

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ НЕ ДОЛЖНЫ ИМЕТЬ МОНОПОЛЬНОЕ ПРАВО ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ

Использование на муниципальных выборах в Российской Федерации полностью пропорциональной избирательной системы (то есть такой избирательной системы, при которой все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов) началось в октябре 2005 г. с выборов в г. Волжский Волгоградской области. По данным ЦИК РФ, на 1 января 2009 г. выборы по полностью пропорциональной системе прошли в 60 муниципальных образованиях (в т.ч. в 19 сельских поселениях, 2 городских поселениях, 14 муниципальных районах и 25 городских округах)<sup>1</sup>. Еще в 12 муниципальных образованиях такие выборы прошли в марте-апреле 2009 г.<sup>2</sup>

При этом до весны 2009 г. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предоставлял право выдвижения списков кандидатов на выборах депутатов представительного органа муниципального образования не только политическим партиям, но также иным общественным объединениям, устав которых предусматривал

участие в выборах, и которые созданы в форме общественной организации либо общественного движения, и зарегистрированы в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне<sup>3</sup>. Этим правом общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, реально пользовались, обеспечивая учет в деятельности органов местного самоуправления, местных интересов и возможность реализации пассивного избирательного права значительному числу граждан, не являющихся членами политических партий. Так, на выборах, прошедших 1 марта 2009 г., успешно выступили: движение «Декабрь» на выборах депутатов Думы городского округа Тольятти (25,8% голосов избирателей, принявших участие в голосовании), общественная организация «Городское собрание» на выборах Совета депутатов города Долгопрудный Московской области (23,6%), районная общественная организация ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов на выборах депутатов Собрания депутатов Лесного района Тверской области (16,7%), общественные организации «Союз ветеранов вооруженных сил» и «Гражданская инициатива» на выборах Зейского городского Совета депутатов Амурской области (13,9 и 12,2% соответственно).

Однако в 2009 г., вопреки вы сказанному в Послании Президента РФ пожеланию о большей действенности участия непартийных общественных объединений в муниципальных выборах<sup>4</sup>,

был принят Федеральный закон от 5.04.2009 №42-ФЗ, изменивший указанные выше положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Пункт 3 статьи 32 данного Федерального закона в редакции от 5.04.2009 и последующих предусматривает, что выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено политической партией, имеющей, в соответствии с федеральным законом, право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими, в соответствии с федеральным законом, право участвовать в выборах соответствующего уровня. Таким образом, при проведении выборов представительного органа муниципального образования по полностью пропорциональной избирательной системе кандидаты могут быть выдвинуты только политическими партиями или их структурными подразделениями.

После принятия этой новеллы использование на муниципальных выборах полностью пропорциональной избирательной системы не только не сократилось, но напротив – стало широко распространяться. В октябре 2009 г. по этой системе прошли выборы уже в 83 муниципальных образованиях, в том числе в 57 сельских поселениях. В марте 2010 г. выборы по полностью пропорциональной системе прошли в 6 муниципальных образованиях, а в октябре 2010 г. – в 43 (в том числе в 19 сельских поселениях Республики Дагестан). В марте 2011 г. полностью пропорциональная система использовалась лишь в одном муниципальном образовании. То, что использование этой системы на муници-

\* Любарев Аркадий Ефимович – кандидат юридических наук, ведущий эксперт Региональной общественной организации в защиту демократических прав и свобод «ГОЛОС».

Кынев Александр Владимирович – кандидат политических наук, ведущий эксперт Региональной общественной организации в защиту демократических прав и свобод «ГОЛОС».

<sup>1</sup> См.: Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 марта 2009 года). Записка Управления организации избирательного процесса Аппарата ЦИК России // Вестник ЦИК РФ. 2009. №5. С.67-146.

<sup>2</sup> Здесь и далее данные взяты с официального сайта ЦИК РФ <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>

<sup>3</sup> Пункт 25 статьи 2 и пункт 3 статьи 32 указанного Федерального закона в редакции от 9.02.2009 и более ранних.

