

Допустимые отступления от принципа равенства пассивного избирательного права*

Шевердяев Станислав Николаевич,
доцент кафедры конституционного и муниципального права,
исполнительный директор Научно-образовательного центра
конституционализма и местного самоуправления
юридического факультета Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук
shevers@rambler.ru

В статье рассматриваются случаи санкционированного законом отступления от принципа равенства пассивного избирательного права. С одной стороны, это касается ситуаций, когда закон вводит дополнительные преимущества для отдельных категорий кандидатов (женщины, представители национальных меньшинств). С другой стороны, закон может считать преимуществами отдельных групп кандидатов и партий в избирательном процессе естественными (например, допуская «двойное» выдвижение кандидата в условиях смешанной избирательной системы либо закрепляя дополнительные возможности партий, уже получивших ранее поддержку избирателей).

Ключевые слова: принцип равенства избирательного права, пассивное избирательное право, статус кандидатов и партий в избирательном процессе; преимущества и ограничения пассивного избирательного права.

Allowable deviations from the principle of the passive election law equality

Sheverdyayev, Stanislav N.,
Assistant Professor of the Constitutional
and Municipal Law Department,
Executive Director of the Scientific and Educational Center
of Constitutionalism and Local Self-Government of the Faculty
of Law at Lomonosov Moscow State University,
Candidate of Juridical Sciences

The article considers the cases of authorized departures from the principle of equal eligibility. On the one hand, this applies to situations where the law imposes additional benefits for certain categories of candidates (women, national minorities). On the other hand, the law may consider natural the benefits of certain groups of candidates and parties in the electoral process (e.g., allowing "double" nomination of a candidate in terms of the mixed electoral system, or allowing additional opportunities for parties which have had voters support).

Key words: the principle of equality of suffrage, eligibility, the status of candidates and parties in the electoral process; the advantages and limitations of eligibility.

В научной литературе, практике органов конституционной юстиции, решениях Европейского Суда по правам человека часто подчеркивается, что принцип равенства избирательного права не имеет абсолютного характера. Действительно, равенство является далеко не единственной правовой ценностью, которая отчетливо себя проявляет на выборах. Даже в череде основных принципов избирательного права, известных по типовым формулировкам права граждан избирать

и быть избранным, принцип равенства — лишь один из четырех (иногда пяти, в зависимости от особенностей юридической техники в этом вопросе) обязательных элементов системы принципов: свободные, всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании. И это при том, что выборы согласно международным документам также должны быть «справедливыми», «периодическими», «нефальсифицированными»¹ и т.д. Иными словами, не выборы и избирательное право

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект №14-18-00168).

¹ См., например: п. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1995. 5 апреля; п. «б» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1495-м пленарном заседании

существуют для гарантирования принципа равенства, а наоборот, принцип равенства является одной из гарантий выборов.

В процессе выстраивания надлежащей избирательной практики закономерно возникает множество коллизий принципа равенства с другими принципами избирательного права, при которых законодатель или, в менее очевидных случаях, судебные инстанции вынуждены жертвовать одним принципом ради другого. Однако степень правотворческого релятивизма не бесконечна: все принципы избирательного права как в своей совокупности, так и по отдельности направлены на выполнение одной общей задачи — гарантировать проведение легитимных выборов. Поэтому если избирательная практика, руководимая данными принципами, не создает впечатления, что народное представительство с точки зрения результата голосования действительно представляет интересы граждан, то законодатель и суд не справились со своей задачей, поскольку был найден неверный баланс принципов для формирования представительства, либо они не смогли противостоять нарушению этого баланса на практике.

В настоящей статье мы коснемся основных случаев, когда ограничения принципа равенства пассивного избирательного права можно считать допустимыми. Наиболее простым критерием допустимости ограничений является установление таковых в законе. Формальный взгляд позволяет быстро идентифицировать актуальные для соответствующего национального правового порядка случаи отклонения от принципа равенства. Однако при более тщательном разборе необходимо будет оценить и то, насколько этот закон оправдан и соответствует правовым задачам выборов и идеям конституционализма, поскольку в противном случае такое законодательное установление недолговечно и рискует быть признанным неконституционным. Соответственно недопустимыми являются случаи неоправданного ограничения принципа равенства в законе или в судебном решении либо случаи нарушения норм избирательного закона в правореализационной практике.

Для сравнения можно указать, что в отношении активного избирательного права недопустимыми ограничениями, например, являются курiales выборы или плюральный вотум, при котором дополнительными голосами наделяются имеющие высшее образование или значительную собственность, а к допустимым закон относит установление небольшого отклонения от средней нормы представительства² или, например, установление в ряде стран возможности голосовать на муниципальных выборах для проживающих в муниципалитете непостоянно, но имеющих там недвижимость³.

Среди основных вопросов допустимого отступления от принципа равенства пассивного избирательного

права (права быть избранным), которые имеют определенную историю в российском избирательном законодательстве и практике (разного объема и степени актуальности), можно выделить следующие:

- выделение в коллективных представительствах специальных квот для женщин (позитивная половая дискриминация);

- выделение специальных квот в коллективных представительствах для национальных меньшинств;

- признание законными преимуществ для некоторых кандидатов при выдвижении в связи с формированием законодательных органов на основе применения двух избирательных систем;

- признание законными преимуществ для избирательных объединений, пользующихся значительной поддержкой избирателей.

Данный диапазон допустимых отступлений, с одной стороны, граничит с нарушениями норм избирательного закона, с другой стороны, с естественной разницей в возможностях кандидатов и партий, которые закон не признает преимуществами одних или ограничениями других. Так, к нарушениям принципа равноправия кандидатов относится, например, невыполнение норм о лимитах размеров избирательных фондов или определенных законом пропорциях агитации, невыполнение запрета на использование преимуществ должностного положения и других общих для всех кандидатов и партий требований избирательного закона, которые созданы для них особые преимущества в избирательной кампании. Что касается естественных отличий в возможностях кандидатов и партий, которые они не только могут, но и должны проявлять в избирательной кампании для того, чтобы сформировать осмысленное и работоспособное представительство, то к ним можно отнести отстаиваемые кандидатами политические идеологии, организационные способности, финансовые возможности (в пределах установленных лимитов) и т.д.

