



Страсбург, 14 июня 2006 года

Исследование No. 329 / 2004

CDL-AD(2006)025
Or. Engl.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ДОКЛАД

ОБ УЧАСТИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ

**Утвержденный на Совете по демократическим выборам
на 16-ом заседании
(Венеция, 16 марта 2006 года)
и Венецианской комиссией
на 67-й пленарной сессии
(Венеция, 9-10 июня 2006 года)**

на основе комментариев

Анхеля САНЧЕСА-НАВАРРО
(заместителя члена Комиссии, Испания)
Ханса-Хайнриха ФОГЕЛЯ (члена Комиссии, Швеция)

I. Введение

1. В последние годы Венецианская комиссия активно занимается вопросами как в области избирательного права, так и законодательства о политических партиях в различных странах. Эта работа сосредоточена не только на законодательстве отдельных государств, но и на некоторых общих темах, имеющих важнейшее значение для демократического развития демократических институтов в Европе и в других регионах мира.

2. Свободные выборы и свобода объединения в политические партии тесно связаны в рамках любой демократии, поскольку политические партии существуют для завоевания политической власти через свободные и справедливые выборы. В целом ряде своих отдельных заключений и исследовательских проектов Венецианская комиссия рассматривала роль политических партий в демократическом обществе и их участие в процессе выборов в конкретных странах. Однако до сих пор Венецианская комиссия не проводила сравнительных исследований законодательства и практики в своих странах-членах в этой важной области.

3. На своем 11-ом заседании (Венеция, 2 декабря 2004 года) Совет по демократическим выборам решил изучить вопрос об участии политических партий в избирательном процессе и назначил А. Санчеса-Наварро (заместителя члена Комиссии, Испания) и Х.-Х. Фогеля (члена Комиссии, Швеция) докладчиками по этой теме.

4. Данный доклад основан на комментариях, предоставленных А. Санчесом-Наварро и Х.-Х. Фогелем, а также на некоторых замечаниях со стороны членов Совета по демократическим выборам. Этот доклад был принят на 16-ом заседании Совета по демократическим выборам (Венеция, 16 марта 2006 года) и на 67-ой пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 9-10 июня 2006 года).

II. Конкретные вопросы, связанные с участием политических партий в выборах

5. В течение последних лет Венецианская комиссия приняла различные Руководящие принципы и заключения о законодательстве о политических партиях¹. В этих документах подчеркивается важнейшая роль политических партий в избирательном процессе и наличие некоторых вопросов, имеющих большое значение для практического осуществления права на свободные и справедливые выборы. Однако на многие из этих вопросов нельзя ответить исключительно на основе законодательства, посвященного политическим партиям. Они являются основными участниками процесса выборов, основы и правила которого в основном определяются избирательным законодательством. Исходя из этого, понимание выборов как одной из главных причин существования политических партий, требует анализа всех аспектов "избирательной игры".

6. Избирательное законодательство и законы о политических партиях в разных странах разные. Обычно признается, что избирательные системы и партийные системы во

¹ CDL-INF(2000)001 – "Руководящие принципы в области запрета и роспуска политических партий и аналогичных мер", принятые Венецианской комиссией на 41-ой пленарной сессии (Венеция, 10-11 декабря 1999 года), CDL-INF(2001)007 – "Руководящие принципы и Доклад о финансировании политических партий", принятые Венецианской комиссией на 46-ом пленарном заседании (Венеция, 9-10 марта 2001 года), и CDL-AD(2004)007rev – "Руководящие принципы и Пояснительный доклад о законодательстве о политических партиях: некоторые конкретные вопросы", принятые Венецианской комиссией на 58-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2004 года).

многим зависят от конкретных – исторических, культурных, политических и социальных – факторов в каждой отдельной стране. В этих областях практически невозможно найти две похожие политические системы. Помимо этого, законы направлены на то, чтобы обеспечить функционирование национальных систем, то есть, таким образом, учитывают национальные проблемы, опыт и ожидания. Несмотря на многообразие, можно упомянуть два основных подхода к существованию политических партий. В рамках одного из них политическая партия определяется как свободное объединение отдельных лиц, при минимальном государственном регулировании, надзоре, финансовой поддержке и т.д. (опыт Соединенного Королевства), или же это может быть конкретное объединение с точными обязанностями, ответственностью и прерогативами (немецкая модель). Партии в Европе развивались, исходя из одной или другой концепции, и сейчас находятся на пути слияния, однако культурные различия по-прежнему значительны. Например, во многих странах любое регулирование со стороны государства по-прежнему воспринимается как вмешательство, тогда как в других существует меньше колебаний в отношении политического "инжиниринга" через законы о партиях, процедуры регистрации и т.д.

