



Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий



osce
ODIHR

Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий



Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland
www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2011

Содержание настоящей публикации может свободно копироваться и использоваться для образовательных и других некоммерческих целей при условии, что каждое такое использование будет сопровождаться ссылкой на БДИПЧ ОБСЕ и Венецианскую комиссию Совета Европы как на источники.

ISBN 978-92-9234-809-0

Оформление: студия Homework (Варшава)

Отпечатано в Польше компанией POLIGRAFUS Jacek Adamiak

Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий

Принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании
(Венеция, 15-16 октября 2010 г.)

Варшава/Страсбург, 2011 г.

Содержание

Предисловие	9
Помощь законодателям: БДИПЧ и Венецианская комиссия	11
Благодарности	13
Введение (§1–8)	17
Понятие политической партии (§9)	21
Значение политических партий (§10)	21
Основные права политических партий (§11)	22
РАЗДЕЛ А. Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий	24
Принципы (§12–13)	25
Принцип 1. Право частных лиц на объединение (§14)	
Принцип 2. Обязанность государства защищать право частных лиц на свободу объединения (§15)	
Принцип 3. Законность (§16)	
Принцип 4. Соразмерность (§17)	
Принцип 5. Недискриминация (§18)	
Принцип 6. Равное обращение (§19)	
Принцип 7. Политический плюрализм (§20)	
Принцип 8. Должное применение законодательства о политических партиях (§21)	
Принцип 9. Право на эффективное средство правовой защиты (§22)	
Принцип 10. Подотчетность (§23)	
РАЗДЕЛ Б. Пояснительная записка	30
Введение (§24–25)	31
Свобода объединения в политические партии	33
Регулирование деятельности политических партий	33
Основное определение политической партии (§26–27)	
Правовые рамки (§28–32)	

Права и юридический статус политических партий (§33–41)	35
Значение политических партий как уникальных общественных организаций (§42) .	37
Общие принципы	37
Презумпция в пользу создания политических партий и защиты их от роспуска (§43–44)	
Обязанность государства защищать свободу объединения в политические партии (§45–46)	
Обязательство соблюдать принцип отказа от насилия (§47–48)	39
Законность (§49)	
Соразмерность (§50–52)	
Недискриминация (§53–60)	
Внутренняя жизнь партии (§61–62)	
Правовое регулирование деятельности политических партий	44
Законные способы правового регулирования деятельности политических партий (§63–64)	
Регистрация политических партий (§65–73)	
Регистрационный сбор (§74–75)	
Минимальный уровень поддержки со стороны граждан (§76–79)	
Географическое расположение (§80–81)	
Регулирование деятельности межгосударственных партий (§82–83)	
Меры регулирования, направленные на обеспечение недискриминации (§84–85)	
Условия сохранения регистрации за партией (§86–88)	
Запрещение или роспуск политических партий	53
Законность (§89–90)	
Соразмерность (§91)	
Ограничения на запрещение или роспуск политических партий (§92–96)	
Внутрипартийная демократия (§97–98)	55
Внутренняя жизнь партии	56
Гендерное равенство (§99–105)	
Роль меньшинств (§106–108)	
Правила внутрипартийной жизни (§109–112)	59
Структура партий и их деятельность	60
Подбор руководящих кадров партии и кандидатов на выборы (§113)	60

Регулирование права на свободу объединения применительно к партиям	60
Добровольность членства в партии (§114–116)	
Разумные ограничения на осуществление государственными должностными лицами права на свободу объединения (§117–118)	
Необоснованные ограничения права на свободу объединения (§119)	
Иностранцы и лица без гражданства (§120)	
Партии и избирательный процесс	64
Роль кандидатов и партий	64
Избирательные системы (§121–122)	
Политический плюрализм (§123–125)	
Кандидаты, выдвинутые партиями (§126–129)	
Беспартийные (независимые) кандидаты (§130)	
Гендерное равенство полов при отборе кандидатов (§131–136)	
Кандидаты от меньшинств (§137–138)	
Регулирование порядка выдвижения кандидатов (§139–141)	
Допуск к участию в выборах	70
Порядок допуска политических партий к выборам (§142–146)	
Доступ политических партий к средствам массовой информации (§147–152)	
Право политических партий на свободу собраний (§153–154)	
Участие партий в проведении выборов	74
Представители политических партий в составе избирательных органов (§155–156)	
Наблюдатели от политических партий (§157–158)	
Финансирование политических партий	76
Финансирование избирательных кампаний и деятельности политических партий	76
Определение и основные принципы финансирования избирательных кампаний и политической деятельности (§159–162)	
Частное финансирование	77
Членские взносы (§163–165)	
Внутрипартийные поступления и доходы (§166–167)	
Личные средства кандидатов (§168–169)	
Частные пожертвования (§170–171)	
Ограничение пожертвований (§172–175)	
Государственное финансирование	81

Значение государственного финансирования (§176–177)	
Финансовая поддержка (§178)	
Другие формы государственной поддержки (§179–182)	
Порядок выделения средств (§183–187)	
Условия выделения государственного финансирования политическим партиям (§188–192)	
Регулирование финансирования партий и избирательных компаний	87
Ограничения на расходы политических партий (§193–197)	
Требования к финансовой отчетности о расходовании средств на нужды избирательных компаний (§198–200)	
Требования к финансовой отчетности о расходовании средств на политическую деятельность партий (§201–206)	
Злоупотребления при использовании государственных средств (§207–210)	
Органы надзора (§211–214)	92
Санкции за нарушения в финансовой сфере (§215–217)	
Контроль за деятельностью политических партий	94
Создание контролирующих органов	94
Нейтральный и беспристрастный подход (§218)	
Функции и пределы полномочий контролирующих органов (§219–223)	
Санкции за несоблюдение действующего законодательства (§224–228)	
Право на эффективное средство правовой защиты и справедливое судебное разбирательство беспристрастным судом	97
Право на эффективное средство правовой защиты (§229)	
Право на справедливое и открытое судебное разбирательство беспристрастным судом (§230–233)	
Приложения	100
Приложение I. Международные и региональные правовые инструменты	101
Приложение II. Список решений Европейского суда по правам человека	114
Приложение III. Список базовых документов	116
Приложение IV. Кодексы поведения	119
Примечания	120

Предисловие

Политические партии необходимы для развития и существования любой плюралистической демократии. Они являются важнейшим инструментом, позволяющим обеспечить как участие граждан в политической жизни, так и выражение воли народа, которая должна быть основой власти правительства в демократическом государстве.

Международная законодательная база для защиты прав политических партий основана прежде всего на правах на свободу объединения и свободу выражения мнения, а также на праве на свободу мирных собраний. Эти три принципа были закреплены во Всеобщей декларации прав человека (1948) и впоследствии стали юридически обязательными положениями ряда международных и региональных инструментов в области прав человека. Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод содержат положения, которые предусматривают права и свободы, гарантирующие свободное функционирование политических партий.

Согласно решению государств-участников ОБСЕ, закрепленному в статье 7.5 Копенгагенского документа 1990 года, другой важной составляющей этих прав является свобода кандидатов, не принадлежащих ни к какой партии, претендовать и добиваться политических или государственных должностей без столкновения с какими-либо незаконными препятствиями или дискриминацией. Возможность частных лиц бросать вызов существующим политическим партиям через новые политические инициативы является важной частью любой динамичной многопартийной системы.

Хотя роль и значение политических партий были определены уже давно, конкретные правовые положения, регулирующие деятельность партий, представляют собой относительно недавнее явление. Несмотря на то, что многие государства с партийной системой правления сейчас имеют упоминания о роли политических партий в своих конституциях или в других законах, первые примеры законодательства, непосредственно затрагивающего деятельность политических партий, появились только в 1940-е гг. Даже сегодня, после значительных изменений в этой области, различия в правовых традициях и конституционном строе государств приводят к тому, что степень регулирования деятельности партий в разных странах является неодинаковой. Различные пути исторического развития и уникальный культурный контекст каждой страны делают невозможной разработку универсального и единого для всех свода положений о регулировании деятельности политических партий. Тем не менее, используя решения Европейского суда по правам человека, общие принципы прав человека и обязательства ОБСЕ, можно определить общие принципы регулирования деятельности

политических партий в многопартийной демократии, применимые к любой правовой системе.

Ввиду основополагающей роли политических партий в демократических обществах Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы решили собрать в одном документе опыт, знания и примеры успешной практики государств-участников ОБСЕ в области регулирования деятельности политических партий, а также руководящие принципы и рекомендации Венецианской комиссии. Данные «Руководящие принципы» были подготовлены как инструмент для помощи государствам-участникам ОБСЕ и государствам-членам Совета Европы при разработке ими национальных правовых рамок, которые должны соответствовать обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам в области обеспечения правильного создания, развития и функционирования политических партий.

Разработка данных «Руководящих принципов» является очень важным шагом в деле оказания помощи государствам-участникам, так как этот документ представляет собой необходимое дополнение к базе данных БДИПЧ legislationline.org, в которой законодатели могут найти примеры хорошей практики из правовой базы других государств. Эти документы помогут авторам законов в решении стоящих перед ними задач.

«Руководящие принципы» были подготовлены на основе результатов деятельности БДИПЧ и Венецианской комиссии, а также на основе международных правовых рамок в области прав человека, включающих решения Европейского суда по правам человека и обязательства ОБСЕ в данной сфере. Не предполагается, что данный документ должен стать окончательным, исчерпывающим кодексом регулятивных норм, – это «живой» документ, который будет развиваться, дополняться и расширяться благодаря вкладу со стороны тех, кто им пользуется. Мы надеемся, что «Руководящие принципы» помогут широкому кругу лиц, занимающихся разработкой политики и законодательно-нормативной базы, а также исследователям, и что читатели внесут дальнейший вклад в развитие этого документа, привнеся в него свои экспертные знания и опыт.

Джанни Букиккио
Председатель
Венецианской комиссии
Совета Европы

Янез Ленарчич
Директор
Бюро ОБСЕ по демократическим институтам
и правам человека (БДИПЧ)

Помощь законодателям: БДИПЧ и Венецианская комиссия

Основная задача БДИПЧ в области помощи законодателям – отвечать на просьбы со стороны государств-участников ОБСЕ и обеспечивать последовательный подход к этой деятельности. Помощь обычно включает изучение и оценку законопроектов, касающихся вопросов человеческого измерения, с точки зрения соответствия этих законопроектов международным стандартам – прежде всего, обязательствам ОБСЕ. Бюро также предоставляет государствам примеры рекомендуемой практики и качественные законопроекты, которые были отобраны за годы работы с разными странами. Эти примеры и образцы законов могут послужить источником вдохновения для законодателей из других государств региона ОБСЕ.

Что касается помощи законодателям применительно к праву на свободу объединения в целом и к политическим партиям в частности, БДИПЧ по запросам от государств-участников предоставляет консультации по законопроектам, затрагивающим эти темы. Просьба о консультации поступает в БДИПЧ в виде официального запроса от государственных органов конкретного государства-участника или от соответствующей миссии ОБСЕ. В исключительных случаях БДИПЧ может выпустить комментарий по поводу действующих законов, но это происходит только в ситуациях, когда готовится реформа законодательства и имеется подтвержденная политическая воля для проведения этой реформы. Цель таких комментариев – помочь государствам-участникам выполнить свои международные обязательства путем приведения своего законодательства в соответствие как с международными стандартами, имеющими обязательную юридическую силу, так и с политическими обязательствами.

При оценке соответствия законопроекта международным стандартам принимаются во внимание различные параметры – в том числе и характеризующие систему законо-

дательства, правовую культуру и институциональное устройство конкретной страны. Для этого необходим свод информации по тем вопросам, на которые направлены рассматриваемые законодательные положения. Такую информацию можно найти на веб-сайте БДИПЧ в разделе «Помощь законодателям»:

<http://www.osce.org/odihr/43613>.

Основной задачей Венецианской комиссии является предоставление объективных правовых рекомендаций по вопросам законодательства, важным для демократического функционирования общественных институтов, конкретным странам, разрабатывающим или пересматривающим свои конституции или другие законы. Обычно запрос на подготовку заключения составляется самим государством. Комитет министров, Парламентская ассамблея, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы и Генеральный секретарь или любая международная организация или институт, участвующий в работе Венецианской комиссии, тоже может запросить заключение комиссии. Рабочий метод комиссии состоит в назначении рабочей группы докладчиков (в основном из членов самой комиссии), которая консультирует национальные органы власти в процессе подготовки соответствующего закона. После обсуждения вопроса с представителями государственных органов и заинтересованными лицами внутри страны рабочая группа готовит проект заключения о том, соответствует ли текст закона демократическим стандартам в данной области и о том, как улучшить этот текст на основе общего опыта. Проект заключения обсуждается и принимается Венецианской комиссией на пленарном заседании – обычно в присутствии представителей той страны, о которой идет речь. После принятия заключения оно становится публичным документом, и его направляют в организацию, приславшую запрос. Хотя выводы Венецианской комиссии, как правило, бывают отражены в принятом законодательстве, комиссия не навязывает своих решений, а, наоборот, использует недирективный подход, основанный на диалоге. По этой причине рабочая группа, как правило, посещает страну, приславшую запрос, и встречается с различными политическими субъектами, с тем чтобы выработать максимально объективную точку зрения на ситуацию.

Веб-сайт Венецианской комиссии Совета Европы находится по адресу:

http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_E.asp.

Благодарности

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека благодарит **Основную группу экспертов**, подготовившую проект «Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий» под редакцией БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии: Григория Голосова, профессора факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге (Российская Федерация); Яниса Икстенса (Janis Ikstens) из Латвийского университета;

Ричарда Каца (Richard Katz), профессора Университета Джона Хопкинса в Балтиморе (Соединенные Штаты); Сергея Кузнецова из Венецианской комиссии Совета Европы;

Джесси Пилгрима (Jessie Pilgrim), эксперта по выборам и политическим партиям (Соединенные Штаты); Даниэла Смилова из Софийского университета (Болгария);

Лениту Фрейденовалл (Lenita Freidenvall) из исследовательского центра «Женщины в политике» (Швеция) и Марчина Валески (Marcin Walecki), руководителя Отдела БДИПЧ по вопросам демократического управления (ранее бывшего исполнительным директором организации «Европейское партнерство для демократии»).

Мы также хотим поблагодарить за участие в консультативных круглых столах и совещаниях экспертов по вопросам подготовки «Руководящих принципов» следующих экспертов: Банур Абдиеву из регионального женского объединения (Кыргызстан); Димаша Алзаханова, координатора политических программ организации National Democratic Institute (NDI) в Казахстане; Милицу Антич-Габер (Milica Antic-Gaber) из Люблянского университета (Словения); Жлот-Ласло Бартфай (Zsolt-Laszlo Bartfai) из Генерального директората по вопросам внешних отношений (RELEX) Европейской комиссии; Косану Бекер (Kosana Beker) из Бюро общественного защитника (омбудсме-

на) Сербии; Бесиму Борич (Besima Boric) из Национальной гендерной рабочей группы (Босния и Герцеговина); Яутрите Бриезде (Jautrite Briede), судьей Верховного суда Латвии; Ингрид ван Бьезен (Ingrid van Biezen), профессора компаративной политики кафедры политических наук Лейденского университета (Нидерланды); Матти Виберга (Matti Wiberg) из Университета Турку (Финляндия); Эмилию Гальего (Emilia Gallego) из Офиса по наблюдению за выборами Европейского парламента; Свету Гарашенко из Центра демократических реформ (Украина); Омара Фарука Генчкайа (Omar Faruk Genckaya) – Турция; Игоря Голубицкого, начальника управления конституционного законодательства Национального центра законодательства и правовых исследований при Администрации президента Республики Беларусь; Катаржину Гржибовску (Katarzyna Grzybowska) из Офиса по развитию парламентской демократии Европейского парламента; Франсиса Дельпере (Francis Delpré), профессора конституционного права и сенатора Королевства Бельгия; Авни Дервиши (Avni Dervishi) из регионального парламента Вестманланда (Швеция); Ивана Дозэрти (Ivan Doherty), старшего научного сотрудника и директора программ по вопросам политических партий организации National Democratic Institute (NDI) в Вашингтоне (Соединенные Штаты); Франсуа Дюлюка (Francois Duluc), депутата Национальной ассамблеи (Франция); Румбидзая Кандавасвика-Нхунду (Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu) из Международного института демократии и содействия выборам International IDEA; Тамуну Каросанидзе, исполнительного директора отделения Transparency International в Грузии; Кевина Касас-Самору (Kevin Casas-Zamora), старшего научного сотрудника Брукингского института в Вашингтоне (Соединенные Штаты); Джету Катро (Jeta Katro) из Millennium Women's Network (Албания); Карлоса Клоса-Монтеро (Carlos Closa Montero), члена Венецианской комиссии Совета Европы; Дениса Ковриженко и Игоря Когута из «Лаборатории законодательных инициатив» (Украина); Драго Коса (Drago Kos), председателя Группы государств против коррупции (GRECO) Совета Европы; Александра Кынева из Высшей школы экономики (Москва), руководителя региональных программ Фонда развития информационной политики (Российская Федерация); Сержиу Липчеана (Sergiu Lipcean) – Молдова; Кингу Лохманн (Kinga Lohman), председателя Коалиции KAPAT (Польша); Армена Мазманяна из Американского университета в Ереване (Армения); Петру Мейер (Petra Meier), лектора кафедры политики Антверпенского университета (Бельгия); Арцвика Минасяна, депутата парламента Армении; Нино Модебадзе из Женского информационного центра (Грузия); Игоря Мунтяну (Igor Munteanu), исполнительного директора Института развития и социальных инициатив IDIS Viitorul (Молдова); Рэйнбоу Мюррэй (Rainbow Murray), старшего лектора факультета политики Колледжа королевы Марии, Лондонский университет (Соединенное Королевство); Карла-Хайнца Нассмахера (Karl-Heinz Nassmacher) из Университета Ольденбурга (Германия); Виолету Нойбауэр (Violeta Neubauer), члена Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Офиса по вопросам равных возможностей при правительстве Республики Словения; Гиа Нодиа, председателя Института мира, демократии и развития (Грузия); Нура Омарова из Института общественной политики (Кыргызстан); Майкла Пинто-Душински (Michael Pinto-Duschinsky) – Соединенное Ко-

ролевство; Людмилу Попкову из Самарского университета (Российская Федерация); Лилиану Поповску, депутата Национального собрания (бывшая югославская Республика Македония); Светлану Походенко, депутата Запорожского городского совета (Украина); Тамар Ромелашвили, руководителя Центра прав женщин (Грузия); Жанну Саралаеву из региональной Ассоциации женщин (Кыргызстан); Ренату Семенску (Renata Siemienska) из Варшавского университета (Польша); Сьюзан Скэрроу (Susan Scarrow) из Университета Хьюстона (Соединенные Штаты); Олега Слижевского, главу Управления гражданских объединений Министерства юстиции Республики Беларусь; Кристофа Спекбахера (Christophe Speckbacher) из Группы государств против коррупции (GRECO) Совета Европы; Тони Стэффорда (Tony Stafford), главу отдела политики и руководства Управления финансирования партий и выборов Комиссии по выборам (Соединенное Королевство); Евгения Танчева, члена Венецианской комиссии Совета Европы; Бьярте Тора (Bjarte Tora) из Международного института демократии и содействия выборам – International IDEA (Швеция); Эрика Фелиппо (Eric Phelippeau) из Парижского университета (Франция); Джастина Фишера (Justin Fisher) из Брунельского университета (Соединенное Королевство); Ясминку Фришчич (Jasminka Frishchic) из Ассоциации за эмансипацию, солидарность и равенство женщин (бывшая югославская Республика Македония); Карине Хенротте-Форсберг (Karine Henrotte Forsberg) из Европейского женского лобби; Лолиту Чигане (Lolita Cigane), эксперта по выборам (Латвия); Корнела Чурю (Cornel Ciurea), эксперта из Института развития и социальных инициатив IDIS Viitorul (Молдова) и Карлоса Эрнандеса Феррейро (Carlos Hernandez Ferreiro), заместителя исполнительного директора организации «Европейское партнерство для демократии».

