



Виктория ЕРЫГИНА, Алексей ЕРЫГИН

ПАРТИЙНЫЕ СПИСКИ КАНДИДАТОВ НА РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ

Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации формируются на основе как федерального, так и регионального законодательства, определяющего их количественный состав, порядок выборов, гарантии прав граждан при организации и осуществлении голосования, подсчете голосов избирателей. Несмотря на своеобразие избирательных законов субъектов Федерации, предусматривающих широкий спектр различных вариантов формирования региональных парламентов, новый избирательный цикл 2005–2007 годов вскрыл наличие общих проблем, которые пока не нашли своего однозначного решения. Они возникли в связи с апробацией смешанной избирательной системы на выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации после принятия Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В частности, региональные законодатели и политические партии столкнулись со значительными трудностями в процессе выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов), что свидетельствует о несовершенстве регионального законодательства и о недостаточной проработке данного вопроса в уставах партий.

Политические партии значительно активизировали свою деятельность в связи с необходимостью участия в формировании не менее половины численного состава региональных законодательных органов государственной власти. В 2006 году в выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти в 18 субъектах Федерации приняли участие 28 политических партий. В октябре 2006 года на региональных выборах был заявлен 71 партийный список, в марте же 2007 года, в период новой изби-

Фото ИТАР-ТАСС

рательной кампании, было выдвинуто 135 списков, однако только 91 из них дошел до выборов¹. Партии используют свое право выдвижения списков кандидатов, руководствуясь нормами своих уставов. Права регионального отделения как субъекта избирательного процесса определяются не столько нормами публичного права, сколько положениями партийных уставов.

Политические партии значительно активизировали свою деятельность в связи с необходимостью участия в формировании не менее половины численного состава региональных законодательных органов государственной власти.

После принятия Федерального закона «О политических партиях» партии самостоятельно определяют объем полномочий региональных отделений в части выдвижения кандидатов в депутаты органов государственной власти и органов местного самоуправления. Решение вопроса об участии в выборах региональных отделений политических партий может предусматривать следующие два варианта.

- Наделение региональных отделений политических партий правом самостоятельного выдвижения кандидатов на своих собраниях либо конференциях. Такой порядок предусмотрели в своих уставах «Единая Россия», Демократическая партия России, КПРФ, ЛДПР и некоторые другие партии².

- Закрепление порядка обязательного согласования выдвигаемых региональными и местными отделениями кандидатур с вышестоящими партийными органами. Так, в Народной партии Российской Федерации решение о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) принимается на конференциях региональных отделений партии по предварительному согласованию с президиумом ЦК партии. Решение о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) местными отделениями партии принимается на их общих собраниях по предварительному согласованию с комитетом регионального отделения партии, в состав которого входит местное отделение³. Аналогичный порядок выдвижения кандидатов предусматривают уставы партий «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ», «ЯБЛОКО», Российской партии самоуправления трудящихся⁴.

С.Е. Заславский выделяет еще третий вариант, а именно отказ региональным отде-

лениям политических партий в праве самостоятельного выдвижения кандидатов на выборах. Но в настоящее время подобная норма не содержится ни в одном уставе партии⁵.

Наблюдается положительная тенденция сокращения числа случаев отказа в регистрации избирательных списков политических партий в связи с нарушениями условий проведения партийных съездов и конференций, несоблюдением требований к выдвижению списка кандидатов. Большое количество таких нарушений было зафиксировано в 2005–2006 годах на стадии подготовки к проведению съездов и конференций по выдвижению кандидатов в депутаты законодательных собраний⁶. Нарушения партийного устава во время выдвижения делегатов собраниями на местном уровне порождают сомнения в правомочности съездов, так как не соблюдается принцип пропорционального представительства.

Так, например, на выборах в Белгородскую областную Думу четвертого созыва в октябре 2005 года региональному отделению Российской партии Пенсионеров в регистрации общеобластного списка кандидатов в депутаты было отказано из-за допущенных им нарушений законодательства и внутрипартийных норм. Свердловский районный суд города Белгорода признал недействительными решения Исполнительного Комитета и Конференции Белгородского регионального отделения этой партии, так как был нарушен принцип пропорциональности выдвижения членов для участия в Конференции по выдвижению кандидатов в депутаты Белгородской областной Думы четвертого созыва⁷.

Конференция была проведена незаконным составом, что уже само по себе влечет недействительность принятых на ней решений. Более того, на незаконность Конференции регионального отделения дополнительно указывает тот факт, что в ней приняли участие лица, которые не были избраны делегатами на Конференцию от местных отделений. Данное решение осталось без изменений и после кассационного рассмотрения дела в Судебной коллегии по гражданским делам Белгородского областного суда⁸. После чего руководство регионального отделения Российской партии Пенсионеров обратилось в Верховный Суд Российской Федерации, однако и там жалоба осталась без удовлетворения⁹.

