включая небольшие партийные организации, возможности доведения своих программ до широких кругов избирательного корпуса. Хотя в международном праве никак юридически не регламентируется вопрос о предоставлении париям бесплатного эфирного времени на государственных СМИ, настойчиво рекомендуется включать такого рода положения в соответствующие законодательные акты как один из важнейших способов информирования избирателей. При наличии такой практики бесплатное эфирное время должно предоставляться всем партиям на разумных основаниях в соответствии с принципом их равенства перед законом.

148. Средства массовой информации являются одним из основных ресурсов, доступа к которому политические партии настойчиво добиваются во время избирательной кампании. С целью обеспечения равных возможностей в данной области законодательные акты, регулирующие порядок доступа партий и кандидатов к государственным СМИ, должны быть недискриминационными и основываться на принципах равного обращения.

149. Принцип равенства перед законом применительно к вопросу о доступе к СМИ распространяется не только на продолжительность предоставляемого партиям и кандидатам эфирного времени, но и на его место в эфирной сетке. Следует законодательно закрепить требование равного обращения, гарантирующего отсутствие дискриминации одних партий по сравнению с другими, когда одним выделяется лучшее эфирное время, а другим – ночное или «провальное» с точки зрения зрительского интереса.

150. Даже с учётом законности требования наличия у партии регистрации в качестве предварительного условия предоставления ей бесплатного доступа к СМИ, такой порядок не должен использоваться в качестве способа дискриминации в отношении к

незарегистрированным (там, где они разрешены) и независимым кандидатам. Тем не менее, признаётся, что существующая специфика методик расчёта предоставляемого эфирного времени может в действительности быть более выгодной партиям, прошедшим процедуру регистрации.

151. Частные СМИ не могут всё время подлежать столь же жесткому регулированию, что и средства массовой информации, находящиеся в государственной собственности. Тем не менее, отдушина частных СМИ может сыграть очень важную роль в общественном избирательном процессе. Поэтому в некоторых государствах-членах ОБСЕ введено обязательное положения, в соответствии с которым - если частное СМИ предоставляет эфирное время - то соответственно оно должно быть предложено всем партиям по одним и тем же расценкам.

152. Во время выборов основная роль СМИ заключается в предоставлении широкому общественному мнению достаточной информации о всех кандидатах для того, чтобы избиратели смогли сделать осознанный выбор. Следовательно, передовой опыт требует, чтобы деятельности кандидатов - женщин или же кандидатов от меньшинств, пользующиеся меньшей финансовой и иной поддержкой по сравнению со своими коллегами мужского пола, было гарантировано честное и непредвзятое освещение в средствах массовой информации.

с) Право политических партий на свободу собраний

153. Все политические партии должны иметь возможность полноценно осуществлять своё право на свободу мирных собраний, в особенности в избирательный период. Свобода собраний может ограничиваться лишь на объективных основаниях, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Например, прекращение предвыборной агитации в период, непосредственно предшествующий выборам (обычно за 48 часов до начала выборов или менее того) является приемлемым ограничением на предвыборную деятельность партий и, соответственно, на их свободу собраний в течение этого промежутка времени. В *Положении ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии о свободе мирных собраний*⁵⁷ содержится обзор тематических законодательных актов и рекомендаций, касающихся права на свободу собраний, которыми следует руководствоваться при разработке законодательства о политических партиях.

154. В рамках своих избирательных кампаний партии должны пользоваться правом организовывать без каких бы то ни было неоправданных ограничений широкие массовые митинги, шествия и другие разрешённые законом мероприятия, а также участвовать в таковых. Как указывается в *Положении ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии о свободе мирных собраний*⁵⁸, это право может включать в себя и право доступа ко всем местам и сферам общественного пользования.

3. ПАРТИИ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

а) Присутствие представителей политических партий в составе избирательных органов

155. Существуют различные принципы комплектации органов по организации и проведению выборов (избирательных органов – ИО), состав которых отвечает требованиям сбалансированности, беспристрастности и компетентности. В то время, как в некоторые ИО не входит ни одного политически ангажированного лица, в ряде государств практикуется полное или частичное формирование избирательных органов из

состава членов, назначенных основными политическими партиями. В таком случае, руководящие посты в ИО должны быть распределены таким образом между представителями различных партий, чтобы обеспечить сбалансированность политических интересов¹.

156. В процессе разработки соответствующих законодательных актов вопрос о включении представителей партий в состав органов по организации и проведению выборов должен быть тщательно взвешен государством. Если выбор делается в пользу такого принципа комплектации ИО, следует ясно определить требования к квалификации потенциальных кандидатов и порядок их выдвижения от имени политических партий в избирательные органы.

- b) Присутствие представителей политических партий в качестве наблюдателей за ходом выборов

157. В статье 8 «Копенгагенского документа» ОБСЕ подчеркивается важность присутствия на выборах как местных, так и международных наблюдателей. В рамках процедуры наблюдения за ходом внутренних выборов особенно важно, чтобы у политических партий было право иметь в день выборов собственных наблюдателей на избирательных участках. Естественно, что партийным организациям (принимая во внимание наличие у них соответствующих структур и средств связи) осуществить это право легче, чем независимым кандидатам. Тем не менее, следует законодательно обеспечить возможность пользоваться этим правом в равной мере всем кандидатам, участвующим в избирательной гонке. Наблюдатели должны иметь право следить за процессом голосования во всех его аспектах, выражать обеспокоенность, если таковая имеет место быть, и докладывать в день голосования о возникающих проблемах своим партиям. Передовым опытом предусматривается включение в законодательство о выборах положения, разрешающего наблюдателям от политических партий получать копии протоколов об итогах голосования в низовых избирательных участках и у избирательных органов всех уровней. Подобная практика может в значительной мере способствовать повышению достоверности избирательного процесса.

158. У всех партий должна быть возможность в полной мере осуществлять право на присутствие её представителей на этапах проведения голосования, подсчёта голосов и проверки правильности установления итогов голосования. Законодательство должно наделять все партии надлежащей процессуальной правоспособностью обращаться с заявлениями в органы по разрешению спорных вопросов, возникающих в ходе выборов, с тем, чтобы добиваться восстановления справедливости в случае нарушения их прав или же прав партийных кандидатов. Такая практика должна быть законодательно защищена и рассматриваться, как положительная мера, способствующая повышению достоверности результатов выборов.

XII. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

1. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

- а) Определение понятий финансируемой избирательной кампании и партийной деятельности; основные положения, регламентирующие их

159. Для выполнения своих основных функций в избирательный период и между выборами политические партии нуждаются в соответствующем финансировании. Регулирование финансирования политических партий играет наиважнейшую роль в предоставлении им необходимых гарантий независимости от излишнего влияния со стороны жертвователей средств, в создании для всех партий равных возможностей и в обеспечении прозрачности финансовых потоков в политике. Финансирование политических партий через частные пожертвования также является одной из форм участия в политическом процессе. Следовательно, законодателю необходимо попытаться добиться равновесия, с одной стороны, поощряя внесение умеренных взносов на нужды политических партий и, с другой стороны, ограничивая несоразмерно крупные пожертвования.

160. При разработке соответствующих законодательных актов государства-члены ОБСЕ могут ввести в них ряд важных положений о финансировании политических партий. Таковые включают в себя:

- ограничение частных пожертвований по характеру и величине сумм,
- сбалансированность частного и государственного финансирования,
- ограничения на использование бюджетных средств,
- справедливые критерии выделения государственной финансовой поддержки,
- ограничение расходов на избирательные кампании,
- введение требований по повышению прозрачности финансирования партий и достоверности их финансовой отчетности,
- независимые механизмы регулирования и вынесение соответствующих санкций за нарушение закона.

161. Понятие финансирования политических партий охватывает одновременно как финансовую поддержку повседневной партийной деятельности, так и расходы на избирательную кампанию, (то есть, средства, расходуемые партией во время избирательного процесса). Оба вышеперечисленных вида финансирования должны быть так прописаны в соответствующих законодательных актах, чтобы гарантировать прозрачность и справедливость финансовой системы. Некоторые положения законодательства о партиях относятся как к повседневной партийной работе, так и к выборам (скажем, ограничения источников финансирования), в то время как другие (например, регламентирование предоставления бесплатного эфирного времени) применяются лишь во время избирательного периода.

162. Многие государства-члены ОБСЕ оказывают постоянную поддержку партиям, в результате чего разница между их текущим и предвыборным финансированием по большей части становится теоретической. Тем не менее, если в соответствующих законодательных актах разделяются понятия финансирования текущей деятельности партий, с одной стороны, и их избирательных кампаний, с другой, то таковые акты должны содержать ясные и точные положения, регламентирующие выделение соответствующих средств и их использование на эти различные цели. Например, если законом определяется общая государственная поддержка, которая может быть использована в целях финансирования осуществления партией любых её функций,

отдельно от целевого выделения средств на нужды избирательной кампании, определение того, что из себя представляют «средства на нужды избирательной кампании», и вводимые на них ограничения должны быть изложены в законе ясно и чётко. Следует также указать, как классифицировать избирательные издержки, не выпадающие на избирательный период (например, арендную плату за помещение, где размещается штаб-квартира партии, или же расходы на зарплату партийных функционеров). Если речь идёт о целевом выделении средств, которые должны быть истрачены в течение избирательного периода, то в законе следует точно указать его начало и окончание, а также продолжительность, которая должна быть разумной.

2. ЧАСТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

а) Членские взносы

163. Политические партии могут требовать уплаты членских взносов, которые являются законным источником формирования их денежных средств при условии, что размеры взносов не препятствуют неоправданным образом вступлению в партийные ряды. Законодателю следует также следить за тем, чтобы членские взносы не использовались как средство обхода ограничений на пожертвования. Этого можно достичь, законодательно квалифицируя членские взносы как разновидность пожертвований.

164. По существу своему, уплата членских взносов не противоречит принципам свободы объединения. Тем не менее, их размеры должны быть установлены в разумных пределах. Следует предусмотреть соответствующим положением возможность освобождения от уплаты членских взносов лиц, испытывающих финансовые затруднения, во избежание положения, при котором членство в политической партии не ограничивалось бы несправедливо уровнем материального благосостояния. Предоставление такой льготы могло бы делаться на основе подвижной шкалы с учётом личных обстоятельств каждого из членов партии. Если всё же уплата взносов обязательна, следует, как минимум, установить многоуровневое членство для тех, кто не желает или же не может платить, с тем, чтобы позволить таким лицам войти в ряды партии или же участвовать в осуществлении поставленных перед нею задач в ограниченных пределах.