Начиная рассмотрение вопроса об отклонениях в реализации пассивного избирательного права в связи с принципом равенства, полезно также обозначить границу между ними и теми, которые вызваны принципом всеобщности избирательного права. Согласно логике принципа всеобщности избирательного права он обеспечивает максимально возможное в данном обществе распространение субъективных прав и их правовой защиты на субъектов-носителей. То есть правовой принцип определяет круг лиц, за которыми признается наличие избирательных прав. При этом в ряде случаев закон устанавливает изъятия для субъектов, которые по разным причинам не могут или не должны с точки зрения официальной доктрины пользоваться данным правом, при том что такое ограничение не должно считаться дискриминацией с точки зрения современных

Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291; ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (подписан в г. Париже 20.03.1952) (с изм. и доп. от 11.05.1994) // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143; Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (подписан в г. Копенгагене 29.06.1990) // СПС «КонсультантПлюс»; п. 4–6 ст. 3 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 07.10.2002) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 2. С. 18–34 и др.

² В настоящее время на мажоритарных выборах приемлемой нормой отклонения от средней нормы представительства считается 10–15%, кроме исключительных случаев. Вот как об этом говорит один из наиболее авторитетных источников современных международных избирательных стандартов — Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, составленный Венецианской комиссией в 2002 г. (п. 2.2): «iv. допустимое отклонение от нормы не должно превышать 10 процентов и ни в коем случае не может превышать 15 процентов, за исключением особых обстоятельств (защита интересов компактно проживающего меньшинства, административная единица с малой плотностью населения); v. для того чтобы гарантировать равные избирательные возможности, распределение мест должно пересматриваться по крайней мере каждые десять лет, желательно не во время проведения выборов». См.: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18–19 октября 2002 г.) // Электронный ресурс Венецианской комиссии. URL: <http://www.venice.soe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-rus> (дата обращения: 30.06.2015).

³ Речь идет о так называемых дачниках в Канаде, Австралии, Новой Зеландии. Такие граждане имеют возможность голосовать на местных выборах и по месту жительства, и по месту нахождения «загородной» недвижимости. См.: Андреева Г.Г., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: учеб. пособие / Г.Н. Андреева, И.А. Старостина; под ред. А.А. Клишаса. М.: Норма, 2010. С. 160.

международных стандартов прав человека⁴. Отклонения в реализации принципа равенства связаны уже не с кругом лиц, имеющих избирательное право так таковое (так как для принципа равенства оно уже задано принципом всеобщности), а с тем, что данные лица имеют больше специально установленных законом преимуществ или ограничений, чем все другие носители этого же субъективного права. Иными словами, равенство регулирует степень свободы в пределах круга правомочных субъектов.

Первый блок вопросов — выделение в коллективных представительствах специальных квот для женщин (так называемая позитивная половая дискриминация). В Российской Федерации не признается возможность ограничения избирательных прав по половому признаку, а аргументы против этого считаются маргинальными, что следует признать положительным наследием советского государственного права. Как мужчины, так и женщины не исключены из числа субъектов — носителей активного и пассивного избирательного права, поэтому принцип всеобщности выдерживается по половому признаку без каких-либо оговорок.

Принято считать, что профессиональные особенности публичной политической карьеры накладывают отпечаток на половой состав органов власти, в которых природный гендерный паритет традиционно смещен в пользу мужчин. Данные официальной статистики показывают довольно интересную ситуацию в России. Суммарное количество мужчин, работающих в органах государственной власти и местного самоуправления, значительно меньше количества женщин: на федеральном уровне — 161,8 против 402,7 тыс. чел. (примерно 1 к 2,5), на региональном — 63,5 против 158,4 тыс. чел. (примерно 1 к 2,5), на муниципальном — 85,3 против 267,0 тыс. чел. (примерно 1 к 3)⁵. Однако в должностном разрезе прослеживается тенденция, согласно которой чем выше уровень публичной власти и выше должность в соответствующих органах, тем выше относительная доля мужчин в их составе. Так, в Федеральном Собрании, к примеру, количество мужчин и женщин имеет соотношение: в Совете Федерации — 152 на 13 чел. (или 12 к 1), в Государственной Думе — 386 на 63 чел. (или 6 к 1)⁶. Таким образом, на должностях, где принимаются важнейшие политические решения, количество мужчин преобладающее.

Следует признать, что для рассмотрения этого вопроса по существу может иметь место довольно глубокая основа. На поверхности лежит очевидный

дисбаланс в высокой публичной политике в сторону лиц мужского пола, по поводу устранения которого в обществе могут существовать определенные ожидания, хотя бы исходя из ощущений социальной справедливости, что само по себе имеет значение. Однако при более внимательном изучении поведенческих практик обнаруживается, что при абсолютном преобладании представителей одного из полов в составе органа власти в действиях и решениях таких органов могут начать проявляться черты доминирующего в их составе пола, в том числе его стереотипы, амбиции, мотивы и т.д. Насколько это полезно или вредно на практике — вопрос для другой темы. Но следует признать, что если нас интересует адекватность народного представительства, то ведь может иметь значение не только присутствие в законодательном органе представителей основных политических идеологий, но и степень отражения ими в парламенте других мировоззренческих идей, чаяний, образов жизни, стилей поведения, способов мышления, мироощущений и т.д. Поэтому в обществах, где тонус политико-правовой жизни позволяет различать такие нюансы, появляются предложения относительно искусственного восстановления гендерного баланса в составе руководящих органов власти.