Верховный Суд неоднократно рассматри-



Фото ИТАР-ТАСС

вал дела, связанные с нарушением процессуального порядка выдвижения и регистрации отдельных кандидатов и списков кандидатов региональных отделений политических партий на выборах 2005–2006 годов в Ямало-Ненецком автономном округе, Курской, Челябинской, Оренбургской, Тверской, Белгородской областях. В определении Верховного Суда от 7 марта 2006 года указано, что «согласно положениям частей 2, 6 статьи 25 Федерального закона «О политических партиях» решения о выдвижении региональными отделениями политической партии кандидатов (списка кандидатов) в депутаты, на иные выборные должности в органах госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии в соответствии с уставом политической партии, но не менее чем большинством голосов от числа присутствующих на съезде политической партии или конференции ее регионального отделения делегатов, участников общего собрания регионального отделения политической партии»¹⁰.

В период избирательной кампании в марте 2007 года был зафиксирован всего один случай отказа в регистрации из-за несоб-

А. Хлопони первым из претендентов на пост губернатора Красноярского края сдал в крайизбирком подписи избирателей

людения требований к выдвижению списка кандидатов. В большинстве же случаев (10) в регистрации отказано по итогам проверки подписных листов в связи с недостаточным количеством достоверных подписей или превышением допустимого уровня «брака». Три из них зафиксированы в Красноярском крае. Так, в марте 2007 года Временная избирательная комиссия по выборам депутатов Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва отказала в регистрации списков кандидатов, выдвинутых региональным отделением политической партии «Партия Национального Возрождения «Народная Воля», политической партией «ПАРТИЯ ВОЗРОЖДЕНИЯ РОССИИ» и Красноярским региональным отделением политической партии «Аграрная партия России», на основании того, что более 10 процентов подписей избирателей, отобранных для проверки, были признаны недействительными и недостоверными¹¹. Отказы в регистрации по итогам проверки подписных листов зачастую связаны не с выявленными фальсификациями подписей, а с мелкими погрешностями, неизбежными при честном сборе подписей в условиях избирательного цейтнота¹². Причиной отказов в регистрации были также недостатки в представленных документах. При этом закон не дает возможности кандидатам и партиям исправить допущенные неточности.

Тревогу вызывают встречающиеся случаи нарушения партиями принципов внутрипартийной демократии и равноправия, что тоже является основанием для отказа или отмены регистрации списка кандидатов. В октябре 2006 года на выборах в Карелии партийный список партии «ЯБЛОКО» был «снят с дистанции» уже после его регистрации. Основаниями для этого послужили положения устава партии, делящие всех сторонников партии на два сорта – просто членов партии и зарегистрированных членов, обладающих большими правами. Оказалось, что в Карелии партийная конференция, составившая и утверждавшая список, была инициирована 400 зарегистрированными членами, хотя просто членов партии в десять раз больше. Соответственно был сделан вывод об ущемлении прав рядовых членов партии и о том, что решение партконференции не отражает мнения всех региональных «яблочников», что противоречит законодательству. Из-за «вновь открывшихся обстоятельств» партийный список был вычеркнут из бюллетеня¹³. Выход из подобной ситуации

видится в усилении контроля со стороны органов Федеральной регистрационной службы за содержанием уставных норм партий и их соблюдением. В уставах политических партий должен закрепляться демократический порядок выдвижения кандидатов. Оно должно осуществляться тайным голосованием на высших форумах: на конференциях (собраниях) региональных отделений политических партий или на федеральных съездах (конференциях) партий, если региональные отделения отсутствуют, при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Существуют следующие обязательные правила выдвижения кандидатов от политических партий: первое – выдвижение производится только коллегиальным руководящим органом партии (съезд, конференция, собрание); второе – решение о выдвижении принимается путем тайного голосования; третье – установлена своего рода «подведомственность» выдвижения в зависимости от уровня выборов¹⁴.

Представляется целесообразным дополнить статью 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательные законы субъектов Федерации положением о том, что в уведомлении о выдвижении партийного списка кандидатов должны содержаться не только сведения о выдвинутых кандидатах, наименовании избирательной комиссии и дате выдвижения, но и о согласовании выдвижения списка кандидатов с руководящим органом партии или ее руководителем, подтвержденном его подписью. Это необходимо для того, чтобы избежать несогласованности в действиях региональных партийных структур и руководящего аппарата партии или ее руководителя, так как в избирательных законах Архангельской, Белгородской, Вологодской, Воронежской, Калининградской, Кировской, Курской, Псковской и ряда других областей предусматривается подписание списка кандидатов лишь руководителем избирательного объединения, которым является региональное отделение партии. В результате может сложиться такая ситуация, как в Белгородской области в период выборов в областную Думу. Из-за вмешательства лидера ЛДПР в последний момент был изменен список кандидатов, в результате чего было поставлено под угрозу участие регионального отделения партии в избирательной кампании, значительно сократился для него срок предвыборной агитации и большие