165. Даже если партии и вправе облагать своего рода «податью» своих членов, заседающих в парламенте, таковой «налог» должен подпадать под действие законодательных актов, устанавливающих ограничения на пожертвования. Более того, подобный способ «формирования денежных средств партии» может создать впечатление, что всенародно избранные от неё парламентарии «купили» таким образом у партии свои мандаты или же лучшие места в избирательных списках.

б) Внутрипартийные поступления от структурных подразделений партии и проводимых ею мероприятий

166. Как правило, законом следует разрешать партийным структурным подразделениям национального уровня оказывать поддержку своим местным и региональным отделениям и наоборот. Такого рода помощь должна рассматриваться как подпадающая под действие правил внутреннего распорядка партии и обычно не подлежащая законодательным ограничениям. Тем не менее, есть разумные основания ожидать от политических партий отчётности о внутреннем перераспределении партийных средств. Более того, необходимо законодательно обеспечить такое положение, при котором общие затраты на избирательную кампанию, включая средства, переведённые различными партийными подразделениями, не превышали бы соответствующие установленные законом ограничения на расходы.

167. Партии, извлекающие доход из продажи разного рода товаров или же предметов, связанных с их деятельностью, должны иметь возможность формировать таким же образом свои денежные средства на нужды финансирования избирательных кампаний и проведения других партийных мероприятий. Использование подобных методов должно осуществляться с соблюдением требований о декларировании образующихся таким образом поступлений и их расходовании, но не ограничиваться при этом никакими другими законодательными актами о финансировании политических партий.

c) Личные средства кандидатов

168. Кандидаты вправе использовать личные средства на нужды проведения своих избирательных кампаний. В рамках одной партии эти пожертвования могут добавляться к партийным средствам, выделенным на финансирование избирательной кампании данного кандидата.

169. Хотя личные пожертвования кандидата зачастую воспринимаются как не подпадающие под подозрение в возможной коррупции или же в попытках оказать какое бы то ни было другое нежелательное воздействие, законодатель может ограничить их размеры в рамках лимитирования общего объема расходов во время избирательного периода, что предполагает обязательное декларирование величины такого рода пожертвований. Уместно было бы также потребовать от кандидатов обнародования декларации об имуществе. Тем не менее, не следует использовать возможные ошибки при составлении таковых деклараций в качестве основания для отведения кандидатуры.

d) Частные пожертвования

170. Финансирование политических партий является одной из форм участия в политической жизни страны, а поэтому партиям надлежит искать источники частных пожертвований. По сути, в законодательстве должно содержаться требование, чтобы все политические партии финансировались, хотя бы частично, из частных средств, как выражения минимальной поддержки. Все лица должны иметь право свободно выражать свою поддержку той или иной политической партии по своему выбору путём финансовых или же любых иных пожертвований за исключением тех источников финансирования, которые запрещены соответствующими законодательными актами. Тем не менее, могут быть наложены разумные ограничения на общую сумму пожертвований.

171. На практике, партиям и кандидатам может быть законодательно разрешено брать заём в целях финансирования (частичного) своей кампании или деятельности. Важно, чтобы правила прозрачности применялись последовательно, единообразно к этому источнику финансирования. Обычно, взятие (банковского) займа требует, чтобы и кредитор и дебитор предприняли соответствующие шаги более чем заблаговременно, то есть, ещё до начала избирательной кампании. Как правило, погашение занимает некоторое время по окончанию кампании. Таким образом, возникает опасность того, что заём может оказаться не отраженным должным образом в соответствующей финансовой отчётной документации партий и кандидатов. Таковая опасность тем более велика, что займы, выданные на особо выгодных условиях или даже вероятно списанные кредитором, следует в принципе квалифицировать как разновидность финансового пожертвования или же пожертвования в натуральной форме, в зависимости от каждого конкретно взятого случая, и при условии, что действующее законодательство разрешает дарение и поддержку со стороны коммерческих структур. Кроме того, может ещё случиться и так, что заём окажется погашенным (полностью или частично) не партией и не самим кандидатом, а каким-либо третьим лицом и, в таком случае, заём также следует переклассифицировать в разновидность пожертвования.

е) Ограничение пожертвований

172. Как правило, пожертвования из иностранных источников запрещены. Это соответствует положениям Рекомендации № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам – членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий избирательных кампаний», в которой предусматривается, что «в особенности, государства должны ограничивать, запрещать или же регламентировать пожертвования от иностранных жертвователей». Это ограничение, практикуемое во многих государствах ОБСЕ, существует во избежание неоправданного влияния иностранных интересов на развитие внутренней политической ситуации. Тем не менее, здесь речь идёт об области, подлежащей весьма аккуратному законодательному регламентированию, во избежание какого бы то ни было посягательства на свободу объединения применительно к политическим партиям, ведущим активную деятельность на международном уровне. Такая осторожность тем более важна в свете растущей роли политических партий Европейского Союза, как это указывается в статье 12(2) Хартии Европейского союза по правам человека¹¹. (60) Кроме того, можно законодательно разрешить оказание определённой поддержки из средств иностранного структурного подразделения политической партии в соответствии с намерениями, заявленными в статьях 10.4 и 26 «Копенгагенского документа», в которых рассматривается возможность развития международного сотрудничества и оказания внешней помощи отдельным лицам, группам лиц и организациям, борющимся за права человека и основополагающие свободы. В зависимости от содержания положений, которыми регулируется деятельность национальных подразделений международных объединений, финансовая поддержка от таких органов может и не подлежать в обязательном порядке ограничениям такого же уровня. Тем не менее, стоит признать, что практическая реализация столь гибкого подхода к проблематике иностранного финансирования может оказаться делом трудным, и что законодателю следует тщательно всё взвесить, имея на одной чаше весов необходимость защиты национальных интересов, а на другой - право отдельных личностей, групп и объединений сотрудничать и обмениваться информацией.

173. Исторически ограничения также были наложены и на финансирование из внутренних национальных источников в попытке ограничить возможности определённых групп добиться политического влияния, используя свои финансовые преимущества. В основе всей системы демократического управления лежит подотчётность партий и кандидатов перед гражданами, а не перед группировками отдельных зажиточных лиц со своими особыми интересами. Поэтому и был разработан ряд разумных ограничений на финансирование. Речь в частности идёт об ограничениях на компании, принадлежащие государству или же контролируемые им, а также на анонимные пожертвования.

174. Анонимные пожертвования должны подлежать строгому регулированию, включающему установление ограничения на их общий объём. Следует законодательно ограничить максимальный размер всей совокупности анонимных пожертвований на разумном уровне таким образом, чтобы анонимные жертвователи не смогли бы возыметь неоправданное влияние, на которое не распространялся бы общественный надзор.

175. Разумное ограничение частных пожертвований может включать в себя установление определённого потолка на общую сумму, вносимую одним

¹¹ Статья 12, пункт 2, указывает : « На уровне Европейского Союза политические партии пособствуют выражению политической воли граждан Союза»

жертвователем. Этот метод доказал свою эффективность в борьбе за сведение до минимума коррупции или же с возможностями покупки политического влияния. Любой законодательный акт, устанавливающий ограничения на размеры пожертвований, должен быть тщательно выверен на предмет достижения зыбкого равновесия между предупреждением перегибов в политике в пользу интересов зажиточных слоев населения, с одной стороны, и поощрением участия в её политической жизни, в частности, путём внесения пожертвований в пользу той или иной партии по своему выбору, с другой. При установлении соответствующих лимитов пожертвований следует учитывать уровень инфляции. В любом случае, всегда лучше прибегать к индексации, отталкиваясь от уровня, скажем, минимальной зарплаты, нежели чем фиксировано определять конкретную сумму.

3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

а) Значение государственного финансирования

176. Во всём мире государственное финансирование и регламентирующие его правовые нормы (в частности, ограничивающие расходы, устанавливающие правила отчётности и гарантирующие беспристрастность при распределении) были разработаны и применяются как потенциальное средство по предупреждению коррупции, по поддержке важной роли политических партий в жизни общества и по снижению чрезмерной зависимости от частных жертвователей. Эти системы государственного финансирования направлены на предоставление всем партиям равных возможностей для участия в избирательной гонке, что в свою очередь укрепляет политический плюрализм и способствует обеспечению должного функционирования демократических институтов власти. В принципе, законодатель должен стремиться к достижению справедливого равновесия между государственными и частными источниками финансирования политических партий. Но ни при каких обстоятельствах выделение государственных средств политической партии не должно ограничивать её независимость или же покушаться на таковую независимость.

177. Объем государственных средств, выделяемых партиям, должен быть тщательно просчитан таким образом, чтобы – будучи полезными партийным организациям – они не покрывали бы потребность партий в частном финансировании и не сводили к нулю влияние индивидуальных жертвователей. Даже если специфика избирательного процесса и проведения предвыборных кампаний в различных государствах делает невозможным установление повсеместно применимого уровня финансирования, законодателю следует разработать надзорные механизмы, которые позволяли бы периодически оценивать влияние системы государственного финансирования на ситуацию и потребности (если таковые есть) в изменении объемов выделяемых средств. Как правило, субсидирование должно выделяться в объеме, необходимом для выполнения задач целевого финансирования, не будучи при этом единственным источником дохода и не создавая благоприятных условий для излишней зависимости от государственной поддержки.

б) Финансовая поддержка

178. Законодательством должна недвусмысленно разрешаться государственная финансовая поддержка политическим партиям. Выделение государственных средств партиям часто рассматривается как неотъемлемая составляющая принципа равенства возможностей для всех кандидатов и, в особенности, в тех случаях, когда система государственного финансирования включает специальные положения, касающиеся женщин и представителей меньшинств. Там, где партиям предоставляется финансовая помощь, в соответствующих законодательных актах следует ясно изложить основные положения, определяющие объем таких средств, подход к выделению которых должен

быть объективным и беспристрастным.

с) Другие формы государственной поддержки

179. Кроме прямого финансирования государство может предложить партиям поддержку в самых разнообразных формах, включая освобождение от уплаты налогов на партийную деятельность, предоставление бесплатного эфирного времени или же принадлежащих ему мест проведения общественных собраний на нужды предвыборных кампаний. Во всех этих случаях, как финансовая поддержка, так и натуральная помощь должны предоставляться в соответствии с принципом равенства возможностей для всех партий и кандидатов (включая женщин и представителей меньшинств). Даже если «равенство» может не всегда оказываться по существу своему абсолютным, следует создать такую систему, которая позволяла бы обеспечивать пропорциональное (или справедливое) распределение государственной поддержки (финансовой или в натуральной форме) в соответствии с критериями объективности, честности и здравого смысла.

