

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Е.В. Шубина,

*член избирательной комиссии Челябинской области,
начальник юридического отдела комиссии*

Механизм выдвижения кандидатов на выборах вообще и, в частности в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта федерации вырабатывался не одной избирательной кампанией. Каждый из принимаемых базовых федеральных законов и законов субъектов после 1993 года менял эту процедуру, приводя ее в соответствие с требованиями, связанными с политическими реалиями в стране.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями в соответствии со статьями 2 и 35 Федерального закона о гарантиях требует соблюдения порядка выдвижения, предусмотренного федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях». Статьей 21 Федерального закона «О политических партиях» устанавливается, что порядок выдвижения определяется каждой политической партией в своем Уставе. Что можно считать нарушением порядка выдвижения списков кандидатов и как эти нарушения влияют на легитимность самого выдвижения?

При выдвижении кандидатов, списков кандидатов на выборах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации некоторые уставы политических партий предусматривают обязательное согласование списков кандидатов, выдвинутых региональными отделениями, с органами политической партии на федеральном уровне. Такое согласование предусматривается, например, в пункте 5.4 Устава политической партии «Российская партия пенсионеров» (зарегистрирован 6 апреля 2004г. № 5022), в пункте 8.2.5 Устава политической партии «АГРАРНАЯ ПАРТИЯ РОССИИ» (зарегистрирован 31 мая 2005г. № 5025), пункте 13.7.7.6.1 Устава Всероссийской политической партии «Единая Россия» (зарегистрирован 31 января 2003г. № 5007)¹. Отсутствие такого согласования является нарушением порядка выдвижения списков кандидатов политическими партиями.

При проведении избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Челябинской области в декабре 2005 года политической партией «Российская партия пенсионеров» в избирательную комиссию Челябинской области был представлен список кандидатов, выдвинутый региональным отделением, и согласованный в соответствии с пунктом 5.4 Устава политической партии с Центральным Советом политической партии. Однако, как было установлено при проверке документов, документы Центрального Совета политической партии были подписаны Гартунгом В.К., который на момент подписания документов Центрального Совета не являлся председателем политической партии, и, в соответствии с пунктом 6.21 Устава не вправе был подписывать документы. 13 октября 2005 года вступило в законную силу решение Таганского районного суда г. Москвы от 26 сентября 2005 года, которым решение Министерства юстиции Российской Федерации о регистрации Гартунга В.К. председателем политической партии «Российская партия пенсионеров» признано недействительным². В мотивировочной части судебного решения указано, что «решения пятого съезда партии, зарегистрированные по распоряжению Минюста России от 31 марта 2004 г. № 168, также не соответствуют требованиям закона еще и потому, что съезд был не легитимен. На съезде партии отсутствовал кворум, а присутствующие лица на съезде избирались на конференциях при отсутствии кворума».

Избирательной комиссией Челябинской области был направлен запрос в Главное управление Федеральной регистрационной службы по Челябинской области по вопросу определения председателя политической партии. Согласно выписки из Единого государственного реестра юридических лиц на момент представления политической партией документов в избирательную комиссию Челябинской области председателем являлся другой гражданин – Дубровский В.Ф. Таким образом, в связи с нарушением порядка вы-

движения кандидатов политической партией, избирательной комиссией Челябинской области было отказано региональному отделению политической партии «Российская партия пенсионеров» в заверении списка кандидатов. Правильность этих постановлений затем была подтверждена и Верховным Судом Российской Федерации³. Верховный Суд Российской Федерации в определении от 2 марта 2006 года при рассмотрении кассационной жалобы регионального отделения политической партии «Родина» на решение Оренбургского областного суда от 9 февраля 2006 года, подтвердил законность решения областного суда об отказе в удовлетворении жалобы отделения политической партии на постановление избирательной комиссии Оренбургской области об отказе в регистрации списка кандидатов. Суд указал: «результаты общих собраний местных отделений партий влияют на правомочность конференции по выдвижению кандидатов в депутаты». В другом определении от 7 марта 2006 года № 47-Г06-3 суд указал, что «при наличии сомнений в правомочности конференции избирательная комиссия вправе проверить обстоятельства, касающиеся проведения общих собраний местных отделений»⁴.