Введение

1. Политические партии являются обязательным инструментом осуществления представительной демократии, с помощью которого граждане участвуют в управлении государством. Роль и значение партий определены и признаны уже давно, однако конкретное правовое регулирование их деятельности – явление относительно недавнее. Хотя во многих государствах с партийной системой правления роль политических партий теперь закреплена в конституции или в других законодательных актах, первые примеры законов, направленных непосредственно на правовое регулирование деятельности партий, появились не ранее 1940-х гг. Даже сегодня, при всем развитии правового регулирования этой деятельности, степень такого регулирования значительно отличается в каждом конкретном государстве ввиду разницы в правовых традициях и конституционном строе. В результате политические партии подлежат правовому регулированию в различной мере. Особенности исторического развития и неповторимость культурного контекста каждой из стран естественным образом препятствуют разработке единого, применимого ко всем случаям свода законодательных актов, регулирующих деятельность политических партий. Тем не менее, базовые нормы демократического общества, а также признание необходимости соблюдения прав человека позволяют сформулировать ряд общих принципов в данной области, применимых к любой правовой системе. Именно эти принципы и рассматриваются в настоящем документе.
2. «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» и сопровождающая их «Пояснительная записка» были подготовлены группой экспертов в области деятельности политических партий Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в процессе 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 проектом.¹

3. «Руководящие принципы» представляют собой обзор проблем, связанных с разработкой и принятием законодательных актов, регламентирующих деятельность политических партий в демократических обществах. Для полного понимания и глубокого анализа рассматриваемых вопросов настоящую работу следует читать, обращаясь одновременно к «Пояснительной записке», составляющей ее неотъемлемую часть.
4. Правовое регулирование деятельности политических партий является сложной темой и требует рассмотрения широкого круга проблем. Политические партии нуждаются в защите, так как через них целостно выражается право каждого лица на свободу объединения. Тем не менее, принимая во внимание уникальную и исключительно важную роль партий в избирательном процессе и демократическом управлении, считается общепринятым, что государства регулируют деятельность партий в той мере, в какой это необходимо для обеспечения эффективного, представительного и справедливого демократического управления. Подход к такому регулированию очень сильно различается в странах региона ОБСЕ и в странах, являющихся членами Венецианской комиссии. Здесь можно обнаружить самые разные ситуации – начиная с отсутствия каких-либо конкретных законодательных норм, регламентирующих политические партии (деятельность таких организаций там регулируется только законодательными положениями об объединениях граждан) и вплоть до внесения положений о деятельности партий в различные законодательные акты (включая специальные законы о политических партиях, конституцию, общее законодательство о выборах, а также законодательные положения, касающиеся таких вопросов, как финансирование СМИ и избирательных компаний). Признавая эти различия, а также огромное многообразие правовых традиций (особенно в отношении демократического развития, конституционного строя и верховенства права), авторы «Руководящих принципов» и «Пояснительной записки» не намерены предлагать какое-то единое для всех решение или помогать разработке единого образцового закона, который можно использовать во всех государствах-участниках ОБСЕ. Скорее, «Руководящие принципы» и сопровождающая их «Пояснительная записка» имеют своей целью внести ясность в основные вопросы, связанные с законодательством о политических партиях, и привести примеры передового опыта, которые могут быть использованы государствами в качестве образца.
5. «Руководящие принципы» и «Сопроводительная записка» основаны на международных и региональных договорах о защите прав человека, на развивающейся практике государств (в том виде, в котором она выражается, в числе

прочего, в судебных решениях внутренних судов и в обязательствах межправительственных организаций), а также на общих принципах права, признанных международным сообществом. В частности, в «Руководящих принципах» содержатся ссылки на соответствующие обязательства ОБСЕ в области обеспечения демократического правления, а также на основные положения документов и заключений Венецианской комиссии по вопросу о политических партиях – как в целом, так и в конкретных странах (выражены в форме заключений о национальном законодательстве, касающемся политических партий). В «Руководящих принципах» четко изложены базовые понятия правового регулирования деятельности политических партий – тот необходимый минимум, который должен быть выполнен органами государственной власти в свете обязательств государств в области соблюдения прав человека. Однако в документе не только отражены существующие обязательства, но и приведены конкретные примеры рекомендуемой практики (т. е. мер, доказавших на практике свою эффективность в целом ряде стран или явно способствовавших соблюдению основополагающих прав человека в законах, регулирующих деятельность политических партий). Таким образом, данный документ выходит за рамки перечисления уже принятых государствами обязательств и содержит краткий обзор конкретных примеров передового опыта, связанного с регулированием и функционированием политических партий. Для правильного понимания «Руководящих принципов» ни в коей мере не следует рассматривать этот документ как средство введения неоправданных ограничений на деятельность политических партий. Структурообразующим принципом данной работы стало следующее положение статьи 7.5 Копенгагенского документа 1990 года: «Государства-участники ... уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации» (см. Приложение I). Помимо этого, данный документ опирается на ряд более конкретных руководящих принципов в области политических партий, принятых Венецианской комиссией в 1999-2010 гг.² Однако он предназначен не для замены собою документов, принятых Венецианской комиссией в прошлом, а для дополнения и расширения этих документов. Таким образом, «Руководящие принципы» следует рассматривать прежде всего как средство защиты прав и свобод политических партий, одновременно определяющее минимальное регулирование, необходимое для обеспечения должного функционирования партий.

6. Политические партии являются частными объединениями, играющими исключительно важную роль как субъекты политического процесса в обществе. Необходимость обеспечения должного равновесия между государственным регулированием деятельности партий как субъектов общественной жизни, с одной стороны, и соблюдением основных прав членов партий как граждан страны (в том числе, их права на свободу объединения), с другой, требует хорошо разработан-

ного и тщательно приспособленного для этих целей законодательства. Такое законодательство не должно ограничивать свободу объединения граждан. Изучение опыта, накопленного в регионе ОБСЕ и в государствах-членах Венецианской комиссии, свидетельствует о том, что широкомасштабное регулирование может не являться обязательным условием, обеспечивающим надлежащее функционирование демократии. Это значит, что правовые нормы, сводящие к минимуму контроль за деятельностью партий и четко устанавливающие границы вмешательства государственной власти, могут оказаться наиболее подходящим решением вопроса. Чтобы определить место государства в правовом регулировании политических партий, требуется изучить мнения по этому поводу затронутых данным законодательством граждан и групп, и подобные консультации должны быть неотъемлемой частью законотворческого процесса. Хотя нет необходимости в регулировании деятельности партий особыми правовыми нормами, отличными от положений законодательства об объединениях граждан в целом, в идеальном варианте должен быть разработан законодательный акт, признающий особую роль партий в демократическом обществе. Вопросом, который рассматривается в настоящем документе, является разработка законодательства, в котором были бы четко обозначены права и средства защиты, связанные конкретно с деятельностью политических партий. Также, в связи с тем, что чаще всего роль политических партий в демократическом обществе ущемляется в ходе практической реализации регулятивных норм и в процессе произвольной выработки норм межпартийного взаимодействия, данные «Руководящие принципы» были задуманы и как руководство для партийных организаций и избирательных органов в области применения законодательства на практике.

7. «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» были рассмотрены подкомиссией по демократическим институтам на заседании 14 октября 2010 г. и приняты Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании, состоявшемся 15-16 октября 2010 г.
8. Сами «Руководящие принципы» содержатся в разделе А настоящего документа. Раздел Б включает «Пояснительную записку» и является чрезвычайно важным для правильного понимания и толкования настоящего документа, так как в нем раскрываются принципы, сформулированные в разделе А, и приводятся конкретные примеры рекомендуемой практики. В части I раздела Б подчеркивается значение свободы объединений, которая тесно связана с развитием политических партий и их правовым регулированием. Там же излагаются общие принципы такого регулирования, определяются законные основания для введения ограничений и виды этих ограничений, а также рассматриваются соответствующие процессуальные вопросы. В части II основное внимание уделяется внутривнутрипартийной жизни (в том числе ограничениям на вступление физических лиц в партию),

а также внутрипартийной демократии и назначению на должности. Часть III посвящена роли партий в выборах, в том числе таким вопросам, как условия для выдвижения кандидатур и доступ к избирательному процессу. В части IV речь идет о финансировании политических партий, а часть V посвящена механизмам правового регулирования партий и защиты их прав в суде. Приложение I содержит извлечения из ряда основополагающих международных и региональных договоров, в которых сформулированы права, связанные с вопросами регулирования деятельности политических партий. В Приложении II перечислены решения Европейского суда по правам человека, относящиеся к данной теме. В Приложении III приведен список основных документов Совета Европы (Парламентской ассамблеи и Венецианской комиссии), содержащих рекомендации по правильному функционированию политических партий. Наконец, в Приложении IV представлен список кодексов поведения политических партий – их можно рассматривать в качестве образцов.

Понятие политической партии

9. В том смысле, в котором данный термин используется в настоящем документе, политическая партия – это добровольное объединение лиц, одной из задач которого является участие в управлении государственными делами, в том числе путем выдвижения кандидатур на свободных и демократических выборах.

Значение политических партий

10. Политические партии представляют собой коллективную платформу для реализации основных прав личности на объединение и на свободу выражения мнения. В таком качестве они признаются Европейским судом по правам человека полноправными субъектами демократического процесса. Более того, партии являются наиболее широко используемым инструментом участия граждан в политической жизни и осуществления связанных с этим прав. Будучи ключевым элементом политической жизни плюралистического общества, партии играют важную роль в формировании информированного и активного электората. Помимо этого, политические партии часто выступают в качестве «связующего звена» между исполнительной и законодательной ветвями власти и могут эффективно способ-

ствовать определению программы действий законодателей в рамках конкретной системы управления.

Основные права политических партий

11. Свобода объединения является главным правом, которым руководствуются политические партии в своей деятельности. Целым комплексом общепризнанных международных, европейских и региональных договоров за всеми лицами закреплено право на полное осуществление свободы объединения, в том числе с целью создания политических организаций³. Европейский суд по правам человека также признал наличие изначальной связи между свободой объединения в организации и взаимно связанными с ней правами на свободу выражения мнения и свободу собраний. Хотя в соответствующих международных, европейских и региональных инструментах эти права представлены как относящиеся к 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, тоже должна быть предоставлена полная правовая защита данных связанных прав. Права на свободу объединения, на свободу выражения мнения и свободу собраний могут ограничиваться лишь в тех случаях, когда это необходимо в демократическом обществе. Ряд полезных советов по поводу того, как можно защитить эти основные права, содержатся в рекомендациях Парламентской ассамблеи Совета Европы, а также в руководящих принципах и заключениях, принятых Венецианской комиссией.⁴

РАЗДЕЛ А

Руководящие принципы
правового регулирования
деятельности политических
партий

Принципы

12. Изложенные ниже принципы могут служить общим руководством при рассмотрении вопросов, связанных с законодательством о политических партиях. Тем не менее, для полного понимания и должного восприятия настоящего документа эти принципы следует читать вместе с «Пояснительной запиской». Помимо этого, с принципами следует ознакомиться полностью – с начала до конца, – понимая, что ни один из них не следует применять, исключая остальные.
13. В данных принципах признается важная роль, которую политические партии играют в демократическом обществе. Европейский суд по правам человека отметил, что партии являются формой объединения людей, которая чрезвычайно важна для обеспечения должного функционирования демократии.⁵ 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 реализовать эти предложения после прихода к власти является отличительной особенностью политических партий по сравнению с другими организациями, действующими на политической арене».⁶ Европейский суд описывает политические партии как объединения, играющие «исключительно важную роль в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии».⁷

Принцип 1. Право частных лиц на объединение

14. Право частных лиц на объединение и создание политических партий должно быть в максимальной степени свободно от вмешательства. Хотя и существуют ограничения на свободу объединения, они должны толковаться очень узко, и только безусловные причины могут оправдать введение подобных мер применительно к свободе объединения в организации. Ограничения в этой области должны быть определены законодательно, должны быть необходимыми в демократическом обществе и соразмерными. Необходимо, чтобы вступление в политическую партию носило добровольный характер, и ни одно лицо не следует принуждать к вступлению в какую-либо организацию или к членству в ней против своей воли.⁸ Широкая защита, предоставляемая праву частных лиц на свободу объединения, требует, чтобы и политические партии были свободны от ненужного вмешательства.

Принцип 2. Обязанность государства защищать право частных лиц на свободу объединения

15. Государство обязано обеспечить соответствующее законодательство, которое вводит в действие необходимые механизмы и процедуры, позволяющие частным лицам на практике свободно осуществлять свое право на свободу объединения и создание политических партий совместно с другими лицами. Более того, на государство ложится ответственность за принятие законодательства, запрещающего вмешательство в осуществление данного права со стороны негосударственных субъектов. Также и само государство должно воздерживаться от подобного вмешательства.⁹ В случае нарушения права на свободу объединения государство несет ответственность за возмещение ущерба в соответствии с установленным порядком и должно обеспечить прекращение этого нарушения.¹⁰ Как указывалось выше, ограничения на свободу объединения могут вводиться только в том случае, если они предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе.¹¹ На любое вмешательство в осуществление права на свободу объединения и на любое ограничение этого права распространяется действие принципа соразмерности, который рассматривается ниже.

Принцип 3. Законность

16. Любые ограничения, налагаемые на право частных лиц свободно объединяться в организации и высказывать свое мнение, должны иметь формальным основанием конституцию государства или законодательные акты, принятые парламентом. Такого рода ограничения не должны быть результатом предвзятой и односторонней политической деятельности – напротив, они должны преследовать законную цель, достижение которой необходимо в демократическом обществе. В этой связи частое внесение изменений в законодательство о политических партиях может рассматриваться скорее как результат политической воли, а не желания удовлетворить насущную общественную потребность. Помимо этого, конституция государства и правовые акты, принятые парламентом, должны соблюдать право на объединение в том виде, в котором оно изложено в соответствующих международных и региональных правовых инструментах. Законодательство должно ясно и точно указывать политическим партиям, какая деятельность рассматривается как незаконная и какие санкции могут быть использованы против них в случае нарушений. Законы о политических партиях должны приниматься открыто, после проведения соответствующего обсуждения, и должны быть представлены на рассмотрение широкой общественности, с тем чтобы обеспечить осведомленность граждан и политических партий о своих правах и их ограничениях.

Принцип 4. Соразмерность

17. Любые ограничения, налагаемые на права политических партий, должны быть соразмерны по своему характеру и эффективны для достижения преследуемой цели. В особенности, когда речь идет о применении принципа соразмерности к политическим партиям (принимая во внимание их основополагающую роль в демократическом процессе), следует очень тщательно взвесить все шаги и обеспечить узкое применение запретительных мер. Как указывалось выше, наложены могут быть только те ограничения, которые необходимы в демократическом обществе и предусмотрены законом. Если ограничения не отвечают этим критериям, они не могут с полным правом рассматриваться как соразмерные правонарушению. Роспуск политических партий или запрет на создание политической партии являются самой крайней санкцией, имеющейся в распоряжении государства. К этим мерам не следует прибегать – за исключением только тех случаев, когда они являются соразмерными и необходимыми в демократическом обществе.

Принцип 5. Недискриминация

18. Государственное регулирование деятельности политических партий не должно дискриминировать каких-либо граждан или группы лиц по признаку «расы», цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения, сексуальной ориентации или иного обстоятельства.¹² Право каждого на свободу объединения не следует толковать как требующее от политических партий принимать в свои ряды людей, не разделяющих их основные убеждения и ценности. Тем не менее, приветствуется добровольное взятие на себя политическими партиями обязательства по соблюдению принципа недискриминации.

Принцип 6. Равное обращение

19. Все лица и группы лиц, стремящиеся создать политические партии, должны иметь возможность сделать это на основе равенства перед законом.¹³ Никакое лицо или группа лиц, желающих объединиться в политическую партию, не должны в своих усилиях ставиться государством в более выгодное или невыгодное положение по сравнению с другими лицами, а правовое регулирование политических партий должно осуществляться одинаково для всех. С целью устранения исторически сложившегося неравенства могут быть приняты меры, направленные на обеспечение равных возможностей женщин, а также меньшинств. Помимо этого, могут быть предусмотрены специальные временные меры, способствующие фактическому равенству применительно к женщинам и этническим, «расовым»

и другим меньшинствам, подвергавшимся в прошлом дискриминации, и эти меры не должны рассматриваться как дискриминационные.¹⁴

Принцип 7. Политический плюрализм

20. Целью законодательства о политических партиях должно быть создание благоприятных условий для политического плюрализма. Способность граждан воспринимать разные политические взгляды, выражающиеся, например, в политических платформах партий, признана важнейшим признаком сильного демократического общества. Как указывается в пункте 3 Копенгагенского документа и в других обязательствах ОБСЕ, плюрализм необходим для обеспечения гражданам реального выбора из политических объединений и кандидатов.¹⁵ Любой документ, регламентирующий деятельность политических партий, должен быть тщательно проверен, с тем чтобы можно было гарантировать, что он не нарушает принцип политического плюрализма.

Принцип 8. Должное применение законодательства о политических партиях

21. Исполнение законодательства, касающегося политических партий, должно осуществляться органами, чья беспристрастность гарантируется юридически и фактически. Закон должен точно определять полномочия контролирующих органов и пределы этих полномочий. Также необходимо законодательно обеспечить беспристрастное и объективное применение этими органами законов о партиях. Еще одним компонентом правильного управления в данной области является своевременность принятия решений. Решения, затрагивающие права политических партий, должны приниматься в неотложном порядке, особенно в тех случаях, когда они связаны с такими критичными по срокам процессами, как выборы.

Принцип 9. Право на эффективное средство правовой защиты

22. Политические партии должны иметь в своем распоряжении эффективные средства правовой защиты¹⁶ от всех решений, затрагивающих их основные права, – права на объединение, на свободное высказывание мнения, на свободу убеждений и собраний. Хотя этим правам частных лиц предоставлена защита, пользоваться ими, как правило, можно и в коллективном порядке. Это предполагает возможность обратиться в суд в связи с нарушением вышеперечисленных прав не только от имени отдельных лиц, но и от имени партии в целом. Осуществляя данные права, политические партии должны также пользоваться всей полнотой защиты, предоставляемой правом на справедливое и беспристрастное судебное разбирательство. Помимо этого, партии должны иметь возможность получить надлежащее и действенное возмещение ущерба в том случае, если факт нарушения

будет доказан. Право на эффективное средство правовой защиты предполагает, что некоторые судебные иски должны удовлетворяться в кратчайшие сроки. Несвоевременная судебная защита не может рассматриваться как эффективная.

Принцип 10. Подотчетность

23. Политические партии после своей регистрации могут получить некоторые преимущества по сравнению с другими общественными объединениями. Это особенно верно, когда речь идет о финансировании политической деятельности и доступе к СМИ во время избирательных кампаний. Поскольку партии получают преимущества, которых нет у других общественных объединений, уместно обязать их взять на себя определенные обязанности ввиду полученного правового статуса. Это может быть требование о предоставлении отчетов об их деятельности или требование прозрачности финансовых соглашений. В законодательстве должно быть дано подробное описание прав и обязанностей, вытекающих из получения юридического статуса политической партии.

РАЗДЕЛ Б

Пояснительная записка

Введение

24. Настоящая «Пояснительная записка» принципиально важна для полного понимания «Руководящих принципов», и ее необходимо читать вместе с разделом А, содержащим основные принципы правового регулирования деятельности политических партий. В «Пояснительной записке» не только более подробно освещается тема настоящего документа и дается необходимое толкование указанных принципов, но и приводятся примеры успешной практики в области практической реализации законодательства о политических партиях и должного правового регулирования их деятельности.

25. В части I раздела Б подчеркивается значение свободы объединения, которая тесно связана с развитием политических партий и их правовым регулированием. Там же излагаются общие принципы такого регулирования, определяются законные основания для введения ограничений и виды этих ограничений, а также рассматриваются соответствующие процессуальные вопросы. В части II основное внимание уделено внутрипартийной жизни, в том числе ограничениям на вступление физических лиц в партию, а также внутрипартийной демократии и назначению на должности. Часть III посвящена роли партий в выборах, в том числе таким вопросам, как условия для выдвижения кандидатур, доступ к избирательному процессу и влияние партий в рамках различных избирательных систем. В части IV речь идет о финансировании политических партий, а часть V посвящена механизмам правового регулирования и ограничениям на роспуск партий. Приложение I содержит извлечения из ряда основополагающих международных и региональных договоров, в которых сформулированы права, связанные с вопросами деятельности политических партий. В Приложении II перечислены решения Европейского суда по правам человека, относящиеся к данной теме. В Приложении III приведен список основных документов Совета Европы (Парламентской ассамблеи и Венецианской комиссии), содержащих рекомендации по

правильному функционированию политических партий. Наконец, в Приложении IV представлен список кодексов поведения политических партий – их можно рассматривать в качестве образцов.

Свобода объединения в политические партии

Регулирование деятельности политических партий

Основное определение политической партии

26. В том смысле, в котором данный термин используется в настоящем документе, политическая партия – это добровольное объединение лиц, одной из задач которого является выражение политической воли граждан, в том числе путем участия в управлении государственными делами и выдвижения кандидатур на свободных и демократических выборах. Это определение партий охватывает объединения всех уровней,¹⁷ деятельность которых направлена на выдвижение кандидатов на выборах или на реализацию властных полномочий в политической сфере через избрание своих членов в государственные органы власти.
27. Хотя правоспособность и положение политических партий могут отличаться в разных государствах, партии имеют права и обязанности, которые не зависят от их юридического статуса. Деятельность политических партий может регулироваться законами, отличными от положений общего законодательства об объединениях граждан, однако за партиями как минимум сохраняются основные права, предоставляемые объединениям.

Правовые рамки

28. Нормы правового регулирования деятельности политических партий в значительной степени отличаются в государствах-участниках ОБСЕ и в странах, являющихся членами 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 обеспечить устойчивость и относительное постоянство этих норм. Однако, так как конституци-

онные положения по своей природе часто имеют очень общий характер и остается слишком широкий простор для толкования этих положений при их применении на практике, многие государства решают разработать и принять специальное законодательство, посвященное должному регулированию и защите политических партий. Нормы правового регулирования, затрагивающего основные права партий, должны быть выработаны законодателями на уровне парламента, а не представителями административных органов власти.

29. Для того, чтобы быть демократией в действии, обществу не обязательно иметь специальное законодательство о политических партиях. В докладе Венецианской комиссии Совета Европы о различных способах регулирования деятельности политических партий в государствах-участниках ОБСЕ указывается, что подобное законодательство не является необходимым для обеспечения должного функционирования демократии и что оно может оказаться наиболее эффективным тогда, когда область его применения минимальна.¹⁸ Если же такие нормы существуют, они не должны безосновательно стеснять деятельность и реализацию прав политических партий. Напротив, авторы законодательства о партиях должны сосредоточить свое внимание на создании благоприятных условий для того, чтобы партии могли сыграть свою роль главных субъектов политической жизни в демократическом обществе и чтобы была обеспечена полная защита прав партий, от которых зависит должное функционирование этих организаций. При том, что нет необходимости в специальном законе о партиях, 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. Парламентские акты о политических партиях должно разрабатываться в соответствии с международными обязательствами и судебной практикой в области прав человека. Государства берут на себя эту обязанность путем ратификации или подписания международных договоров.¹⁹
31. Ряд хорошо известных международных и региональных правовых инструментов составляет базу для оценки законодательства и позволяет определить, насколько государство выполняет свои обязанности, связанные с деятельностью политических партий. Двумя основными документами в этой сфере, обязательными к исполнению государствами, являются Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). Помимо этого, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин необходима для понимания роли государства в деле обеспечения гендерного равенства применительно к политическим партиям. Права и средства правовой защиты закреплены в этих документах, имеющих обязательную юридическую силу, и воспроизводятся в международном обычном праве посредством

Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ). Существует также ряд политических обязательств государств-участников ОБСЕ, и эти документы необходимы для полного понимания рассматриваемого вопроса. К ним относится прежде всего Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгагенский документ) 1990 года.²⁰ Помимо этого, Совет Европы – через Комитет министров и Парламентскую ассамблею, – Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и другие органы Совета Европы²¹ также опубликовали ряд руководящих документов, позволяющих понять передовой опыт в области законодательства, касающегося политических партий. Недавними новыми документами в этом ряду стали Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, принятая в 1999 г.²²

32. Соответствующие положения указанных документов, а также ряд других международных и региональных инструментов, к которым можно обратиться при обсуждении роли и функций политических партий в демократическом обществе, представлены в Приложении I. Приложение II содержит список решений Европейского суда по правам человека, относящихся к данной теме, а в Приложении III представлен список документов Совета Европы.