180. Для активизации участия женщин в выборах государство может предусмотреть возможность создания условий для бесплатного присмотра за детьми или же принятие других мер такого же рода, а также внедрение механизмов целевого финансирования по поддержке кандидатов, обременённых семейными обязанностями. Подобные нетрадиционные формы натуральной помощи могут оказаться необходимыми для обеспечения полноценного участия женщин в политической жизни страны. Кроме того, для исправления исторической несправедливости в области политики, можно предусмотреть и другие формы поддержки женщин или же иных кандидатов, оказавшихся в невыгодном положении.⁶⁰

181. Предоставление бесплатного антенного времени кандидатам, участвующим в выборах, является одним из самых простых и наиболее эффективных способов поддержки, находящихся в распоряжении у государства. В добавок, таким образом оно выполняет предъявляемое ему требование о подготовке информированного избирательного корпуса. Более того, СМИ – как и все телекоммуникационные средства – играют наиважнейшую роль в борьбе с гендерными стереотипами. Подходя взвешенно и разносторонне к описанию нестандартных образов кандидатов мужчин и женщин, средства массовой информации способствуют созданию реальных представлений о их знаниях, умениях и способностях. Соответственно, любая система государственной поддержки политическим партиям должна в обязательном порядке отвечать требованию предоставления эфирного времени избираемым кандидатам. При наличии необходимых возможностей эфирное время должно предоставляться в соответствии с принципом равенства перед законом (распределение такового времени может осуществляться в разумных пределах на основе абсолютного равенства или же справедливо, то есть, в зависимости от доказанного кандидатом уровня его поддержки гражданами). Принцип равенства распространяется как на абсолютное время, выделяемое кандидатам в эфире, так и на его место в эфирной сетке.ⁱⁱ

182. Накопленный в данной области передовой опыт предусматривает также возможность выделения налоговых кредитов тем лицам, которые делают пожертвования в натуральной форме, или же в виде трудового вложения, предоставления в пользование имущества и оказания услуг. Следует законодательно разрешить сокращение налогооблагаемой базы на сумму таких пожертвований, включая пожертвования в натуральной форме политическим партиям. Тем не менее, в соответствии с положениями Рекомендации № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам – членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий избирательных кампаний», рекомендуется законодательно ограничивать должным образом такого рода способы сокращения

налогооблагаемой базы.

d) Порядок выделения средств

183. Порядок выделения государственных средств политическим партиям должен быть определён соответствующими законодательными актами. Положениями некоторых избирательных систем предусматривается выплата денег до проведения выборов по итогам результатов на предыдущих выборах или же на основе предъявленных доказательств наличия минимального уровня поддержки граждан. В других же странах избирательное право предусматривает перечисление средств после выборов по итогам их окончательных результатов. В принципе, частичное или же полное распределение средств перед выборами в большей степени способствует предоставлению партиям равных возможностей для противоборства на выборах.

184. При разработке порядка выделения средств следует с особой тщательностью продумать вопрос о предвыборном финансировании политических партий в противовес послевыборной компенсации их затрат, которая зачастую может надолго сохранить неспособность небольших, недавно созданных или же бедных партий эффективно конкурировать с другими партийными организациями. Система, предусматривающая послевыборное финансирование, рискует лишить вышеуказанные партии минимальных изначальных средств, необходимых для проведения политической кампании. Таким образом, порядок, при котором средства выделяются лишь после окончания выборов, может отрицательно сказаться на политическом плюрализме. Более того, само перечисление средств должно происходить достаточно заблаговременно с тем, чтобы обеспечить всем партиям равные возможности в течение всего периода избирательной кампании. Любое перенесение распределения государственного финансирования на более поздние сроки – поближе ко дню выборов или даже после него – работает против менее влиятельных политических партий и может стать серьезным посягательством на принцип равенства их возможностей на выборах.

185. Выделение финансовых средств может осуществляться либо на основе полного равенства (так называемого «абсолютного равенства»), либо в соответствии с принципом пропорциональности, то есть, в сущности, по результатам, полученным партиями на выборах, или же в зависимости от доказанного уровня их поддержки гражданами (так называемая «справедливая» система распределения). Естественно, универсальной системы распределения государственных средств не существует. Некоторые приводят аргументы в пользу того, что законодательные акты о государственном финансировании, как правило, более эффективно обеспечивают политический плюрализм и предоставление равных возможностей в том случае, если в них сочетаются понятия как абсолютного, так и справедливого равенства. Там, где для получения государственных средств необходимо достижение минимального порога поддержки, следует полагать, что неразумно высокий порог может быть пагубным для политического плюрализма и небольших политических партий. Кроме того, в интересах обеспечения политического плюрализма лучше иметь более низкий порог в качестве условия выделения государственного финансирования, нежели чем избирательный порог в качестве условия прохождения кандидата в парламент.

186. В законодательных актах, устанавливающих порядок выделения государственных средств, может также предусматриваться комплекс поощрительных мер по расширению участия граждан в политической жизни. Например, доленое субсидирование, в соответствии с которым государство предоставляет партии финансирование равное по объему пожертвованиям её сторонников, может способствовать политической активизации общества. Одновременно реализация подобных мер требует пристального надзора во избежание приписок объемов пожертвований в финансовой отчетности партий и для обеспечения строгого

соблюдения положений действующего законодательства, регламентирующих выплату частных пожертвований.

187. Следует законодательно обеспечить такое положение, при котором действующий порядок выделения денежных средств не предоставил бы монопольное или же подавляющее положение какой-либо одной партии. Кроме того, этот порядок не должен позволять двум крупнейшим партиям монополизировать получение государственного финансирования.

е) Условия выделения государственного финансирования партиям

188. Как минимум, средства из государственного бюджета должны быть доступны в какой-то мере всем партиям, представленным в парламенте. Более того, с целью укрепления политического плюрализма, в определённом объеме государственное финансирование представленных в парламенте партий должно быть в идеале распространено на все партии, пользующиеся на минимальном уровне гражданской поддержкой и выдвигающие своих кандидатов на выборах. Такой подход особенно важен в отношении к новым партиям, которым должна быть предоставлена законная возможность соревноваться с уже существующими партийными организациями.

189. Уровень имеющихся в наличии средств на нужды государственного финансирования партий должен быть ясно определён соответствующими законодательно-нормативными актами. Точно также в законе должны быть чётко сформулированы права и обязанности компетентного органа, уполномоченного устанавливать и пересматривать максимальный уровень поддержки. Выделение партиям средств из государственного бюджета должно сопровождаться контролем за их расходованием со стороны специального государственного контрольно-надзорного учреждения, проверяющего партийную финансовую отчётность.

190. Увеличивая объем бюджетных средств, выделяемых политическим партиям, государство может укрепить политический плюрализм. Следовательно, вполне разумно законодателю требовать от партий того, чтобы они представляли на каком-то минимальном уровне определённую часть избирательного корпуса, в качестве предварительного условия выделения им государственного финансирования. Тем не менее, отказ в предоставлении бюджетных средств может привести к ослаблению плюрализма и к сужению политического выбора. Поэтому общепринятый передовой опыт требует выработки ясных рекомендаций по поводу того, как недавно создавшиеся партии могут добиться права на государственное финансирование и как распространить это право не только на представленные в парламенте партийные организации. Следует рассмотреть вопрос о разработке щедрого порядка определения условий выделения государственной поддержки политическим партиям в целях предоставления избирателям возможности настоящего политического выбора на альтернативной основе.

191. Выделение средств на основании необходимости поддержать партию, от которой баллотируются кандидаты-женщины, может не квалифицироваться как дискриминационная мера. Её следует рассматривать в свете требования принятия специальных мер, предусматриваемых статьей 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Как указывается в Рекомендации № Rec (2003) 3 Комитета министров Совета Европы "О сбалансированном участии мужчин и женщин в процессе принятия решений в политической и общественной областях", выделение государственных средств может быть обусловлено выполнением требований обеспечения участия женщин в политическом процессе.⁶¹ Хотя и необходимо с уважением относиться к праву партии свободно выдвигать кандидатов и определять свою идеологическую платформу в соответствии с правилами внутрипартийного

распорядка, государственное финансирование партии может быть ограничено в разумных пределах в зависимости от того, насколько она выполняет ряд основополагающих требований.

192. Вполне разумной мерой может стать законодательное введение государствами минимума требований, выполнение которых является предварительным условием выделения партиям государственного финансирования. Такие условия могут включать в себя:

- регистрацию в качестве политической партии;
- предъявление доказательств наличия минимальной поддержки граждан;
- сбалансированное представительство мужчин и женщин;⁽⁶²⁾
- правильное оформление финансовой отчётности в соответствии с предъявляемыми к ней требованиями (в том числе, и за предыдущую избирательную кампанию);
- соблюдение соответствующих бухгалтерских и аудиторских норм.

4. РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПАРТИЙ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ

а) Ограничения на расходы политических партий

193. Регулирование финансирования партий и избирательных кампаний необходимо для обеспечения защиты демократического процесса, что достигается, в случае необходимости, и путём ограничения расходов. Как отмечается в Замечании общего порядка № 25 Комитета по правам человека ООН: «Разумное ограничение расходов на избирательную кампанию может быть оправданным в тех случаях, когда необходимо гарантировать, что свободный выбор избирателей не предопределён или же что демократический процесс не искажен несоразмерными расходами в интересах каких бы то ни было кандидатов или партии. Результаты честных выборов должны соблюдаться и претворяться в жизнь». Одним из ключевых моментов такого правового построения является требование прозрачности. При разработке порядка выделения средств и составления отчётности об их расходовании как во время, так и вне рамок официальных избирательных периодов, следует руководствоваться требованиями обеспечения прозрачности в соответствии с принципами, изложенными в Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции, и в соответствующих рекомендациях Совета Европы.⁶³

194. Как указывалось выше, прозрачность финансирования партийной деятельности и избирательных кампаний необходима в целях защиты прав избирателей и предотвращения коррупции. Кроме того, прозрачность также важна и потому, что общественность имеет право на получение необходимой информации: избиратели должны иметь доступ к соответствующим сведениям о финансовой поддержке, оказываемой политическим партиям, с тем, чтобы в дальнейшем партии были им подотчётны.

195. Разумные ограничения на избирательные расходы могут быть оправданы в тех случаях, когда необходимо гарантировать, что свободный выбор избирателей не предопределён или же что демократический процесс не искажен несоразмерными расходами в интересах каких бы то ни было кандидатов или партии.