В настоящее время установление «женских квот» в парламентах, которые обеспечивали бы минимально необходимое представительство в них людей по половому признаку, не является общераспространенной мировой практикой. Это связано не только с традиционализмом в этом вопросе подавляющей части стран. Более выраженное присутствие женщин в публичной политике может быть элементом общественно-политического саморегулирования, поскольку заинтересованные в привлечении голосов женщин (или мужчин, считающих, что в политике должно быть больше женщин) могут являться значимой частью электоральной стратегии, которая проявляется в соответствующей риторике и привлечении на выборные должности женщин. И только если отдельные политические силы считают, что этого по каким-то причинам недостаточно, — речь заходит о квотах.

Считается, что первой страной, принявшей закон, касающийся достижения равенства между мужчинами и женщинами в политической жизни, является Франция, где был принят Закон 2000 г. об обеспечении равного доступа женщин и мужчин к депутатским мандатам и избирательным функциям⁷. Вопрос о дополнительных гарантиях равенства мужчин и женщин при пассивном

⁴ Так, согласно действующему избирательному закону в максимально пунктирном переложении из числа носителей пассивного избирательного права исключены лица, которые не обладают гражданством РФ или имеют вид на жительство в иностранном государстве, не достигли определенного возраста, осужденные к лишению свободы или бывшие осужденными за тяжкие преступления, недееспособные по закону, имеющие различные профессиональные несовместимости, не выдерживающие ценз оседлости, не выдерживающие требования по количеству сроков избрания. См.: ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253 / СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: раздел 6.2 доклада «Женщины и мужчины России», 2014. См. на сайте Госкомстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_50/Main.htm (Документ: «Численность работников, замещающих государственные (муниципальные) должности и должности гражданской и муниципальной службы, по полу и ветвям власти в 2013 г.») (дата обращения: 30.06.2015).

⁶ Раздел 6.13 доклада «Женщины и мужчины России», 2014. См. там же (документ: «Состав депутатов Федерального Собрания Российской Федерации на 1 января 2014 г.»).

⁷ «Впервые нововведения, установленные им, были применены в ходе муниципальных выборов в марте 2001 г. Нормы названного закона внесли изменения в Избирательный кодекс Франции и исходят из двух основных положений. Согласно первому положению принцип равенства мужчин и женщин стал обязательным для голосования на выборах всех уровней власти (во всех избирательных списках). Этот принцип реализован двумя различными способами: — каждый список должен содержать как минимум по одному кандидату каждого пола (на выборах в Сенат и Европейских выборах); — порядок избирательного списка должен быть представлен путем группировки по шесть кандидатов каждого пола в равном количестве (на муниципальных выборах в городах с населением более 3500 жителей, региональных выборах, а также выборах в Территориальную ассамблею о. Корсика). Второе положение касается учета равенства между количеством мужчин и количеством женщин, представленным от каждой партии на выборах депутатов Национального собрания. Оба положения указанного Закона от 6 июня 2000 г. не распространяются на выборы по одномандатным округам, т.е. на муниципальные выборы в коммунах с населением менее 3500 жителей, кантональные выборы, выборы сенаторов в департаментах, где число таких сенаторов не превышает одного или двух». См.: Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А.Г. Орлов, М.А. Мещерякова, С.Я. Павлов, Т.О. Кузнецова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦИОИТ, 2013. С. 130.

избирательном праве сегодня можно считать признанным общеевропейским правовым стандартом. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии 2002 г. выделил соответствующую норму особо: согласно его п. 2.5 «Правовые нормы, устанавливающие минимальную процентную долю лиц того или иного пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равного избирательного права, если они основываются на положениях конституции»⁸.

Вряд ли можно утверждать, что Российская Федерация не имеет совершенно никакого подобного правового опыта или что данная проблема абсолютно не интересует российский электорат. Во-первых, еще в советское время при создании органов народного представительства в части, формируемой от общественных объединений, находили определенную форму представительства и женские объединения⁹. Во-вторых, памятен успех политического движения «Женщины России», которое на выборах в Государственную Думу 1993 г. набрало 8% голосов избирателей, получив суммарно 23 мандата, включая два мандата, привлеченных по мажоритарным округам. В-третьих, вопрос не снимается с повестки дня и сегодня. Например, «Союз женщин России» выступил с инициативой включения в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы» нормы о закреплении за женщинами не менее 30% мандатов депутатов Государственной Думы. В России приняты Концепция улучшения положения женщин в Российской Федерации¹⁰ и Концепция законодательской деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин¹¹, согласно которым к стратегической задаче отнесено содействие участию женщин в принятии решений на всех уровнях¹².

Следующий аспект в системе допустимых ограничений пассивного избирательного права — выделение специальных квот в коллективных представительств для национальных меньшинств. Зарубежной конституционной практике такие случаи знакомы, например, это имеет место в Словении и Хорватии¹³, на Фиджи (индийцы)¹⁴, в Иране (ассирийцы и др.)¹⁵ и т.д.

Общеевропейские избирательные стандарты также не обходят стороной этот вопрос. Так, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссией 2002 г. указывает на то, что резервирование квот для национальных меньшинств не противоречит принципу равенства. Эта норма прописана в знакомом духе позитивной дискриминации подобно идеям усиления полового равноправия в этом же документе. Однако в части рассматриваемого вопроса Свод указывает на дополнительные механизмы обеспечения пассивного избирательного права для представителей национальных меньшинств. Во-первых, содержится рекомендация о разрешении деятельности политических партий, «представляющих национальные меньшинства», во-вторых, допускается установление для таких партий исключений из обычных правил распределения мест в представительствах, «например, неприменение процентного барьера». Как известно, российское законодательство негативно относится к возможности образования партий по национальному признаку¹⁶, в чем его поддержал и Конституционный Суд РФ, который, ссылаясь на конкретно-исторические условия и опасности религиозного и национального фундаментализма, которые сложно отрицать, воспрепятствовал созданию политической партии под названием «Русский Общенациональный Союз», что также не лишено известной дальновидности¹⁷.