Следует отметить, что в Российской Федерации имеется судебная практика, согласно которой пределы полномочий избирательной комиссии при проверке порядка выдвижения ограничены законами о выборах. Это отмечено в определении Верховного Суда Российской Федерации от 3 марта 2004 года № ГКПИ 04-353 по факту отказа избирательной комиссией Свердловской области в регистрации списка кандидатов регионального отделения политической партии «Российская партия пенсионеров». Избирательной комиссией Свердловской области была организована почерковедческая экспертиза подписей участников конференции регионального отделения политической партии «Российская партия пенсионеров»⁵. Однако, как указано в определении суда, избирательные комиссии вправе проводить проверку только необходимых для регистрации кандидатов документов, указанных в законе о выборах. В соответствии с пунктом 18 статьи 38 федерального закона о гарантиях избирательная комиссия обязана проверить соответствие порядка выдвижения списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации списка кандидатов или об отказе в регистрации. В данном случае избирательная комиссия Свердловской области, как указано в определении суда, при проверке порядка

выдвижения политической партией списка кандидатов вышла за пределы полномочий, предоставленных ей пунктом 18 статьи 38 вышеназванного закона, поскольку закон не предусматривает возможности проверки протоколов собраний местных отделений партий и направления на почерковедческую экспертизу подписей, содержащихся в протоколах. Порядок выдвижения кандидатов на конференции в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» отнесен к компетенции самих политических партий и государственные органы не наделены полномочиями вмешиваться в их внутривнутрипартийную деятельность.

В решении Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 2004 года по делу № ГКПИ04-315 по заявлению избирательного объединения Свердловское региональное отделение политической партии «Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)» об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 февраля 2004 года № 90/745-4 указано: «что касается пределов проверки поступающих в избирательные комиссии материалов по регистрации списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, то такие проверки, по мнению суда, должны ими производиться в пределах, установленных избирательным законодательством Российской Федерации без вмешательства во внутривнутрипартийную деятельность этих политических партий»⁶.

Заслуживает внимания еще одна оценка проведению конференции Кировского регионального отделения Политической партии «Российская партия ЖИЗНИ»⁷. На запрос избирательной комиссии Кировской области о правомочности конференции партии, на которой был избран новый председатель регионального отделения В.Ю. Торсунов, управление Федеральной регистрационной службы указало, что конференция проводилась с нарушением Устава партии и В.Ю. Торсунову отказано во внесении данных о нем в Единый государственный реестр юридических лиц. Этот ответ стал основанием для отказа в заверении списка кандидатов, так как, по мнению избирательной комиссии, документы подписаны не уполномоченным лицом. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации это постановление избирательной комиссии Кировской области было отменено, в связи с тем, что на момент подписания документов по выдвижению кандидатов В.Ю. Торсуновым, иные лица, внесенные в названный выше Реестр были лишены своих полномочий действовать от имени

регионального отделения партии вышестоящими партийными органами. Не подписание при данных обстоятельствах документов В.Ю. Торсуновым было бы расценено как фактическое блокирование реализации права политической партии на участие в выборах.

Согласно пункту 2 статьи 35 федерального закона о гарантиях выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется на съездах (конференциях, собраниях) тайным голосованием при соблюдении других требований, предъявляемых при выдвижении кандидатов политическими партиями. Решением суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 22 февраля 2005 года признано законным постановление избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа о регистрации списков кандидатов в депутаты Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, выдвинутых политической партией «Российская демократическая партия «Яблоко», несмотря на то, что выдвижение состоялось не на съезде, конференции или собрании регионального отделения, а Бюро политической партии «Российская демократическая партия «ЯБЛОКО»⁸. Суд исходил из того, что в соответствии с пунктом 18.8 Устава партии в субъектах Российской Федерации, где отсутствуют региональные отделения, выдвижение производится Бюро партии. В соответствии с пунктом 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» устав партии определяет порядок выдвижения кандидатов. Верховным Судом Российской Федерации данное решение суда было отменено, в связи с тем, что пунктом 1 статьи 25 Федерального закона «О политических партиях» определяется, что выдвижение производится на съездах, конференциях, собраниях политической партии. Сама обязанность отражать в Уставе порядок выдвижения кандидатов не означает, что порядок должен противоречить действующему законодательству.