196. Для государства было бы разумно установить лимит на максимальные избирательные расходы партий с целью выполнения законной задачи по обеспечению равенства между кандидатами. Тем не менее, законная цель, преследуемая при наложении вышеуказанных ограничений, должна уравниваться столь же законной необходимостью защиты других прав, таких как право на свободу объединения или же на свободу выражения своего мнения. Этот подход требует

тщательной проработки вопроса об установлении лимитов на расходы во избежание того, чтобы они не оказались излишне обременительными. Максимальный лимит на расходы обычно устанавливается в виде конкретной или относительной суммы, зависящей от таких факторов, как количество избирателей в том или ином избирательном округе, а также от цен на расходные материалы и услуги, потребляемые при проведении избирательной кампании. В особенности, хочется отметить, что Комитет министров Совета Европы поддержал второй вариант, при котором – какой бы ни была избирательная система – лимит на максимальные расходы определяется в зависимости от количества голосующих. В любом случае, какой бы метод ни был избран, важно, чтобы такие лимиты были ясно определены законом.

197. Кроме того, соответствующими законодательными актами следует ясно определить, какое государственное учреждение будет компетентно разрабатывать и пересматривать вышеуказанные лимиты и каковы будут пределы его полномочий. Учитывая значительность расходов на избирательную кампанию в наше время, определяемые законом лимиты должны быть реалистичными с тем, чтобы обеспечить всем партиям возможность эффективно участвовать в предвыборной гонке. В оптимальном случае, лимиты должны устанавливаться с учётом инфляции. Это в свою очередь требует, чтобы законодательные нормы, применяемые при определении лимитов, отталкивались не от какой-то конкретной суммы, а от принципа индексации.

b) Требования к финансовой отчётности партий о расходовании средств на нужды избирательных кампаний

198. Государствам следует потребовать от политических партий, чтобы они вели учёт всех пожертвований в денежной и натуральной форме, получаемых ими или их кандидатами в течение всего избирательного периода. Эти записи должны сохраняться, а их содержание доводиться до широкого общественного мнения таким образом, чтобы можно было проверить соответствие расходов установленным лимитам.

199. Следует также обязать партии предоставлять перед началом избирательной кампании основные сведения уполномоченному государственному учреждению (обычно, это органы по организации и проведению выборов или же контрольно-надзорный орган). Предоставляемые сведения должны включать в себя информацию о банковском счёте партии и личные данные работников, отвечающих за партийные финансы.

200. Отчёты о расходовании средств на нужды избирательной кампании должны быть переданы уполномоченным органам в установленные сроки, в любом случае, не позднее 30 дней после окончания выборов. В них следует указывать сведения о расходах не только по партийным организациям в целом, но и по отдельным кандидатам и спискам кандидатов. Необходимо законодательно утвердить типовую форму финансового отчёта таким образом, чтобы партии составляли стандартизированную отчётность, содержащую по пункту все требуемые сведения, и можно было бы сравнивать информацию, предоставленную различными партийными организациями. В целях обеспечения большей гласности накопленный передовой опыт требует своевременного предоставления таковой финансовой отчётности и доведения её до сведения широкой общественности через Интернет.

c) Требования к финансовой отчётности о расходовании средств на нужды политической деятельности партий

201. Статьей 7(3) Конвенции ООН по борьбе с коррупцией на подписавшие её государства накладывается обязательство добросовестно прилагать усилия, направленные на расширение прозрачности прохождения кандидатов на избираемые публичные должности и финансирования политических партий. Раскрытие сведений о

финансировании политической деятельности является основным способом достижения такой прозрачности. Существуют различные формы регулирования, позволяющие контролировать роль денег в политическом процессе: это установление лимитов на расходы, запрещение использовать некоторые источники дохода и предоставление государственного финансирования. Но для эффективного использования ряда других механизмов регулирования требуется действительная открытость финансовой информации.

202. Следует потребовать от политических партий предоставления уполномоченным контрольно-надзорным органам исчерпывающей финансовой отчетности как минимум раз в год, даже если при этом партия не участвует ни в какой избирательной кампании. В таких сводных отчетах должны быть раскрыты поступления от жертвователей, а также содержаться объяснение всех расходов. Хотя дело гласности только выиграет от требования раскрывать в отчетности личность жертвователей, законодателю следует взвешенно подойти к этой ситуации, принимая во внимание соображения защиты частной жизни жертвователей и необходимость оградить их от попыток запугивания. Все сведения, содержащиеся в сводных финансовых отчетах, должны быть в консолидированной базе данных, охватывающей все уровни партийной деятельности.

203. В сводных отчетах следует ясно установить различие между сведениями о поступлении и расходовании средств. Кроме того, принятая форма отчетности должна позволить распределить пожертвования в соответствии со стандартизированной классификацией поступлений, установленной соответствующими положениями действующего законодательства. В сводных финансовых отчетах также необходимо указывать характер и размеры всех пожертвований, полученных политической партией.

204. В случае необходимости, сводные отчеты должны включать в себя как общие сведения о финансировании партией всей своей политической деятельности, так и информацию о финансировании избирательных кампаний. Также в отчетах следует ясно указывать, какие расходы пошли на нужды партии в целом, а какие – на нужды отдельных конкретных кандидатов.

205. Партия может попытаться обойти требования, предъявляемые к финансированию избирательных кампаний, путём осуществления разного рода мероприятий в «предвыборный» период или же обратившись к услугам третьих лиц, выступающих в качестве каналов передачи средств и предоставления услуг. Это посредничество известно в ряде стран как практика обращения к «третьим лицам». В целях ограничения такого рода злоупотреблений необходимо ввести жесткую систему финансовой отчетности партий, распространяющуюся не только на период избирательных кампаний. В законодательстве должны содержаться ясные положения, определяющие, какие виды деятельности запрещаются во время предвыборной кампании. Одновременно, поступления и расходы на такого рода мероприятия в течение вышеуказанного периода должны отслеживаться и караться. В законодательстве следует точно установить, кому могут быть отпущены средства политической партии в период, предшествующий выборам, и каковы ограничения, накладываемые на их использование третьими лицами, напрямую не связанными с партией.

206. Принцип прозрачности, ставший неотъемлемой частью общепринятого передового опыта, предполагает своевременное опубликование финансовых отчетов партий. Выполнить это требование невозможно без подготовки достаточно подробной отчетности, которая была бы познавательной и понятной для широких кругов общественности. Хотя публикация финансовых отчетов и важна для установления

общественного доверия к деятельности партий, требования в этом направлении должны быть направлены на достижение равновесия между искомой гласностью и озабоченностью жертвователей, желающих оградить свою личную жизнь от всякого рода посягательств.

d) Злоупотребления при использовании государственных средств

207. В соответствии с нормами международного права, злоупотребления при использовании государственных средств повсеместно подлежат осуждению. Хотя мандат народного доверия неизбежно и естественно предполагает наличие определённых льгот, законодатель должен попытаться не увековечивать и не расширять их. Кандидаты, занявшие выборные должности, и пришедшие к власти партии не должны использовать для собственной выгоды государственные средства и возможности (в виде имущества, трудовых соглашений за государственный счёт, транспортных средств и персонала). По этому поводу в статье 5.4 «Копенгагенского документа» ОБСЕ говорится, что государства-члены обязуются сохранять «недвусмысленное разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством».

208. В целях повышения эффективности регулирования использования государственных средств, в законодательстве должно содержаться ясное определение того, что в данном случае квалифицируется как злоупотребление. Например, выборным должностным лицам зачастую предоставляется возможность бесплатно пользоваться почтовыми услугами (что рассматривается как вещь абсолютно необходимая для доведения их руководящих указаний до широких слоёв населения). Но при этом рассылки, включающие партийную пропаганду или же изложение идеологических платформ кандидатов, уже являются образчиком злоупотребления в виде нецелевого использования предоставленного им в бесплатное пользование государственного ресурса. Поэтому следует законодательно предупреждать такого рода злоупотребления.

209. Злоупотребления при использовании государственных средств могут принимать форму манипулирования или же запугивания государственных служащих. Нельзя утверждать, что случаи, когда правительство требует от госслужащих обязательного присутствия на про-правительственных собраниях, является вещью неслыханной. Такого рода практика должна быть недвусмысленно и повсеместно запрещена законом.

210. Наёмные работники государственного сектора (госслужащие) не могут быть принуждены политической партией к выплате ей каких бы то ни было денежных средств. Такого рода практика также должна подлежать законодательному запрету как злоупотребление при использовании государственных средств.

5. КОНТРОЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

211. Как указывается в Рекомендации Rec 2003(4) Комитета министров Совета Европы:

«Государства должны установить независимый надзор за финансированием политических партий и избирательных кампаний. Независимый надзор должен включать наблюдение за бюджетом политических партий и за расходами во время избирательных кампаний, а также за их представлением и опубликованием».

212. Такой надзор может осуществляться самыми разнообразными организациями, включая уполномоченные надзорные учреждения или же государственные финансовые органы. При этом, какой бы орган ни был уполномочен проверять финансовую

отчётность партий, на законодательном и организационном уровнях следует предусмотреть осуществление эффективных мер по обеспечению независимости такого органа от политического давления и его приверженность принципам беспристрастности. Независимость уполномоченного надзорного органа является абсолютным условием его должного функционирования, и поэтому твёрдое требование обеспечения таковой независимости должно содержаться в соответствующих законодательных актах. Кроме того, весьма настойчиво рекомендуется тщательно проработать порядок назначения работников этого надзорного органа во избежание политического влияния на них.

213. Следует также законодательно установить порядок назначения членов контрольно-надзорного органа, ясно определить их полномочия и служебные обязанности, уточнить характер и тяжесть нарушений, которые могут повлечь за собой вынесение санкций, а также дать чёткие указания, касающиеся порядка обжалования решений контрольно-надзорного органа.

214. Контрольно-надзорному органу следует предоставить полномочия по проверке счетов и финансовых отчётов, представляемых партиями и кандидатами. Порядок проведения такой проверки должен быть определён положениями соответствующих законодательных актов. Регулирование финансовых вопросов является такой областью, к которой слишком часто складывается дискриминационное или же предвзятое отношение со стороны контрольно-надзорных органов, а этого следует избегать. Поэтому необходимо законодательно установить точные порядок и процедуру, определяющие, отчёты каких партий и как отбираются на проверку. В любом случае, важно, чтобы такие проверки проводились объективно и без какой бы то ни было дискриминации.

а) Санкции, налагаемые на партии в связи с нарушениями в финансовой сфере

215. Неточности в финансовых отчётах, несоблюдение правил ведения финансовой отчётности или же нецелевое использование государственных средств должны приводить к полной или частичной потере партией финансирования из государственного бюджета. Другой имеющейся в распоряжении у государства мерой взыскания может быть наложение на партию административного штрафа. Как отмечает Комитет министров Совета Европы, санкции, принимаемые в отношении политических партий в связи с нарушением ими законодательных актов о финансировании политической деятельности, должны быть «эффективными, соразмерными и профилактически действенными».⁶⁴ Этого рода взыскания были рассмотрены более детально выше в пункте 200.