Права и юридический статус политических партий

33. Права на свободу объединения, свободу слова и свободу убеждений являются основополагающими для должного функционирования демократического общества. Будучи коллективным инструментом выражения политической воли граждан, политические партии должны иметь возможность в полной мере пользоваться этими правами.
34. Право политических партий на свободу объединения должно быть защищено конституцией государства или законодательством, принятым парламентом страны. Эти положения о защите прав должны содержать как изложение самого права, так и обязанность защищать его, представляющую собой фундаментальное условие правильного функционирования демократии.
35. Право на свободу объединения было однозначно распространено на политические партии Европейским судом по правам человека.²³ Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека (повторяющая статью 22 Международного пакта о гражданских и политических правах) закрепляет право на объединение в политические партии как составную часть более общей свободы собраний и объединений, требующей, чтобы каждый человек имел «право на свободу ассоциации с другими» без каких-либо ограничений, «кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе...».

36. Помимо этого, в прецедентном праве Европейского суда по правам человека установлено наличие связи между свободой объединения, свободой слова и свободой убеждений. Этот вывод сделан в ряде постановлений суда – в частности, в решениях по делам «Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции» (Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey) и «Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции» (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey), в которых указывается следующее:
- « [...] Защита убеждений и свободы их в соответствии со смыслом статьи 10 Конвенции является одной из целей свободы собраний и объединений, закрепленной в статье 11. Это тем более верно применительно к политическим партиям ввиду их чрезвычайно важной роли в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии».
37. Свобода выражения мнения и свобода убеждений (статья 10 ЕКПЧ и статья 19 МПГПП) частично зависят от свободы объединения. В связи с этим свобода объединения тоже должна быть гарантирована – как инструмент, обеспечивающий всем гражданам возможность в полной мере пользоваться своим правом на свободу убеждений и свободу выражения мнения вне зависимости от того, осуществляются ли эти права индивидуально или в коллективном порядке.
38. Одной из функций политических партий является выдвижение кандидатов на выборах. Таким образом, необходимо, чтобы законодательство защищало право избирать и право быть избранным, предусмотренные международными и региональными юридическими документами.
39. В рамках действующего законодательства следует определить правовой статус политических партий. Этот статус должен отличаться от статуса других форм объединений, создаваемых частными лицами. Он должен отражать уникальность данной формы объединения граждан.
40. Партиям должно быть предоставлено такое правовое положение, которое позволило бы им обращаться в суд в случае предполагаемого нарушения их защищаемых прав, на каком бы уровне это нарушение ни имело место. Например, в случае нарушения прав местного отделения центральным органом партии на национальном уровне может быть разрешено подать иск от имени всей партии в целом.
41. Как лица, имеющие конкретные права и обязанности, члены партийных организаций также должны иметь возможность обращаться в суд в порядке гражданского судопроизводства в случае злоупотребления партийными договорными обязательствами в отношении членов партии (при наличии таких обязательств).

Однако это должно использоваться только тогда, когда все возможности внутрипартийного урегулирования спора уже исчерпаны. Данное средство защиты может быть дополнением к созданию партией специальных партийных структур по разрешению внутренних конфликтов. Поскольку партийные организации являются объединениями частных лиц, имеющих право обращаться в суд (при том, что партии играют важную роль в общественной жизни), урегулирование внутрипартийных противоречий в судебном порядке не должно препятствовать свободной деятельности партий в области принятия решений или проведения своей политики.

Значение политических партий как уникальных общественных объединений

42. Партии представляют собой основной инструмент участия граждан в политической жизни и политической борьбе. Европейский суд по правам человека признал, что партии чрезвычайно важны для функционирования демократии.²⁴ Парламентская ассамблея Совета Европы также признала, что политические партии – «ключевой элемент конкуренции на выборах и основное связующее звено между частным лицом и государством», вовлекающее «отдельных людей и группы лиц в политический процесс ...».²⁵ Как отмечается в пункте 3 Копенгагенского документа, для должного функционирования демократии необходим политический плюрализм, основывающийся на принципе соревновательности и наличии оппозиционных партий.

Общие принципы

Презумпция в пользу создания политических партий и защиты их от роспуска

43. Осуществление таких базовых и основополагающих прав, как право на свободу объединения и связанного с ним права на выражение мнения, должно быть, насколько это возможно, свободным от регулирования. Поэтому любая деятельность, связанная со вступлением в партийные ряды или с образованием политических партий, если она прямо не запрещена законом, должна рассматриваться как разрешенная. Закон не должен запрещать политическим партиям высказываться за внесение изменений в конституционный строй государства.²⁶ В том виде, в котором оно гарантировано в пункте 7.6 Копенгагенского документа, право создавать политические партии и участвовать в их деятельности должно быть доступно всем лицам без каких-либо предварительных условий и ненужной регламентации. Государствам следует принять и практически реализовать

законодательство, соблюдающее общую презумпцию в пользу создания политических партий и их деятельности, а также защиты партий от роспуска. В государствах, в которых решено не принимать специальных законов о политических партиях, необходимо обеспечить, чтобы такие права были достаточно защищены положениями законодательства об объединениях граждан.

44. Партии являются обязательными инструментами политической деятельности и средством выражения политических интересов. Поэтому их создание и деятельность не следует ограничивать, а роспуск – разрешать (за исключением крайних случаев, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе). При рассмотрении вопросов о возможных ограничениях национальные суды и органы власти должны давать им узкое толкование, а государству следует принять достаточные меры, гарантирующие возможность практической реализации прав политических партий.

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) налагает на государства-участники ОБСЕ обязанность защищать право частных лиц свободно вступать в политические партии и создавать такие организации. Право создавать политические организации также специально предусмотрено в пункте 7.6 Копенгагенского документа.²⁷
46. Обязанность государства защищать свободу объединения в политические партии распространяется и на случаи, когда партия берет на вооружение непопулярные идеи. Более того, пункт 7.6 Копенгагенского документа обязывает государства обеспечить всем партиям, в том числе и тем из них, которые выражают непопулярные идеи, возможность соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом. В этой связи государства не могут отказать таким партиям в равной со всеми возможности конкурировать с другими партиями на выборах или получать финансирование, предусмотренное законом.²⁸

Обязательство соблюдать принцип отказа от насилия

47. Партии в демократических системах должны отвергнуть использование насилия в качестве орудия политической борьбы. Они не должны проповедовать насилие или прибегать к нему, иметь вооруженные отряды или использовать язык ненависти. Партии не должны пытаться нарушать ход собраний, организованных партиями-соперниками, или препятствовать осуществлению права на свободу слова теми, кто придерживается противоположных взглядов. Партии, берущие на себя обязательство соблюдать принцип отказа от насилия в политике, вправе ожидать того же от других, а от органов государственной власти – защиты, если такое обязательство не будет выполняться. Помимо этого, партии вправе рассчитывать, что их сторонники будут иметь возможность свободно собираться, сообщать взгляды своей партии обществу при помощи ненасильственных методов и что этим взглядам не будет отказано в пропорциональном освещении в средствах массовой информации – прежде всего, в государственных СМИ. Государство должно обеспечить достаточную защиту кандидатов на выборах и сторонников политических партий от актов насилия.
48. Свобода объединения должна быть защищена даже применительно к отношениям между частными лицами и объединениями. В демократическом обществе право на организацию контрдемонстрации не может приводить к ущемлению права на свободу объединения.²⁹ В пункте 37 постановления Европейского суда по правам человека по делу «Партия «Уранио Токсо» и другие против Греции» (*Ouranio Toxo et autres c. Grèce*) указывается следующее:
- «На органы государственной власти возлагается обязанность гарантировать должное функционирование объединений и политических партий даже тогда, когда эти организации досаждают лицам, не разделяющим те идеи или законные требования, которые они пытаются пропагандировать. Их члены должны иметь возможность проводить собрания, не боясь стать жертвой физического насилия со стороны своих оппонентов. Подобные опасения могут удержать другие объединения и политические партии от открытого выражения своего мнения по наиболее спорным вопросам, волнующим общество».

Законность

49. Любые ограничения свободы объединения должны основываться на конституционных или законодательных положениях, а не на подзаконных актах. Необходимо также, чтобы они соответствовали международным правовым инструментам, существующим в данной области. Такие ограничения должны быть четкими,

понятными и одинаково применимыми ко всем. с тем чтобы все лица и партии могли понять последствия, вытекающие из нарушения данных правил. Помимо этого, ограничения должны быть необходимы в демократическом обществе. Во всех случаях, когда никакие конкретные ограничения не предусмотрены, следует обеспечивать полную защиту прав партий. Во избежание неоправданного наложения ограничений законодательство должно быть составлено очень тщательно, без излишней детализации, но и без расплывчатых формулировок.

Соразмерность

50. Любые ограничения на деятельность политических партий, затрагивающие их право на свободу объединения, должны быть разработаны таким образом, чтобы они вели к достижению конкретной цели, которую стремятся достичь органы власти. Помимо этого, данная цель должна быть объективной и необходимой в демократическом обществе. На государство ложится бремя обоснования того факта, что ограничения соответствуют интересам всего общества в целом и что эти интересы невозможно обеспечить без использования данных ограничений. Правовое регулирование политических партий следует осуществлять сдержанно, понимая, что считающиеся приемлемыми ограничения права партий на свободу объединения получают узкое толкование в Европейском суде по правам человека.
51. Любое ограничение на создание политических партий и любое регулирование их деятельности должны быть соразмерными по своему характеру. К роспуску партии или к отказу в регистрации следует прибегать только в том случае, если не существует других, менее жестких средств регулирования. Роспуск партии, наиболее суровая из имеющихся в наличии санкций, может рассматриваться как соразмерный шаг только при самых серьезных нарушениях. В пункте 11 Резолюции 1308 (2002) Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) указывается, что «к запрету или роспуску политической партии следует прибегать лишь как к крайней мере» и «в соответствии с установленным порядком, дающим все необходимые гарантии справедливого судебного разбирательства».
52. В пункте 24 Копенгагенского документа ОБСЕ о принципе соразмерности говорится следующее:

«Государства-участники будут обеспечивать, чтобы 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 международным обязательствам, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства-участники будут обеспечивать, что-

бы 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:³⁰

- характер права, подлежащего ограничению;
- цель предполагаемого ограничения;
- характер и степень предполагаемого ограничения;
- соответствие характера ограничения преследуемой цели;
- возможное наличие менее жестких мер, позволяющих достичь заявленную цель при данных обстоятельствах.

Недискриминация

53. Свобода объединения и свобода выражения мнения, в том числе применительно к созданию политических партий и их деятельности, являются правами личности, которые должны соблюдаться без какой-либо дискриминации. Принцип, в соответствии с которым основные права человека в пределах юрисдикции государства существуют для всех лиц без какой-либо дискриминации, чрезвычайно важен в деле обеспечения полной защиты этих прав и возможности неограниченно пользоваться ими. Определение недискриминации содержится в статьях 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах и в статье 14 Европейской конвенции о защите прав человека, а также в целом ряде других международных и региональных инструментов – например, в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.³¹ При этом статья 14 ЕКПЧ определяет дискриминацию как незаконную исключительно с точки зрения пользования любым из прав, гарантируемых конвенцией. Расширительное толкование принципа недискриминации дается в Протоколе №12 к Конвенции, в котором этот принцип становится самостоятельным и основополагающим обязательством:

«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. Статья 7 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств требует, чтобы было обеспечено «уважение права каждого лица, принадлежащему к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний, свободу

ассоциаций, свободу выражения [мнения]...». Помимо этого, в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам указано, что «лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права, в том числе права, изложенные в настоящей Декларации, как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации» (статья 3, п. 1). Эти инструменты в полной мере гарантируют право на создание политических партий и на вступление в их ряды всем членам групп меньшинств в пределах юрисдикции государства.

55. Целым рядом международных правовых документов женщинам также гарантируется равная защита всех их прав. В статье 3 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин указано, что государства должны принять «... 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». Помимо этого, в статье 4 Конвенции со всей ясностью говорится о том, что принятие государством специальных мер, направленных на обеспечение 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 Совета «поддержать путем принятия всех соответствующих мер программы, направленные на поощрение сбалансированного представительства мужчин и женщин в политической жизни и в процессе принятия общественно важных решений, иницируемых женскими организациями или любыми другими объединениями, работающими во имя гендерного равенства». Принцип равного участия мужчин и женщин в политической жизни был еще раз подтвержден Комитетом министров Совета Европы в декларации «Превращая гендерное равенство в реальность» (СМ (2009)68). В ней содержится настойчивое требование к государствам-членам Совета Европы «сделать возможным проведение позитивных мероприятий или принятие специальных мер с целью достижения сбалансированного участия и представительства мужчин и женщин в процессе разработки и принятия решений во всех сферах жизни общества, в частности на рынке труда и в экономической жизни, а также в сфере принятия политических и государственных решений». Совсем недавно в Рекомендации 1899(2010), озаглавленной «Повышение представительства женщин в политике через избирательную систему», Парламентская ассамблея Совета Европы советовала государства-членам увеличить число женщин в политике путем 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».³² Дискриминация по признаку половой ориентации также запрещена Хартией основных прав Европейского союза (ст. 21, п. 2). В свете вышесказанного государствам необходимо понимать, что половая ориентация также является признаком, на который распространяется принцип недискриминации и вытекающая из него правовая защита.

57. Недискриминация включает в себя запрещение как прямой, так и косвенной дискриминации и требует, чтобы все лица пользовались одинаковой правовой защитой (МППП, статья 26). В то время как прямая дискриминация присутствует в законах и нормативных документах, недвусмысленно поддерживающих неравенство, косвенная дискриминация проявляется в нормативных и законодательных актах, которые, не являясь дискриминационными на первый взгляд, приводят к неравенству или неравному обращению. Такая разновидность дискриминации часто более глубокая, и ее труднее предупредить. Вот почему, когда речь идет о создании политических партий и их деятельности, все решения, связанные с регулированием, должны обеспечивать равное обращение и основываться на одних и тех же законах и нормативных документах, которые одинаково применяются во всех случаях.
58. Применительно к политике равенство может толковаться как равенство абсолютное или пропорциональное (то есть основанное на праве справедливости – например, определяемое количеством мест, полученным партией в парламенте). Это второе толкование не следует рассматривать как дискриминационное, при условии что его обоснования являются объективными и разумными.
59. Следует также признать возможное кумулятивное действие нескольких дискриминационных факторов, поскольку то или иное лицо может подвергаться дискриминации сразу по нескольким признакам. Например, женщины из этнических меньшинств зачастую оказываются вдвойне ущемленными в своих политических и социальных правах. Кумулятивный эффект дискриминации сразу по ряду признаков (скажем, пола, этнического происхождения и возраста) может привести к новым и неожиданным последствиям, с которыми недостаточно бороться теми средствами, которые обычно используются для искоренения одной из разновидностей дискриминации. Поэтому в законодательной и нормативной базе следует уделить особое внимание наличию дискриминации сразу по нескольким признакам и возможным мерам предупреждения этого явления
60. Аналогичным образом, органы государственной власти должны одинаково относиться ко всем политическим партиям, оставаясь нейтральными в вопросах их создания, регистрации (когда это необходимо) и деятельности. Следует воздерживаться от принятия любых мер, которые могли бы поставить одни партии

в более выгодное или невыгодное положение по сравнению с другими. Всем политическим партиям должны быть предоставлены одинаковые возможности для участия в выборах без какой-либо дискриминации или неравного обращения со стороны властей.

Внутренняя жизнь партии

61. Хотя закон к этому и не обязывает, признается хорошей практикой, когда во внутренней жизни политических партий соблюдаются принципы недискриминации и равенства.³³ Эти принципы могут предполагать принятие мер для обеспечения равенства женщин, а также меньшинств при приеме в партийные ряды, выдвижении кандидатур и участии в партийной деятельности. Даже если юридически они и не обязательны, такие шаги рассматриваются как хорошая практика, поскольку исторически и женщины, и представители меньшинств были жертвами неравенства, и такое положение должно быть исправлено в регионе ОБСЕ и во всем мире.
62. В целом, внутривнутрипартийная жизнь должна быть ограждена от вмешательства государства. Она лучше всего регулируется уставом партии или добровольным кодексом поведения, разработанным и принятым самой партией.

Правовое регулирование деятельности политических партий

Законные способы правового регулирования деятельности политических партий

63. Любые ограничения на осуществление права на свободу объединения и выражения мнения применительно к созданию политических партий и их деятельности должны согласоваться с положениями международных и региональных правовых инструментов, в том числе с Международным пактом о гражданских и политических правах и Европейской конвенцией о защите прав человека. Список законных оснований для ограничений сводится к следующему:
 - «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».³⁴

64. Помимо этого, Европейский суд по правам человека в своих постановлениях последовательно указывал, что в связи со значением политических партий для функционирования демократии ограничения на их создание следует использовать чрезвычайно сдержанно и лишь в том случае, это необходимо в демократическом обществе. Учитывая требование соразмерности, следует предъявить доказательства того, что ограничение является наименее жестким способом достижения законной цели в области регулирования деятельности политических партий. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ не предусмотрено никаких требований к регистрации политических партий или к регулированию их деятельности. Тем не менее, принимая во внимание административные, связанные с функционированием демократии, государство может вполне оправданно вводить регулирование (зачастую лишь процессуального характера), касающееся регистрации и создания политических партий.

Регистрация политических партий

65. В регионе ОБСЕ есть государства, где регистрация политических партий не требуется. Должное функционирование демократии во многих таких странах указывает на то, что требование о регистрации партий не является необходимым для демократического общества.³⁵ Тем не менее, в постановлениях Европейского суда по правам человека постоянно указывается, что само по себе требование регистрации не является нарушением права на свободу объединения. Так как благодаря своему статусу политические партии могут по закону получить некоторые правовые привилегии, которых нет у других объединений, вполне логично требовать, чтобы партии проходили регистрацию в органах государственной власти.
66. Если регистрация политических партий является обязательным требованием, условия регистрации (и по существу, и процедурного характера) должны быть разумно обоснованными. Положения закона об обязательной регистрации партий должны быть составлены очень аккуратно, с тем чтобы были достигнуты законные цели, необходимые в демократическом обществе.
67. Проведенное Венецианской комиссией исследование ситуации в области требований, предъявляемых к регистрации партий в государствах-участниках ОБСЕ, иллюстрирует положения, указанные выше. В этом исследовании, в частности, говорится следующее:

«В Германии, Греции и Швейцарии не существует требований о регистрации политических партий... В Дании и Нидерландах политические партии регистрироваться не обязаны, но для того, чтобы участвовать в выборах, им необходимо выполнить определенные формальности. В Ирландии регистрация партии просто позволяет ей поставить свое название рядом с фамилиями выдвинутых ею кандидатов, а в Швеции регистрация является средством правовой защиты эксклюзивного права партии на использование своего названия. В некоторых государствах, где от политических партий требуется регистрация, это является простой формальностью – например, в Австрии, Испании, Уругвае или в Норвегии, где единственным условием регистрации является сбор 5 000 подписей. В других странах, однако, органы государственной власти проверяют, выполняют ли партии требования, применимые к их деятельности (так происходит, например, в Латвии, Польше, Российской Федерации и Чешской Республике)».³⁶

68. Основания для отказа в регистрации партии должны быть четко указаны в законе, а критерии для принятия такого решения должны быть объективными. Если партии отказывают в регистрации по причинам административного характера – например, в связи с несоблюдением сроков, – такие административные требования должны быть разумно обоснованными и хорошо известными партиям. Для уменьшения отрицательных последствий отказа в регистрации по чисто административным причинам необходимо установить четкие сроки и порядок регистрации. Внесение изменений в список требований к регистрации не должно приводить к отмене уже действующей регистрации. Партии, зарегистрировавшиеся в соответствии с требованиями предыдущих законодательных актов, должны иметь возможность сохранить свой статус политических партий. Следует также предоставить им разумную возможность оформить дополнительные регистрационные документы.
69. В целях обеспечения права частных лиц на свободу объединения сроки вынесения решений по заявлениям о регистрации должны быть достаточно короткими. Быстрое вынесение решений по таким заявлениям имеет особое значение для новых партий, стремящихся выдвинуть своих кандидатов на выборах. Излишне растянутые сроки рассмотрения заявлений являются неоправданным препятствием на пути партии к регистрации и участию в политическом процессе.
70. Вполне разумно требование законодательства о том, что при регистрации партии обязаны предоставить государству основные сведения о себе. Например, закон может предусматривать необходимость сообщения официального адреса партии и регистрации ее полного названия и символики, чтобы избиратели и граждане в целом не спутали ее с другими партиями. В некоторых государствах

партиям запрещено использовать названия и символику, ассоциирующуюся с национальными или религиозными институтами. Такого рода требования к порядку регистрации являются разумными. Регламентация названий и символики партий во избежание путаницы также играет важную роль, позволяя государству обеспечить наличие должным образом информированного электората, который в состоянии сделать свободный выбор.

71. Во многих государствах регистрация дает политическим партиям ряд преимуществ. Например, она может быть необходима для получения доступа к финансированию со стороны государства и к государственным СМИ или же для участия в выборах. Регистрация может также требоваться для получения партией статуса юридического лица – в некоторых странах это является необходимым условием для открытия банковских счетов и владения имуществом. Дополнительным результатом регистрации может быть правовая защита, предоставляемая названию и символике партии. Преимущества, предоставляемые зарегистрированным партиям, не носят дискриминационного характера, если существует равенство возможностей при регистрации объединений в качестве политических партий.
72. В некоторых государствах законодательство требует, чтобы при регистрации политические партии предоставляли органам власти свои уставы. Хотя подобное требование само по себе и не является незаконным, государства должны следить за тем, чтобы оно не использовалось с целью несправедливо ущемить или дискриминировать какую-либо политическую партию. Такое требование не может использоваться для дискриминации при создании партий, отстаивающих непопулярные взгляды. В своем решении по делу «Рефах Партизи (Партия благоденствия) и другие против Турции» (*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*) Европейский суд по правам человека указал, что защита, предоставляемая статьей 10 ЕКПЧ, распространяется «...не только на информацию или идеи, воспринимаемые благосклонно или рассматриваемые как безобидные и вызывающие всеобщее безразличие, но также и на шокирующие, «резкие» и тревожащие взгляды». Таким образом, заявление о регистрации партии не может быть отклонено на том основании, что в ее уставе отстаиваются непопулярные или «неудобные» идеи.
73. Закон может требовать, чтобы вместе с заявлением о регистрации политические партии предоставляли основные сведения о своей организационной структуре. Это необходимо для определения ответственных лиц, с которыми могут поддерживать контакт органы государственной власти, и также для оперативного контроля при проведении определенных мероприятий – например, выборов.