7. Исходя из этого, общий доклад о "политических партиях и выборах" должен учитывать существование таких различий. Вопросы могут быть отчасти схожими, но ответы будут в большинстве случаев разными. При любом подходе некоторые из этих вопросов могут быть сгруппированы, с учетом разных этапов, которые могут наблюдаться в любом избирательном процессе. Исходя из этого, данный доклад будет рассматривать эти вопросы в том же порядке.

8. При всем этом можно утверждать, что наличие партий имеет весьма важное значение и должно особо учитываться, вплоть до момента проведения выборов. Действительно, политические партии конкретно нацелены на участие в политическом процессе, в основном для выдвижения кандидатов на выборах. Разумеется, партии важны на протяжении всего избирательного процесса. Но после того как на сцену выходят непосредственно избиратели, то сам факт политического представительства отчасти теряет свою актуальность. После проведения выборов и даже в день выборов, все конституционные или правовые нормы (и, что особенно важно, те из них, которые связаны с системой обжалования и жалоб) основываются на конкретных обстоятельствах, в рамках которых все кандидаты и граждане должны пользоваться равным обращением.

9. В этом смысле было бы необоснованно иметь разные нормы (сроки, определение нарушений, процедуры, санкции...) для партийных или непартийных участников, поскольку эти нормы могут применяться в отношении выдвижения партийных или непартийных списков, права принимать участие в органах управления выборами, иметь доступ к общественным СМИ и иметь возможность получать государственное финансирование. По этой причине в общих темах, особенно тех из них, которые связаны с процедурами подачи жалоб и обжалования (компетентные органы и/или суды, юридические рамки, санкции и т.д.), возможно и не признаются многие из различий, связанных с принадлежностью к партийной организации.

10. Еще одним важным аспектом участия политических партий в выборах является то влияние, которое сама избирательная система оказывает на внутреннюю структуру партии. Например, те избирательные системы, в которых выбирается тот кандидат, получивший наибольшие результаты, вряд ли требуют партийного участия в вопросах иных, чем оказание политической поддержки кандидату и вклад в финансирование кампаний. С другой стороны, в пропорциональной системе с закрытыми партийными списками партия имеет весьма важные полномочия в определении того, помимо прочих вопросов, какое место займет каждый отдельный кандидат в этом списке.

А) Вопросы, возникающие в предвыборный период

11. В "Своде рекомендуемых норм при проведении выборов"² всеобщее избирательное право рассматривается как первейший из принципов, лежащих в основе европейского наследия в сфере выборов, что "означает, в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным". Однако – и так действительно происходит – это право может быть обусловлено рядом условий, обычно касающихся возраста и гражданства³.

12. В любом случае, существуют другие условия, вытекающие из важности политических партий в современных демократиях. Это подразумевает, что индивидуальное право на выдвижение своей кандидатуры на выборах может быть связано с двумя разными наборами правил: во-первых, с общими правилами и требованиями, принимаемыми государством для того, чтобы дать возможность партиям участвовать в выборах. А, во-вторых, правилами, принимаемыми самими партиями при выдвижении своих кандидатов на конкретных выборах. Первый набор правил должен быть проанализирован, прежде всего, с точки зрения плюрализма: если, как это было заявлено Европейским судом по правам человека, "не может быть демократии без плюрализма", то основной вопрос состоит в том, чтобы убедиться, что дополнительные требования в отношении партий не являются столь значительными, что могут нанести ущерб выражению общественного плюрализма. Если говорить о втором наборе правил, которые могут устанавливаться самими партиями или предусматриваться в законодательстве, то это может влиять на понятие внутрипартийной демократии или на право членов определенного (в данном случае политического) объединения участвовать в основных решениях этого объединения (партии).

а) Правила выдвижения списков и/или кандидатур: дополнительные требования к партиям для участия в выборах

13. Некоторые страны требуют соблюдения ряда дополнительных условий при подаче заявок на участие в выборах. В частности, это может заключаться в количестве подписей (200 человек, имеющих право голоса, в избирательном округе, как в Германии; 1% избирателей, зарегистрированных в избирательном округе, как в Испании) или депозита в виде определенной суммы денежных средств⁴.