216. Как указывается в пункте 200, по сути своей все санкции должны быть соразмерны совершенным правонарушениям. Применительно к финансовой области, следует учитывать величину суммы, о которой идёт речь, наличие попыток скрыть правонарушение и его повторяемость.

217. Наряду с уголовными мерами наказания, которые предусмотрены за совершение тяжких правонарушений, подрывающих целостность общества, следует одновременно иметь целый набор административных взысканий, налагаемых на партии в связи с недобросовестным присвоением финансовых средств или же с нецелевым использованием.

XIII. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

1. УЧРЕЖДЕНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

а) Нейтральный и беспристрастный подход

218. Контрольно-надзорным органам следует занимать нейтральную и объективную позицию в процессе осуществления надзора за соблюдением норм закона при регистрации политических партий (в тех случаях, когда таковая требуется), их финансировании и регулировании партийной деятельности. Регламентирование всегда необходимо осуществлять объективно и с соблюдением принципа недискриминации. Все партии должны подпадать под действие одних и тех же регламентирующих документов, и содержащиеся в них положения следует применять ко всем партиям с соблюдением принципа равного обращения.

б) Функции контрольно-надзорных органов и пределы их полномочий

219. Должно существовать чёткое разграничение компетенции таким образом, чтобы было ясно, какие органы несут ответственность за надзор за деятельностью политических партий, каковы функции таких органов и пределы их полномочий. Например, как правило, регистрация осуществляется уполномоченным министерством или же компетентным судебным органом. Но какой бы инстанции ни были поручены контрольно-надзорные функции, таковые должны осуществляться непредвзято и с соблюдением требования независимости и беспристрастности. Кроме того, партиям следует предоставить право обжаловать решения контрольно-надзорных органов в соответствующих судебных инстанциях,⁶⁵ и в любом случае таковые органы всегда должны быть подотчётны за свои решения.

220. В законодательстве должны содержаться положения, определяющие, каким образом информация о правонарушениях доводится до сведения контрольно-надзорных органов, какими следовательскими полномочиями наделены таковые органы и какие меры наказания они могут применять. Вообще, следует законодательно предоставить контрольно-надзорным органам возможность проводить собственное расследование и, в случае необходимости, привлекать виновных лиц к ответственности. При отсутствии необходимых следовательских полномочий таковые органы вряд ли смогут эффективно выполнять свои функции. Кроме того, в целях обеспечения должного функционирования контрольно-надзорных органов необходимо предоставить им соответствующее финансирование.

221. Следует также в законодательстве дать ясное определение порядка принятия решений контрольно-надзорными органами. Инстанциям, уполномоченным надзирать за политическими партиями, следует воздерживаться от излишне придирчивого контроля за их деятельностью. По большей части, функции таких органов относятся ко внутрипартийным проблемам, которые следует доводить до сведения государственных органов власти лишь в исключительных случаях и только тогда, когда необходимо обеспечить соблюдение закона.

222. В целях обеспечения прозрачности и усиления независимости контрольно-надзорных органов особенно важно законодательно определить порядок, в соответствии с которым они укомплектовываются кадрами. Вообще, такого рода назначения в большей степени гарантируют должное функционирование этих органов, если они производятся на ротационной основе вне зависимости от избирательного цикла. Кроме того, передовой опыт подсказывает, что, как правило, практика пожизненного назначения или же назначения на один срок является подходящим методом укомплектования контрольно-надзорных органов. Он способствует обеспечению их независимости от

политических влияний. В любом случае, следует гарантировать положение, при котором инстанция, уполномоченная назначать должностных лиц в состав контрольно-надзорных органов, не могла бы смещать их по своему усмотрению.

223. Необходимо законодательно установить твёрдые сроки вынесения контрольно-надзорными органами решений по вопросам о регулировании деятельности политических партий и их учреждения. Этот аспект особенно важен, принимая во внимание чувствительность к малейшим изменениям и ограниченность по времени избирательного процесса. Например, 30-дневный срок представляется вполне разумным максимальным промежутком времени для вынесения контрольно-надзорным органом решения по вопросу об учреждении или же регистрации политической партии. Кроме того, следует законодательно предусмотреть возможность повторного предъявления пакета документов на регистрацию партии в разумные сроки после первичного отказа, вызванного незначительными упущениями, чтобы позволить ей зарегистрироваться.

с) Санкции, налагаемые на партии в связи с несоблюдением ими положений действующего законодательства

224. К партиям, признанным виновными в нарушении соответствующих положений действующего законодательства, следует применять санкции. Таковые всегда должны быть объективными, действенными, осуществимыми на практике и соразмерными преследуемой цели. Не следует путать санкции, используемые для привлечения партий к ответственности за содеянное, с их запрещением или же роспуском вследствие того, что та или иная партийная организация прибегла к насилию или же угрожает общественному спокойствию или демократическому конституционному строю страны. Если партия запрещается или же распускается на столь крайних основаниях, то это делается не для того, чтобы привлечь её к ответу за нарушение действующего законодательства, а потому, что это необходимо в демократическом обществе. В том случае, если партия регулярно нарушает закон и не предпринимает никаких усилий для изменения ситуации к лучшему, то соответствующей мерой может быть лишение её регистрации. Потеря статуса имеет большое значение там, где практикуется государственная финансовая поддержка партий.

225. Государству необходимо иметь в своём распоряжении целый набор различных по тяжести санкций, налагаемых на партии в связи с несоблюдением ими положений действующего законодательства. Как указывалось выше, взыскания должны быть соразмерны содеянным нарушениям. В их перечень следует включить:

- административные штрафы, при исчислении которых надо учитывать характер нарушения и, кроме того, его повторяемость;
- частичное или полное лишение бюджетного финансирования и других форм государственной поддержки (может использоваться в качестве временной меры, действующей в течение ограниченного срока);
- лишение права на получение в будущем государственной поддержки в течение определённого промежутка времени;
- полное или частичное лишение права на компенсацию средств, затраченных на организацию и проведение избирательной кампании;
- конфискация в пользу государственной казны финансовых средств, уже перечисленных на счета партии или же согласие на перечисление которых получено;
- приостановление права партии выдвигать кандидатов на выборы в течение определённого промежутка времени;
- уголовные наказания, выносимые в связи с совершением особо тяжких правонарушений в отношении членов партий, несущих за них ответственность;

- признание избрания кандидата недействительным, но лишь на основании решения суда, вынесенного при соблюдении прав защиты, и только в том случае, если вменяемое нарушение могло повлиять на результаты выборов;
- потеря партией государственной регистрации.

226. В случае признания того, что местные отделения партии действовали от имени её центральных руководящих органов на национальном уровне, санкции могут быть вынесены в отношении всей партии в целом.

227. Санкции всегда должны выноситься в соответствии с принципом соразмерности. Прежде чем наложить какое-либо взыскание, контрольно-надзорному органу следует твёрдо уяснить себе преследуемую им цель, чтобы принимаемое решение не отразилось пагубно на политическом плюрализме или же на возможности пользоваться гарантированными законом правами. В случае наложения соответствующих санкций, следует проинформировать общественное мнение о фактах, вошедших в состав правонарушения, и о характере взыскания, вынесенного в отношении партии.

228. В случае вынесения санкций в отношении той или иной партии, таковая должна иметь право на справедливое судебное разбирательство своего дела беспристрастным судом. В то время как контрольно-надзорные органы могут наложить взыскание, партиям следует предоставить возможность потребовать, чтобы окончательное определение меры наказания производилось соответствующим судебным органом в порядке судебного разрешения дел.

2. ПРАВО НА ЭФФЕКТИВНУЮ ПРАВОВУЮ ЗАЩИТУ И НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО БЕСПРИСТРАСТНЫМ СУДОМ

а) Право на эффективную правовую защиту

229. В статье 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод указывается, что «каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве». Подобные положения, утверждающие право на эффективную правовую защиту, можно обнаружить и в статье 8 Всеобщей декларации прав человека, и в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Соответственно, следует законодательно закрепить требование того, чтобы государство обеспечивало эффективные средства правовой защиты в случае любого нарушения основных прав на свободу объединения и выражения своего мнения. Таковые средства могут предоставляться уполномоченными административными, законодательными или же судебными органами, но доступны они должны быть при любом нарушении основных прав, гарантированных международными и региональными юридическими документами. В целях обеспечения её эффективности правовая защита должна осуществляться в наикратчайшие сроки. Действенность запоздалой правовой защиты невелика. Чтобы быть эффективной, она должна быть своевременной.

b) Право на справедливое и открытое судебное разбирательство
беспристрастным судом

230. В статье 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривается, что «каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». Подобные положения, которые можно ещё обнаружить в статье 10 Всеобщей декларации прав человека и в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, включают также право на рассмотрение дела в открытом судебном заседании в достаточно короткие сроки беспристрастным судом, равное право на доступ к правосудию и право на равные процессуальные возможности. Право на справедливое и открытое судебное разбирательство, дополненное правом на эффективную правовую защиту, обеспечивают соответствующие средства восстановления основополагающих прав в случае их нарушения. Таким образом, любое вмешательство государственных органов власти в деятельность политических партий даёт им повод оспорить в судебном порядке правомерность решений или же действий таковых органов и быть заслушанными в открытом судебном заседании беспристрастным судом. Эта возможность особенно важна, когда речь идёт о запрещении или же роспуске политической партии, так как по столь серьёзному вопросу окончательное решение должно быть за судебной инстанцией. Во всех случаях, когда рассматривается возможность запрещения или же роспуска, предварительно дело всегда должно быть заслушано в суде соответствующего уровня.

231. Законодательство должно содержать положения, позволяющие оспорить в судебном порядке любые решения контрольно-надзорных органов, которые могут отрицательно сказаться на праве на свободу объединения применительно к политическим партиям или же на возможность осуществления других защищённых прав (включая отказ в регистрации или же потерю партией статуса, основывающегося на результатах выборов). В принципе, должны всегда существовать судебные способы разрешения споров, касающихся основополагающих прав.⁶⁶ Поэтому все партии следует наделять правом обращаться в суд для оспаривания в судебном порядке решений контрольно-надзорных органов. В рамках такого судопроизводства партии (выступающие в качестве объединения частных лиц) должны иметь возможность защитить свои права в условиях справедливого и открытого судебного разбирательства.

232. Соблюдение разумных сроков разбирательства является одним из условий обеспечения его справедливости. Затягивание сроков рассмотрения дела не может не привести к риску узурпации права на справедливое судебное разбирательство.⁶⁷ Следует законодательно установить разумные сроки рассмотрения заявлений и вынесения по ним судебных решений, естественно, с учётом особых соображений, связанных с характером выносимых решений.