Представляется, что для настоящего времени и обозримого будущего такая позиция общероссийского органа конституционной юстиции является весьма сбалансированной. Традиционное для советской политико-правовой идеологии акцентирование внимания на правах народов с декларированием права отделения и образования самостоятельного государства в свои годы сильно опередило эпоху. В каком-то смысле можно сказать, что европейские государства оказались тогда в роли догоняющих, поскольку старались этот опасный для устойчивости государства вопрос не политизировать¹⁸. В России сейчас существует немало специальных конституционно-правовых механизмов, обеспечивающих права национальных меньшинств, начиная от

⁸ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 1819 октября 2002 г.), одобрены ПАСЕ в 2003 г.

⁹ К примеру, согласно ст. 18 Закона СССР от 1 декабря 1988 г. «О выборах народных депутатов СССР»: «От общесоюзных общественных организаций избирается 750 народных депутатов СССР, в том числе: ...от женских советов, объединяемых Комитетом советских женщин, — 75 депутатов».

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 8 января 1996 г. № 6 (ред. от 26.07.2004) «О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации» // СХ РФ. 1996. № 3. Ст. 185.

¹¹ Постановление ГД ФС РФ от 20 ноября 1997 г. № 1929-II ГД «О Концепции законодательской деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» // СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5527.

¹² Андреева Г.Г., Старостина И.А. Указ. соч. С. 330.

¹³ См. в комментарии к п. 23 Пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссией 2002 г. // Электронный ресурс Венецианской комиссии: URL: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-rus>

¹⁴ См. упоминание об этом у В.Е. Чиркина. Чиркин В.Е. Конституционные политические права человека и гражданина // Гражданин и право. 2010. № 5.

¹⁵ Согласно ч. 2 ст. 64 Конституции Ирана: «Зороастрийцы и иудеи выбирают по одному депутату, ассирийцы и халдеи выбирают вместе одного депутата, и армяне-христиане севера и юга также выбирают одного депутата». См. текст, например: URL: http://www.cis-emo.net/sites/default/files/imagesimce/constitution_of_iran.pdf (дата обращения 30.06.2015).

¹⁶ Пункт 3 ст. 9 Закона о политических партиях указывает: «Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности в настоящем Федеральном законе понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии». См.: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ [ред. от 23.05.2015] «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

¹⁷ Согласно п. 4.1 мотивировочной части соответствующего решения «в условиях сохраняющейся напряженности межэтнических и межконфессиональных отношений, а также возрастающих политических претензий со стороны современного религиозного фундаментализма, когда привнесение в сферу политики (а значит, в сферу борьбы за власть) дифференциации по религиозному признаку, которая может приобрести и национальный оттенок, чревато расколом общества на национально-религиозные составляющие (в частности, на славянско-христианскую и тюркско-мусульманскую), введение Федеральным законом «О политических партиях» запрета на создание политических партий по национальному или религиозному признаку соответствует аутентичному смыслу статей 13 и 14 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 19 (части 1 и 2), 28 и 29 и является надлежащей конкретизацией содержащихся в них положений». См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Российская газета. 2004. № 286. 24 декабря.

¹⁸ В настоящее время общеевропейский подход в этом вопросе гораздо более сложен, см., например: Доклад Венецианской комиссии CDL-INF(2000)2 о самоопределении и отделении в конституционном праве. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF%282000%29002-e>

мер поддержки национально-культурных автономий¹⁹ и гарантирования прав коренных малочисленных народов²⁰, заканчивая использованием национально-государственного и национально-территориального принципа для организации федеративного устройства страны²¹, которое гарантирует национальным меньшинствам даже определенную долю политической самостоятельности в рамках политической системы и территории Российской Федерации со всеми вытекающими из этого преимуществами. Само по себе это совершенно не означает, что все проблемы такого рода решены, но их значительная часть, как представляется, сегодня лежит не столько в области конституционного права, сколько в сфере общественной практики, продуманной правоприменительной практики, а также общей культуры всех российских народов.

Федеральное законодательство в России не содержит нормативов в отношении установления национальных квот при формировании коллективных представительств. Однако определенная поддержка этой идеи прослеживается в рамках регулирования активного избирательного права. Так, устанавливая повышенную, 40%-ную величину допустимого отклонения от средней нормы представительства на определенных законом субъекта РФ территориях компактного проживания коренных малочисленных народов²², законодатель способствует тому, чтобы от меньшего числа таких критически немногочисленных национальных меньшинств можно было избрать больше депутатов (возможность образования округа на основе превышения средней нормы представительства в этих случаях не выглядит логичной, учитывая численность коренных малочисленных народов).

Что касается допущения федеральным законодателем фактического отклонения от средней нормы представительства в связи с необходимостью образования не менее одного округа на территории субъекта РФ на мажоритарных выборах в Государственную Думу²³, то оно не имеет прямого отношения к национальному представительству. Причем это верно не только с позиции неких общих рассуждений (например, о том, что выборы депутата Госдумы от малочисленного субъекта РФ не означают гарантии, что будет избран представитель местного этнического меньшинства), но также и подтверждается практикой, согласно которой наиболее многочисленные округа создаются, в том числе, и в национальных республиках, что уменьшает, а не увеличивает общую пропорцию представительства их народов в российском парламенте²⁴.

Что касается избирательного законодательства субъектов РФ, то в некоторых из них встречались интересные модели регулирования рассматриваемого вопроса. В частности, интерес исследователей часто вызывала Республика Дагестан, «где сложилась практика образования национально-территориальных «женских» и профессиональных округов. При этом по национально-территориальным округам могут баллотироваться представители только тех национальностей, к чьим квотам были отнесены те или иные национально-территориальные округа. Например, аварец, проживающий на территории лакского национально-территориального округа, не может баллотироваться по месту своего жительства. Соответственно по «женским» округам могут баллотироваться только женщины, а по профессиональным — только лица, имеющие высшее образование. ...Несмотря на предпринятые за последние годы усилия по приведению избирательного законодательства субъектов РФ в соответствие Конституции РФ и федеральному законодательству, по-прежнему в Конституциях и избирательном законодательстве отдельных субъектов РФ можно встретить положения, нарушающие равенство пассивного избирательного права в зависимости от знания языка, в частности, соответствующие положения можно обнаружить в Конституциях Татарстана и Башкортостана»²⁵.