14. Заявки и списки кандидатов обычно регистрируются партиями. Действительно, в некоторых странах (среди них Албания, Болгария, "бывшая Югославская Республика Македония, Латвия или Словакия)⁵ в выборах разрешается участвовать только партиям. В большинстве других государств партии находятся в более благоприятном положении, чем независимые или внепартийные кандидаты, в отношении таких вопросов, как требования к выдвижению кандидатов, доступ к общественным СМИ и т.д.

15. Политические партии являются, как это признано в некоторых конституциях и Европейским судом по правам человека, важнейшим инструментом демократического участия. Действительно, сама концепция политической партии основывается на цели участия "в управлении государственными делами путем выдвижения кандидатур на

² "Свод рекомендуемых норм при проведении выборов" (CDL-AD(2002)023rev), I, 1.a.

³ См. "Доклад о ликвидации ограничений в отношении права голоса на всеобщих выборах", поддержанный Венецианской комиссией на 61-й пленарной сессии (Венеция, 3-4 декабря 2004 года) (CDL-AD(2005)012).

⁴ "Свод рекомендуемых норм при проведении выборов" (CDL-AD(2002)23rev), Часть I, подпункт 1.3 пунктов 8 и 9.

⁵ "Ответ на анкету о создании, организации и деятельности политических партий" (CDL-DEM(2003)002rev, 1.5)

свободных и демократических выборах"⁶. Таким образом, они представляют собой особый вид объединения, который во многих странах подлежит регистрации для участия в выборах или для получения государственного финансирования. Это требование о регистрации принимается, поскольку считается, что это не противоречит свободе объединения, при условии, что сами условия регистрации не являются слишком обременительными. Требования же регистрации весьма различны в разных странах: они могут включать, например, организационные условия, требования осуществления минимальной политической деятельности, выдвижение кандидатур на выборах, достижение определенного порога голосов...⁷. Однако некоторые предварительные условия для регистрации политических партий, существующие в ряде государств-членов Совета Европы, где требуется определенная территориальная представительность и минимальное количество членов для их регистрации, может вызвать проблемы в контексте принципа свободы объединения в политические партии.

16. В любом случае, существование такой регистрации, "как меры по информированию властей о создании партий, а также о ее намерении участвовать в выборах и пользоваться преимуществами, предоставляемыми политическим партиям"⁸, должно, возможно, быть отражено в дополнительных требованиях, налагаемых в момент подачи списков и/или заявок. В частности, страны, требующие регистрации партий (Германия, Испания), могут освобождать их от каких-либо других дополнительных требований, позволяя им выдвигать кандидатуры на выборах, например, не собирая определенное количество подписей или не выплачивая гарантийный депозит, как это должны делать другие политические участники.

b) Процедуры, принимаемые партиями, для выдвижения кандидатов

17. Партии являются особым видом объединения. Их статус, таким образом, гарантирован на основании права свободы объединения, и они могут быть предметом лишь тех ограничений, которые установлены законом. Исходя из этого, внутренние партийные процедуры принятия решений должны определяться принципом самоуправления, и во многих странах эти правила излагаются лишь в партийных уставах. Тем не менее, их важность для работы всей системы подразумевает, что, как это было указано ранее, в Конституции или в законе могут устанавливаться некоторые нормы, как правило требующие от партий соблюдать демократические принципы в своей внутренней организации и деятельности⁹.

18. При этом нормы могут идти и дальше: французская Конституция недавно была изменена, для того чтобы на основании закона можно было бы устанавливать принцип равного доступа мужчин и женщин к избираемым постам, таким образом ограничивая

⁶ "Руководящие принципы и Пояснительный доклад о законодательстве о политических партиях: некоторые конкретные вопросы" (CDL-AD(2004)007).

⁷ См. "Руководящие принципы и Доклад о финансировании политических партий" (CDL-INF(2001)8), и "Руководящие принципы в области запрета и роспуска политических партий и аналогичных мер" (CDL-INF(2000)1, Приложение I). В этой связи, Венецианская комиссия выразила серьезную обеспокоенность, например, в отношении юридических положений, которые устанавливают высокий порог членства для создания новых партий; которые обязывают партии действовать в масштабах всей страны, что исключает местные или региональные партии; или которые предусматривают отказ в регистрации, если устав партии содержит правила, противоречащие Конституции или закону (Cf. CDL-AD(2002)017, об Украине; CDL-AD(2003)008, о Молдове; или CDL-AD(2003)005, об Армении).