<sup>4</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, 5.11.2008 // Официальный сайт Президента России

<http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>

пальных выборах пошло на спад, по-видимому, связано со скандалами, возникшими в ходе предыдущих кампаний.

Самыми скандальными стали прошедшие 11 октября 2009 г. выборы Хомутининского сельского совета (Увельский район Челябинской области, 1286 избирателей, 10 депутатов): в селе, где незадолго до начала избирательной кампании практически не было партийных структур, выборы по партийным спискам превратились, по сути, в имитацию. Именно эти выборы стали основанием для обращения в Конституционный Суд РФ граждан Ю.А. Гурмана и И.И. Болтушенко, а также Уполномоченного по правам человека в РФ.

Главный вопрос, на который необходимо было ответить Конституционному Суду РФ, – соответствует ли Конституции РФ проведение выборов депутатов представительного органа муниципального образования полностью по пропорциональной избирательной системе. Попытались ответить на этот вопрос и ряд экспертов<sup>5</sup>, в том числе и мы.

Возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования в Челябинской области по пропорциональной избирательной системе предусмотрена пунктом 3 части 2 и части 3 статьи 9 Закона Челябинской области от 29.06.06 №36-ЗО «О муниципальных выборах в Челябинской области». Эта возможность также прямо вытекает из положения пункта 3.1 статьи 32 Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (введен Федеральным законом от 21.07.2005 №93-ФЗ).

Отвечая на поставленный вопрос, необходимо учитывать системную взаимосвязь оспариваемых положений регионального и федерального законов с другими положениями действующего федерального законодательства,

главным образом с положениями федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О политических партиях». В первую очередь необходимо принять во внимание отмеченное выше положение пункта 3 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (согласно которому выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено политической партией либо ее структурным подразделением), а также следующие положения Федерального закона «О политических партиях»:

– в политической партии должно состоять не менее 45 тысяч членов, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 450 членов (п.2 ст.3);

– иные структурные подразделения политической партии (местные и первичные отделения) создаются в случаях и порядке, предусмотренных ее уставом (п.3 ст.3);

– деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных настоящим Федеральным законом (п.1 ст.8);

– политическая партия, ее региональные отделения и иные структурные подразделения действуют на основании устава политической партии и в соответствии с ним (п.1 ст.21);

– политическая партия должна иметь программу, определяющую принципы деятельности политической партии, ее цели и задачи, а также методы реализации целей и решения задач (п.1 ст.22);

– гражданин Российской Федерации может быть членом только одной политической партии (п.6 ст.23);

– решения о выдвижении региональными отделениями политической партии списков кандидатов в депутаты в органы местного самоуправления принимаются на конференции или общем собрании

региональных отделений политической партии (п.2 ст.25);

– в случае отсутствия регионального или местного отделения политической партии уставом политической партии может быть предусмотрено, что решение о выдвижении списков кандидатов в депутаты соответствующих представительных органов муниципальных образований может быть принято при проведении выборов в органы местного самоуправления коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии или ее регионально-го отделения (п.3.1 ст.25);

– политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий (п.3.1 ст.36).

Таким образом, политические партии в Российской Федерации являются общенациональными централизованными структурами. При этом они не обязаны иметь подразделения в муниципальных образованиях (и даже не обязаны иметь региональные отделения во всех субъектах РФ), а списки кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования могут быть выдвинуты конференцией или даже коллегиальным руководящим органом регионального отделения, в составе которого может не быть ни одного жителя данного муниципального образования.

Кроме того, в силу положений статьи 37 Федерального закона «О политических партиях» полное неучастие политической партии в муниципальных выборах не влечет каких-либо санкций, если партия при этом участвует в федеральных и/или региональных выборах. Отказ же политической партии от участия в выборах, проводимых по пропорциональной избирательной системе, приводит к лишению ее членов пассивного избирательного права, поскольку они не могут быть выдвинуты другими политическими партиями, а самовыдвижение при такой системе также невозможно.