Регистрационный сбор

74. Оплата разумных регистрационных сборов за учреждение политической партии является приемлемым требованием. Тем не менее, эти сборы не следует устанавливать таким образом, чтобы они ограничивали создание партий. Например, во многих государствах, где регистрация является всего лишь формальностью и не дает партии ни особых привилегий, ни средств из государственной казны, взимание регистрационных сборов может быть ненужным.
75. Размер регистрационного сбора никогда не должен достигать такой суммы, при котором он оказывается препятствием на пути к регистрации законных партий. Завышенные регистрационные сборы могут квалифицироваться как дискриминационные в связи с тем, что они ограничивают право граждан, не располагающих достаточными средствами, на создание объединений и выдвижение своих кандидатов на выборах, при том что эти права защищены инструментами в области прав человека. Как и в случае с другими положениями о регулировании деятельности политических партий, требование оплаты регистрационного сбора должно одинаково применяться ко всем партиям. Государствам необходимо также предусмотреть неденежные формы регистрации партий. Примером такого подхода может быть сбор минимально необходимого количества подписей, свидетельствующих о наличии определенной поддержки. Должны существовать альтернативные способы, предполагающие, что при рассмотрении вопроса о регистрации следует прежде всего учитывать наличие минимального уровня поддержки, а не финансовое положение данного объединения.

Минимальный уровень поддержки со стороны граждан

76. Во многих государствах-участниках ОБСЕ требуется, чтобы в качестве условия регистрации партия предоставила доказательства определенного минимального уровня поддержки со стороны граждан (в виде списка собранных подписей). Этот минимальный уровень сильно различается в зависимости от конкретного государства, но обычно он определяется как процентное отношение от числа жителей. Несмотря на то, что ограничения на основании минимальной поддержки, выражающейся в собранных подписях, являются законными, государство обязано следить за тем, чтобы эти ограничения не оказались слишком обременительными и потому стесняющими деятельность небольших партий или дискриминирующими те партии, которые выражают интересы меньшинств. Принимая во внимание различия в размерах и типах государств в регионе ОБСЕ, в целом лучше, чтобы минимально необходимое число подписей было определено (по меньшей мере, на местном и региональном уровнях) не как точно установленное количество, а как разумное процентное отношение к общему количеству голосующих граждан

в конкретном избирательном округе. В некоторых государствах установлен более низкий количественный порог, если создателем партии является депутат парламента, так как депутатский мандат может служить доказательством определенной поддержки. Минимальная поддержка партии со стороны граждан может быть установлена на основании либо числа ее активных членов, либо предъявленного списка собранных подписей. В любом случае в законодательстве должны быть четко предусмотрены способы, которыми можно доказать наличие у партии поддержки со стороны граждан.

77. Там, где необходим сбор подписей для подтверждения минимального уровня поддержки, партиям должны быть сообщены точные сроки сдачи заполненных подписных листов и предоставлено достаточное время для сбора подписей, а также возможность предъявить в случае необходимости дополнительные списки. Подписные листы могут быть проверены в целях установления их подлинности, однако такой практикой могут злоупотреблять. Поэтому порядок проверки должен быть тщательно регламентирован в соответствующих документах, в том числе в отношении публикации списков подписей и определения, кто правомочен оспаривать подлинность предъявленных списков. Если проверка считается необходимой, в законе должна быть четко указана процедура такой проверки и обеспечено ее применение ко всем партиям на основе справедливости и равенства. В целях укрепления плюрализма и свободы объединения не следует законодательно ограничивать граждан возможностью поставить свою подпись в поддержку только одной партии. Таким ограничением слишком легко воспользоваться с целью злоупотребления, и это может привести к дисквалификации партий, честно убежденных, что они добросовестно выполнили все требования для регистрации.
78. Минимальный уровень поддержки партии гражданами может также быть установлен на основании численного состава партии, а не на основании собранных подписей. Однако в случае использования этого критерия еще более важно, чтобы минимальное число членов партии, необходимое по закону для ее учреждения, было разумным и не становилось помехой для партии. Проверка партийных списков с подписями может оказаться необходимой для подтверждения их точности. Однако порядок проверки должен быть разработан таким образом, чтобы обеспечить его применение на основе равенства и справедливости.
79. Венецианская комиссия Совета Европы подчеркнула необходимость найти должное равновесие в регламентировании процедур сбора подписей и их проверки с целью установления достаточного уровня минимальной поддержки партии со стороны граждан.³⁷ При этом должно быть проявлено уважение к частной жизни граждан, поставивших свои подписи в поддержку политической партии. Рассма-

тривая возможность проверки собранных подписей, следует уделить данному моменту ничуть не меньшее внимания, чем необходимости самой проверки.

Географическое расположение

80. Ограничения на деятельность политических партий, представляющих какой-то регион страны, должны быть в целом изъяты из соответствующего законодательства. Следует указать на дискриминационный характер таких требований, которые могут стать препятствием на пути участия в политической борьбе различных партий, представленных на местном уровне и пользующихся серьезной общественной поддержкой только в определенной части страны. Подобные законодательные положения также могут иметь дискриминирующие последствия для небольших партий и для партий, представляющих национальные меньшинства.
81. Требование о том, чтобы политические партии были представлены на всей территории страны, также может жестко ограничить политическую жизнь на региональном и местном уровнях, – а это было бы несовместимо с правом на свободу объединения. Соображения географического и территориального порядка не должны учитываться при разработке требований, касающихся создания политических партий. Не следует также запрещать партии, существующие на региональном или местном уровне.

Регулирование деятельности межгосударственных партий

82. Ограничения на взаимодействие и работу политических партий на межгосударственном уровне неоправданны, и их следует избегать при разработке соответствующих законодательных актов. В Копенгагенском документе четко изложено требование о том, что объединения, включая политические партии, должны иметь возможность свободно общаться друг с другом и сотрудничать с аналогичными объединениями на международном уровне – в том числе, если это необходимо, путем предоставления финансовой помощи.³⁸ Такое общение и открытость в отношениях между партиями на межгосударственном уровне поддерживается и Венецианской комиссией Совета Европы, которая заявила следующее:

«Международное сотрудничество между партиями, разделяющими одинаковую систему взглядов, является широко распространенной практикой. Деятельность некоторых партий приобрела международный размах через оказание помощи братским партиям других стран. В прошлом эта практика способствовала, например, укреплению демократии в ряде стран Европы. Если такая помощь соответствует положениям национального законодательства, принципам ЕКПЧ и общеевропейским стандартам, она должна приветство-

ваться как пример, достойный подражания, так как эта помощь способствует созданию прочной демократической партийной системы».³⁹

83. Таким образом, 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. Поэтому политическим партиям должна быть предоставлена возможность свободно общаться на национальном и международном уровнях с другими организациями, разделяющими их идеалы.

Меры регулирования, направленные на обеспечение недискриминации

84. Законодательство о политических партиях может путем установления поощрительных мер способствовать тому, чтобы женщины и меньшинства в полной мере были представлены и участвовали в политическом процессе. Например, для партий, представляющих национальные меньшинства, государство может понизить минимальный уровень требуемой поддержки со стороны граждан. Такие шаги не должны рассматриваться как дискриминационные, так как они соответствуют положениям международных и региональных правовых инструментов, предусматривающим возможность принятия специальных мер для обеспечения фактического равенства и поддержания полноценного участия женщин и представителей меньшинств в общественной жизни.⁴⁰
85. В последние годы в ряде стран были установлены избирательные квоты по признаку пола («гендерные избирательные квоты»). В других странах используется практика добровольного квотирования (политическими партиями). Многие государства-члены Совета Европы и участники ОБСЕ ввели у себя обязательные квоты для национальных парламентов. Среди них – Албания, Армения, Бельгия, Босния и Герцеговина, Испания, бывшая югославская Республика Македония, Португалия, Сербия, Словения и Франция. Эти квоты значительно отличаются друг от друга по минимальному процентному соотношению представителей обоих полов среди кандидатов, колеблясь в пределах от 15% до 50%. Помимо этого, несколько стран законодательно предусмотрели порядок расстановки мужчин и женщин в избирательных списках партий. Например, в Сербии каждое четвертое место в списке должно быть закреплено за представителем того пола, который в нем недостаточно представлен. В Боснии и Герцеговине как минимум один кандидат находящегося в меньшинстве пола должен занимать одну из двух первых строчек избирательного списка; в первой пятерке списка должно быть два таких кандидата, а в первой восьмерке – три. В Бельгии два первых места в избирательном списке не могут быть закреплены за представителями одного пола. Примерно в 30 государствах-членах Совета Европы одна или несколько политических партий

добровольно взяли на себя такого рода квотирование, с тем чтобы обеспечить выдвижение определенной минимальной доли кандидатов-женщин.⁴¹

Условия сохранения регистрации за партией

86. После того, как партия была зарегистрирована, требования для сохранения за ней ее статуса должны быть минимальными. Тем не менее, требования, которые необходимо выполнять для того, чтобы продолжать пользоваться рядом преимуществ, предоставляемых партиям государством (например, государственным финансированием или правом выдвигать кандидатов на выборах), могут быть более высокими по сравнению с теми, которые касаются сохранения статуса просто зарегистрированной политической партии. Лишение регистрации, в противоположность потере государственных льгот по причине непредоставления финансовой или другой требуемой отчетности, должно иметь основанием серьезные нарушения закона и должно происходить в соответствии с четко установленной процедурой. Если в законодательстве есть положения о потере партией статуса зарегистрированной организации, в нем также должен быть четко изложен порядок возобновления регистрации и предъявляемые для этого требования.
87. Хорошей практикой является, когда государства также предоставляют политическим партиям возможность внести небольшие изменения в информацию, предоставленную при регистрации (например, новый адрес штаб-квартиры или фамилия официального представителя партии), посредством простого уведомления, а не перерегистрации.
88. В некоторых государствах политическая партия, которой не удается перешагнуть определенный процентный порог на выборах, теряет свой статус зарегистрированной партии. Эта практика далека от идеала, и ее не следует включать в соответствующее законодательство. Если изначально партия выполнила все требования, предъявляемые к регистрации, то она должна иметь возможность продолжить свою деятельность после выборов. Необходимо, как самый обязательный минимум, чтобы партии, не получившие на выборах достаточной поддержки избирателей, не теряли свои права официальных объединений, а могли продолжить работу в качестве организаций, деятельность которых подпадает под действие общего законодательства об объединениях. Такие партии могут быть на законных основаниях лишены преимуществ, предоставляемых действующим политическим партиям (например, государственных субсидий), но при этом они не должны терять свои основные права (на свободу собраний и объединения), признанные за всеми общественными организациями.

Запрещение или роспуск политических партий

Законность

89. Запрещение или роспуск политической партии является более серьезной мерой, чем лишение регистрации (с вытекающей из этого потерей статуса). Запрещение или роспуск равноценны наложению полного запрета на существование партии. В пункте 11 Резолюции 1308(2002) Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах-членах Совета Европы» указывается, что «ограничения или роспуск политических партий следует рассматривать как исключительные меры, которые стоит применять лишь в тех случаях, когда партия, о которой идет речь, прибегает к насилию или угрожает общественному миру и демократическому конституционному строю страны». Таким образом, государство должно очень аккуратно использовать имеющуюся у него возможность распустить политическую партию или запретить ее создание и должно делать это лишь в крайних случаях. Европейский суд по правам человека счел такой высокий уровень защиты совершенно уместным, принимая во внимание основополагающую роль политических партий в демократическом процессе.⁴²
90. Международными и региональными инструментами в области защиты прав человека признаются следующие основания для ограничения свободы объединения: необходимость обеспечения общественного порядка и безопасности общества, защита здоровья и общественной нравственности,⁴³ а также защита национальной безопасности (включая меры по борьбе с терроризмом и экстремизмом)⁴⁴ и защита прав и свобод других лиц. В любом случае, такие меры должны быть эффективными и необходимыми в демократическом обществе. Однако запрещение или роспуск политической партии являются наиболее суровыми ограничениями, имеющимися в распоряжении органов власти, и использовать их следует только в том случае, если все менее жесткие меры были сочтены недостаточными.

Соразмерность

91. При определении того, насколько оправданно запрещение или роспуск политической партии, необходимо серьезно оценить соразмерность такого шага. Как отмечает по этому поводу ПАСЕ, «насколько это возможно, следует использовать меры менее радикальные, чем роспуск».⁴⁵ Таким образом, принцип соразмерности накладывает на государство обязанность доказать, что менее жесткие меры были бы в данном случае недостаточными.

Ограничения на запрещение или роспуск политических партий

92. Как указывалось выше, такие меры, как роспуск политической партии или наложение запрета на ее создание, должны применяться в исключительных случаях и максимально соответствовать сложившейся ситуации. Политические партии никогда не следует распускать из-за незначительных административных нарушений или отступлений от правил, касающихся их деятельности. В подобных случаях следует прибегать к менее жестким санкциям. Точно также не следует запрещать или распускать политическую партию на том основании, что ее идеология оценивается отрицательно, является непопулярной или неприятной. Если такая партия не прибегает к насилию и не угрожает общественному спокойствию или демократическому конституционному строю государства, ее запрещение или роспуск не являются оправданными.⁴⁶
93. Сам по себе факт того, что политическая партия выступает за ненасильственное изменение конституционного строя, недостаточен для оправдания ее запрета или роспуска. Партии должны иметь возможность содействовать внесению изменений в законодательство, а также в правовую или конституционную систему государства при условии, что используемые при этом средства законны и совместимы с основными демократическими принципами.
94. Роспуск политической партии, основанием для которого служат действия ее членов, выступающих как частные лица, несовместим с правовой защитой, предоставляемой партиям как объединениям. Это распространяется и на действия, предпринимаемые в личном порядке партийным руководством, за исключением тех случаев, когда может быть доказано, что эти лица действовали в качестве представителей всей партии в целом. Прежде чем распускать партию, необходимо доказать, что именно орган, учрежденный в соответствии с уставом партии, а не ее отдельные члены, выступавшие от себя лично, преследовал цели и предпринимал действия, потребовавшие роспуска.⁴⁷ На партии не следует возлагать ответственность за действия, совершенные их членами, если эти действия противоречат уставу партии или ее деятельности.⁴⁸
95. Действия, совершенные конкретными частными лицами, состоящими в рядах политической партии, если эти лица не представляли партию официально, должны быть отнесены к их личной ответственности. В таких случаях соответствующие меры наказания должны выноситься в порядке гражданского или уголовного судопроизводства именно в отношении данных 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 должны применяться только в крайних случаях. Список этих случаев включает наличие угрозы существованию и/или суверенитету государства или угрозы основам демократического строя; использование актов насилия, угрожающих территориальной целостности страны; разжигание межэтнической, социальной или религиозной вражды, а также использование насилия или угроз прибегнуть к насилию.⁴⁹ Следует отметить, что даже если в соответствующем законодательстве перечислены основания для запрета или роспуска политической партии, запрет должен строго соответствовать стандартам законности и соразмерности, рассмотренным выше.

Внутрипартийная демократия

97. В связи с очень важной ролью политических партий как субъектов демократического процесса в законодательстве некоторых государств-участников ОБСЕ содержится требование о том, что определенные правила внутренней жизни партии должны быть демократическими по своей природе. Основы и применение такого законодательства должны быть тщательно продуманы. Если в государстве применяются положения о регулировании внутрипартийной жизни, они должны быть очень точно составлены во избежание неоправданного вмешательства в осуществление права партий (как добровольных объединений граждан) самостоятельно управлять своими внутренними делами.
98. Тем не менее, поскольку партии способны выражению политических взглядов граждан и являются инструментом для выдвижения кандидатов на выборах, некоторое правовое регулирование внутрипартийной деятельности может рассматриваться как необходимое для обеспечения должного функционирования демократического общества.⁵⁰ Общепринятые меры такого регулирования ограничиваются требованием от партий прозрачности в вопросах, касающихся принятия решений, а также учета мнения рядовых членов при выработке партийного устава и при выдвижении кандидатов.

Внутренняя жизнь партии

Гендерное равенство

99. Небольшое число женщин в политике продолжает оставаться серьезной проблемой, ослабляющей развитие демократических процессов. Во многих государствах женщины занимают менее 10% мест в парламенте, а средний показатель по Европе составляет только 18%.⁵¹ Во внутривнутрипартийных правилах следует предусмотреть конкретные меры, обеспечивающие женщинам достаточные возможности для участия в выборах в качестве кандидатов и для представительства в выборных органах. Это согласовалось бы с положениями Рекомендации 1899(2010) «Повышение представительства женщин в политике через избирательную систему», в которой Комитет министров Совета Европы призывает государства повысить представительство женщин путем введения квот.
100. Создание особых «женских фракций» или «женских партийных секций» в партии иногда используется в качестве организационного приема для усиления равенства мужчин и женщин в партийной работе. Такие секции могут в значительной степени способствовать более активному участию женщин в политической жизни, предоставив им возможность обсуждать вопросы общественной значимости. Кроме того, эти же рамки могут служить организационной платформой для проведения практических занятий по совершенствованию организаторских способностей женщин-членов партии. Хотя Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека признало, что такого рода образования могут время от времени работать не в интересах женщин, приводя к маргинализации и оттесняя женщин 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 понимания принципов гендерного равенства.⁵²
101. Руководствуясь положениями международных и региональных правовых документов по обеспечению гендерного равенства, а также общими принципами

недискриминации, законодатели должны стремиться предоставить женщинам возможность в полной мере участвовать в работе политических партий, так как речь в данном случае идет 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 – 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 и разработка специальных учебных программ. Не предусмотренные законодательно, но добровольно взятые на себя партиями квоты (в силу соответствующих положений устава) 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 «Превращая гендерное равенство в реальность», принятой в 2009 году Комитетом министров Совета Европы, содержится настоятельное требование к государствам-членам Совета предпринять реальные действия и обеспечить 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 «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 передовой опыт.
103. Там, где это осуществимо, специальные меры могут также выражаться в виде проведения тренингов и программ практических занятий по раскрытию и развитию управленческих способностей личности, разработанных для потенциальных кандидатов-женщин с тем, чтобы обеспечить им равные возможности на этапах выдвижения и избрания. Такие учебные программы могут проводиться в форме наставничества для обучения новых членов партии, не имеющих опыта (в частности, женщин и представителей меньшинств), и включать в себя предназначенные для новых членов занятия, посвященные вопросам гендерного равенства, внедрению недискриминационных принципов и уважительного отношения к общественному

разнообразию на работе и в стилях управления.⁵³ Следует также осуществлять программы и принимать 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.⁵⁴

104. Специальные меры, адресованные женщинам, могут также включать в себя принятие, реализацию и оценку стратегий, планов и разного рода других программ по обеспечению гендерного равенства 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 и установления контрольных плановых заданий для эффективной реализации планов по обеспечению гендерного равенства, включающих и специальные программы действий.
105. Участие женщин в деятельности политических партий может стимулироваться путем признания и учета 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 партии 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.

Роль меньшинств

106. В соответствии со статьей 4(2) и статьей 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, в законодательстве может содержаться требование к государственным органам о принятии и выполнении обязательств по обеспечению полноценного и равного участия меньшинств в политической жизни страны. Хорошим примером для подражания может стать добровольное внесение партиями положений о национальных меньшинствах в свои программы.
107. Проведение адресных мероприятий, направленных на активизацию участия меньшинств в политической жизни, имеет очень важное значение в деле обеспечения практической реализации требований о равном представительстве. Принимаемые внутрипартийные меры в поддержку представительства меньшинств могут стать основой соответствующих законодательных инициатив, отвечающих положениям 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 учебных занятий и осуществление программ по 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 партии. Все подобные инициативы рассматриваются как составляющая часть передового опыта.⁵⁵

Правила внутрипартийной жизни

109. В законодательстве о политических партиях не обязательно должно содержаться требование о выработке партийного устава или его обнародовании. Тем не менее, наличие такого устава требуется законом в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, и содержащиеся в нем положения могут сыграть важную роль в утверждении приверженности партии идеалам равенства и недискриминации. В ряде государств региона ОБСЕ партии добровольно внесли в свои уставы положения о квотах, гарантирующих женщинам равные возможности. Добровольное введение таких квот является примером для подражания и должно расцениваться как позитивное явление.
110. Устав партии также является важным средством доведения до рядовых членов их прав и обязанностей. В таком качестве он должен утверждаться в рамках демократического процесса при прямом участии низовых организаций – например, на съезде партии, – а не лично членами партийного руководства. После принятия устав должен быть доступен для всего рядового состава партии.
111. В уставе партии, как правило, определяются права и обязанности ее 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 ее членами, которые полагают, что 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.

Структура партий и их деятельность

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-либо вмешательства со стороны государства. Признавая тот факт, что при подборе кандидатов и определении их места в избирательных списках главную роль зачастую играют закрытые сообщества и 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 допущены к партийным постам, на уровне которых осуществляется процесс подготовки и принятия решений. Рекомендуется также обеспечить сбалансированное представительство мужчин и женщин в партийных органах, отвечающих за кадровую политику и выдвижение кандидатов на выборах.