⁸ "Руководящие принципы законодательства о политических партиях: некоторые конкретные вопросы" (CDL-AD(2004)007).

⁹ См. Ответы на анкету о создании, организации и деятельности политических партий (CDL-DEM(2003)002rev, 3.5).

свободу выбора кандидатов со стороны партийных органов. В некоторых странах закон о выборах содержит процедуру выдвижения партийных кандидатов, которая логично должна соблюдаться в партийных уставах. Так обстоит дело, например в Германии (статья 21) или в Украине (статья 40). В этой связи можно задать вопрос о том, а какова же степень самостоятельности и самоуправления, которые должны соблюдаться в законе или, иными словами, какая степень внешних – и общих – ограничений, которая была бы совместима с самой идеей свободы объединений? В любом случае представляется, что само соблюдение демократического принципа должно быть достаточным для того, чтобы исключить любую возможность внесения изменений в порядок кандидатов в списке, после того как избиратели подали свои голоса, как это, например, является возможным в некоторых конкретных странах¹⁰.

с) Партии и органы, занимающиеся проведением выборов

19. В целом, различные органы, занимающиеся проведением выборов, должны гарантировать справедливость процесса выборов. Эта цель может быть достигнута разными средствами, поэтому и состав органов, занимающихся проведением выборов, в странах весьма различен. В некоторых государствах, например в Германии, избирательный закон не уточняет, должны ли должностные лица, назначаемые в избирательные комиссии, иметь в своем составе каких-либо представителей партий. В Испании высшие избирательные комиссии состоят в основном из судей, с определенным количеством экспертов, которые должны быть назначены совместно партиями, имеющими депутатов в Нижней палате, притом что комитеты избирательных участков образуются по жребию из числа избирателей, зарегистрированных на каждом избирательном участке, и наблюдателями, которых могут назначать все партии (хотя на практике только основные партии способны направить представителей на большинство избирательных участков). В других странах, таких как Украина, предусматривается, что избирательные комиссии формируются представителями участвующих в выборах партий, притом что посты председателя, заместителя председателя и секретаря распределяются среди партий на пропорциональной основе (в статье 21.8 Закона Украины о выборах говорится о “праве [партий] на пропорциональную долю руководящих постов в районных избирательных комиссиях”)¹¹.

20. В этой связи следует рассмотреть различные аспекты этого вопроса. Например, разные типы органов, занимающихся организацией выборов, их размер, тот способ, которым назначаются члены таких органов, или то, какие партии имеют право участвовать в этом процессе. Можно утверждать, что комиссии первого уровня занимаются работой, связанной с процессом голосования, как можно более быстрым урегулированием проблем, и поэтому они должны быть функциональными и – действительно, извне – достойными доверия, с политической точки зрения. Это подразумевает, что, насколько возможно, они не должны состоять из слишком большого количества членов, а их работа не должна определяться политически ориентированными критериями. В этом смысле органы, которые в основном или полностью состоят из членов, назначаемых партиями, иногда не являются практически

¹⁰ Совместные рекомендации (Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ) о законе о выборах и избирательных административных органах в Албании (CDL-AD(2004)017, пункт 68).

¹¹ См. также “Свод рекомендуемых норм при проведении выборов” (CDL-AD(2002)23rev), Часть II, подпункт 3.1, пункт 71.

подходящим вариантом¹². С другой стороны, вышестоящие органы в основном занимаются жалобами или конкретными проблемами, которые должны быть решены с учетом более общих критериев, выполняя почти судебную функцию. В этой связи, количество людей, возможно, менее важно и, разумеется, должно быть обеспечено доверие конкурирующих партий, либо благодаря независимости и техническому опыту членов таких органов, либо потому что партии играют роль в процессе назначения этих органов (все партии или лишь только основные? Действительно, гарантия плюрализма не требует, чтобы все партии участвовали в любой сфере организации выборов. Может быть достаточен лишь взаимный контроль среди основных партий).