233. В законодательстве следует также уточнить процедуру обжалования в апелляционном порядке решений, затрагивающих права политических партий. Кроме того, право на обжалование должно быть законодательно распространено на частных лиц и другие партии, чьи интересы были затронуты обжалуемым решением.

XIV. ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ «А» – ПОДБОРКА МЕЖДУНАРОДНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ (ИЗВЛЕЧЕНИЯ)

Настоящий раздел включает в себя тематическую подборку извлечений из международных и региональных юридических документов, лежащих в основе правового регулирования деятельности политических партий в зоне ОБСЕ и неоднократно упоминавшихся в этой работе. Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейская Конвенция о защите прав человека накладывают ряд правовых обязательств на ратифицировавшие их государства. Хотя положения Всеобщей декларации прав человека и «Копенгагенского документа» и не обязательны к исполнению, политический характер этих юридических документов таков, что ссылка на них представляет собой также весьма убедительный аргумент в глазах государств, подписавших их.

Международный пакт о гражданских и политических правах⁶⁸

Статья 2

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

2. Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

3. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется:

(а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

(b) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

(с) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

Статья 14

1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное

разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

Статья 19

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.
3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:
 - (а) для уважения прав и репутации других лиц;
 - (б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Статья 22

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.
3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям,

Статья 26

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин⁶⁹

Статья 3

Государства-участники принимают во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами.

Статья 4

1. Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения.

Статья 7

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

- (a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
- (b) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;
- (c) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁷⁰

Статья 2(2)

Государства-участники должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод. Такие меры ни в коем случае не должны в результате привести к сохранению неравных или особых прав для различных расовых групп по достижении тех целей, ради которых они были введены.

Статья 5

В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав: ...

- (ix) права на свободу мирных собраний и ассоциаций;

Конвенция ООН по борьбе с коррупцией⁷¹

Статья 7(3)

Каждое государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.

Всеобщая декларация прав человека⁷²

Статья 19

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Статья 20

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
2. Никто не может быть принуждаем вступить в какую-либо ассоциацию.

Пекинская декларация и программа действий по положению женщин⁷³

Статья 13.

Расширение возможностей женщин и их всестороннее участие на основе равенства во всех сферах жизни общества, включая участие в процессе принятия решений и доступ к власти, имеют основополагающее значение для достижения целей равенства, развития и мира.

Статья 24

Принять все необходимые меры по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и девочек и устранению всех препятствий на пути достижения равенства между мужчинами и женщинами и улучшения положения женщин и расширения их прав.

Статья 32

Наращивать усилия по предоставлению равных возможностей пользоваться всей совокупностью прав человека и основных свобод всем женщинам и девочкам, сталкивающимся с комплексом барьеров, препятствующих расширению их прав и улучшению положения ввиду таких факторов, как расовая принадлежность, возраст, язык, этническая принадлежность, культура, религия или инвалидность или принадлежность к коренному народу.

Пекинская программа действий

Деятельность, которая должна осуществляться правительствами:

Принять, в частности там, где это необходимо, в рамках избирательных систем мер, побуждающих политические партии к привлечению женщин на выборные и назначаемые государственные должности в той же пропорции и на тех же уровнях, что и мужчин;

Политическими партиями:

- a) рассмотрение вопроса об изучении партийных структур и процедур в целях устранения всех препятствий, которые прямо или косвенно создают дискриминационные барьеры для участия женщин;
- b) рассмотрение вопроса о разработке инициатив, позволяющих женщинам всесторонне участвовать во всех внутренних руководящих структурах и процессах выдвижения кандидатов на назначаемые и выборные должности;
- c) рассмотрение вопроса о включении гендерных проблем в свою политическую программу, принимая меры по обеспечению возможности участия женщин в руководстве политических партий на равных основаниях с мужчинами.

Правительствами, национальными органами, частным сектором, политическими партиями, профсоюзами, организациями работодателей, субрегиональными и региональными органами, неправительственными и международными организациями и учебными заведениями:

- (a) организация обучения по развитию руководящих навыков и укреплению уверенности в своих силах, призванного оказывать помощь женщинам и девочкам, особенно имеющим особые потребности, женщинам-инвалидам и женщинам, относящимся к расовым и этническим меньшинствам, в укреплении уверенности в собственных силах и побудить их к занятию руководящих должностей;
- (b) разработка гласных критериев занятия руководящих должностей и обеспечение сбалансированного в гендерном отношении состава отборочных органов;
- (c) создание системы наставничества для не имеющих соответствующего опыта женщин, и в частности организация обучения, в том числе навыкам организующей и руководящей деятельности, ораторского искусства и самоутверждения, а также ведения политических кампаний;
- (d) организация для женщин и мужчин учебной подготовки с уделением особого внимания гендерным вопросам, призванной содействовать формированию недискриминационных рабочих взаимоотношений и уважению разных стилей работы и управления;
- (e) налаживание механизмов и обучения, поощряющих женщин к участию в процессе выборов, политической деятельности и других сферах организующей работы.

Хартия основных прав Европейского Союза⁷⁴

Статья 12

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации с другими на всех уровнях, в частности, в политической, профсоюзной и общественной жизни, что подразумевает право каждого человека создавать совместно с другими профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов.

2. Политические партии, действующие на уровне Европейского Союза, содействуют выражению политической воли граждан Союза.

Статья 21

1. Запрещается дискриминация любого рода, в частности, по признаку пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических характеристик, языка, религии или убеждений, политических и иных взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, происхождения, ограниченной трудоспособности, возраста или сексуальной ориентации.

2. В сфере применения Договора, учреждающего Европейское сообщество и Договора о Европейском Союзе и без ущерба для особых положений указанных договоров любая дискриминация по признаку гражданства запрещается.

Статья 23

Равноправие мужчин и женщин должно быть обеспечено во всех областях, в том числе в области трудоустройства, работы и вознаграждения за труд. Принцип равноправия не является препятствием для сохранения или принятия мер, предусматривающих особые преимущества для недостаточно представленного пола.

Европейская Конвенция О защите прав человека и основных свобод⁷⁵

Статья 10

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Статья 11

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

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения

беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

Статья 14

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

Европейская Конвенция О защите прав человека и основных свобод – Протокол 12

Статья 1

1. Пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства.

2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи.

Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств⁷⁶

Статья 4

1. Стороны обязуются гарантировать любым лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на равенство перед законом и на равную защиту со стороны закона. В связи с этим любая дискриминация, основанная на принадлежности к национальному меньшинству, запрещается.

2. Стороны обязуются принимать в необходимых случаях надлежащие меры, с тем чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к большинству населения. В связи с этим Стороны должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

3. Меры, принимаемые в соответствии с положениями пункта 2, не рассматриваются как акт дискриминации.

Статья 7

Стороны обеспечивают уважение прав каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, свободу выражения мнения и свободу мысли, совести и религии.

Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне⁷⁷

Статья 3

Каждая Сторона обязуется, с учетом положений Статьи 9, гарантировать иностранным жителям на тех же условиях, что и своим собственным гражданам:

а) право на свободу слова; это право включает в себя свободу выражать мнения и получать и передавать информацию и идеи без вмешательства государственной власти и невзирая на границы. Данная Статья не препятствует государствам

требовать лицензий на радиовещательную, телевизионную или кинематографическую деятельность.

b) право на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций с другими, включая право создавать и вступать в профсоюзы для защиты своих интересов. В частности, право на свободу ассоциаций подразумевает право иностранных жителей создавать свои собственные местные ассоциации для взаимной помощи, поддержки и выражения своей культурной самобытности или защиты своих интересов в вопросах, находящихся в компетенции местных властей, а также право вступать в любую ассоциацию.

Документ Копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению (Копенгагенский документ)⁷⁸

Параграф 7

Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства - участники

7.5 - уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;

7.6 - уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

7.7 - обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;

7.8 - обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном

Параграф 9

Государства - участники подтверждают, что:

(9.1) - каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам. В частности, не будет установлено никаких ограничений на доступ к средствам для размножения документов всех видов и на их использование при соблюдении, тем не менее, прав, касающихся интеллектуальной собственности, включая авторское право;

9.3 - право на ассоциацию гарантируется. Право создавать и, в зависимости от общего права профсоюза определять свое членство, свободно вступать в профсоюз, гарантируется. Эти права исключают любой предварительный контроль. Свобода ассоциации для рабочих, включая свободу забастовок, гарантируется с ограничениями, предписанными законом и соответствующими международным стандартам;

Параграф 10

Подтверждая свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними и самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту, государства - участники заявляют о своем обязательстве:

(10.4) - разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом.

Параграф 26

Государства - участники признают, что жизнеспособная демократия зависит от существования как составной части национальной жизни демократических ценностей и практики, а также широкого круга демократических институтов. Они будут поэтому поощрять, облегчать и, там где это целесообразно, поддерживать совместные практические усилия и обмен информацией, идеями и опытом между ними и в рамках прямых контактов и сотрудничества между отдельными лицами, группами и организациями в областях, включающих следующее:

- формирующиеся политические партии и их роль в плюралистических обществах.

ПРИЛОЖЕНИЕ «В»: ТЕМАТИЧЕСКАЯ ПОДБОРКА СЛУЧАЕВ ИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Ниже прилагается подборка случаев из судебной практики ЕСПЧ по теме создания политических партий и права на свободу объединения.