Представляется, что к настоящему времени в основном удалось сгладить острые углы в соответствии законодательства субъектов РФ федеральному. Однако только если в этом состояла цель, то этим не исчерпываются задачи конституционного права. Вполне возможно, что и федеральное избирательное законодательство могло бы сделать встречное движение по отношению к субъектам РФ для формирования единой правовой основы обеспечения представительства национальных меньшинств для выборов как регионального, так и федерального уровня. По крайней мере, если сравнить существующие подходы в этом вопросе с передовыми, правовыми наработками вроде Лундских рекомендаций 1999 г.²⁶ или Рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ 2001 г.²⁷, следует признать, что потенциал совершенствования российского избирательного законодательства в этом вопросе не исчерпан.

Следующая разновидность допустимых отклонений от принципа равенства пассивного избирательного права — санкционирование законом некоторых преимуществ при выдвижении кандидатов в условиях формирования коллективного представительства на основе применения двух избирательных систем.

¹⁹ Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

²⁰ Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 05.04.2009) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

²¹ О соответствующих принципах федеративной организации можно судить в совокупности из факта наличия трех документов, составляющих Федеративный договор 1992 г., ч. 4 п. 1 Заключительных и переходных положений и ч. 1 ст. 5 Конституции РФ 1993 г.

²² Подпункт «б» п. 4 ст. 18 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

²³ Согласно п. 4 ст. 12 Закона о выборах депутатов: «Субъектам Российской Федерации, в которых число зарегистрированных избирателей меньше единой нормы представительства избирателей, выделяется по одному одномандатному избирательному округу из общего числа одномандатных избирательных округов». См.: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

²⁴ См., например, такие округа на выборах в Государственную Думу, как Чеченский, Мордовский, Буйнакский (Дагестан) и др. См., например: Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 146-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3425; Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 93-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. II). Ст. 2707.

²⁵ См.: Петров И.В. Реализация принципа равенства избирательных прав граждан в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

²⁶ Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни 1999 г. См., например: URL: <http://hrlibrary.ngo.ru/russian/osce/basics/RLundrecom.html>

²⁷ Имеются в виду Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе 2001 г. См. документ на сайте ОБСЕ: URL: <http://www.osce.org/ru/hcnm/42056?download=true> [дата обращения: 30.06.2015].

В настоящее время происходит возврат к способу формирования Государственной Думы в России на основе как пропорциональных, так и мажоритарных выборов. Часто в связи с этим соответствующую избирательную систему называют смешанной, что несколько некорректно, поскольку смешанными именуются избирательные системы, находящиеся с точки зрения используемых принципов организации выборов и определения их результатов между пропорциональной и мажоритарной избирательными системами. Это различные так называемые полупропорциональные избирательные системы вроде единственного передаваемого голоса или избирательные системы, допускающие кумулятивный вотум на выборах в многомандатных округах²⁸. В нашем же случае смешанным можно назвать состав представительства, который формируется на основе двух избирательных систем, но смешения принципов мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в регулировании избирательного процесса не происходит. Наверное, было бы более правильным такой порядок выборов называть двойственным или сложным.

Итак, в результате применения разных избирательных систем на выборах в Государственную Думу можно столкнуться с ситуацией, когда один и тот же кандидат имеет возможность выдвигаться как по одномандатному мажоритарному округу, так и в составе партийного списка, выдвигаемого по единому общефедеральному округу. При этом другие кандидаты такой двойной возможности не имеют, например, если они выдвигают свою кандидатуру в порядке самовыдвижения и не пользуются поддержкой партии. Возможна и обратная ситуация, при которой кандидаты могут иметь прочное место где-то в составе регионального партийного списка, но выдвигаться по одномандатному округу для них проблематично, поскольку у них нет достаточных конкурентных ресурсов, либо это может повредить электро-ральной стратегии партии, в связи с чем они могут потерять поддержку своей партии и соответственно место в списке. Российское избирательное законодательство считает наличие преимуществ таких «двойных» канди-

датов допустимым. Они так же естественны, как и тот факт, что кандидаты могут иметь разные возможности по сбору средств для избирательного фонда, разных юристов и политтехнологов в составе избирательного штаба или разную харизму, важную для привлечения внимания избирателей.

Конституционный Суд РФ указал на этот счет, что поскольку нормы закона в отношении возможности выдвижения действуют применительно ко всем кандидатам на равной основе, то ни для кого из них, по сути, не создается каких-либо преимуществ²⁹. Может или не может воспользоваться возможностью выдвигаться в одномандатном округе и в составе списка — это вопрос к кандидату, а не к закону³⁰. Однако на практике данная ситуация способна приводить к вызывающе несправедливым результатам, когда, к примеру, «двойной» кандидат, проигравший в одномандатном округе и занявший там даже не второе место, получает мандат по партийному списку. Поэтому найденный Конституционным Судом в указанном решении баланс конституционных ценностей продолжает оспариваться, ибо вопрос не теряет своей актуальности³¹.

От ситуации одновременного выдвижения по одномандатным округам и в составе партийного списка надо отличать случаи одновременного выдвижения кандидатуры по одномандатному и многомандатному округу на одних выборах. Действующим избирательным законом такое отклонение от принципа пассивного избирательного права трактуется как недопустимое, т.е. считается нарушением³². Подобная избирательная возможность допускалась ранее избирательным законодательством ряда субъектов РФ. С точки зрения Конституционного Суда РФ, возможность использовать сложный порядок формирования законодательного органа субъектов РФ, при котором образуются и одномандатные, и многомандатные округа для формирования различных частей депутатского корпуса, закону не противоречат, но при этом важно, чтобы у всех избирателей было равное число голосов, и у кандидатов была возможность выдвигаться исключительно в одном округе³³. Однако если обеспечить указанную гарантию соблюдения пас-

²⁸ См., например: Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. Т. 1–2. Часть общая : учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд. М. : БЕК, 2000. С. 410.