При проведении избирательных кампаний по выборам депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, состоявшихся 12 марта 2006 года, проблема нарушений при выдвижении кандидатов (списков кандидатов) стала наиболее актуальной не только с точки зрения большого количества решений об отказе в регистрации или ее отмене, но и в связи с тем, что в результате выявилось существование диаметрально противоположных точек зрения относительно пределов полномочий избирательных комиссий при проведении проверки соблюдения порядка

выдвижения кандидатов, списков кандидатов политическими партиями. Следует отметить, что правоприменители расходятся во мнении о последствиях нарушений при организации таких конференций. Согласно одной позиции, выдвижение кандидатов (списков кандидатов) происходит на съезде, конференции, собрании и принятые на них решения не утрачивают своего юридического значения, несмотря на те организационные нарушения, которые допускаются при их подготовке и проведении, а иное означало бы вмешательство во внутривнутрипартийную деятельность.

Вторая позиция, напротив, заключается в том, что нарушения при подготовке и проведении съезда, конференции, собрания, на которых выдвигаются кандидаты, списки кандидатов, влекут за собой неправомочность съезда, конференции, собрания и, следовательно, все решения по выдвижению кандидатов, списков кандидатов не имеют юридического значения.

При оценке данных позиций наиболее обоснованной представляется позиция, согласно которой избирательная комиссия вправе проверить порядок выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Сам порядок представляет собой совокупность последовательных действий, предусмотренных Уставом политической партии, в том числе проведение собраний местных отделений политической партии, их правомочность, избрание делегатов на конференцию регионального отделения, принятие решений и другое. Иная оценка этих действия, как формальных, поставит субъектов избирательного процесса в неравное положение, и, кроме того, поставит под сомнение само волеизъявление политической партии по данному вопросу.

Несмотря на то, что решение вопроса о регистрации списка кандидатов относится к исключительной компетенции избирательной комиссии, практика показывает, что избирательная комиссия в своих решениях по отказу в регистрации опирается исключительно на акты органов регистрационной службы и прокуратуры. Вместе с тем, в целях исключения субъективной оценки со стороны избирательных комиссий фактов нарушений порядка выдвижения кандидатов, следует установить судебный механизм подтверждения оснований для отказа в регистрации. При этом суд должен исходить из двух моментов: имеется ли нарушения порядка выдвижения кандидатов, списка кандидатов и повлияли ли данные нарушения, допущенные, например, при подготовке и проведении конференции, съезда, на их легитимность.

Федеральный закон о гарантиях и Федеральный закон «О политических партиях» не запрещают политической партии выдвигать в качестве кандидатов лиц, не являющихся членами этой партии. При этом гражданин, не являясь членом партии, не обязан придерживаться программы партии, ее идей, обещаний. Эта позиция может создать определенную ситуацию «покупки мест» в списке политической партии людьми, не имеющими к политической партии никакого отношения. В итоге принцип представительства будет искажен.

До принятия Федерального закона от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти»⁹, которым внесены изменения в Федеральный закон «О политических партиях» и федеральный закон о гарантиях, теоретически, политическая партия могла выдвинуть в составе своего списка кандидатов гражданина, являющегося членом другой политической партии. Пункт 6 статьи 39 Модельного закона о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации¹⁰ предусматривал, что избирательное объединение вправе выдвигать в составе списка кандидатов лиц вне зависимости от их членства в политических партиях. В настоящее время, после принятия указанного выше закона, такое выдвижение не законно и является основанием для исключения гражданина из заверенного списка кандидатов. Так, в соответствии с пунктом 3 (1) статьи 36 Федерального закона «О политических парти-

ях» политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списка кандидатов, граждан, являющихся членами других политических партий.

Названный федеральный закон внес изменения и в Федеральный закон «О статусе депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹¹, которыми установлен запрет на выход депутата из фракции политической партии, в список которой он был включен на выборах и переход в другую фракцию. С будущих выборов в Государственной Думе те депутаты, которые будут избраны по конкретному партийному списку, автоматически становятся членами соответствующей фракции. На данный момент это правило распространяется только на депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а не законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Следовательно, необходимо закрепление данных положений и на региональном уровне.

¹ Архив избирательной комиссии Челябинской области

² Архив Таганского районного суда г. Москвы

³ Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации. М., 2005. С. 125, 132.

⁴ Архив Верховного Суда Российской Федерации.

⁵ Архив Верховного Суда Российской Федерации.

⁶ Архив Верховного Суда Российской Федерации.

⁷ Вестник ЦИК РФ. 2006. № 3. С. 96.

⁸ Вестник ЦИК РФ. 2005. № 4. С. 54.

⁹ Российская газета. 2006. 15 июля.

¹⁰ Вестник ЦИК РФ. 2003. № 5. С. 136.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.