21. В государствах-членах Совета Европы существуют разные подходы к составу органов, занимающихся организацией проведения выборов, а также к процедуре назначения их членов. При этом состав органов, занимающихся проведением выборов, должен быть таким, чтобы это обеспечивало доверие к их беспристрастности и профессионализму со стороны всех сил, принимающих участие в выборах, и отдельных избирателей¹³.

d) Права и обязанности наблюдателей от партий

22. Во время процесса выборов наблюдатели и представители партий должны реально иметь одинаковые права для защиты своих интересов в любой сфере политической деятельности. Из этого необязательно вытекает, как об этом говорилось ранее, что все партии должны принимать участие в каждом органе, занимающемся проведением выборов, однако это подразумевает, что участвующие партии должны иметь право на то, чтобы быть услышанными в процессе принятия решений, а также обращаться с жалобой в отношении любого решения, которое они считают юридически необоснованным.

23. Столь же важно, чтобы представители политической партии сохраняли свой статус наблюдателя не только до того, пока голосование завершится, но и до той даты, пока не будут урегулированы последние споры в отношении результатов выборов. Это может иметь позитивное влияние на доверие к результатам.

B) Вопросы, возникающие во время избирательной кампании

a) Финансовые вопросы, включая принцип равенства и использование общественных (государственных) ресурсов

24. Венецианская комиссия уже разработала руководящие принципы финансирования расходов на избирательные кампании, которые отличаются от обычного

¹² Совсем недавно, например, Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ приняли "*Предварительное совместное заключение о пересмотренном проекте поправок к Избирательному кодексу Армении*" (CDL-AD(2005)008), в котором подчеркивается "сильная пропартийная заинтересованность" членов центральной избирательной комиссии, и заявляется, что "то правило, что комиссии создаются только путем назначения парламентом... без каких-либо внепартийных назначений... свидетельствует о том, что комиссии не могут рассматриваться как достаточно плюралистические и обеспечивающие соответствующее равновесие в сфере общей беспристрастности и независимости", отмечается важность "открытости политических и гражданских интересов для того, чтобы имелся достаточный уровень общественного доверия к процессам и результатам выборов" (выделено авторами доклада). Аналогичным образом, в уже упоминавшихся *Совместных рекомендациях* (Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ) *о законе о выборах и избирательных административных органах в Албании* (CDL-AD(2004)017) выражается "серьезная озабоченность" в отношении "положений, регулирующих формирование избирательных комиссий... [в которых] явно доминирующая роль предоставляется каждой из двух основных политических партий на всех уровнях организации проведения выборов", чем создается "чрезвычайно политизированная среда".

¹³ См. также "*Свод рекомендуемых норм при проведении выборов*" (CDL-AD(2002)23rev), Часть II, подпункт 3.1, пункты 71 -72.

финансирования¹⁴. Действительно, обычное финансирование может быть обосновано той важнейшей ролью, которую играют политические партии в демократических режимах, тогда как финансирование выборов имеет еще более сильную основу: процесс выборов является законной процедурой для людей, позволяющей принимать решения об основных ориентациях демократических институтов. Поэтому данный процесс – основной поток, в русле которого и осуществляется демократическая легитимность. В этом смысле расходы на кампанию аналогичны институциональным расходам: это расходы, которые необходимы для работы институтов, в соответствии с конституционными рамками.

25. Такой подход позволяет установить определенные ограничения: деятельность партий должна получать финансирование, причем финансирование равное, при условии, что эти партии содействуют деятельности демократических институтов. Это значит, что государственные средства могут быть ограничены только "институциональными" партиями, то есть партиями, которые представлены в парламенте, и поэтому участвуют в парламентской деятельности. Совершенно очевидно, что можно распространить это государственное финансирование на другие партии, которые представляют "значительную часть избирательного корпуса", или которые "достигают определенного порога голосов". Однако равенство не означает, что все партии имеют право на получение государственных ресурсов, независимо от их подлинного веса в данном обществе. Например, в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов предусматривается, что:

“При различных обстоятельствах равенство может быть строгим или пропорциональным. В случае строгого равенства политическим партиям предоставляется равный режим независимо от их нынешней представленности в парламенте или поддержки электората. В случае пропорционального равенства статус политических партий должен определяться результатами, достигнутыми на выборах [...]”¹⁵

26. В любом случае, можно было бы рассмотреть некоторые конкретные вопросы. При условии, что не все партии имеют право на государственные (на обычную деятельность или во время выборов) ресурсы, то какими будут приемлемыми пороги для того, чтобы отказать в государственном финансировании? Избирательные системы могут приводить к тому, что общественно важные партии останутся вне парламента, однако отказ в предоставлении им государственных средств может привести просто к их исчезновению, тем самым снижая уровень общественного плюрализма и уменьшая политические альтернативы в обществе. Должно ли финансирование на выборах быть более щедрым, чем обычное финансирование, повышая тем самым стимулы для общественных движений предлагать свои политические альтернативы во время выборов, без большого риска потерпеть банкротство?