Регулирование права на свободу объединения применительно к политическим партиям

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, данном в настоящем документе, и во Всеобщей

декларации прав человека (статья 20), все граждане должны иметь право свободно выбирать, присоединяться ли им или воздержаться от присоединения к тому или иному объединению в соответствии со своими предпочтениями. Членство должно быть выражением свободного выбора личности и желания обратиться к коллективным силам и средствам политической партии с тем, чтобы в полной мере воспользоваться личным правом на свободу убеждений и на свободу выражения мнения. В законодательстве должно быть недвусмысленно сказано о том, что никто не может быть принужден к вступлению в ряды политической партии помимо своей воли.

115. Кроме того, членам политической партии должна быть предоставлена возможность в любой момент выйти из ее состава. Право на свободу выхода из рядов партии, которое должно осуществляться без наложения какого-либо штрафа или взыскания, является важной составляющей добровольного характера объединения. В частности, в случае слияния, раскола партии или возникновения в ней новых идеологических платформ ее членам должна быть предоставлена свобода сохранения своего членства или выхода из рядов партии, если они этого пожелают.
116. Никакому лицу не может быть гарантировано членство в каком бы то ни было объединении, основанном на общих убеждениях, которые это лицо не разделяет.⁵⁶ Партия может обоснованно отказать во вступлении в свои ряды кандидатам, отвергающим ценности, которые эта партия защищает, или противодействующим ее принципам и убеждениям. Тем не менее, в идеальном варианте формулировка таких ограничений должна быть тщательно продумана, чтобы не оказаться дискриминационной по своей сути. При этом следует стремиться к достижению непростого равновесия между необходимостью организации политических объединений на основе общих убеждений, разделяемых всеми их членами, и принципами недискриминации. Действительно, многие партии региона ОБСЕ внесли в свои уставы положение, в соответствии с которым членство в их рядах открыто любому лицу, разделяющему основные идеалы партии, – вне зависимости от всех других обстоятельств.⁵⁷ Введение подобных положений в партийные уставы является хорошим примером для подражания, так как этим обеспечивается открытость процедуры вступления в партийные ряды без какой-либо дискриминации.

Разумные 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 – сотрудниками полиции, военнослужащими и сотрудниками

государственных административных органов. Кроме того, Европейский суд по правам человека признал, что это положение может упоминаться для обоснования ограничений, налагаемых на политическую деятельность указанных категорий лиц с целью обеспечения должного и беспристрастного исполнения ими своих служебных обязанностей. Таким образом, участие в политической жизни на той или иной стороне и членство в политических партиях государственных должностных лиц может подлежать регулированию или запрету во избежание конфликта интересов при выполнении ими своих служебных обязанностей в государственных структурах.

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 своем постановлении по делу «Ахмед и другие против Соединенного Королевства»⁵⁸ Европейский суд по правам человека пришел к заключению об отсутствии какого-либо нарушения в том, что Соединенное Королевство запретило некоторым категориям государственных служащих заниматься политической деятельностью, так как это может привести к определенной предвзятости в поведении этих лиц. Закон Хэтча, принятый в 1939 году в США, является еще одним примером подобного законного ограничения. Этим законом предусматривается, что «никакое должностное лицо или служащий исполнительной власти федерального правительства, министерства или зависящих от них служб не имеет права никоим образом активно участвовать в руководстве политической партии или политической кампании». Будучи, как правило, законными, такие ограничения могут, тем не менее, рассматриваться как неоправданные в том случае, если они применяются излишне широко, распространяясь, например, на всех лиц, находящихся на государственной службе.⁵⁹

Неоправданные ограничения права на свободу объединения

119. Исторически сложилось так, что принадлежность сразу к нескольким политическим партиям никогда не одобрялась. Свобода объединения является одним из основополагающих прав, и его не следует ограничивать введением требования, в соответствии с которым можно состоять в рядах только одной организации. В законах, ограничивающих возможность членства только одной партией (это не следует путать с возможностью выступать в качестве кандидата только от одной партии), должны быть приведены неоспоримые доводы в пользу такого 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 субнациональной 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.

Иностранцы и лица без гражданства

120. В международных правовых документах признается, что национальность и гражданство могут служить основаниями для введения разумных ограничений на право участвовать в политической жизни страны (см., например, статью 16 ЕКПЧ). Тем не менее, инструменты в области прав человека, применимые в регионе ОБСЕ, предоставляют иностранцам и лицам без гражданства такую же общую защиту их прав, что и гражданам государства. Более того, если говорить о выборах, необходимо упомянуть Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, которая была подписана и вступила в силу в 1997 г.⁶⁰ 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.

Партии и избирательный процесс

Роль кандидатов и партий

Избирательные системы

121. В государствах-участниках ОБСЕ наблюдается огромное разнообразие избирательных и партийных систем.⁶¹ Выбор в пользу той или иной конкретной системы зачастую зависит от специфики исторического и культурного развития данной страны. При разработке любых общих рекомендаций, касающихся законодательства о политических партиях, следует учитывать это разнообразие, исключая возможность существования единого решения.
122. Следует уважительно относиться к выбору страной избирательной системы, если в этой системе соблюдаются минимальные законодательные нормы и требования, предъявляемые к демократическим выборам. Так как государства пользуются 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. Поскольку это влияние может принимать самые различные формы, при разработке законодательства о политических партиях следует тщательно изучить эволюцию политической и административной системы государства.

Политический плюрализм

123. Политический плюрализм крайне важен для обеспечения эффективности демократического правления и предоставления гражданам возможности сказать свое слово в этой области. Законодательство о политических партиях должно содействовать укреплению плюрализма как гарантии выражения оппозицией своей точки зрения, а также демократического перехода власти.

124. В целом, меры по ограничению числа партий, наделенных способностью противоборствовать друг с другом на выборах, не расцениваются как неподобающие и при организации проведения выборов могут рассматриваться как разумные во избежание дробления политического поля. Тем не менее, законодателям следует избегать ограничения количества партий путем выдвижения слишком обременительных требований к их регистрации или установления чрезмерно завышенных показателей минимальной требуемой поддержки со стороны граждан. Являясь по сути своей посягательством на свободное функционирование политического плюрализма, такие ограничения могут к тому же легко стать инструментом разного рода манипуляций, направленных на то, чтобы заставить замолчать партии или кандидатов, выражающих неугодные власти взгляды.
125. Также, в целях обеспечения плюрализма следует предусмотреть законодательные положения о равном обращении со всеми политическими партиями и кандидатами, включая женщин и представителей меньшинств. Сюда входит защита права партий выдвигать кандидатов на выборах и предоставление партиям возможности получать финансирование и поддержку со стороны государства.

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 ее идеалов в жизнь. Тем не менее, выдвижение того или иного лица в кандидаты от политической партии является выражением его личного права быть избранным, и 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, а также допустимыми ограничениями по возрасту, продолжительности проживания в определенном месте или гражданству. При том, что правила из первой группы не должны излишне ограничивать права на свободу выражения взглядов и на объединение применительно к партиям, накопленный передовой опыт (не будучи возведенным в ранг закона) требует, чтобы и правила, относящиеся ко второй группе, составлялись с учетом необходимости выдвижения кандидатов при поддержке широких партийных рядов. Внутрипартийные правила баллотировки кандидатов на выборы не подлежат 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, регулирование поддержки кандидатов должно осуществляться при соблюдении основного права каждого члена партии как личности – права на участие в политической жизни, реализуемого, в частности, путем оказания поддержки любому кандидату по своему выбору.
129. В избирательных системах, использующих закрытые списки, партии могут устанавливать или определять порядковое место своих кандидатов в избирательных списках. Это приемлемо. Но при этом партиям должно быть запрещено менять порядок расположения кандидатов в избирательных списках после начала голосования.

Беспартийные (независимые) кандидаты

130. Право независимых кандидатов добиваться той или иной должности вне рамок политических партий 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».⁶² Хотя партии и воспринимаются как главные субъекты избирательного процесса, их роль в этой области не должна ставить под вопрос право отдельной личности добиваться политических или государственных постов. Таким образом, действующие в регионе ОБСЕ законодательные акты, запрещающие самовыдвижение независимых кандидатов, должны быть пересмотрены, а 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 налагаемые 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 эфирного времени за счет государства, должна существовать и система помощи независимым кандидатам, по справедливости обеспечивающая им необходимые возможности при выделении государственных средств.

Гендерное равенство при отборе кандидатов

131. Законодательство о политических партиях должно гарантировать мужчинам и женщинам равные возможности баллотироваться и быть избранными. Помимо рассмотренных выше мер 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 гендерного равенств; ясные и понятные правила отбора кандидатов) партии должны осуществлять все остальные меры, введенные государством с целью обеспечения гендерного равенства 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 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 регионе ОБСЕ, так и повсюду в мире, государства вправе законодательно ввести особые требования в этой области или предписать другие обязательные 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 «Повышение представительства женщин в политике через избирательную систему», Парламентская ассамблея Совета Европы призывает государства-члены Совета Европы увеличить представительство женщин путем введения квот. Государствам, использующим пропорциональную избирательную систему и партийные списки, предлагается рассмотреть возможность введения обязательных квот, предусматривающих не только значительную долю женщин-кандидатов (в идеале, не меньше 40%) в общем списочном составе, но и введение жестких правил расположения кандидатов в избирательных списках – например, принципа чередования мужчин и женщин (так называемая «система-зиппер») или принципа, в соответствии с которым каждая группа из трех кандидатов в избирательном списке (1-3, 4-6, 7-9 и т. д.) должна включать в себя как минимум одного кандидата менее представленного пола. При таких правилах составления избирательных списков кандидаты-женщины не рискуют быть отодвинутыми в конец списка и остаться без каких-либо реальных шансов на избрание. Что касается государств с мажоритарными системами, 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 найти другие способы, гарантирующие расширение представительства женщин в политике.

134. При существовании обязательных квот существует опасение насчет того, не станут ли они, по сути своей, препятствием на пути к гендерному равенству. Действительно, при таком подходе от партий требуется удержание женщин на второстепенных ролях в рамках формального соблюдения обязательств по квотированию. Поэтому важно следить за тем, чтобы вводимые квоты предоставляли женщинам реальные возможности роста в партийном руководстве, а не ограничивали эти возможности на практике. Как показывает передовой опыт, квоты следует периодически пересматривать, чтобы выяснить, стоит ли сохранить их на прежнем уровне или надо поднять планку еще выше – 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 факторы создают питательную почву для неравенства, с которым нелегко бороться одними только квотами и требованиями к расположению фамилий 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 учреждений отпугивает многих женщин, обремененных домашними заботами. Более того, во время избирательных кампаний женщины зачастую 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. Поэтому государствам следует принимать меры, необходимые для предупреждения подобной практики и для предоставления женщинам более широких возможностей при выдвижении их кандидатур на выборах.
136. Должен существовать целый набор санкций, применяемых к партиям в случае несоблюдения ими правовых положений, направленных на обеспечение гендерного равенства, – от чисто денежных (например, в виде прекращения или сокращения выплаты государственных субсидий) и вплоть до более серьезных правовых санкций (например, в форме снятия партийного избирательного списка с голосования). При этом в любых случаях санкции должны быть соразмерны характеру нарушения.

Кандидаты от меньшинств

137. Обеспечение представителям национальных меньшинств возможности быть избранными – еще одно широкое поле деятельности для законодателей.

В соответствии с Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств государства обязаны гарантировать этим 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.⁶³

138. Для поддержания представительства меньшинств в политической сфере часто практикуются такие меры, как закрепление определенного числа мест в парламенте за представителями отдельных меньшинств или отмена минимального избирательного порога для прохождения в парламент партии, представляющей интересы меньшинств. Там, где это необходимо, государствам следует законодательно закрепить подобные меры, дающие представителям меньшинств возможность быть избранными на равных основаниях с другими кандидатами.

Регулирование порядка выдвижения кандидатов

139. Иногда получается так, что кандидаты, избранные по списку одной партии, отказываются от своего членства в этой партии или переходят в другую партию еще до истечения срока действия их полномочий. Законодательством некоторых государств предусматривается досрочное лишение этих народных избранников их полномочий в случае перехода в другую партию. Такое регламентирование является чрезмерно жестким и может привести к злоупотреблениям со стороны руководства политических партий. В действительности, избрание того или иного представителя является актом прямого волеизъявления граждан. Поэтому законодательство о политических партиях не должно передавать под контроль партий мандат, предоставленный избирателями. По вопросу о контроле за сохранением избранными своих мандатов Венецианская комиссия Совета Европы указывает 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, Германии, Италии, Франции и Швейцарии) даже содержат запрещение давать какие-либо инструкции своим депутатам. За пределами европейского континента императивный мандат депутата существует в таких странах, как Вьетнам, Индия, Китай, Куба, Нигерия, Северная Корея и Южная Африка».⁶⁴

140. В качестве реакции на переход народных избранников из одной партии в другую некоторые партийные организации добровольно приняли ряд мер, включающих, например, заключение межпартийного соглашения о принятии партиями 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 вправе отказать во вступлении в ее ряды лицу, которое, по ее мнению, не разделяет ее основных идеалов, и точно так же другие партии имеют 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 указанный порог должна преодолеть вся партия в целом, с тем чтобы конкретные кандидаты от партии имели гарантию прохождения в парламент. Введение минимального избирательного порога не следует рассматривать как незаконную или дискриминационную меру, если этот подход применяется объективно и позволяет избираться независимым (самовыдвигающимся) кандидатам. Тем не менее, подобный избирательный порог должен устанавливаться на достаточно низком уровне во избежание какой-либо угрозы политическому плюрализму или представительности законодательных органов власти. Кроме того, в законодательных положениях о минимальном избирательном пороге могут делаться исключения для обеспечения прохождения партий, представляющих меньшинства. В таком случае законодательство должно содержать четкое определение «партии, представляющей меньшинство», с тем чтобы можно было понять, к каким организациям не относится требование о достижении минимального избирательного порога.

Допуск к участию в выборах

Порядок допуска политических партий к выборам

142. Для предоставления политическим партиям допуска к выборам государство может потребовать от них выполнения ряда условий. Эти условия могут быть разными в зависимости от характера выборов и подлежать изменениям на разных этапах избирательного процесса. Обычно речь идет о внесении избирательного залога (который возвращается партиям в случае достижения ими на выборах заранее установленного процента голосов), предоставлении доказательств относительно наличия у партии минимально требуемой поддержки со стороны граждан (в виде

заполненных подписных листов) или о получении мандата или определенного минимального процента голосов на предыдущих выборах.

143. При допуске к выборам все партии должны пользоваться равными правами и не подвергаться никакой дискриминации. Требование внесения избирательного залога допустимо, однако, если необходимая сумма слишком завышена, такое требование может рассматриваться как дискриминационное, так как в этом случае оно ограничивает право граждан, лишенных достаточных средств, баллотироваться на выборах. При этом речь идет о праве, защищенном 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 неденежные формы допуска к участию в выборах – например, путем доказательства того, что у партии есть определенная минимальная поддержка (в виде собранных подписей). В любом случае должны существовать альтернативные немонетарные требования к регистрации, основанные в большей степени на минимальном уровне поддержки партии со стороны граждан, чем на ее финансовом статусе.
144. В том случае, если партии обязаны предъявить доказательства минимальной требуемой поддержки со стороны граждан, им следует дать достаточно времени для сбора и предоставления заполненных подписных листов. Также необходимо четко указать в законодательстве порядок проверки подписей во избежание возможных злоупотреблений. В частности, следует избегать требования о том, что каждый гражданин может поставить свою подпись в поддержку только одной партии, так как подобного рода положение может легко привести к дисквалификации партий, пытающихся добросовестно выполнить все требования.
145. Порядок допуска к выборам не должен быть дискриминационным по отношению к новым партиям. Наряду с практикой автоматического допуска к баллотировке партий, которые уже провели своих кандидатов на выборные должности или набрали определенный минимальный процент голосов на предыдущих выборах, должны также существовать справедливые, четкие и объективные критерии включения новых партий в избирательный процесс.
146. Независимые кандидаты должны иметь такие же возможности доступа к выборам, как и их коллеги, чьи кандидатуры были выдвинуты от политических партий. Тем не менее, партийные кандидаты, как правило, законодательно освобождаются от соблюдения целого ряда требований, предъявляемых к баллотировке, так как эти требования были предварительно выполнены их партиями. Например, кандидаты от партий могут быть освобождены от сбора подписей в свою под-

держку, если эта процедура была пройдена партией на этапе государственной регистрации. В таких случаях от независимых кандидатов может потребоваться только выполнение условия по сбору необходимого числа подписей в свою поддержку. Подобная система сама по себе не является дискриминационной. Однако в законодательстве должно быть четко указано, какие существуют льготы применительно к выполнению того или иного условия доступа к выборам. Необходимо обеспечить положение, при котором требования к независимым кандидатам не являются более строгими по сравнению с требованиями, предварительно выполненными партиями.

Доступ политических партий к средствам массовой информации

147. Выделение бесплатного эфирного времени является составной частью политики по обеспечению всем партиям, включая небольшие, возможности доведения своих программ до широких кругов избирателей. Хотя в международном праве никак юридически не регламентируется вопрос о предоставлении партиям бесплатного эфирного времени в государственных СМИ, мы настойчиво рекомендуем включать такие положения в соответствующие законодательные акты, так как речь идет об одном из самых важных способов информирования избирателей. 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 которым 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 основываться на принципах недискриминации и 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. Нельзя допускать, чтобы одним партиям выделялось лучшее эфирное время, а другим – ночное или «провальное» время с точки зрения зрительского интереса.
150. Даже с учетом законности требования о наличии у партии регистрации для предоставления ей бесплатного доступа к СМИ, такой порядок не должен использоваться в качестве способа дискриминации незарегистрированных (там, где они разрешены) и независимых кандидатов. Тем не менее, признается, что

существующие методики расчета предоставляемого эфирного времени могут в действительности быть более выгодными партиям, прошедшим процедуру регистрации.

151. Частные СМИ не подлежат такому строгому регулированию, как государственные средства массовой информации. Тем не менее, возможности, предоставляемые частными СМИ, могут сыграть очень важную роль в избирательном процессе. Поэтому в некоторых государствах-участниках ОБСЕ введено обязательное положение, в соответствии с которым эфирное время, предоставляемое частными СМИ, должно быть предложено всем партиям по одним и тем же расценкам.
152. Во время выборов основная роль СМИ заключается в предоставлении широкой общественности достаточной информации обо всех кандидатах, и это должно позволить избирателям сделать осознанный выбор. Таким образом, хорошей практикой является обеспечение такого подхода, при котором кандидатам-женщинам и представителям меньшинств, пользующимся меньшей финансовой и иной поддержкой по сравнению со своими коллегами, гарантировано равное со всеми освещение в СМИ в соответствии с принципами честности и непредвзятости.

Право политических партий на свободу собраний

153. Все политические партии должны иметь возможность в полной мере осуществлять свое право на свободу мирных собраний, особенно 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 (или менее) часов до начала голосования) является приемлемым ограничением на предвыборную деятельность партий и, соответственно, на свободу собраний в течение этого промежутка времени. В «Руководящих принципах по свободе мирных собраний», подготовленных БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией,⁶⁵ содержится обзор 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-либо неоправданных ограничений широкие массовые митинги, шествия и другие разрешенные законом мероприятия, а также участвовать в них. Как указывается в «Руководящих принципах по свободе мирных

собраний»,⁶⁶ это право может включать в себя и право доступа ко всем общественным местам или услугам.

Участие партий в проведении выборов

Представители политических партий в составе избирательных органов

155. Существуют различные модели формирования органов по проведению выборов, состав которых должен отвечать требованиям сбалансированности, беспристрастности и компетентности. В некоторых странах в такие органы не входят представители политических партий, а в ряде государств практикуется полное или частичное формирование избирательных органов из лиц, назначенных основными политическими партиями. В таких случаях руководящие посты органа по проведению выборов должны быть распределены между представителями различных партий таким образом, чтобы обеспечить сбалансированность интересов.⁶⁷
156. В процессе разработки соответствующих законодательных актов вопрос о включении представителей партий в состав избирательных органов должен быть тщательно продуман. Если выбор делается в пользу данной модели, следует четко определить требования к квалификации этих представителей и порядок их выдвижения в избирательные органы от политических партий.

Наблюдатели от политических партий

157. В статье 8 Копенгагенского документа ОБСЕ подчеркивается важность присутствия на выборах как местных, так и международных наблюдателей. Говоря о работе местных наблюдателей, особенно важно учесть, что у политических партий должно быть право иметь своих наблюдателей на избирательных участках в день голосования. Хотя партиям (принимая во внимание наличие у них сети партийных организаций, а также механизмов связи) естественным образом легче осуществить это право, чем независимым кандидатам, необходимо, чтобы это право было однозначно обеспечено в законодательстве всем кандидатам, участвующим в выборах. Наблюдатели должны иметь право следить за всеми аспектами процесса голосования, выражать обеспокоенность, если для нее есть причины, и сообщать своим партиям о возникающих проблемах на протяжении всего дня выборов. Хорошей практикой является включение в законодательство положения, разрешающего наблюдателям от политических партий получать копии протоколов об итогах голосования на избирательных участках и у избирательных

органов всех уровней. Подобная практика может в значительной мере повысить доверие к избирательному процессу.

158. У всех партий должна быть возможность в полной мере осуществить свое право на присутствие ее наблюдателей во время голосования, подсчета голосов и подведения итогов выборов. Законодательство должно закрепить за всеми партиями соответствующий статус, позволяющий им обращаться с заявлениями в органы по разрешению спорных вопросов, возникающих в ходе выборов, с тем чтобы обеспечить восстановление справедливости в случае любого нарушения прав партий или их кандидатов. Такая практика должна быть законодательно защищена как положительная мера, которая может повысить доверие к результатам выборов.