- постановление ЕСПЧ по делу *Абдюлкадир Айдин и др. против Турции* (2005 год) (заявление No. 53909/00);
- постановление ЕСПЧ по делу *Ахмед и др. против Соединённого Королевства* (1998 год) (заявление No. 65/1997/849/1056);
- постановление ЕСПЧ по делу *Объединённое общество инженеров железнодорожного транспорта и Файермен против Соединённого Королевства* (2007 год) (заявление No. 11002/05);
- постановление ЕСПЧ по делу *Саентологическая церковь г. Москвы против России* (2007 год) (заявление No. 18147/02);
- постановление ЕСПЧ по делу *Кипр против Турции* (2001 год) (заявление No. 25781/94);
- постановление ЕСПЧ по делу *Демир и Демократическая партия против Турции* (2005 года) (заявление Nos. 39210/98 and 39974/98);
- постановление ЕСПЧ по делу *Демократическая партия (ДЕП) против Турции* (2002 год) (заявление No. 25141/94);
- постановление ЕСПЧ по делу *Емек Партизи и Сенол против Турции* (2005 год) (заявление No. 39434/98);

- постановление ЕСПЧ по делу *Партия свободы и демократии (Оздеп) против Турции* (1999 год) (заявление No. 23885/94);
- постановление ЕСПЧ по делу *Гюнери и други против Турции* (2005 год) (заявление Nos. 42853/98, 43609/98 and 44291/98);
- постановление ЕСПЧ по делу *KPD v. FRG* (1957) (заявление No.250/57);
- постановление ЕСПЧ по делу *Лоуизиду против Турции* (1995 год) (заявление No. 15318/89);
- постановление ЕСПЧ по делу *Московское отделение Армии спасения против России* (2006 год) (заявление No. 72881/01);
- постановление ЕСПЧ по делу *Уранио Токсо и др. против Греции* (2005 год) (заявление No. 74989/01);
- постановление ЕСПЧ по делу *Президентская партия Молдовы против России* (2004 год) (заявление No. 65659/01);
- постановление ЕСПЧ по делу *Рефах Партизи (партия благоденствия) и др. против Турции* (2003 год) (заявление Nos. 41340/98, 41342/98 and 41344/98);
- постановление ЕСПЧ по делу *Сидиропулос и др. против Греции* (1998 год) (заявление No. 26695/95);
- постановление ЕСПЧ по делу *Социалистическая партия и др. против Турции* (1998 год) (заявление No. 26482/95);
- постановление ЕСПЧ по делу *СПТ [Социалистическая партия Турции] и др. против Турции* (2003 год) (заявление No. 26482/95);
- постановление ЕСПЧ по делу *Объединённая коммунистическая партия Турции и др. против Турции* (1998 год) (заявление No. 19392/92);
- постановление ЕСПЧ по делу *Фогт против Германии* (1995 год) (заявление No. 17851/91);
- постановление ЕСПЧ по делу *Язар, Каратас, Аксой и Народная партия труда [Н.П.Т.] против Турции* (2002 год) (заявление Nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93);
- постановление ЕСПЧ по делу *Йумак и Саадак против Турции* (2008 год) (заявление No. 10226/03).

ПРИЛОЖЕНИЕ «С»: ТЕМАТИЧЕСКАЯ ПОДБОРКА БАЗОВЫХ ДОКУМЕНТОВ

Документы Парламентской Ассамблеи Совета Европы:

Резолюция 1736 (2010), 21/05/2010, «Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий»;

Резолюция 1601(2008), 23/01/2008, «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте»;

Резолюция 1546 (2007) 17/04/2007, «Кодекс поведения политических партий»;

Рекомендация 1438 (2000) и Резолюция 1344 (2003) «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе»;

Резолюция 1308 (2002) «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах — членах Совета Европы»;

Рекомендация 1516 (2001) «О финансировании политических партий»;

Резолюция 1264 (2001), Резолюция 1320 (2003) и Рекомендация 1595 (2003) «О Своде рекомендуемых норм при проведении выборов»;

«Доклад о финансировании политических партий», Дос. 9077 (2001);

«Доклад об ограничениях на деятельность политических партий в государствах – членах Совета – Европы», Дос. 9526 (2002);

«Доклад о несовместимости запрещения демократически выбранных партий с нормами Совета Европы», Дос. 8467 (1999).

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия):

CDL-AD(2009)002, «Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий». Принят Венецианской комиссией на 77-ом Пленарном заседании (Венеция, 12-13 декабря 2008 год);

CDL-INF(2000)001, «Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах». Принято Венецианской комиссией на 41-ом Пленарном заседании (Венеция, 10-11 декабря 1999 года);

CDL-INF(2001)008, «Положение и доклад о финансировании политических партий». Приняты Венецианской комиссией на 46-ом Пленарном заседании (Венеция, 9-10 марта 2001 года);

CDL-AD(2006)014, «Заключение о запрещении финансовых пожертвований политическим партиям из иностранных источников». Принято Венецианской комиссией на 66-ом Пленарном заседании (Венеция, 17-18 марта 2006 года);

CDL-AD(2004)007rev, «Руководство и пояснительный доклад по законодательству в сфере политических партий: некоторые особые вопросы». Приняты Венецианской комиссией 58-ом Пленарном заседании (Венеция, 12-13 марта 2004 года);

CDL-AD(2006)025, «Доклад об участии политических партий в выборах». Принят Советом по демократическим выборам на 16-ой встрече (Венеция, 16 марта 2006 года) и Венецианской комиссией на 67-ом Пленарном заседании (Венеция, 9-10 июня 2006 года);

CDL-AD(2004)004 «Доклад об учреждении, организации и деятельности политических партий», составленный на основе ответов на тематический вопросник. Принят Венецианской комиссией на 57-м Пленарном заседании (12-13 декабря 2003 года).

ПРИЛОЖЕНИЕ «D»: ПЕРЕЧЕНЬ «КОДЕКСОВ ПОВЕДЕНИЯ»

- Кодекс поведения политических партий: ведение избирательной кампании во время демократических выборов. 1999 год, г. Стокгольм, Международный институт демократии и содействия выборам.

- Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий. 2008 год, г. Венеция. Европейская комиссия за демократию через право.

- Минимальные стандарты демократического функционирования политических партий. 2008 год, Национальный демократический институт по международным делам

XV. ПРИМЕЧАНИЯ И ПОЯСНЕНИЯ

² См. пункты 87-89 Постановления ЕСПЧ по делу *Рефах Партизи (партия благоденствия) и др. против Турции* (40/1993/435/514) (Европейский суд по правам человека, 13 февраля 2003 года).

³ См. пункты 87-89 Постановления ЕСПЧ по делу *Рефах Партизи (партия благоденствия) и др. против Турции* (40/1993/435/514) (Европейский суд по правам человека, 13 февраля 2003 года).

⁴ См. пункты 87-89 Постановления ЕСПЧ по делу *Рефах Партизи (партия благоденствия) и др. против Турции* (40/1993/435/514) (Европейский суд по правам человека, 13 февраля 2003 года).

⁵ См. статью 20 Всеобщей декларации прав человека.

⁶ См. Замечание общего порядка № 31, ст. 8; Замечание общего порядка № 28, ст. 31, Комитета по правам человека ООН

⁷ См. Замечание общего порядка № 31, ст.ст. 15 и 16 Комитета по правам человека ООН.

⁸ См. ст. 22, пункт 2, Международного пакта о гражданских и политических правах

⁹ См., например, ст.ст. 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах; а также статью 14 (толкующуюся в свете Протокола № 12 ЕКПЧ) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

¹⁰ См. ст. 7.6 «Копенгагенского документа», где сказано следующее: «Государства – участники обязуются соблюдать право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые правовые гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

¹¹ См. ст. 4.1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; статья 2.2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; и статью 4.2. Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств — конвенция Совета Европы, подписанная 1 февраля 1995 г.

¹² См. ст. 18 документа Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Москва, 1991 год), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе: «Государства – участники в частности подтверждают, что демократия является неотъемлемой составной частью правового государства и подчеркивают важность политического плюрализма».

¹³ См. статью 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о защите прав человека); статью 2.3 Международного пакта о гражданских и политических правах; и статью 8 Всеобщая декларация прав человека.

¹⁵ *Запрещение политических партий и аналогичные меры*, доклад, принятый Венецианской комиссией на 35-ом Пленарном заседании (Венеция, 12-13 июня 1998 года); и CDL-AD(2009)006 – *Заключение о конституционных и законодательных положениях о запрете политических партий в Турции*, принятое Венецианской комиссией на 78^{ом} Пленарном заседании (Венеция, 13 - 14 марта 2009 года).

¹⁶ Как в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 2-2), так и в «Копенгагенском документе» (параграф 5.7) содержатся требования к государствам о необходимости включения в национальные законодательства положений об обеспечении защиты прав человека, которые должны быть отражены в них должным образом. В частности, в параграфе 5.7 указывается, что «права человека и основные свободы должны гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву».

¹⁷ Ряд других договоров и деклараций о правах человека также имеет существенное значение в деле обеспечения равенства между мужчиной и женщиной в партийной области. См., например, Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также Пекинские Декларацию и Программу действий.

¹⁸ Постановление ЕСПЧ по делу *Объединённая коммунистическая партия и др. против Турции* (133/1996/752/951).

¹⁹ Постановление ЕСПЧ по делу *Объединённая коммунистическая партия и др. против Турции* (133/1996/752/951) (Европейский суд по правам человека, 30 января 1998 года).

²⁰ Резолюция 1308 (2002) Парламентской ассамблеи Совета Европы: «Ограничения на деятельность политических партий в государствах – членах Совета Европы».

²¹ В параграфе 41-ом Постановления ЕСПЧ по делу *Социалистическая партия и др. против Турции* от 1998 года указывается, что «[...] несмотря на свою самостоятельную роль и специфичность сферы применения, статья 11 должна также рассматриваться в свете статьи 10. Защита убеждений и свободы их выражения является одной из целей, преследуемых при осуществлении свободы собраний и объединений, закреплённой в статье 11. Это положение тем более применимо к политическим партиям, принимая во внимание их наиважнейшую роль в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии». Из обязательного признания за политическими партиями свободы выражения мнения можно недвусмысленно вывести их право на столь же свободное изложение избирателям своих убеждений касательно, в частности, необходимости внесения изменений в Конституцию.

²² Все государства – члены ОБСЕ взяли на себя обязательство соблюдать принципы, изложенные в «Копенгагенском документе» и/или в Европейской конвенции о защите прав человека, пройдя через процедуру подписания и / или ратификации. Ратификация Европейской конвенции о защите прав человека накладывает на государство юридическое обязательство соблюдать положения этого договора, в то время как «Копенгагенский документ» представляет из себя обязательное к исполнению политическое обязательство, взятое на себя государствами – подписантами.

²³ В параграфе 7.6 «Копенгагенского документа» указывается: «Государства – участники обязуются соблюдать право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

²⁴ См. Постановление ЕСПЧ *Вильсон, Национальный союз журналистов и др. против Соединённого Королевства*, заявления n^{os} 30668/96, 30671/96 et 30678/96, параграф 41, CEDH 2002-V ; и Постановление ЕСПЧ от 21 июня 1988 года по делу *Plattform «Ärzte für das Leben» против Австрии*, серия A n^o 139, стр. 12, пар. 32.

²⁵ В постановлении ЕСПЧ по делу *Сюрек против Турции* (n^o 1) (заявление № 26682/95) принцип соразмерности объясняется в следующих выражениях: « В частности, Суду необходимо определить была ли рассматриваемая им ограничительная мера «соразмерна законной преследуемой цели» и представляются ли основания, приводимые национальными государственными органами власти для оправдания их принятия «относящимися к делу и достаточными». Одновременно Суд должен был убедиться в том, что национальные государственные органы власти применили правовые нормы, соответствующие принципам, закреплённым в статье 10, и что, сверх того, они основывались в своих действиях на приемлемой оценке относящихся к делу фактов». Кроме того, в Постановлении ЕСПЧ по делу *Рефах Партизи (Партия благоденствия) и др. против Турции* (заявления №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98), отмечается следующее: «Суд по этому поводу считает, что характер и тяжесть вмешательства также следует принимать в расчёт при оценке его соразмерности».