27. Если говорить о другой области, то очевидно, что крупные партии, члены и руководители которых обычно имеют институциональную власть (например, это члены национальных, региональных или даже местных палат; лица, занимающие должности в исполнительной власти на разных уровнях, и т.д.), могут иметь гораздо больше средств (структур, советников, административных сотрудников) уже потому, что они обладают доступом к государственным ресурсам, которые не рассматриваются как государственное финансирование партийной деятельности. В Соединенном Королевстве, например, в уставе консервативной партии предусматривается другой, более высокий уровень большинства, для действующего лидера, чтобы его полномочия были подтверждены, чем для избрания нового руководителя, и только потому, что

¹⁴ "Руководящие принципы и доклад о финансировании политических партий" (CDL-INF(2001)8).

¹⁵ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.b.

общепризнанно, что у действующего руководителя намного больше средств для оказания влияния на членов партии или на выборах. Обоснованно ли проводить такого рода различия? И если да, то следует ли это распространять и на другие сферы?

28. В Руководящих принципах и Докладе Венецианской комиссии о финансировании политических партий (CDL-INF(2001)8) устанавливается различие между обычным финансированием и финансированием избирательных кампаний. Однако практическая полезность такого различия ограничена, когда политические партии получают (государственные) средства на постоянной и регулярной основе, как для своей текущей деятельности, так и для своего участия в выборах. Если такая ситуация существует, то, как подчеркивается в докладе, "ограничение финансирования, полным или частичным покрытием расходов на кампанию ... имеет целью лишь добиться того, чтобы сейфы партий не пустели каждый раз при проведении выборов, и для того чтобы обеспечить беспрепятственное функционирование демократического процесса при проведении регулярных, свободных выборов". В докладе также указывается, что большинство основных европейских демократических стран выбрали именно такой подход. Ситуация аналогична в тех случаях, когда политические партии получают (частные) пожертвования.

29. Исходя из этого, если и когда устанавливаются различия между регулированием разного обеспечения, с одной стороны, избирательных кампаний, а с другой – периодов до и после выборов, то желательно сделать ряд уточнений. Такие уточнения должны быть рассмотрены для того, чтобы избежать некоторых из тех проблем, которые обсуждались в ряде случаев в Европе на протяжении последних нескольких лет, и особенно во время тех дискуссий, которые предшествовали принятию Директивы Европейского Союза (ЕС) № 2004/2003 о нормах, регулирующих политические партии на европейском уровне, и о правилах их финансирования¹⁶.

30. Если государственные средства выделяются в целом, с учетом избирательной кампании, то должно быть уточнено, что эти средства могут использоваться политической партией для любой законной партийной цели; необходимо точно указать конкретные условия для использования выделяемых средств. Если же средства выделяются строго на цели кампании и только на эти цели, то необходимо дать рекомендации в отношении того, как производить расходы, которые не могут быть отнесены исключительно на задачи кампании – например, расходы на (аренду) помещений для партий, которые используются как для текущей деятельности партии, так и для мероприятий кампании, или же на сотрудников партии, которые нанимаются партией, как на текущие мероприятия, так и мероприятия, связанные с избирательной кампанией. По возможности такие рекомендации должны предоставляться в отношении как периода времени до кампании, так и после выборов, в течение которого использование выделяемых средств юридически приемлемо, а также в отношении того времени, когда эти расходы были фактически понесены.