Финансирование политических партий

Финансирование избирательных кампаний и деятельности политических партий

Определение и основные принципы финансирования избирательных кампаний и политической деятельности

159. Для выполнения своих основных функций в избирательный период и между выборами политические партии нуждаются в соответствующем финансировании. Регулирование финансирования политических партий играет чрезвычайно важную роль в предоставлении им необходимых гарантий независимости от излишнего влияния со стороны жертвователей средств, в создании равных возможностей для всех партий и в обеспечении прозрачности в области финансирования политической деятельности. Частные пожертвования партиям также являются одной из форм участия в политическом процессе. Поэтому законодателям необходимо попытаться найти равновесие между поощрением умеренных взносов на нужды политических партий и ограничением слишком крупных пожертвований.
160. При разработке соответствующих законодательных актов государства-члены ОБСЕ могут включить в них ряд важных положений о финансировании политических партий:
 - ограничение частных пожертвований по характеру и размеру,
 - баланс между частным и государственным финансированием,
 - 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 применение санкций за нарушение закона.
161. Понятие финансирования политических партий охватывает одновременно как финансовую поддержку повседневной партийной деятельности, так и поддержку избирательной кампании (то есть средства, расходуемые партией во время избирательного процесса). Оба вида финансирования должны быть предусмотрены в соответствующих законодательных актах таким образом, чтобы гарантировать прозрачность и справедливость финансовой системы. Некоторые положения законодательства о партиях относятся к обоим видам финансовой поддержки (например, ограничение источников финансирования), в то время как другие (скажем, регламентирование предоставления бесплатного эфирного времени) применяются лишь во время избирательного периода.
162. Многие государства-члены ОБСЕ оказывают постоянную поддержку партиям, и поэтому разница между текущим и предвыборным финансированием практически исчезает. Тем не менее, если в соответствующих законодательных актах разделены понятия финансирования текущей деятельности партий и финансирования избирательных кампаний, то в них должны содержаться ясные и четкие положения, регламентирующие выделение средств и их использование на данные цели. Например, если законом предусмотрена общая государственная поддержка, которую можно использовать на осуществление партией любых ее функций (отдельно от целевого выделения средств на избирательную кампанию), определение того, что такое «средства на нужды избирательной кампании», и связанные с ними ограничения должны быть изложены в законе ясно и четко. Следует также указать, как классифицировать избирательные издержки, не попадающие на избирательный период (например, арендную плату за помещение, где размещается штаб-квартира партии, или расходы на зарплату сотрудников). Если речь идет 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 разумно обоснованной.

Частное финансирование

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. Законодателям следует также следить за тем, чтобы членские взносы не использовались как средство обойти ограничения 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, размеры взносов должны быть установлены в разумных пределах. В законе следует предусмотреть возможность освобождения от уплаты членских взносов лиц, испытывающих финансовые затруднения, во избежание ситуации, при которой членство в партии слишком зависит от уровня материального благосостояния. Предоставление такой льготы могло бы осуществляться на основе скользящего тарифа, позволяющего учесть личные обстоятельства каждого из членов партии. Если все же уплата взносов обязательна, следует, как минимум, установить многоуровневое членство для тех, кто не хочет или не может платить взносы, с тем чтобы дать возможность таким лицам войти в ряды партии или участвовать в осуществлении поставленных перед нею задач в ограниченном формате.
165. Даже если партии и вправе облагать своего рода «податью» своих членов, заседающих в парламенте, такой «налог» должен подпадать под действие законодательных актов, устанавливающих ограничения на пожертвования. Более того, подобный способ «формирования денежных средств партии» может создать впечатление, что избранные от партии парламентарии таким образом «купили» у нее свои мандаты или лучшие места в избирательных списках.

Внутрипартийные поступления и доходы

166. Как правило, закон должен разрешать структурным подразделениям партии 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. Однако есть разумные основания ожидать от партий отчетности о внутреннем распределении партийных средств. Более того, необходимо законодательно обеспечить такое положение, при котором общие затраты на избирательную кампанию, включая средства, переведенные различными партийными отделениями, не превышали бы 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.

Личные средства кандидатов

168. Кандидаты вправе использовать личные средства на нужды 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 вызывающие подозрения относительно возможной коррупции или какого-либо другого нежелательного влияния, законодатели могут ограничить их размеры, включив данные средства в сумму общих расходов во время избирательного периода и потребовав обязательного раскрытия информации о величине этих пожертвований. Уместно было бы также потребовать от кандидатов обнародования декларации об их финансах. Тем не менее, не следует использовать ошибки при составлении таких деклараций в качестве основания для отведения кандидатуры.

Частные пожертвования

170. Финансирование политических партий является одной из форм участия в политической жизни страны, и поэтому партиям уместно искать источники частных пожертвований. По сути, в законодательстве должно содержаться требование о том, чтобы все политические партии хотя бы частично финансировались из частных средств, – это является выражением минимальной поддержки. Все лица должны иметь право свободно выражать свою поддержку той или иной политической партии по своему выбору путем финансовых или других пожертвований, при условии что эта поддержка не связана с теми источниками финансирования, которые запрещены соответствующими положениями законодательства. Тем не менее, на общую сумму пожертвований могут быть наложены разумные ограничения.
171. На практике партиям и кандидатам может быть законодательно разрешено брать кредит в целях финансирования (частичного) своей кампании или деятельности. Важно, чтобы правила прозрачности применялись к этому источнику финансирования последовательно и одинаково для всех. Обычно взятие кредита

требует, чтобы и кредитор и получатель средств предприняли соответствующие шаги заблаговременно – еще до начала избирательной кампании. Как правило, погашение кредита занимает некоторое время после окончания кампании. Таким образом, есть опасность, что кредит может оказаться не отраженным должным образом в финансовой отчетности партий и кандидатов. Это тем более важно, что средства, выданные на особо выгодных условиях или даже списанные кредитором, следует в принципе квалифицировать как разновидность финансового пожертвования или пожертвования в натуральной форме – в зависимости от конкретного случая и при условии, что действующее законодательство разрешает дарение и поддержку со стороны коммерческих структур. Может случиться и так, что кредит окажется погашенным (полностью или частично) не партией и не самим кандидатом, а каким-либо третьим лицом, и в таком случае эти средства также следует рассматривать как разновидность пожертвования.

Ограничение пожертвований

172. Как правило, пожертвования из иностранных источников запрещены. Это соответствует положениям Рекомендации №(2003)4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», в которой указано, что «в особенности, государства должны ограничивать, запрещать или же регламентировать пожертвования от иностранных жертвователей». Это ограничение, используемое во многих государствах ОБСЕ, направлено на то, чтобы избежать неоправданного влияния иностранных интересов на развитие внутренней политической ситуации в стране. Тем не менее, речь здесь идет о таких вопросах, которые нужно регламентировать очень аккуратно, с тем чтобы избежать посягательства на свободу объединения применительно к политическим партиям, ведущим активную деятельность на международном уровне. Подобная осторожность особенно важна в свете растущей роли политических партий Европейского союза, как это указывается в статье 12(2) Хартии основных прав Европейского союза. Помимо этого, можно законодательно разрешить оказание определенной поддержки из средств иностранной секции политической партии в соответствии со смыслом пунктов 10.4 и 26 Копенгагенского документа, в которых рассматривается возможность развития международного сотрудничества и оказания внешней помощи лицам, группам лиц и организациям, борющимся за права человека и основные свободы. В зависимости от содержания положений, регулирующих деятельность национальных отделений международных объединений, финансовая поддержка от таких организаций может не требовать такого объема ограничений. Тем не менее, стоит признать, что практическая реализация такого тонкого подхода к иностранному финансированию партий может оказаться делом трудным. Законодателям следует тщательно все взвесить, имея на одной

чаще весов необходимость защиты национальных интересов, а на другой – право лиц, групп и объединений на сотрудничество и обмен информацией.

173. Исторически ограничения налагались и на финансирование из источников внутри страны в попытке ограничить для определенных групп возможность добиться политического влияния, используя свои финансовые преимущества. В основе всей системы демократического правления лежит подотчетность партий и кандидатов гражданам, а не группам богатых лиц со своими особыми интересами. В связи с этим был разработан ряд разумных ограничений на финансирование партий. Эти ограничения, в частности, касаются компаний, принадлежащих государству или им контролируемых, а также анонимных жертвователей.
174. Анонимные пожертвования должны подлежать строгому регулированию, включающему установление ограничений на их общий объем. Следует законодательно ограничить максимальный размер совокупных анонимных пожертвований некой разумной суммой, с тем чтобы анонимные доноры не смогли добиться слишком большого влияния, на которое не распространялся бы общественный контроль.
175. Разумное ограничение частных пожертвований может включать в себя установление определенной предельной суммы, которую может внести один жертвователь. Этот подход доказал свою эффективность в борьбе за сокращение до минимума возможностей для коррупции или покупки политического влияния. Любой законодательный акт, устанавливающий ограничения на размеры пожертвований, должен быть тщательно выверен, с тем чтобы достичь необходимого равновесия между недопущением перегибов в политическом процессе в пользу интересов богатых слоев общества и поощрением участия граждан в политической жизни – в частности, путем внесения пожертвований в пользу той или иной партии по своему выбору. При установлении соответствующих лимитов на пожертвования следует учитывать уровень инфляции. Лучше прибегнуть к индексации, отталкиваясь, например, от уровня минимальной зарплаты, чем определить конкретную фиксированную сумму.

Государственное финансирование

Значение государственного финансирования

176. Во всем мире государственное финансирование и регламентирующие его правовые нормы (в частности, те, которые ограничивают расходы, устанавливают

правила отчетности и гарантируют беспристрастность при распределении средств) были разработаны и применяются как средство для предупреждения коррупции, поддержания важной роли политических партий в жизни общества и сокращения излишней зависимости партий от частных жертвователей. Системы такого государственного финансирования предназначены для обеспечения всем партиям равных возможностей для участия в выборах, что в свою очередь укрепляет политический плюрализм и способствует должному функционированию демократических институтов. В целом, законодатели должны стремиться к установлению равновесия между государственными и частными источниками финансирования политических партий. Ни при каких обстоятельствах выделение государственных средств не должно ограничивать или покушаться на независимость политической партии.

177. Объем государственных средств, выделяемых партиям, должен быть тщательно просчитан таким образом, чтобы эти средства, принося пользу партийным организациям, не отменяли потребность партий в частном финансировании и не сводили к нулю влияние индивидуальных жертвователей. Несмотря на то, что особенности избирательных процессов и предвыборных кампаний в различных государствах делают невозможным установление общего для всех уровня финансирования, законодателям следует разработать надзорные механизмы, которые позволяли бы периодически оценивать влияние установленного государственного финансирования политических партий и необходимость (если она есть) в изменении объема выделяемых средств. Как правило, финансирование должно выделяться в объеме, необходимом для выполнения задач целевой поддержки партий, не являясь при этом единственным источником дохода и не создавая условий для излишней зависимости партий от государственных средств.

Финансовая поддержка

178. Законодательство должно недвусмысленным образом разрешать финансовую поддержку политическим партиям со стороны государства. Выделение государственных средств партиям часто рассматривается как неотъемлемая составляющая принципа равенства возможностей для всех кандидатов – особенно в тех случаях, когда государственное финансирование включает специальные меры, касающиеся женщин и представителей меньшинств. В странах, где партиям предоставляется такая финансовая помощь, соответствующее законодательство должно содержать четко изложенные положения, определяющие объем выделяемых средств, которые необходимо предоставлять партиям с соблюдением принципа объективности и беспристрастности.

Другие формы государственной поддержки

179. Помимо прямого финансирования государство может предложить партиям разнообразные формы поддержки – в том числе освобождение от уплаты налогов на партийную деятельность, предоставление бесплатного эфирного времени или принадлежащих государству мест проведения общественных собраний в рамках предвыборных кампаний. Во всех этих случаях как финансовая поддержка, так и помощь в натуральной форме должны предоставляться в соответствии с принципом равенства возможностей для всех партий и кандидатов (включая женщин и представителей меньшинств). Даже если это равенство может не всегда оказываться абсолютным по своей сути, 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 создание условий для бесплатного присмотра за детьми или принятие других мер такого же рода, а также внедрение механизмов целевого финансирования для поддержки кандидатов, обремененных семейными обязанностями. Подобные нетрадиционные формы натуральной помощи могут оказаться необходимыми для обеспечения полноценного участия женщин в политической жизни. Помимо этого, для исправления исторического неравенства в сфере политики можно предусмотреть и другие формы поддержки женщин или других кандидатов, ранее находившихся в невыгодном положении.⁶⁸
181. Предоставление бесплатного эфирного времени кандидатам, участвующим в выборах, является одним из самых простых и наиболее эффективных способов поддержки, находящихся в распоряжении государства. Одновременно государство выполняет таким способом свою обязанность по подготовке информированного электората. Более того, средства массовой информации могут сыграть очень важную роль в борьбе с гендерными стереотипами, представляя образы кандидатов, мужчин и женщин, нестандартно, разнопланово и взвешенно и способствуя таким образом созданию реальных представлений об их знаниях, умениях и способностях. Поэтому любая система государственной поддержки политических партий должна включать предоставление кандидатам эфирного времени. При наличии возможностей эфирное время должно предоставляться в соответствии с принципом равенства всех перед законом (распределение эфира может в разумных пределах осуществляться на основе абсолютного равенства или в соответствии с правом справедливости (то есть в зависимости от доказанного кандидатом уровня его поддержки со стороны граждан). Принцип

равенства распространятся как на количество времени, выделяемого кандидатам в эфире, так и на его место в эфирной сетке.⁶⁹

182. Хорошей практикой в данной области является выделение налоговых кредитов тем лицам, которые делают пожертвования в натуральной форме – в виде помощи трудом, предоставления в пользование имущества или 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 Рекомендацией (2003)4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», рекомендуется законодательно ограничивать такие сокращения налогооблагаемой базы.

Порядок выделения средств

183. Порядок выделения государственных средств политическим партиям должен быть определен соответствующими положениями законодательства. В некоторых избирательных системах предусматривается выплата денег до проведения выборов по итогам результатов на предыдущих выборах или на основании предъявленных доказательств минимального уровня поддержки со стороны граждан. В других странах избирательное право предусматривает перечисление средств после выборов по итогам их окончательных результатов. В целом, частичное или полное распределение средств в предвыборный в наибольшей степени способствует обеспечению партиям равных возможностей для противоборства на выборах.
184. При разработке порядка выделения средств необходимо с особой тщательностью продумать вопрос о предвыборном финансировании политических партий в противовес компенсации их затрат после выборов, которая может надолго сохранить неспособность небольших, недавно созданных или бедных партий эффективно конкурировать с другими партийными организациями. Система, предусматривающая финансирование после выборов, может лишить такие партии минимальных первоначальных 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 заблаговременно, с тем чтобы обеспечить всем партиям равные возможности в течение всего периода избирательной кампании. Любая задержка с распределением государственного финансирования – перенесение его ближе ко дню выборов или даже на период после голосования – работает против менее влиятельных политических партий и может стать серьезным посягательством на принцип равных 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 по результатам, полученным партиями на выборах или в зависимости от доказанного уровня поддержки их со стороны граждан («справедливое распределение»). Естественно, универсальной системы распределения государственных средств не существует. Есть аргументы в пользу того, что законодательные акты о государственном финансировании, как правило, более эффективно обеспечивают политический плюрализм и предоставление равных возможностей, если в них сочетаются понятия как абсолютного, так и справедливого равенства. В тех странах, где для получения государственных средств необходимо достижение определенного минимального уровня поддержки, установление необоснованно высокого порога в этой сфере может быть пагубным для политического плюрализма и деятельности небольших партий. Помимо этого, в интересах обеспечения политического плюрализма лучше установить более низкий уровень поддержки в качестве условия при выделении государственного финансирования, чем избирательный порог, являющийся условием для прохождения кандидата в парламент.
186. 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 ее сторонников, может способствовать политической активизации общества. При этом осуществление подобных мер требует пристального надзора, который должен обеспечить отсутствие приписок в данных о пожертвованиях и строгое соблюдение положений действующего законодательства, регламентирующих частные пожертвования.
187. Следует законодательно обеспечить такое положение, при котором действующий порядок выделения государственных средств не мог бы привести к монополии какой-либо одной партии на эти средства или к непропорциональному их выделению. Помимо этого, данный порядок не должен позволять двум крупнейшим партиям монополизировать получение государственного финансирования.

Условия выделения государственного финансирования политическим партиям

188. Как минимум, средства из государственного бюджета должны быть доступны в какой-то мере всем партиям, представленным в парламенте. Однако, с целью укрепления политического плюрализма государственное финансирование в определенном объеме должно охватывать не только парламентские партии, но и все партии, имеющие определенный минимальный уровень поддержки в обществе и выдвигающие своих кандидатов на выборах. Такой подход особенно важен

в отношении новых партий, которым должна быть предоставлена законная возможность соревноваться с уже существующими организациями.

189. Уровень имеющихся средств на нужды государственного финансирования партий должен быть четко определен в соответствующих законодательных и нормативных актах. Точно также в законе должны быть четко сформулированы права и обязанности компетентного органа, уполномоченного устанавливать и пересматривать максимальный уровень финансовой поддержки. Выделение партиям средств из государственного бюджета должно сопровождаться контролем за их расходованием со стороны специального государственного органа, проверяющего партийную финансовую отчетность.
190. Увеличивая объем бюджетных средств, выделяемых политическим партиям, государство может укрепить политический плюрализм. В этой связи законодательство вполне обоснованно может в качестве предварительного условия выделения средств требовать от партий, чтобы они представляли электорат на определенном минимальном уровне. Однако, поскольку отказ в предоставлении бюджетных средств может привести к ослаблению плюрализма и к сужению политического выбора, хорошей практикой является выработка четких рекомендаций по поводу того, как недавно созданные партии могут добиться права на государственное финансирование и как это право может быть распространено на объединения, не представленные в парламенте. Следует рассмотреть вопрос о разработке благоприятного для партий порядка определения тех условий, которым должны соответствовать организации, желающие получить государственную поддержку. Это даст избирателям возможность настоящего выбора из различных политических альтернатив.
191. Выделение средств с целью поддержки партии, от которой баллотируются кандидаты-женщины, может не квалифицироваться как дискриминационная мера. Такой шаг следует рассматривать в свете положения о принятии специальных мер, содержащегося в статье 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Как указывается в Рекомендации № (2003)3 Комитета министров Совета Европы «О сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия решений в области политики и общественной жизни» (On Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision Making), выделение государственных средств может быть обусловлено выполнением требований относительно обеспечения участия женщин в политическом процессе.⁷⁰ Необходимо с уважением относиться к праву партии свободно выдвигать кандидатов и определять свою идеологическую платформу в соответствии со своими внутренними правилами, однако государственное финансирование партии может быть ограничено в разумных пределах в зависимости от того, насколько она выполняет некоторые базовые обязательства.

192. Вполне разумной мерой может стать законодательное определение того минимума требований, выполнение которого является предварительным условием выделения партиям государственного финансирования. Список этих условий может быть следующим:

- регистрация в качестве политической партии;
- предъявление доказательств минимальной поддержки со стороны граждан;
- сбалансированное представительство мужчин и женщин;⁷¹
- правильное оформление финансовой отчетности в соответствии с предъявляемыми к ней требованиями (в том числе и за предыдущую избирательную кампанию);
- соблюдение соответствующих бухгалтерских и аудиторских норм.

Регулирование финансирования партий и избирательных кампаний

Ограничения на расходы политических партий

193. Регулирование финансирования партий и избирательных кампаний необходимо для защиты демократического процесса. В случае необходимости это достигается и путем ограничения расходов. Как указано 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 предопределен или что демократический процесс не искажен несоразмерными расходами в интересах каких бы то ни было кандидатов или партий. Результаты честных выборов должны соблюдаться и претворяться в жизнь».⁷² Одним из главных компонентов такого правового построения является требование прозрачности. При разработке порядка выделения средств и составления отчетности об их расходовании как во время, так и вне официальных избирательных периодов следует руководствоваться требованиями обеспечения прозрачности в соответствии с принципами, изложенными в Конвенции ООН против коррупции и в соответствующих рекомендациях Совета Европы.⁷³

194. Как указывалось выше, прозрачность финансирования партийной деятельности и избирательных кампаний необходима в целях защиты прав избирателей и предотвращения коррупции. Прозрачность важна также и потому, что общественность имеет право на получение необходимой информации. Избирателям должны быть

доступны соответствующие сведения о финансовой поддержке, оказываемой политическим партиям, с тем чтобы соблюдался принцип подотчетности партий.

195. Разумные ограничения на избирательные расходы могут быть оправданы в тех случаях, когда необходимо гарантировать, что свободный выбор избирателей не предопределен или что демократический процесс не искажен несоразмерными расходами в интересах каких-либо кандидатов или партий.
196. Государство может вполне обоснованно установить максимальный уровень избирательных расходов партий, с тем чтобы выполнить законную задачу по обеспечению равенства между кандидатами. Тем не менее, законная цель, преследуемая при наложении указанных ограничений, должна уравниваться столь же законной необходимостью защиты других прав – права на свободу объединения или на свободу выражения мнения. Это требует тщательной проработки вопроса об установлении лимитов на расходы партий, так как необходимо избежать превращения этих ограничений в ненужное препятствие. Максимальный лимит на расходы обычно устанавливается в виде конкретной или относительной суммы, зависящей от таких факторов, как число избирателей в том или ином избирательном округе и цены на расходные материалы и услуги, потребляемые при проведении избирательной кампании. Необходимо отметить, что Комитет министров Совета Европы поддержал первый вариант, при котором (вне зависимости от избирательной системы) лимит на расходы устанавливаются в зависимости от числа избирателей. В любом случае, какой бы метод ни был выбран, важно, чтобы ограничения на расходы партий были четко установлены законом.
197. Помимо этого, соответствующие законодательные акты должны четко указывать, какое государственное учреждение будет отвечать за определение и пересмотр ограничений и каковы будут пределы его полномочий. Учитывая важность 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. Наилучшим вариантом является установление лимитов с учетом инфляции. Для этого требуется, чтобы в соответствующих законодательных положениях речь шла не о какой-то конкретной сумме, а о принципе индексации.

Требования к финансовой отчетности о расходовании средств на нужды избирательных кампаний

198. Государствам следует потребовать от политических партий, чтобы они вели учет всех пожертвований в денежной и натуральной форме, получаемых ими или их кандидатами в течение всего избирательного периода. Эти записи должны со-

храняться, а их содержание – доводиться до сведения широкой общественности таким образом, чтобы можно было проверить соответствие расходов установленным лимитам.