²⁹ «Из принципа равенства не вытекает обязательность единой процедуры выдвижения кандидатов в депутаты по одномандатному и по федеральному округам. Важно, чтобы соответствующие процедуры применялись на равных основаниях ко всем гражданам. Граждане на равных основаниях при соблюдении соответствующих процедур выдвижения могут быть зарегистрированы по одномандатному округу. И любой гражданин при соблюдении соответствующей процедуры может быть зарегистрирован по федеральному округу: он может быть выдвинут избирательным объединением, избирательным блоком независимо от принадлежности к входящим в них общественным объединениям либо путем создания вместе с другими гражданами избирательного объединения может реализовать свое право на выдвижение в федеральном списке от этого объединения.

Смешанная избирательная система фактически предусматривает две самостоятельные системы получения и распределения депутатских мандатов — мажоритарную и пропорциональную, с заранее установленным количеством депутатских мандатов по той и другой. Поскольку возможность баллотироваться по федеральному округу и одновременно — по одномандатному округу (т.е. одновременно по мажоритарной и по пропорциональной системе) при условии соблюдения соответствующих процедур выдвижения и регистрации обеспечивается для всех граждан на равных основаниях и поскольку при этом исключается совмещение депутатских мандатов, постольку в смешанной избирательной системе законодатель вправе допустить такую возможность». См.: п. 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

³⁰ См. также об этом: Долматова М.Б. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в решениях по вопросам избирательного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.

³¹ Так, например, Т.Ю. Ныrkova полагает, что необходимо «с позиции безусловной реализации принципа равного пассивного избирательного права запретить регистрацию кандидата, выдвинутого одним и тем же избирательным объединением на одних и тех же выборах одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов». См.: Ныrkova Т.Ю. Избирательная система субъектов Российской Федерации: некоторые актуальные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5.

³² Пункт 19 ст. 38 Закона об основных гарантиях устанавливает исключение только при совмещении пропорциональной и мажоритарной систем: «Кандидат при проведении одних и тех же выборов может быть зарегистрирован только по одному избирательному округу. Данное правило не применяется при регистрации кандидата, выдвинутого одним и тем же избирательным объединением на одних и тех же выборах одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов». См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³³ «...само по себе положение о проведении выборов по мажоритарной избирательной системе одновременно в одно- и многомандатных избирательных округах может не противоречить Конституции Российской Федерации и закрепленному ею равенству прав граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, но лишь в случае, если обеспечены равные условия для реализации гражданами избирательных прав и, следовательно, справедливое народное представительство». См.: п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П «По делу о проверке

сивного избирательного права не составляет труда, то вот для обеспечения активного избирательного права в поиске критериев обоснования и размежевания одномандатных и многомандатных округов субъекты РФ не преуспели. Как полагает профессор С.Д. Князев, это в целом тяжело реализуемо, не случайно, что и зарубежному опыту законодательного регулирования выборов такие критерии неизвестны³⁴.

Кроме того, ученые высказывают и целый ряд других заслуживающих внимания рекомендаций по совершенствованию избирательного закона, которые способны сгладить дисбаланс в фактических возможностях кандидатов в случае совмещения различных избирательных систем при формировании народного представительства. Например, говорят об отсутствии повышающих коэффициентов при формировании избирательных фондов кандидатов, баллотирующихся в многомандатных округах; о фактической возможности в случае повторного голосования по многомандатному округу получить совершенно иные итоги голосования, нежели в результате основных выборов, и т.д.³⁵

Однако есть смысл заострить другой вопрос. Дело в том, что зачастую бывает сложно постичь глубину замысла действий федерального или регионального законодателя, который вытачивает предельно сложную в обслуживании, казуистическую избирательную систему. Нет сомнений, что проведение выборов по многомандатным округам совершенно логично для муниципального уровня власти, так как это удобно с точки зрения организации и щадит и без того непереполненные муниципальные бюджеты. Либо это может быть интересно для особых случаев, когда региональное сообщество избирателей считает важным выделить представительства для национальных меньшинств конкретного субъекта РФ и т.д.³⁶ Но в чем заключается задача усложнения избирательной системы в других случаях? Формирование народного представительства, которое претендует на то, чтобы его решения люди воспринимали как свои, очевидно, должно быть предельно простым до примитивности и кристально ясным для избирателей и для кандидатов, которые не должны быть поставлены перед необходимостью обзаводиться перед выборами армиями юристов, чтобы подать документы или что-то не напутать в простынях избирательных циркуляров. К сожалению, сами законодатели под руководством исполнительных вертикали, создавая сложное избирательное законодательство, по отношению к избирателям и независимым кандидатам часто выступают в роли мачехи, рассыпающей для Золушки горох перед балом.

Следующая проблема допустимых отклонений от принципа пассивного избирательного права связана с проявлением в законе дополнительных преимуществ по отношению к избирательным объединениям, пользующимся значительной поддержкой избирателей.

Такая постановка вопроса прежде всего указывает на нормы Закона о выборах депутатов, которые исключают потребность сбора подписей для политических партий, имеющих в действующем составе представительных органов разного уровня своих депутатов³⁷. Разумеется, потребность сбора подписей для прочих субъектов несколько усложняет им участие в предвыборной гонке. Однако иное было бы скорее не выравниванием статуса партий, а ущемлением прав больших партий. Что же, иногда и это оправданно, но случай со сбором подписей не из их числа, ведь правовой смысл процедуры сбора подписей состоит в том, чтобы новый игрок на «политическом рынке» не был случайным проходивцем, а имел бы надежную опору в среде избирателей, был бы достоин того, чтобы отвлекать на себя внимание людей в период избирательной кампании, и заслуживал права быть включенным в избирательный бюллетень. Другого назначения у процесса сбора подписей нет, поэтому не стоило бы смешивать задачи этой процедуры с другими проблемами избирательной практики.