31. Если на цели кампании либо партия, либо кандидат получают пожертвования, то должны быть даны рекомендации в отношении того, как регулировать любые условия или пожелания в отношении использования пожертвований, что может быть изложено донором, а также как регулировать расходы, которые не могут быть отнесены

¹⁶ Директива (ЕС) № 2004/2003 Европейского парламента и Совета от 4 ноября 2003 года о нормах, регулирующих политические партии на европейском уровне, и о правилах их финансирования, Официальная газета Европейского Союза (ОJ) 2003 L 297/1, совместно с Решением Бюро Европейского парламента от 29 марта 2004 года, утверждающим процедуры выполнения Директивы (ЕС) № 2004/2003, ОJ 2004 С 155/1, и Суда аудиторов, Специальный доклад № 13/2000 о расходах политических групп Европейского парламента, совместно с ответами Европейского парламента, ОJ 2000 С 181/1, а также подготовительной работой в связи с Директивой № 2004/2003.

исключительно на кампанию, и в течение какого времени до и после выборов приемлемо использовать пожертвования на избирательные кампании. Кроме того, могут возникнуть проблемы, если кандидат сам выделяет собственные ресурсы. В таких случаях могут понадобиться рекомендации, например, в какой степени кандидат может использовать собственные средства или средства своей семьи, как следует оценивать ресурсы, выделяемые в натуральной форме, и кто проводит такую оценку.

32. Если политические партии подлежат или могут подлежать обложению налогом на прибыль, то следует уточнить, в какой степени выделяемые средства, пожертвования, членские взносы и т.д. рассматриваются или могут рассматриваться как налогооблагаемый доход, какие расходы вычитываются из налогооблагаемого дохода, и какая информация должна быть предоставлена политической партией для необлагаемости. Аналогичные уточнения должны быть предусмотрены в отношении налога на добавленную стоимость и других налогов, которые могут применяться к политическим партиям.

33. Следует также уточнить, в соответствии с какими регулируемыми нормами партия должна вести свою отчетность – например, в соответствии с положениями о частных ассоциациях или компаниях или других частных лиц или в соответствии с положениями о государственных органах и других общественных объединениях (или может быть даже с учетом того и другого).

b) Доступ к (общественным и частным) СМИ

34. Если говорить о другом важном аспекте, то современные общества являются в основном "информационными": борьба на выборах идет в особых условиях, и доступ к средствам массовой информации, вероятно, является наилучшим инструментом для партий распространить свои обращения среди избирателей. Исходя из этого, именно это и есть тот главный ресурс, получить который хотят партии. При этом доступ к общественным СМИ является наименее дорогостоящей из всех форм той помощи, которую могут предоставить государственные органы власти, поэтому здесь есть явная выгода для обеих сторон. Разумеется, возникнут проблемы при принятии решения о детальном регулировании этого доступа (время, выделяемое разным партиям и/или спискам, объем информации о кампаниях в новостях и т.д.). В этой связи может быть принято также во внимание наличие модели регистрации партий, при этом зарегистрированным партиям будут предоставляться некоторые преимущества, но это нельзя использовать как инструмент дискриминации, который лишал бы другие слои общества какой-либо возможности отстаивать свои позиции в рамках справедливой кампании. В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов предусматривается, что:

“Все партии и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности. Это подразумевает беспристрастное отношение государственных органов власти, в частности, к избирательной кампании и освещению в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ [...]”¹⁷

35. В том что касается частных СМИ, то проблемы, очевидно, выглядят иначе. Принцип справедливых выборов должен быть совместим с принципом выборов свободных: если все партии и/или кандидаты имеют право на проведение своей кампании и на распространение своих обращений среди всех граждан, то также верно и то, что многие частные СМИ имеют четкую социальную, идеологическую и, в конце концов, политическую ориентацию, что может учитываться при определении права доступа ко

¹⁷ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.a.

всем средствам массовой информации¹⁸. Этот фактор, разумеется, не может оправдать установление разных экономических условий в отношении информации, распространяемой разными партиями, но может стать даже основанием для отказа в доступе некоторых партий к определенным СМИ. Таким образом, трудности обеспечения баланса в СМИ в каждом отдельном обществе особо очевидны в рамках конкуренции на выборах.

36. Еще один сложный вопрос, связанный с освещением избирательных кампаний, это ответственность различных средств массовой информации за качество той информации, которую они распространяют в отношении разных политических сил. Свобода прессы – это краеугольный камень современных демократий, но при этом должен быть и механизм, обеспечивающий эффективные средства правовой защиты от ненадлежащего использования информации или злоупотребления информацией во время предвыборной кампании.