199. Следует также обязать партии перед началом избирательной кампании предоставлять все основные сведения уполномоченному государственному учреждению (обычно это органы по организации и проведению выборов или органы надзора). Предоставляемые сведения должны включать в себя информацию о банковском счете партии и данные работников, отвечающих за партийные финансы.
200. Отчеты 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 не только о расходах партии в целом, но и по отдельным кандидатам и спискам кандидатов. Необходимо законодательно определить типовую форму финансового отчета, чтобы все партии составляли стандартизированную отчетность, содержащую все требуемые сведения в соответствующих разделах, и чтобы эту информацию впоследствии можно было сравнивать. Передовой опыт в данной области показывает, что в целях обеспечения большей прозрачности необходимо своевременное предоставление финансовой отчетности и доведение ее до сведения широкой общественности через Интернет.

Требования к финансовой отчетности о расходовании средств на политическую деятельность партий

201. Статьей 7(3) Конвенции ООН против коррупции обязывает подписавшие Конвенцию государства добросовестно прилагать усилия к тому, чтобы добиться большей прозрачности финансирования кандидатов и 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, – установление лимитов на расходы, запрещение использовать некоторые источники дохода и предоставление государственного финансирования. Однако для эффективного использования ряда других механизмов регулирования требуется действенное раскрытие финансовой информации.
202. Следует потребовать от политических партий, чтобы они предоставляли соответствующую финансовую отчетность уполномоченным органам 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 должно содержаться объяснение всех расходов. Хотя прозрачность только

выигрывает от требования раскрыть в отчетности личность жертвователей, законодателям следует взвешенно подойти к этой ситуации, принимая во внимание неприкосновенность частной жизни жертвователей и необходимость оградить их от попыток запугивания. Сведения, содержащиеся в сводных отчетах о поступлениях средств и расходах, должны отражать информацию обо всех уровнях партийной деятельности.

203. В отчетах следует четко разделить поступления средств и расходы. Кроме того, принятая форма отчетности должна отражать стандартную классификацию поступлений, установленную законодательством. В сводных финансовых отчетах также необходимо указывать характер и размеры всех пожертвований, полученных политической партией.
204. Если это необходимо, сводные отчеты должны включать в себя как общие сведения о финансировании всей политической деятельности партии, так и информацию о финансировании избирательных кампаний. В отчетах также следует ясно указывать, какие расходы пошли на нужды партии в целом, а какие – на нужды конкретных кандидатов.
205. Партия может попытаться обойти требования, предъявляемые к финансированию избирательных кампаний, путем осуществления разного рода мероприятий в «предвыборный» период или обратившись к третьим лицам, выступающим в качестве каналов передачи средств и предоставления услуг. Такие методы в ряде стран известны как «использование третьих сторон». В целях ограничения такого рода злоупотреблений необходимо ввести жесткую систему финансовой отчетности партий, распространяющуюся не только на период избирательных кампаний. В законодательстве должны содержаться четкие положения, определяющие, какие виды деятельности запрещаются во время предвыборной кампании. При этом поступления средств от таких видов деятельности и расходы в этой же области в течение избирательного периода должны отслеживаться и караться. В законодательстве следует точно установить, кому могут быть выданы средства политической партии в период, предшествующий выборам, и каковы ограничения, накладываемые на использование этих средств третьими лицами, напрямую не связанными с партией.
206. Принцип прозрачности предполагает своевременное опубликование финансовых отчетов партий. Выполнить это требование невозможно без подготовки достаточно подробной отчетности, которая была бы полезной и понятной для широкой общественности. Хотя публикация финансовых отчетов важна для установления в обществе доверия к деятельности партии, требования в этой области должны быть направлены на достижение равновесия между необходимостью

раскрытия информации и желанием доноров оградить свою частную жизнь от всякого рода посягательств.

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 определенных льгот, законодатели должны попытаться не увековечивать и не расширять эти льготы. Кандидаты, занявшие выборные должности, и пришедшие к власти партии не должны использовать для собственной выгоды государственные средства и ресурсы (в виде имущества, трудовых соглашений за государственный счет, транспортных средств, персонала и т. д.). По этому поводу в пункте 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 в области использования государственных средств в законодательство должно быть включено четкое определение того, что считается злоупотреблением. Например, выборным должностным лицам зачастую предоставляется возможность бесплатно пользоваться почтовыми услугами (что рассматривается как вещь абсолютно необходимая для доведения их руководящих указаний до широких слоев населения). Однако рассылки, включающие партийную пропаганду или изложение идеологических платформ кандидатов, являются примером злоупотребления, так как представляют собой нецелевое использование предоставленного им государственного ресурса. Поэтому следует законодательно предупреждать такого рода злоупотребления.
209. Злоупотребления при использовании государственных средств могут принимать форму манипулирования или запугивания государственных служащих. Нельзя сказать, что случаи, когда правительство требует от госслужащих обязательного присутствия на проправительственных митингах, являются чем-то неслыханным. Такого рода практика должна быть недвусмысленно и повсеместно запрещена законом.
210. Политическая партия не может требовать от работников государственного сектора (госслужащих) выплаты ей каких-либо денежных средств. Подобная практика тоже должна быть запрещена по закону как злоупотребление государственными ресурсами.

Органы надзора

211. В Рекомендации 2003(4) Комитета министров Совета Европы указано следующее:
«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 разными органами, включая уполномоченные учреждения надзора или государственные финансовые органы. Независимо от того, какой орган уполномочен проверять финансовую отчетность партий, на законодательном и организационном уровнях следует предусмотреть осуществление эффективных мер по обеспечению независимости этого органа от политического давления и его приверженности принципу беспристрастности. Независимость уполномоченного надзорного органа является необходимым условием его должного функционирования, и поэтому мы настойчиво рекомендуем, в частности, тщательно проработать порядок назначения работников этого надзорного органа с целью недопущения политического влияния на них.
213. Следует также законодательно установить порядок назначения сотрудников надзорных органов, четко определить их полномочия и служебные обязанности, указать характер и тяжесть нарушений, влекущие за собой применение санкций, а также дать четкие указания, касающиеся порядка обжалования решений надзорного органа.
214. Органам надзора должны иметь полномочия по проверке счетов и финансовых отчетов, предоставляемых партиями и кандидатами. Порядок проведения такой проверки должен быть определен в соответствующих законодательных актах. Регулирование финансовых вопросов является такой областью, которая слишком часто подвергается дискриминационному или предвзятому отношению со стороны надзорных органов. Чтобы этого избежать, необходимо законодательно установить точный порядок и процедуру для определения того, отчеты каких партий и как отбираются на проверку. В любом случае важно, чтобы такие проверки проводились объективно и без какой-либо дискриминации.

Санкции за нарушения в финансовой сфере

215. Неточности в финансовых отчетах, несоблюдение правил ведения финансовой отчетности или нецелевое использование государственных средств должны приводить к полной или частичной потере партией финансирования из государст-

венного бюджета. Другой имеющейся у государства мерой взыскания может быть наложение на партию административного штрафа. Как отмечает Комитет министров Совета Европы, санкции, применяемые в отношении политических партий в связи с нарушением ими законов о финансировании политической деятельности, должны быть «эффективными, соразмерными и действенными с профилактической точки зрения».⁷⁴ Более подробно речь о таких взысканиях пойдет ниже (см. §225).

216. Как указано в §225, все санкции должны быть соразмерны совершенным правонарушениям. Применительно к финансовой сфере следует учитывать величину суммы, о которой идет речь, наличие попыток скрыть правонарушение, а также возможный повторный характер этого правонарушения.
217. Поскольку уголовные меры наказания предусмотрены за совершение серьезных правонарушений, подрывающих устои общества, необходимо иметь целый набор административных взысканий, налагаемых на партии в связи с некорректным получением финансовых средств или с их нецелевым использованием.

Контроль за деятельностью политических партий

Создание контролирующих органов

Нейтральный и беспристрастный подход

218. Контролирующим органам следует занимать нейтральную и объективную позицию в процессе осуществления надзора за соблюдением правовых норм при регистрации политических партий (в тех случаях, когда требуется регистрация), а также в ходе финансирования и регулирования партийной деятельности. Регулирование 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.

Функции и пределы полномочий контролирующих органов

219. Необходимо четко определить, какие органы несут ответственность за мониторинг деятельности политических партий, каковы функции этих органов и пределы их полномочий. Например, регистрация партий осуществляется, как правило, уполномоченным министерством или компетентным судебным органом. Но какой бы структуре ни были поручены данные функции, они должны выполняться непредвзято и с соблюдением требований независимости и беспристрастности. Помимо этого, партиям необходимо предоставить право обжаловать решения этих органов в соответствующих судебных инстанциях⁷⁵ и в любом случае органы надзора всегда должны быть подотчетны в своих решениях.

220. В законодательстве должны содержаться положения, определяющие, каким образом информация о правонарушениях доводится до сведения контролирующих органов, какими полномочиями наделены эти органы в области расследования

нарушений и какие меры наказания они могут применять. В целом, следует законодательно предоставить контролирующим органам возможность проводить собственное расследование и, в случае необходимости, привлекать виновных к ответственности. При отсутствии необходимых полномочий в этой сфере органы контроля вряд ли смогут эффективно выполнять свои функции. Помимо этого, в целях обеспечения должного функционирования этих органов необходимо предоставить им достаточное финансирование.

221. В законодательстве следует также четко определить порядок принятия решений контролирующими органами. Инстанциям, уполномоченным осуществлять мониторинг политических партий, следует воздерживаться от излишнего контроля их деятельности. По большей части, функции таких органов касаются внутрипартийных проблем, которые следует доводить до сведения органов государственной власти лишь в исключительных случаях и только тогда, когда необходимо обеспечить соблюдение закона.
222. В целях обеспечения прозрачности и усиления независимости контролирующих органов необходимо законодательно определить конкретный порядок, в соответствии с которым они укомплектовываются кадрами. Обычно подбор кадров в большей степени гарантирует должное функционирование этих органов, если он проводится на ротационной основе вне зависимости от избирательного цикла. Помимо этого, передовой опыт показывает, что практика пожизненного назначения или назначения на один срок, как правило, является подходящим методом укомплектования контролирующих органов кадрами. Он способствует независимости сотрудников этих органов от политических влияний. В любом случае следует гарантировать, что инстанция, уполномоченная назначать должностных лиц в состав контролирующих органов, не может смещать их по своему усмотрению.
223. Необходимо законодательно установить четкие сроки для вынесения органами надзора решений по вопросам, связанным с учреждением политических партий и регулированием их деятельности. Этот аспект особенно важен, если принять во внимание ограниченность избирательного процесса по времени и его чувствительность к малейшим изменениям. Например, 30-дневный срок представляется вполне разумным для вынесения контролирующим органом решения по вопросу об учреждении или регистрации политической партии. Помимо этого, следует законодательно предусмотреть возможность повторной подачи пакета документов на регистрацию в разумные сроки после первого отказа, вызванного незначительными упущениями.

Санкции за несоблюдение действующего законодательства

224. К партиям, признанным виновными в нарушении соответствующих положений законодательства, следует применять санкции. Эти меры всегда должны быть объективными, действенными, осуществимыми на практике и соразмерными преследуемой цели. Не следует путать санкции, используемые для привлечения партий к ответственности за нарушения, с запрещением партий или их роспуском вследствие того, что та или иная организация прибегла к насилию или представляет собой угрозу общественному спокойствию или демократическому конституционному строю страны. Если происходит запрет или роспуск партии на столь серьезных основаниях, это делается не для того, чтобы привлечь ее 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 подходящей мерой может быть лишение ее регистрации. Потеря статуса имеет большое значение в тех странах, где практикуется финансовая поддержка партий со стороны государства.
225. Государству необходимо иметь в своем 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, а также его повторный характер;
 - частичное или полное лишение 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 определенного промежутка времени;
 - полное или частичное лишение права на компенсацию средств, затраченных на организацию и проведение избирательной кампании;
 - конфискация в пользу государственной казны финансовых средств, ранее перечисленных на счета партии, или средств, согласие на перечисление которых получено;
 - приостановление права партии выдвигать кандидатов на выборы в течение определенного промежутка времени;
 - уголовные наказания за серьезные правонарушения, совершенные членами партии;
 - признание избрания кандидата недействительным, но только 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. Если будет установлено, что местные отделения партии действовали от имени ее центральных руководящих органов, санкции могут быть вынесены в отношении всей партии в целом.
227. Решение о санкциях всегда должно приниматься в соответствии с принципом соразмерности. Прежде чем наложить какое-либо взыскание, контролирующему органу следует четко определить преследуемую цель, с тем чтобы принятое решение не отразилось пагубным образом на политическом плюрализме или на возможности пользоваться правами, гарантированными законом. В случае наложения санкций следует проинформировать общественное мнение о фактах, составивших правонарушение, и о характере взыскания.
228. В случае использования санкций контролирующими органами партия должна иметь право на справедливое судебное разбирательство этого дела беспристрастным судом. В то время как контролирующие органы могут наложить взыскание, партии должны иметь возможность потребовать, чтобы окончательное решение относительно мер наказания было принято соответствующим судебным органом в порядке судебного разбирательства.

Право на эффективное средство правовой защиты и справедливое судебное разбирательство беспристрастным судом

Право на эффективное средство правовой защиты

229. В статье 13 ЕКПЧ 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 эффективное средство правовой защиты, можно обнаружить и в статье 8 Всеобщей декларации прав человека, в статье 2 МПГПП, а также в статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Таким образом, следует законодательно закрепить требование о том, что государство должно обеспечить эффективное средство правовой защиты в случае любого нарушения основных прав на свободу объединения и свободу выражения мнения. Такие средства могут предоставляться уполномоченными административными, законодательными или судебными органами; они должны

быть доступны при любом нарушении основных прав, гарантированных международными и региональными юридическими документами. Чтобы правовая защита была эффективной, она должна осуществляться в кратчайшие сроки, поскольку действенность и смысл запоздалой правовой защиты невелики.

Право на справедливое и открытое судебное разбирательство беспристрастным судом

230. В статье 6 ЕКПЧ указано, 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 также можно обнаружить в статье 10 Всеобщей декларации прав человека и в статье 14 МПГПП, включают право на рассмотрение дела в открытом судебном заседании в достаточно короткие сроки беспристрастным судом, равное право на доступ к правосудию и равные процессуальные возможности. Право на справедливое и открытое судебное разбирательство, дополненное правом на эффективное средство правовой защиты, обеспечивает возможность восстановления основных прав в случае их нарушения. Таким образом, любое вмешательство органов государственной власти в деятельность политических партий дает повод оспорить в судебном порядке правомерность решений или действий данных органов с рассмотрением дела беспристрастным судом в открытом судебном заседании. Эта возможность особенно важна, когда речь идет о запрещении или роспуске политической партии, так как по столь серьезному вопросу окончательное решение должно приниматься в судебной инстанции. Во всех случаях, когда речь идет о запрещении или роспуске партии, дело должно быть заслушано соответствующим судом.
231. Законодательство должно содержать положения, позволяющие оспорить в судебном порядке любые решения контролирующих органов, которые могут отрицательно сказаться на праве на свободу объединения применительно к политическим партиям или на возможности пользоваться другими защищенными правами (включая отказ в регистрации или потерю партией ее статуса на основании результатов выборов). В целом, всегда должны существовать судебные средства защиты и судебные способы разрешения споров, касающихся основных прав.⁷⁶ Поэтому все партии должны иметь право обращаться в суд для оспаривания в судебном порядке решений контролирующих органов. В рамках такого судопроизводства партии (выступающие в качестве объединений частных лиц) должны иметь возможность защитить свои права в условиях справедливого и открытого судебного разбирательства.

232. Быстрое рассмотрение дела является одним из условий справедливого разбирательства. В результате затягивание сроков может быть нарушено право на справедливое судебное разбирательство.⁷⁷ Следует законодательно установить разумные сроки рассмотрения заявлений и вынесения по ним судебных решений с учетом всех особых соображений, связанных с характером дела.
233. В законодательстве следует также уточнить процедуру обжалования в апелляционном порядке решений, затрагивающих права политических партий. Помимо этого, право на обжалование должно быть распространено на частных лиц и другие партии, чьи интересы были затронуты обжалуемым решением.

Приложения

Приложение I

Международные и региональные правовые инструменты

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 правах⁷⁸

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;
- (c) 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:
 - (a) для уважения прав и репутации других лиц;
 - (b) 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 женщин⁷⁹**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 дискриминации⁸⁰**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 против коррупции⁸¹**Статья 7(з)**

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 человека⁸²**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 вступать в какую-либо ассоциацию.

Пекинская декларация и программа действий по положению женщин⁸³

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;

- с) 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:

- (а) 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;
- (с) 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 союза⁸⁴**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 свобод⁸⁵

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 меньшинств⁸⁶

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 уровне⁸⁷

Статья 3

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

- a) 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)⁸⁸

Пункт 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

Пункт 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;

Пункт 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.

Пункт 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 II

Список решений Европейского суда по правам человека

Ниже перечислены судебные дела, касающиеся создания политических партий и права на свободу объединения.

- *Абдулкадыр Айдын и другие против Турции (Abdulkadir Aydin and others v. Turkey)*, заявление № 53909/00, решение 2005 г.
- *Ахмед и другие против Соединенного Королевства (Ahmed and Others v. The United Kingdom)*, заявление № 65/1997/849/1056, решение 1998 г.
- *Гюнери и другие против Турции (Güneri and others v. Turkey)*, заявления №№ 42853/98, 43609/98 и 44291/98, решение 2005 г.
- *Демир и Демократическая партия против Турции (Demir and the Democracy Party v. Turkey)*, заявления №№ 39210/98 и 39974/98, решение 2005 г.
- *Демократическая партия против Турции (Democracy Party (DEP) v. Turkey)*, заявление № 25141/94, решение 2002 г.
- *Йумак и Садак против Турции (Yumak and Sadak v. Turkey)*, заявление № 10226/03, решение 2008 г.
- *Кипр против Турции (Cyprus v. Turkey)*, заявление № 25781/94, решение 2001 г.
- *Коммунистическая партия Германии против ФРГ (KPD v. FRG)*, заявление № 250/57, решение 1957 г.
- *Лоузиду против Турции (Loizidou v. Turkey)*, заявление № 15318/89, решение 1995 г.
- *Московское отделение Армии спасения против России (Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia)*, заявление № 72881/01, решение 2006 г.
- *Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey)*, заявление № 19392/92, решение 1998 г.
- *Объединенное общество машинистов электровозов и помощников машинистов против Соединенного Королевства (Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v. the United Kingdom)*, заявление № 11002/05, решение 2007 г.
- *Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции (Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey)*, заявления №№ 41340/98, 41342/98 и 41344/98, решение 2003 г.
- *Партия свободы и демократии против Турции (Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey)*, заявление № 23885/94, решение 1999 г.
- *Партия труда и Шенол против Турции (Emek Partisi and Şenol v. Turkey)*, заявление № 39434/98, решение 2005 г.

- *Политическая партия «Уранио Токсо» и другие против Греции (Ouranio Toxo and others v. Greece)*, заявление № 74989/01, решение 2005 г.
- *Президентская партия Мордовии против России (Presidential Party of Mordovia v. Russia)*, заявление № 65659/01, решение 2004 г.
- *Сайентологическая церковь г. Москвы против России (Church of Scientology Moscow v. Russia)*, заявление № 18147/02, решение 2007 г.
- *Сидиропулос и другие против Греции (Sidiropoulos and Others v. Greece)*, заявление № 26695/95, решение 1998 г.
- *Социалистическая партия и другие против Турции (Socialist Party and Others v. Turkey)*, заявление № 26482/95, решение 1998 г.
- *СПТ [Социалистическая партия Турции] и другие против Турции (STP [Socialist Party of Turkey] and others v. Turkey)*, заявление № 26482/95, решение 2003 г.
- *Фогт против Германии (Vogt v. Germany)*, заявление № 17851/91, решение 1995 г.
- *Язар, Караташ, Аксой и Народная партия труда против Турции (Yazar, Karatas, Aksoy and the Peoples' Work Party [H.E.P.] v. Turkey)*, заявления №№ 22723/93, 22724/93 и 22725/93, решение 2002 г.

Приложение III

Список базовых документов

Документы Парламентской ассамблеи Совета Европы

Резолюция 1736 (2010) Code of good practice in the field of political parties (Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий);

Резолюция 1601 (2008) «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте» (Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament), URL: http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2008%5d/%5bJan2008%5d/Res1601_rus.asp (на рус. яз.);

Резолюция 1546 (2007) «Кодекс поведения политических партий» (The code of good practice for political parties), URL: http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2007%5d/%5BApr2007%5D/Res1546_rus.asp (на рус. яз.);

Рекомендация 1438 (2000) и Резолюция 1344 (2003) «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе» (The threat posed to democracy by extremist parties and movements in Europe), URL: http://www.coe.int/T/r/parliamentary_assembly/%5bRussian_documents%5D/%5B2003%5D/%5BSept_2003%5D/Res%201344%20Rus.asp (на рус. яз.);

Резолюция 1308 (2002) Restrictions on political parties in the Council of Europe member states (Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах-членах Совета Европы);

Рекомендация 1516 (2001) Financing of political parties (О финансировании политических партий);

Резолюция 1264 (2001), Резолюция 1320 (2003) и Рекомендация 1595 (2003) «О Своде рекомендуемых норм при проведении выборов» (Code of good practice in electoral matters), URLs: http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2003%5d/%5bJan_2003%5d/Resol1320.asp#TopOfPage,

http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2003%5d/%5bJan_2003%5d/Rek1595.asp#TopOfPage;

Report on financing of political parties (Доклад о финансировании политических партий), Doc. 9077 (2001);

Report on restrictions on political parties in the Council of Europe member states (Доклад об ограничениях на деятельность политических партий в государствах-членах Совета Европы), Doc. 9526 (2002);

Report on incompatibility of banning democratically elected political parties with Council of Europe standards (Доклад о несовместимости запрещения демократически избранных партий с нормами Совета Европы), Doc. 8467 (1999).

Документы Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии)

CDL-AD(2009)002, Code of good practice in the field of Political Parties (Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий). Принят Венецианской комиссией на 77-м пленарном заседании (Венеция, 12-13 декабря 2008 г.).

CDL-INF(2000)001, Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах (Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures). Принято Венецианской комиссией на 41-м пленарном заседании (Венеция, 10-11 декабря 1999 г.). URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-rus.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-rus.asp) (на рус. яз.).