²⁶ См. Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о защите прав инвалидов, «Копенгагенский документ» и др.

²⁷ См. Постановление ЕСПЧ по делу *Николас Тунен против Австралии*, заявление n° 488/1992, док. ООН ССРР/С/50/D/488/1992 (1994) (Комиссия по правам человека ООН, 31 марта 2004), пар. 8.7.

²⁸ Для иллюстрации подобных договоров см. параграф 28.

²⁹ См. статью 11, пункт 2, Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о защите прав человека или ЕКЗПЧ), принятой 4 ноября 1950 года, вступившей в силу 3 сентября 1953 года, и изменённой в соответствии с положениями Протокола n° 11 (рядом европейских договоров n° 155), который вступил в силу 1-го ноября 1998, прекратив действие положений Протоколов №№ 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 и внося изменения, в частности, в статьи 25 и 46 de la ЕКЗПЧ.

³⁰ *Запрещение политических партий и аналогичные меры* – Доклад, принятый Венецианской комиссией на 35^{ом} пленарном заседании (Венеция, 12 - 13 июня 1998 года).

³¹ *CDL-INF(2000)1 – Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах.*

³² Согласно данным Всемирного банка за 2008 год (доклад «Показатели мирового развития»), население Молдовы насчитывает 3 633 369 человек, а Латвии – 2 266 094.

³³ CDL-AD (2002) 23 rev – Свод рекомендуемых норм при проведении выборов.

³⁴ В соответствии с параграфом 10.4 «Копенгагенского документа», государства должны взять на себя обязательство *«разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом».*

³⁵ CDL-AD(2009)021 – *Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий и Объяснительный доклад*, принятые Венецианской комиссией на 77-ом et 78-ом пленарных заседаниях (Венеция, 13 - 14 марта 2009 года).

³⁶ См. статьи 3 и 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также статью 4(2) Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств.

³⁷ Постановление ЕСПЧ по делу *РОбъединённая коммунистическая партия и др. Против Турции* (133/1996/752/951), вынесенное 30 января 1998 года.

³⁸ Понятие «нравственности» может использоваться для наложения излишне тяжких ограничений, в частности, в отношении определённой половой ориентации, исторически рассматривавшейся некоторыми как безнравственная. Там не менее, различия по признаку этой ориентации носят явно дискриминационный характер. (см. Хартию основных прав Европейского Союза и постановления Европейского суда по правам человека и, в том числе, постановление по делу *Сальгейро да Сильва Моута против Португалии и Е. Б. против Франции*).

³⁹ См. статью 11, пункт 2, Конвенции о защите прав человека и основных свобод (она же Европейская конвенция по защите прав человека - ЕКПЧ), принятая 4 ноября 1950 года и вошедшей в силу 3 сентября 1953 г. и изменённой в соответствии с положениями Протокола n° 11 (рядом европейских договоров n° 155), который вступил в силу 1-го ноября 1998, прекратив действие положений Протоколов №№ 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 и внося изменения, в частности, в статьи 25 и 46 de la ЕКЗПЧ.; см. также статью 22, пункт 2, Международной конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (вошедшей в силу 4 января 1969 года).

⁴⁰ См. статью 11 Резолюции 1308 (2002) «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах-членах Совета Европы» ПАСЕ.

⁴¹ *CDL-INF(2000)001 Положение о запрете и роспуске политических партий и аналогичные меры*, принятые Венецианской комиссией на 41^{ом} Пленарном заседании (Венеция, 10 - 11 декабря 1999 года). Пункт 51.

⁴² CDL-INF(2000)001 *Положение о запрете и роспуске политических партий и аналогичные меры*, принятые Венецианской комиссией на 41^{-ом} Пленарном заседании (Венеция, 10 - 11 декабря 1999 года). Пункт 51.

⁴³ CDL-AD(2009)006 - CDL-AD(2009)006 – *Заключение о конституционных и законодательных положениях, относящихся к запрету ряда политических партий в Турции*, принятое Венецианской комиссией на 78^{-ом} Пленарном заседании (Венеция, 13 - 14 марта 2009 года).

⁴⁴ CDL-DEM(2003)002rev,3.5 – Ответы на вопросник об учреждении, организации и деятельности политических партий.

⁴⁵ См. публикацию Совета Европы : *Паритарная демократия – до неё ещё идти и идти* (CDEG (2009) 17 prov), где представлены детальные статистические данные о представительстве мужчин и женщин в государствах – членах Совета Европы.

⁴⁶ ОБСЕ/БДИПЧ. «Справочник по результатам мониторинга участия женщин в выборах», опубликованный Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, г. Варшава, Польша, 2004 год.

⁴⁷ Пекинская декларация и программа действий по положению женщин (была принята на 4-ой Всемирной конференции по положению женщин 15 сентября 1995 года)

⁴⁸ См., например, пункты А.8, В.20 et В.22 Рекомендации Rec(2003)3 Комитета министров Совета Европы о сбалансированном участии мужчин и женщин в процессе разработки и принятия решений в политической и общественной областях, принятой 12 марта 2003 г. с изложением оснований и принципов.

⁴⁹ Европейский суд по правам человека признал право общественных объединений отказывать во вступлении в свои ряды лицам, не разделяющим их основные убеждения. См. Постановление ЕСПЧ по делу *Объединённое общество железнодорожных инженеров и Фаэрмен против Соединённого Королевства*. (Европейский суд по правам человека, 2007 год) (Заявление No. 11002/05).

⁵⁰ CDL-AD(2009)021 - Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий и Объяснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 77-78-ом Пленарном заседании (Венеция,13-14 марта 2009 года). См., например, уставы социал-демократических партий Австрии, Швеции и Германии, а также либерал-демократической партии *Соединённого Королевства* и Объединённой левой партии Испании.

⁵¹ См. постановление ЕСПЧ по делу *Ахмед и др. против Соединённого Королевства* (1998) (65/1997/849/1056).

⁵² См., например, постановление ЕСПЧ по делу *Фогт против Германии* (заявление No. 17851/91), в котором Европейски суд по правам человека нашел, что увольнение учительницы государственной школы на основании её членства в политической партии составляет нарушение статей 10 и 11 Европейской конвенции о защите прав человека.

⁵³ Конвенция Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (вошла в силу 1-го мая 1997 года). 5.II.1992, CETS-No. 144.

⁵⁴ См. статью 7.5 «Копенгагенского документа» - Вторая конференция ОБСЕ по человеческому измерению (Копенгаген, 5 июня - 29 июля 1990 года), документ Копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению (Копенгагенский документ)..

⁵⁵ См. статью 4(2) Конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств и ст. 2(2) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

⁵⁶ См. пункт 6 Заключения 423/2007, CDL-AD(2007)018.

⁵⁷ Положение ОБСЕ/БДИПЧ о свободе мирных собраний (Страсбург, 4 июня 2008 года) CDL(2008)062), пересмотренное в 2010 году.

⁵⁸ Положение ОБСЕ/БДИПЧ о свободе мирных собраний (Страсбург, 4 июня 2008 года) CDL(2008)062), пересмотренное в 2010 году.

ⁱ См. Свод рекомендуемых правил при проведении выборов CDL-AD(2002)023rev.

⁶⁰ См., например, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

ⁱⁱ См. пункт 2.2.5 Свода рекомендуемых правил при проведении выборов CDL-AD(2002)023rev.

⁶¹ Примеры таких требований можно обнаружить в законодательствах Хорватии и Словении.

⁶² Предоставление партиям субсидий может быть обусловлено соблюдением принципа паритета между мужчинами и женщинами, так как получение финансовой поддержки является привилегией, а не правом. В Рекомендации Res 2003(3) Комитета министров Совета Европы в частности говорится: «Государства – члены должны... (1) рассмотреть возможность проведения законодательных реформ, направленных на установление паритетного порога для кандидатов на местных, региональных, национальных и наднациональных выборах. Если применяется пропорциональная избирательная система, то необходимо предусмотреть чередование мужчин и женщин в избирательных списках; (2) Рассмотреть возможность государственного финансирования политических партий при поощрении поддержки ими равенства между мужчинами и женщинами».

⁶³ См. статью 7(3) Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции. См. также статью 3 Рекомендации № Res (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам – членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий избирательных кампаний».

⁶⁴ См. статью 16 Рекомендации № Res (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам – членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий избирательных кампаний».

⁶⁵ См. § 18-19 Замечания общего порядка № 32 Комитета ООН по правам человека, (UN Doc. CCPR/C/GC/3). См. также статью 3 Рекомендации № Res (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам – членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий избирательных кампаний».

⁶⁶ CDL-AD(2004)007rev – «Руководство и Пояснительный доклад по законодательству в сфере политических партий: некоторые особые вопросы». Приняты Венецианской комиссией 58-ом Пленарном заседании (Венеция, 12-13 марта 2004 года).

⁶⁷ См. пункт 27 Замечания общего порядка № 32 Комитета ООН по правам человека.

⁶⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 года, вступил в силу 23 марта 1976 года) 999 UNTS 171 (ICCPR).

⁶⁹ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (подписана 18 декабря 1979 г., вступила в силу 3 сентября 1981 года) 1249 UNTS 13 (CEDAW).

⁷⁰ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. (утверждена 21 декабря 1965 года, вступила в силу 4 января 1969 года) 1249 UNTS 13 (CEDAW).

⁷¹ Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (подписана 9 декабря 2003 года, вступила в силу 14 декабря 2005 года) 1249 UNTS 13 (UNCAC)

⁷² Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 года UNGA Res 217A (III) (UDHR).

⁷³ Пекинская декларация и программа действий по положению женщин (принята 15 сентября 1995 г. на четвёртом заседании Всемирной конференции по положению женщин).

⁷⁴ Хартия основных прав Европейского Союза (2000/C 364/01) (вступила в силу 1 декабря 2009 года).

⁷⁵ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года, изменена в соответствии с положениями Протокола n°11 (рядом европейских договоров n°155), который вступил в

силу 1-го ноября 1998, прекратив действие положений Протоколов №№ 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 и внеся изменения, в частности, в статьи 25 и 46 ЕКЗПЧ.

⁷⁶ Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств, European Treaty Series – 157. г. Страсбург 1.II.1995.

⁷⁷ Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне. Совет Европы, European Treaty Series – 144. г. Страсбург 5.II.1992.

⁷⁸ «Копенгагенский документ» - Вторая конференция ОБСЕ по человеческому измерению (Копенгаген, 5 июня - 29 июля 1990 года), Документ Копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению (Копенгагенский документ).