убытки в размере 200 тысяч рублей понес областной бюджет из-за расходов на повторное изготовление бюллетеней¹⁵. Учитывая данные обстоятельства, политическим партиям рекомендуется согласовывать список кандидатов на выборах в субъектах Федерации со своим руководством до коллегиального решения собрания или конференции регионального отделения партии, и это положение целесообразно прописать в партийных уставах.

Также предлагаем внести в уставы партий положения о порядке формирования ими списков кандидатов с указанием нормы представительства от различных социальных групп населения. Например, список кандидатов от партии «Единая Россия» формируется из следующих пяти источников: 1) лидеры партии, 2) представители общественных и 3) молодежных организаций, 4) руководители парламентской фракции, 5) авторитетные, пользующиеся доверием населения граждане. В результате применения пропорциональной системы партиям не удастся сбалансировать списки с учетом профессии, пола и возраста кандидатов. Итоги выборов свидетельствуют о низком представительстве женщин и молодежи в региональных парламентах. Так, при пропорциональном распределении 18 депутатских мандатов депутатов Белгородской областной Думы в октябре 2005 года между четырьмя преодолевшими барьер партийными списками кандидатов женщины получили только один мандат.

Интересный анализ гендерного профиля партийных списков кандидатов в депутаты Белгородской областной Думы четвертого созыва провели А.А. Безбородов и Р.А. Ниязов¹⁶, которые верно подметили неравенство кандидатов в партийных списках, зависимость их политического «веса» от порядка размещения в списке. Как правило, «проходными» являются три первых места в списке кандидатов, поэтому можно рекомендовать региональным законодателям поддержать предложение вышеуказанных исследователей о включении в первую тройку лидеров списка представителей обоих полов. В ряде субъектов Российской Федерации уже ввели гендерные квоты, например в Костромской области законодательно закрепили минимальные квоты для одного пола в общем списке кандидатов. В областном списке кандидатов в депутаты Костромской областной Думы, выдвигаемом политической партией, число кандидатов одного пола не может быть менее 30 процентов¹⁷. На наш взгляд, необхо-

димо предусмотреть в избирательных законах субъектов Российской Федерации норму представительства, расширяющую возможность не только женщинам, но и лицам до 30 лет активно участвовать в законотворческом процессе. Для этого выдвигаемый партией список должен включать также не менее 30 процентов молодых кандидатов. Это позволит данным социально активным категориям граждан реализовать свои политические амбиции в рамках уже существующих политических партий и предотвратит появление новых в виде ранее существовавшей партии «Женщины России» или различных молодежных организаций.

Практика проведения выборов в субъектах Российской Федерации по смешанной системе выявила проблемы, связанные с определением численности кандидатов в депутаты, включенных в списки для голосования. В связи с тем что одно и то же избирательное объединение может выдвигать кандидатов одновременно и в составе списка кандидатов, и в одномандатных избирательных округах, возможна ситуация, когда часть кандидатов, выдвинутых в составе списка, будет избрана по одномандатным избирательным округам, а оставшееся в списке, допущенном к распределению мандатов, количество кандидатов окажется недостаточным для замещения всех депутатских мандатов. Необходимо учитывать возможность выбывания в течение срока полномочий законодательного органа депутатов, избранных по пропорциональной системе. В этих случаях освободившийся депутатский мандат должен передаваться кандидату из того же списка, не получившему мандат при первоначальном распределении. Если же окажется, что таких кандидатов нет, освободившиеся мандаты останутся вакантными до следующих выборов. Это может привести к тому, что орган государственной власти останется в неправомочном составе, и должны будут досрочно проводиться новые полномасштабные выборы¹⁸. Например, в результате проведенных в 2005 году выборов в Белгородской области лидирующее положение при распределении депутатских мандатов заняла «Единая Россия», которая получила 20 мест в областной Думе, имея в своем партийном списке 21 кандидата, следовательно, может не хватить кандидатов для замещения досрочно выбывших. Учитывая это обстоятельство, в новой редакции Избирательного кодекса Белгородской области введена норма о повышении количества кандидатов в списках, выдвигаемых

избирательными объединениями, с 21 до 30 человек¹⁹. Представляется целесообразным законодательно закрепить подобную норму об увеличении максимального количества кандидатов в партийном списке в тех регионах, где возможны подобные кризисные ситуации.