CDL-INF(2001)008, Guidelines and Report on the Financing of Political Parties (Положение и доклад о финансировании политических партий). Приняты Венецианской комиссией на 46-м пленарном заседании (Венеция, 9-10 марта 2001 г.).

CDL-AD(2006)014, Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources (Заключение о запрещении финансовых пожертвований политическим партиям из иностранных источников). Принято Венецианской комиссией на 66-м пленарном заседании (Венеция, 17-18 марта 2006 г.).

CDL-AD(2004)007rev, Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: some specific issues (Руководство и пояснительный доклад по законодательству в сфере политических партий: некоторые особые вопросы). Приняты Венецианской комиссией на 58-м пленарном заседании (Венеция, 12-13 марта 2004 г.).

CDL-AD(2006)025, Report on the Participation of Political Parties in Elections (Доклад об участии политических партий в выборах). Принят Советом по демократическим выборам (Council for Democratic Elections) на 16-й встрече (Венеция, 16 марта 2006 г.) и Венецианской комиссией на 67-м пленарном заседании (Венеция, 9-10 июня 2006 г.).

CDL-AD(2004)004, Report on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties on the basis of the replies to the questionnaire on the establishment, organisation and activities of political parties (Доклад об учреждении, организации и деятельности политических партий, составленный на основе ответов на тематическую анкету). Принят Венецианской комиссией на 57-м пленарном заседании (12-13 декабря 2003 г.).

Приложение IV

Кодексы поведения

Кодекс поведения политических партий: ведение избирательной кампании во время демократических выборов – Code of Conduct for Political Parties: Campaigning in Democratic Elections. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009.

Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий – Code of Good Practice in the Field of Political Parties. Venice, European Commission for Democracy Through Law, 2008.

Минимальные стандарты демократического функционирования политических партий – Minimum Standards for the Democratic Functioning of Political Parties. Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 2008.

Примечания

- ¹ Член Венецианской комиссии Евгений Танчев из Болгарии и эксперт комиссии Карлос Клоса из Испании участвовали в круглых столах, проходивших в 2009-2010 гг. в Афинах, Брюсселе и Мюнхене, на которых обсуждались «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий».
- ² CDL-INF(2000)001 «Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах» (Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures), принято Венецианской комиссией на 41-м пленарном заседании (Венеция, 10-11 декабря 1999 г.); CDL-INF(2001)008, Guidelines and Report on the Financing of Political Parties (Положение и доклад о финансировании политических партий), принято Венецианской комиссией на 46-м пленарном заседании (Венеция, 9-10 марта 2001 г.); CDL-AD(2004)007rev, Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: Some Specific Issues (Руководство и пояснительный доклад по законодательству в сфере политических партий: некоторые особые вопросы), принято Венецианской комиссией на 58-м пленарном заседании (Венеция, 12-13 марта 2004 г.); CDL-AD(2006)014, Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources (Заключение о запрещении финансовых пожертвований политическим партиям из иностранных источников), принято Венецианской комиссией на 66-м пленарном заседании (Венеция, 17-18 марта 2006 г.); CDL-AD(2006)025, Report on the Participation of Political Parties in Elections (Доклад об участии политических партий в выборах), принято Советом по демократическим выборам на 16-м заседании (Венеция, 16 марта 2006 г.) и Венецианской комиссией на 67-м пленарном заседании (Венеция, 9-10 июня 2006 г.); CDL-AD(2009)021, Code of Good Practice in the Field of Political Parties (Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий), принято Венецианской комиссией на 78-м пленарном заседании (Венеция, 13-14 марта 2009 г.). Эти документы можно найти на веб-сайте Венецианской комиссии, который находится по адресу: http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_E.asp.
- ³ См. Приложение I настоящего документа, содержащее извлечения из соответствующих международных и региональных договоров: Международный пакт о гражданских и политических правах – МПГПП (принят 16 декабря 1966 г., вступил в силу 23 марта 1976 г.), 999 UNTS 171 (ICCPR), URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml; Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г.) UNGA Res 217A (III) (UDHR), URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о защите прав человека – ЕКПЧ) (принята 4 ноября 1950, вступила в силу 3 сентября 1953 г., изменена Протоколом №11 (European Treaty Series No 155), вступил в силу 1 ноября 1998 г., заменил собой Протоколы №№ 2,3,4,5,8,9,10 и отменил статьи 25 и 46 Конвенции) (ECHR), URL: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AE69C60-8259-40F8-93AF-8EF6D817C710/0/RussianRusse.pdf>; Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 5 июня – 29 июля 1990 г.) (Копенгагенский документ), URL: <http://www.osce.org/node/14305>.
- ⁴ См. Приложение III.
- ⁵ См. пункты 87-89 постановления ЕСПЧ по делу «Партия Рефак (Партия благоденствия) и другие против Турции» (40/1993/435/514), Европейский суд по правам человека, 13 февраля 2003 г.
- ⁶ Там же.

- ⁷ Там же.
- ⁸ См. статью 20 Всеобщей декларации прав человека.
- ⁹ См. Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка №31 (2004) «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта» (U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/ Add.13), п. 8, и Замечание общего порядка №28 (2000), статья 3 (Равноправие мужчин и женщин), п. 31 (U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10).
- ¹⁰ См. Замечание общего порядка № 31, пп. 15 и 16.
- ¹¹ См. ст. 22(2) Международного пакта о гражданских и политических правах.
- ¹² См., например, ст. 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также статью 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (понимаемую с учетом Протокола № 12 к ЕКПЧ).
- ¹³ См. п. 7.6 Копенгагенского документа, где сказано следующее: «Государства-участники 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».
- ¹⁴ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (подписана 18 декабря 1979 г., вступила в силу 3 сентября 1981 г., 1249 UNTS 13 (CEDAW)), статья 4(1); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (принята 21 декабря 1965 г., вступила в силу 4 января 1969 г.) (ICERD), статья 2(2); Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств, European Treaty Series – No. 157, (Страсбург, 1 февраля 1995 г.), статья 4(2).
- ¹⁵ См. п. 18 Документа московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1991): «[Государства-участники] вновь подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства и что плюрализм имеет большое значение для деятельности политических организаций».
- ¹⁶ См. статью 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, статью 2.3 Международного пакта о гражданских и политических правах и статью 8 Всеобщей декларации прав человека.
- ¹⁷ Это определение применимо к партиям на национальном, региональном и местном уровнях. Также существуют партии на межгосударственном уровне (например, на уровне Европейского союза). Однако, поскольку настоящие «Руководящие принципы» адресованы национальным законодательным органам власти, партии, действующие на межгосударственном уровне, не рассматриваются в нем подробно.
- ¹⁸ Запрещение политических партий и аналогичные меры – доклад, принятый Венецианской комиссией на 35-м Пленарном заседании (12-13 июня 1998 г.); Заключение о конституционных и законодательных положениях о запрете политических партий в Турции, принятое Венецианской комиссией на 78-м пленарном заседании (13-14 марта 2009 г.).
- ¹⁹ Как в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 2(2)), так и в Копенгагенском документе (п. 5.7) содержатся требования к государствам о необходимости включения в национальные законодательства международных положений о защите прав человека, которые должны быть отражены в них должным образом. В п. 5.7 Копенгагенского документа указывается, что «права человека и основные свободы будут гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву».

- ²⁰ Ряд других договоров о правах человека и деклараций также имеет существенное значение для правового обеспечения гендерного равенства в деятельности политических партий. См., например, Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также Пекинскую декларацию и программу действий по положению женщин (принята на 16-м пленарном заседании Всемирной конференции по положению женщин 15 сентября 1995 г.).
- ²¹ См. также: Группа 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 прозрачности, как обеспечивается контроль и как осуществляются санкции, содержащиеся в рекомендации Rec(2003)4 Комитета министров Совета Европы об общих правилах против коррупции при 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 передовом опыте, накопленном в данной области, и о распространенных недостатках. Частичный общий обзор этих вопросов содержится в работе Ив-Мари Дубле (Франция) «Финансирование политической деятельности: ГРЕКО – 22 первые оценки» (Yves-Marie Doublet, Political Financing: GRECO's first 22 evaluations). Доклады и информационные документы о положении дел во всех 47 государствах-членах Совета Европы и в США будут доступны по окончании третьего оценочного «раунда» (в конце 2011 г.).
- ²² Подписана в Страсбурге 27 января 1999 г. и вступила в силу 1 декабря 2009 г. (ETS No. 173).
- ²³ Постановление ЕСПЧ по делу «Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции» (133/1996/752/951) от 30 января 1998 г.
- ²⁴ Там же.
- ²⁵ Резолюция 1308 (2002) Restrictions on political parties in the Council of Europe member states (Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах-членах Совета Европы) Парламентской ассамблеи Совета Европы.
- ²⁶ В п. 41 постановления ЕСПЧ по делу «Социалистическая партия и другие против Турции» от 25 мая 1998 г. указывается, что «[...] несмотря на свою самостоятельную роль и особую сферу применения, статья 11 должна также рассматриваться в свете статьи 10. Защита мнений и свобода выражения мнений являются одной из целей свободы собраний и ассоциации, как это зафиксировано в статье 11. Это тем более применимо в отношении политических партий в свете их существенно важной роли в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии». Из обязательного признания за политическими партиями свободы выражения мнения можно однозначно вывести их право на столь же свободное изложение избирателям своих убеждений, касающихся, в частности, необходимости внесения изменений в конституцию.
- ²⁷ Все государства-члены ОБСЕ взяли на себя обязательство соблюдать принципы, изложенные в Копенгагенском документе и/или в Европейской конвенции о защите прав человека (через процедуру подписания и/или ратификации). Ратификация Европейской конвенции о защите прав человека налагает на государство юридическое обязательство соблюдать положения этого договора, в то время как Копенгагенский документ представляет собой политическое обязательство, которое должны выполнять государства, подписавшие этот документ.
- ²⁸ В п. 7.6 Копенгагенского документа указывается, что государства-участники «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».

- ²⁹ См. постановление ЕСПЧ от 2 октября 2002 г. по делу «Уилсон, Национальный союз журналистов и другие против Соединенного Королевства» (Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom), заявления №№ 30668/96, 30671/96 и 30678/96, п. 41, и постановление ЕСПЧ от 21 июня 1988 г. по делу «Организация «Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии» (Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria), заявление № 10126/82, п. 32.
- ³⁰ Принцип соразмерности рассматривается в постановлении ЕСПЧ по делу «Сюрек против Турции, №1» (Sürek v. Turkey No. 1), заявление № 26682/95. В п. 58 говорится: «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 убедиться в том, что национальные государственные органы власти применили правовые нормы, соответствующие принципам, закрепленным в статье 10, и что, помимо этого, они основывались в своих действиях на приемлемой оценке относящихся к делу фактов». В другом постановлении ЕСПЧ – по делу «Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции» (заявления №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98) – отмечается: «Суд по этому поводу считает, что характер и тяжесть вмешательства также следует принимать в расчет при оценке его соразмерности».
- ³¹ См. Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенцию о защите прав инвалидов (принята 13 декабря 2006 г., вступила в силу 3 мая 2008 г.), а также Копенгагенский документ ОБСЕ.
- ³² См. постановление ЕСПЧ (1994) по делу «Николас Тунен против Австралии» (Nicholas Toonen v. Australia), заявление № 488/1992, U.N. Doc CCRP/C/50/D/488/1992 (Комитет по правам человека ООН, 31 марта 2004 г.), п. 8.7.
- ³³ См. принцип 5 (Недискриминация) – §18 настоящего документа.
- ³⁴ См. статью 11(2) ЕКПЧ
- ³⁵ Доклад «Запрещение политических партий и аналогичные меры», принятый Венецианской комиссией на 35-м пленарном заседании (Венеция, 12-13 июня 1998 г.).
- ³⁶ «Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах», указ. соч., сноска 2.
- ³⁷ CDL-AD (2002)023rev «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад» (Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report). Принято Венецианской комиссией на 51-м и 52-м пленарном заседаниях (5-6 июля и 18-19 октября 2002 г.).
- ³⁸ В соответствии с п. 10.4 Копенгагенского документа, государства взяли 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».

- ³⁹ CDL-AD(2009)021 Code of Good Practice in the Field of Political Parties and Explanatory Report (Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий и пояснительный доклад). Принято Венецианской комиссией на 77-м и 78-м пленарных заседаниях (12-13 декабря 2008 г. и 13-14 марта 2009 г.).
- ⁴⁰ См. статьи 3 и 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статью 4(2) Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, а также решение ЕСПЧ по делу «Николас Тунен против Австралии», указ. соч., сноска 32.
- ⁴¹ См. также п. 89 документа CDL-AD (2009)029 Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics (Доклад о влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике), принятый Советом по демократическим выборам на 28-м заседании (14 марта 2009 г.) и Венецианской комиссией на 79-м пленарном заседании (12-13 июня 2009 г.).
- ⁴² Постановление ЕСПЧ по делу «Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции» (133/1996/752/951) от 30 января 1998 г.
- ⁴³ Понятие «нравственности» может использоваться для наложения неоправданно жестких ограничений. В частности, любые такие разграничения, связанные с половой ориентации, носят явно дискриминационный характер. См. Хартию основных прав Европейского союза (2000/С 364/01, вступила в силу 1 декабря 2009 г.) и постановления Европейского суда по правам человека, в том числе по делу «Салгейру да Силва Моута против Португалии» (Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal, заявление № 33290/96, решение от 21 марта 2000 г.) и по делу «Э. Б. против Франции» (E.B. vs. France, заявление № 43546/02, решение от 22 января 2008 г.).
- ⁴⁴ См. статью 11(2) Конвенции о защите прав человека и основных свобод, указ. соч., сноска 3.
- ⁴⁵ См. п. 11 Резолюции ПАСЕ 1308 (2002) Restrictions on political parties in the Council of Europe member states (Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах-членах Совета Европы).
- ⁴⁶ См. постановление ЕСПЧ по делу «Эрри Батасуна» против Испании» (Herri Batasuna v. Spain, заявления №№ 25803/04 и 25817/04, решение от 30 июня 2009 г.).
- ⁴⁷ CDL-INF(2000)001 «Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах», п. 51.
- ⁴⁸ Там же.
- ⁴⁹ CDL-AD(2009)006 Opinion on the Constitutional and Legal Provisions Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey (Заключение о конституционных и законодательных положениях, относящихся к запрету ряда политических партий в Турции), указ. соч., сноска 18.
- ⁵⁰ CDL-DEM(2003)002rev Replies to the Questionnaire on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties, prepared by Hans Heinrich Vogel (Ответы на анкету о создании, организации и деятельности политических партий), 10 октября 2003 г., раздел 3.5.
- ⁵¹ См. Information Document prepared by the Gender Equality Division Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Parity Democracy – A Far Cry from Reality [Информационный документ Совета Европы «Паритарная демократия – до нее еще идти и идти!», Strasbourg, Council of Europe, 2009. В этом документе представлены подробные статистические данные о представительстве мужчин и женщин в государствах-членах Совета Европы.
- ⁵² Руководство по мониторингу участия женщин в выборах. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2005.
- ⁵³ Пекинская декларация и программа действий по положению женщин.

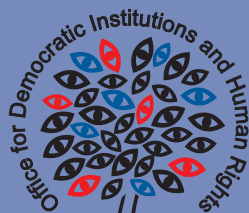
- ⁵⁴ См., например, пункты А.8, В.20 и В.22 в Рекомендации (2003)3 Комитета министров Совета Европы «О сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия решений в области политики и общественной жизни» (On Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision Making), а также пояснительную записку. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/women-decisionmaking/Rec\(2003\)3_Russian.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/women-decisionmaking/Rec(2003)3_Russian.pdf) (на рус. яз.).
- ⁵⁵ См. также следующие документы Венецианской комиссии: Participation of Minorities in Public Life [Участие меньшинств в общественной жизни], Science and technique of democracy series, No 45; CDL-AD(2008)013 Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities (Двойное голосование для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам), принято Советом по демократическим выборам (Council for Democratic Elections) на 25-м заседании (12 июня 2008 г.) и Венецианской комиссией на 75-м пленарном заседании (13-14 июня 2008 г.); CDL-INF(2001)019 Report on the Preferential Treatment of Kin-Minorities by their Kin-State (Преференциальный режим для родственных меньшинств со стороны государства с населением родственного этнического происхождения), принято Венецианской комиссией на 48-м пленарном заседании (19-20 октября 2001 г.).
- ⁵⁶ 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 «Объединенное общество машинистов электровозов и помощников машинистов против Соединенного Королевства» (Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v. the United Kingdom), заявление № 11002/05, решение от 27 мая 2007 г.
- ⁵⁷ CDL-AD(2009)021 Code of Good Practice in the Field of Political Parties and Explanatory Report (Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий и пояснительный доклад). См., например, уставы социал-демократических партий Австрии, Германии и Швеции, а также Либерально-демократической партии Соединенного Королевства и испанской партии «Объединенные левые».
- ⁵⁸ См. постановление ЕСПЧ по делу «Ахмед и другие против Соединенного Королевства» (Ahmed and Others v. The United Kingdom), заявление № 65/1997/849/1056, решение от 2 сентября 1998 г.
- ⁵⁹ См., например, постановление ЕСПЧ по делу «Фогт против Германии» (Vogt v. Germany), заявление № 17851/91, решение от 2 сентября 1995 г. В нем Европейский суд по правам человека указал, что увольнение учительницы государственной школы на основании ее членства в политической партии составляет нарушение ее прав, закрепленных в статьях 10 и 11 Европейской конвенции о защите прав человека.
- ⁶⁰ Конвенция Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (вступила в силу 1 мая 1997 г.), 5.II.1992, CETS-No.144.
- ⁶¹ Решение Совета министров ОБСЕ № 5/03 «О выборах» (On Elections), принятое на встрече Совета в Маастрихте 1-2 декабря 2003 г. В нем государства-участники признают, что «демократические выборы могут проводиться в условиях разнообразия избирательных и законодательных систем».
- ⁶² См. п. 7.5 Копенгагенского документа.
- ⁶³ См. статью 4(2) Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств и ст. 2(2) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.
- ⁶⁴ См. CDL-AD(2007)018, Opinion on the Law on Amendments to the Legislation Concerning the Status of the Deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and

of Local Councils in Ukraine (Заключение о Законе о внесении изменений и дополнений в законодательство, касающееся статуса депутатов Верховной Рады Автономной республики Крым и местных советов в Украине), принято Венецианской комиссией на 71-м пленарном заседании (1-2 июня 2007 г.), п. 7.

- ⁶⁵ CDL-AD(2010)020, OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (Руководящие принципы по свободе мирных собраний), Strasbourg–Warsaw, 9 July 2010. См.: <http://www.legislationline.org>.
- ⁶⁶ Там же.
- ⁶⁷ См. CDL-AD(2002)023rev, Code of Good Practice in Electoral Matters (Свод рекомендуемых правил при проведении выборов). Принято Венецианской комиссией на 52-й сессии (18-19 октября 2002 г.). URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-rus.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rus.pdf) (на рус. яз.).
- ⁶⁸ См., например, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.
- ⁶⁹ См. «Свод рекомендуемых правил при проведении выборов», п. 2.2.5.
- ⁷⁰ Примеры таких требований можно обнаружить в законодательствах Хорватии и Словении.
- ⁷¹ Предоставление партиям субсидий может быть обусловлено соблюдением ими принципа гендерного паритета, так как получение финансовой поддержки является для партий привилегией, а не правом. В Рекомендации 2003(3) Комитета министров Совета Европы «О сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия решений в области политики и общественной жизни», в частности, говорится: «Государства-члены призваны... предусмотреть проведение законодательных реформ, имеющих целью установление паритетных порогов – обязательного количества женщин и мужчин от общего числа кандидатов в списках на местных, региональных, национальных и наднациональных выборах. В том случае, если речь идет об использовании пропорциональных списков, предусмотреть введение системы чередования кандидатов-мужчин и кандидатов-женщин (один мужчина/одна женщина) в списках; ... предусмотреть использование государственного финансирования политических партий с целью побудить их к содействию равенству между женщинами и мужчинами».
- ⁷² Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 25, статья 25 (право участвовать в ведении государственных дел, право голосовать и право на равный доступ к государственным услугам), п. 19 (United Nations Human Rights Committee General Comment 25, Article 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 1996).
- ⁷³ См. Конвенцию ООН против коррупции (подписана 9 декабря 2003 г., вступила в силу 14 декабря 2005 г.), 1249 UNTS 13) (UNCAC), статья 7(3). См. также: Рекомендация (2003)4 Комитета министров Совета Европы об общих правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns), (указ. соч., сноска 21), Приложение, статья 3.
- ⁷⁴ Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns (Рекомендация «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний»), Приложения, ст. 3.
- ⁷⁵ Замечание общего порядка №32 Комитета ООН по правам человека «Право на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство» (Right to equality

before courts and tribunals and to a fair trial), ст. 14 (UN Doc. CCPR/C/GC/3 (2007)), пп. 18-19. См. также Рекомендацию Rec (2003)4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах против коррупции при финансировании политических партий избирательных кампаний» (Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns), указ. соч., сноска 21, Приложение, ст. 3.

- ⁷⁶ CDL-AD(2004)007rev Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: some specific issues (Руководство и пояснительный доклад по законодательству в сфере политических партий: некоторые особые вопросы).
- ⁷⁷ См. п. 27 Замечания общего порядка №32 Комитета ООН по правам человека (указ. соч., сноска 75).
- ⁷⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах, указ. соч., сноска 3.
- ⁷⁹ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, указ. соч., сноска 14.
- ⁸⁰ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, указ. соч., сноска 14.
- ⁸¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, указ. соч., сноска 73.
- ⁸² Всеобщая декларация прав человека, указ. соч., сноска 3.
- ⁸³ Пекинская декларация и программа действий по положению женщин, указ. соч., сноска 20.
- ⁸⁴ Хартия основных прав Европейского союза, указ. соч., сноска 44.
- ⁸⁵ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), указ. соч., сноска 3.
- ⁸⁶ Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств, указ. соч., сноска 14.
- ⁸⁷ Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at the Local Level (Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне), Council of Europe, European Treaty Series – No.144 (Страсбург, 5 февраля 1992 г.).
- ⁸⁸ Указ. соч., сноска 3.



OSCE

ODIHR