C) Вопросы, возникающие в день выборов

a) Роль партийных наблюдателей

37. Весьма важно гарантировать возможность всем партиям и кандидатам иметь своих избирателей в день выборов¹⁹. В этой связи, очевидно, что у партий есть определенные структуры – постоянные организации, члены и т.д. – которые помогают им в этой задаче, а другие, внепартийные кандидаты, находятся в этой связи в гораздо более сложном положении.

38. Эти наблюдатели должны иметь право контролировать все сферы процесса выборов (урны для голосования, избирательные комиссии на всех уровнях), участвовать – по крайней мере, быть выслушанными – в урегулировании возможных конфликтов, которые могут возникать, и информировать партии, которые они представляют, о проблемах, возникших во время наблюдения, таким образом, чтобы эти партии могли обращаться с обжалованием в отношении любого решения, не основанного на юридических нормах.

b) Процедуры жалоб

39. В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов подчеркивается важность "эффективной системы обжалования"²⁰. И как только что отмечалось, данное требование должно применяться ко всей системе, включая, разумеется, обжалования, которые могут быть сделаны в день выборов со стороны отдельных граждан или со стороны любого другого субъекта. В контексте выборов эффективная система обжалования означает, что любое решение, принимаемое любым государственным органом, может быть обжаловано, и при этом решение должно приниматься соответствующим компетентным органом незамедлительно. Любая задержка в процедурах подачи жалоб и обжалования может серьезно подорвать доверие к выборам.

D) Вопросы, возникающие на этапе после выборов.

a) Обжалование результатов выборов: сроки.

¹⁸ См. также *the Свод рекомендуемых норм при проведении выборов* (CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.c.

¹⁹ *Свод рекомендуемых норм при проведении выборов* (CDL-AD(2002)23rev), Part II, item 3.2.

²⁰ Там же, подпункт 3.3.

40. "Крайние сроки для принятия решений о жалобах и обжалованиях", в том числе, разумеется, решения об оспаривании результатов выборов, должны быть "реалистичными"²¹. Разумеется, это является важным аспектом всей системы обжалования, однако конкретные сроки могут быть не только разными в разных странах (в зависимости от разных факторов, таких как система подсчета голосов и передача результатов), но и в зависимости от ситуации (разные выборы, которые могут проводиться в разных контекстах: например, одномандатные округа или национальные избирательные округа; выборы в разные палаты ...). Не так просто, по-видимому, сделать общие выводы в отношении того, какие сроки приемлемы, а какие нет, и это во многом зависит от конкретных обстоятельств.

b) Санкции

41. Примерно то же самое можно сказать о системе санкций. Во-первых, очевидно, что существует такой широкий спектр разных возможностей, что их просто нельзя обобщить кратко. Во-вторых, в этой области участие партий не влияет на установление и действие правил: отмена избрания на определенные места, возможная утрата полученных мест, экономические и финансовые санкции – все это может повлиять на кандидатов, независимо от их партийной принадлежности.

III. Вывод

42. Государства-члены Совета Европы придерживаются разных подходов к регулированию деятельности политических партий и их участию в политической жизни, в частности, в выборах. Однако существуют некоторые общие тенденции и проблемы, в том что касается равенства между разными силами, стремящимися обеспечить себе политическую представительность, финансирования партий, а также вопросы, связанные с внутренней организацией самих политических партий.

43. Набор общих стандартов не только возможен, но и весьма целесообразен в ряде областей, таких как:

- a. правила выдвижения кандидатов на разных выборах;
- b. равное отношение к разным партиям и отдельным кандидатам, конкурирующим на выборах;
- c. возможность проведения наблюдения во время выборов до рассмотрения последних жалоб со стороны компетентных органов;
- d. транспарентность в финансировании кампаний и подотчетность партий за разные личные использованные ресурсы;
- e. равный доступ к СМИ;
- f. эффективность жалоб и системы обжалования, обеспечивающей ускоренные процедуры урегулирования различных споров во время всего избирательного процесса;
- g. соблюдение принципа соразмерности в случае принятия санкций.

44. Венецианская комиссия надеется, что дальнейшее сотрудничество между государствами-членами Совета Европы в этих областях могло бы способствовать разработке общих стандартов при рассмотрении вопроса о деятельности политических партий, а также способствовать совершенствованию практики проведения выборов в Европе.

²¹ Совместные рекомендации (Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ) о законе о выборах и избирательных административных органах в Албании (CDL-AD(2004)017), цит. выше, пункт 103.