Большой вопрос возникает в отношении подходов законодателя, например, к государственному финансированию политических партий. Во-первых, они получают право на выплаты из государственного бюджета «в целях компенсации финансовых затрат», которые политические партии претерпели в ходе выборов, а размер выплат поставлен в зависимость от числа проголосовавших за нее. При этом таким правом располагают не только политические партии, преодолевшие избирательный барьер, но и получившие «больше 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу»³⁸. Во-вторых, избирательные объединения, не преодолевшие 3%-ный барьер на прошлых выборах соответствующего уровня, лишены права пользоваться бесплатным эфирным временем и печатной площадью³⁹. Учитывая, что предвыборная агитация в СМИ является основной строкой расходов избирательных фондов на крупных выборах, это довольно существенная финансовая преференция.

В целом эти правила выглядят логичными, особенно вкупе со снижением процентной планки для получения права на компенсацию, однако практика избирательного процесса и партийной работы повсеместно раскрывает довольно очевидную закономерность в отношении интереса финансовых доноров к политическим партиям: их тем больше и тем большую они проявляют щедрость, чем больше шансов у политической партии получить мандаты. Поэтому на практике в поддержке нуждаются как раз малые и слабые партии, компенсационная логика действующего закона здесь работает плохо. С этой точки зрения справедливым выходом может быть предоставление компенсации на равной основе в отношении всех политических партий,

конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 3.

³⁴ Князев С.Д. Правовой режим проведения выборов по многомандатным избирательным округам: состояние и перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2006. № 4.

³⁵ Там же.

³⁶ Так, Т.Ю. Ныркова обращает внимание на интересный опыт формирования единого трехмандатного округа в Ханты-Мансийском и такого же — в Ямало-Ненецком автономных округах «в целях обеспечения представительства коренных малочисленных народов в законодательном (представительном) органе публичной власти». См.: Ныркова Т.Ю. Указ. соч.

³⁷ См.: ст. 44 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

³⁸ Подпункт «б» п. 5 ст. 33 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О политических партиях».

³⁹ Пункт 1.1 ст. 50 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

которые принимали участие на соответствующих предыдущих выборах.

Принимая во внимание существующие нормативы государственного финансирования, следует признать, что для партий, которые только в силу закона обязаны постоянно поддерживать деятельность более чем в половине субъектов РФ, вряд ли объемы этих средств можно назвать гигантскими. Если же апеллировать к тому, что после этого непременно появится большое количество мелких партий (еще большее, чем в последнее время), то, во-первых, не стоит забывать, что партии обязаны соблюдать требования к реальному участию в выборах (а данное требование еще не прошли недавно зарегистрированные партии, и многие из них не пройдут), во-вторых, они обязаны подтверждать данные о своей численности и количестве региональных отделений, что также является регулятором их реальной организационной активности; в-третьих, стоит задуматься в целом, так ли это плохо, если такая поддержка малых партий заставит хотя бы их проявлять интерес к рядовому избирателю в поисках политической поддержки и влиять на разнообразие политической повестки хотя бы в локальном масштабе.

Иногда высказываются мнения о том, что к нарушению пассивного избирательного права приводит практика избирательного барьера, причем иногда делают вывод о необходимости его полной отмены⁴⁰. Представляется все же, что это чрезмерно радикальное решение вопроса. Действительно, в случае, когда политические партии, которые способны были бы получить хотя бы один мандат, не отсекались заградительным барьером, принцип равного представительства воплощался бы в наивысшей форме. Однако в жертву принципу равенства не должна приноситься работоспособность представительства. Законодательный орган существует не для того, чтобы статистически точно отразить палитру общественных интересов (для это есть социологические опросы или даже всенародные опросы и обсуждения как консультативные формы непосредственной демократии), парламент формируется для принятия законов, т.е. важнейших для государства решений. Поэтому пока избирательный барьер не вредит легитимности представительства, он играет положительную роль в том, чтобы в парламенте оказались наиболее жизнеспособные политические силы.

Конституционный Суд РФ также выступил в защиту избирательного барьера и, хладнокровно оценив действительно вопиющий факт массового пропадания

голосов избирательных объединений на выборах в Государственную Думу 1995 г.⁴¹, признал норму избирательного закона в этой части соответствующей Конституции РФ⁴².

Между тем действующие нормы в отношении дополнительного гарантирования пассивного избирательного права в условиях действия избирательного барьера могут быть усовершенствованы. К примеру, вполне можно было бы вернуться к вопросу о возможности формирования избирательных блоков. Если сформировать единую политическую партию в «мирное» межвыборное время не всегда позволяют амбиции партийного руководства даже, порой в ущерб рядовым партиям и избирателям, то, возможно, угроза не дотянуть до избирательного барьера прибавит им решимости и гибкости и позволит создать более прочный организационный союз, чем прежде. Тем более что в настоящее время стабильность блоковой фракции зацементирована угрозой потери мандата при выходе из нее⁴³, поэтому после выборов и получения мандатов блок вынужден будет продолжить свое организационное строительство в направлении дальнейшей централизации.