По-прежнему актуальной остается проблема так называемых «паровозов», когда во главе списка кандидатов становится высокопоставленное лицо, заведомо не собирающееся работать депутатом. В 2005 году в Белгородской, Воронежской областях, в Ямало-Ненецком автономном округе и других субъектах Федерации губернаторы возглавляли областные и региональные списки и словно паровозы тянули туда большинство «Единой России»²⁰, но от депутатских мандатов отказались. В октябре 2006 года на выборах региональных законодательных собраний снова партийные списки «Единой России» в восьми случаях из девяти возглавили главы местных администраций, С.Н. Бабуриин был первым в списке от своего движения в шести регионах, а председатель Совета Федерации С.М. Миронов возглавил список Российской партии ЖИЗНИ в Липецке²¹, в марте 2007 года списки ЛДПР в ряде регионов возглавлял В.В. Жириновский, списки СПС почти повсеместно – Н.Ю. Белых, списки КПРФ – в основном депутаты Государс-

твенной Думы²². В этой связи целесообразно предусмотреть такую норму в региональном избирательном законодательстве, чтобы в случае отказа без вынуждающих к тому обстоятельств от получения депутатского мандата кандидата, включенного в общую областную часть списка либо стоящего на первом месте региональной группы, политическая партия лишалась мандата и он бы передавался для распределения иной политической партии.

С целью повышения заинтересованности избирателей в результатах выборов введены некоторые избирательные процедуры, позволяющие им влиять на распределение мандатов внутри списка. Чтобы списки кандидатов были более «прозрачными» для избирателей, осуществляется разделение списков на субрегиональные группы. Однако такой порядок составления списков применяется пока редко. Среди регионов, в которых законодательно предусмотрено дробление общерегионального списка на группы, можно назвать республики Алтай, Дагестан, Мордовию, Чувашскую Республику, Краснодарский край, Архангельскую, Вологодскую, Калининградскую, Курганскую, Курскую, Ленинградскую, Новосибирскую, Саратовскую и Псковскую области, город Санкт-Петербург.

(Окончание следует)

¹ Избирательная кампания по выборам региональных парламентов 11 марта 2007 года: краткие итоги (на 11 апреля 2007 г.) // www.vibori.ru/Regs/itog110307.htm.

² См.: Выборы 2003: Энциклопедия по политическим партиям и выборам: Электронное издание. М., 2003.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. М., 2003. С. 256–257.

⁶ Дульман П. Готовь кандидата летом // Российская газета. 2006. 9 июня.

⁷ Решение Свердловского районного суда города Белгорода от 11 сентября 2005 г. // Права избирателей Белгородской области в решениях (определениях) судов. Белгород, 2006. С. 10–20.

⁸ Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Белгородского областного суда. Дело № 33-2460 от 16 сентября 2005 г. // Там же. С. 21–33.

⁹ Определение Верховного Суда Российской Федерации. Дело № 57-Г05-11 от 10 октября 2005 г. // Там же. С. 43–45.

¹⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации. Дело № 47-Г06-3 от 7 марта 2006 г. // Справочная система Консультант-Плюс. Судебная практика.

¹¹ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 марта 2007 г. № 203/1264-4; № 203/1265-4; № 203/1266-4 // Вестник ЦИК РФ. 2007. № 3. С. 119–124.

¹² Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарова. М., 2006. С. 68.

¹³ Дульман П. Их «паровоз» вперед летит // Российская газета. 2006. 5 окт. С. 2.

¹⁴ Лебедев А.В., Кандалов П.М., Перовная Н.М. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. М.: Изд-во МГУ, 2006. С. 127.

¹⁵ Белгородские известия. 2005. 18 окт.

¹⁶ Безбородов А.А., Ниязов Р.А. Право женщин быть избранными в региональный парламент: актуальная проблема российского избирательного права и опыт выборов депутатов Белгородской областной Думы // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 18–20.

¹⁷ Соколов А.В. Апробация смешанной избирательной системы на выборах в законодательные органы Владимирской, Костромской и Ярославской областей // Журнал о выборах. 2006. № 4. С. 31.

¹⁸ Спасенников И.Г., Тикиджиян Р.Г. Применение смешанной избирательной системы при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации // Юристъ-правовед. 2005. № 3. С. 90.

¹⁹ Избирательный кодекс Белгородской области (в ред. от 07.05.2007 г. № 108). Белгород, 2007. С. 89.

²⁰ Новеллы избирательного законодательства и участие политических партий в избирательных кампаниях: Материалы семинара 29 сентября 2005 г. / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2005. С. 37.

²¹ Дульман П. Их «паровоз» вперед летит // Российская газета. 2006. 5 окт. С. 2.

²² Регистрация кандидатов и партийных списков и степень конкуренции // www.vibori.ru/Regs/itog110307.htm.