Следует обратить внимание на то, что вопрос о гарантиях принципа равенства пассивного избирательного права не исчерпывается только избирательным законодательством. Правовое регулирование статуса политических партий, которые в принципе не могут рассматриваться в отсутствие привязки к выборам, поскольку именно для этого создана их особая организационно-правовая форма, отличная от других общественных объединений, также имеет отношение к гарантиям принципа пассивного избирательного права. Такой подход можно заметить и в практике Европейского Суда по правам человека, который в целом ряде своих решений, вызвав позицию в отношении защиты права на объединение (ст. 11 Конвенции 1950 г.), не усматривал необходимости продолжать аргументацию в отношении защиты пассивного избирательного права (ст. 3 Протокола № 1) в связи с исчерпанностью вопроса⁴⁴. Поэтому снятие одиозных ограничений по количеству членов партии в законодательстве о политических партиях — это шаг в защиту равенства пассивного избирательного права. В этом смысле, не покидая пределов нашей темы, вполне оправданно обращаться и к проблематике совершенствования правового статуса политических партий.

Определенной отправной точкой в данном деле может служить, в частности, заключение Венецианской

⁴⁰ К примеру, профессор В.А. Черепанов: «Устранить искажение народного волеизъявления при определении результатов выборов необходимо, на наш взгляд, не путем снижения величины заградительного барьера, а его полной отменой, что позволит кардинальным образом увеличить репрезентативность представительных органов публичной власти». См.: Черепанов В.А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 87–98.

⁴¹ «По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, при наличии пятипроцентного барьера на выборах в Государственную Думу в 1993 году избирательные объединения, преодолевшие этот барьер, все вместе получили 87,06 процента голосов избирателей, участвовавших в голосовании, а на выборах в 1995 году — в общей сложности 50,50 процента голосов. Столь существенное понижение количества голосов, поданных за избирательные объединения, избирательные блоки, преодолевшие пятипроцентный барьер, связано прежде всего с резко возросшим количеством объединений, участвовавших в выборах, — с 13 в 1993 году до 43 в 1995 году». См.: п. 8 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

⁴² В этом решении Конституционный Суд установил формальные пределы, в которых избирательный барьер состоятелен и не подвергает угрозе конституционных ценностей: «Таким образом, положение части второй статьи 62 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» соответствует Конституции Российской Федерации в той мере, в какой применение установленного им пятипроцентного барьера позволяет обеспечить участие в распределении депутатских мандатов не менее чем двум избирательным объединениям, которые при этом в совокупности получают более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании». См. там же.

⁴³ Статьи 4 и 7.1 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

⁴⁴ См., например: Дело «Объединенная коммунистическая партия Турции» 1998 г.: «64. Европейский суд отметил, что меры, обжалованные заявителями, были лишь дополнительными последствиями роспуска Объединенной коммунистической партии Турции, являвшегося, по мнению Европейского суда, нарушением статьи 11 Конвенции. Следовательно, нет необходимости рассматривать данную часть жалобы отдельно». Постановление Европейского суда по правам человека от 30 января 1998 г. «Дело «Объединенная коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции» [рус., англ.] // СПС «КонсультантПлюс».

комиссии 2012 г., вынесенное по российскому Закону о политических партиях⁴⁵, по поводу которого Центральная избирательная комиссия РФ однажды высказывалась⁴⁶. Представляется, что целый ряд суждений Венецианской комиссии не теряют своей актуальности, хотя отдельные рекомендации действительно способны вызывать сомнение. К числу последних можно отнести, например, несогласие Комиссии с российским запретом на создание региональных партий⁴⁷. Данная установка российского законодательства была подтверждена Конституционным Судом РФ⁴⁸, и в целом ее можно считать оправданной, по крайней мере, в той части, в которой регионализм могут вуалироваться националистические или сепаратистские движения⁴⁹. Что касается рекомендаций Венецианской комиссии, которые вполне заслуживают внимания, то можно указать на отмеченные ею проблемы нестабильности и текучести российского избирательного законодательства, ограничения права на государственное финансирование для малых партий, забюрократизированной процедуры регистрации кандидатов и т.д.

Литература

1. Андреева Г.Г., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах : учеб. пособие / под ред. А.А. Клишаса. М. : Норма, 2010.
2. Князев С.Д. Правовой режим проведения выборов по многомандатным избирательным округам: состояние и перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2006. № 4.
3. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М. : Норма — Инфра-М, 2010.
4. Ныrkova Т.Ю. Избирательная система субъектов Российской Федерации: некоторые актуальные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 13–19.
5. Петров И.В. Реализация принципа равенства избирательных прав граждан в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
6. Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А.Г. Орлов, М.А. Мещерякова, С.Я. Павлов, Т.О. Кузнецова ; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М. : РЦОИТ, 2013.

⁴⁵ Заключение о законе о политических партиях РФ № 658/2011. Одобрено Советом по демократическим выборам на своем 40-м заседании (Венеция, 15 марта 2012 г.) и Венецианской комиссией на ее 90-м пленарном заседании (Венеция, 16–17 марта 2012 г.). Страсбург, 20 марта 2012 CDL-AD(2012)003. См., например, на сайте Венецианской комиссии: URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282012%29003-e>

⁴⁶ См. документ: «ЦИК России о заключениях Венецианской комиссии о Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральном законе «О политических партиях» на сайте Центризбиркома РФ. URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/06/13/venecia.html>

⁴⁷ См.: п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О политических партиях».

⁴⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

⁴⁹ В п. 22 Заключения можно увидеть следующее: «...возможны различные подходы, если они оправданы особыми историческими и политическими обстоятельствами. Тем не менее, хотя правительство утверждало, что вновь созданная политическая система «столкнулась с серьезными трудностями в результате сепаратистских, националистических и террористических движений», Суд заявил, что даже если это могло быть оправданием для строгого законодательства о политических партиях в 1991 году, в 2001 году, спустя 10 лет после начала демократического перехода России, эти аргументы являются неубедительными». Однако вполне вероятно, что ни в 2001 г. Европейский Суд, ни в 2012 г. Венецианская комиссия не имели на руках свидетельств, которые есть сегодня. Вполне вероятно, что в наши дни, если можно было бы взглянуть на проблемы современной европейской безопасности максимально беспристрастно, Комиссия и Суд по правам человека могли бы пересмотреть свой вывод.