Эти теоретические соображения подкрепляются и усиливаются сложившейся практикой. В настоящее время зарегистрированы и имеют право участвовать в выборах всего семь политических

<sup>5</sup> Отметим две научные публикации: *Васильев В.И., Помазанский А.Е.* Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журн. рос. права. 2010. №8. С.16-26; *Шугрина Е.С.* Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне? // Муниципальное право. 2011. №3. С.2-5.

партий. По данным Министерства юстиции, на 1.01.2011 из этих семи партий три («Патриоты России», «Яблоко», «Правое дело») имеют численность от 55 до 86 тысяч членов, во многих региональных отделениях состоят 300-600 человек<sup>6</sup>. Учитывая, что общее количество муниципальных образований в Российской Федерации около 25 тысяч, в среднем на одно муниципальное образование приходится по 2-3 члена таких партий. Однако известно, что большая часть членов партий сосредоточена в крупных городах, поэтому можно полагать, что эти партии не имеют своих членов во многих, если не в большинстве сельских поселений.

Это же подтверждает и практика муниципальных выборов, проводимых по полностью пропорциональной и смешанной избирательным системам. Так, 13 марта 2011 г. по указанным системам проводились выборы в 20 муниципальных образованиях. Ни в одном из них в выборах не участвовали семь списков кандидатов. Шесть списков кандидатов участвовали в выборах только в одном муниципальном образовании, пять – в трех, четыре – в десяти, три – в четырех и в двух муниципальных образованиях в выборах участвовало только два списка кандидатов. На выборах, прошедших 14 марта 2010 г., всего два списка кандидатов были в избирательных бюллетенях в 21 муниципальном образовании, на выборах, прошедших 10 октября 2010 г., – в 157.

В силу указанных обстоятельств наделяние политических партий монопольным правом выдвижения кандидатов на муниципальных выборах (как следствие применения полностью пропорциональной избирательной системы) приводит к невозможности обеспечить на этих выборах пассивное избирательное право значительного числа граждан как не состоящих в политических партиях, так и состоящих в них. Не исправляет ситуацию и требование пункта 3.1 статьи 32 Федерального закона «Об основ-

ных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому при использовании на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы законом субъекта РФ должны быть предусмотрены гарантии реализации права граждан РФ, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами этого представительного органа муниципального образования. Так, статья 21.1 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» (как и аналогичные статьи других законов субъектов РФ) предусматривает обязанность политической партии или ее структурного подразделения рассмотреть кандидатуру гражданина, желавшего быть выдвинутым в составе списка кандидатов данной политической партии. Правовой анализ данного положения позволяет сделать вывод, что оно не содержит действенных гарантий реализации пассивного избирательного права граждан. Оно содержит лишь гарантию того, что кандидатура гражданина будет рассмотрена на соответствующем заседании или собрании, однако вопрос о выдвижении гражданина в качестве кандидата полностью остается на усмотрении участников данного заседания или собрания.

По нашему мнению, в условиях, когда кандидаты выдвигаются только политическими партиями или их структурными подразделениями, такие гарантии в принципе не могут быть предоставлены, поскольку (в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Федерального закона «О политических партиях») деятельность политических партий основывается на принципе самоуправления и никто не может навязать политической партии выдвижение какого-либо кандидата против ее воли.

Кроме того, выдвигаясь в составе списка политической партии, гражданин в значительной степени ограничивает свою самостоятельность, поскольку он, по сути, берет на себя обязательства действовать в соответствии с программой и уставом данной политической партии, а также решениями ее руководящих органов. Пункт 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в рефе-

рендуме граждан Российской Федерации» (с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной им в Постановлении от 9.11.2009 №16-П) позволяет руководящим органам политической партии исключать из списка кандидатов за действия или бездействие, несовместимое с законными интересами партии. Таким образом, граждане, не согласные с программами тех немногих политических партий, которые участвуют в муниципальных выборах, желающие отстаивать интересы, отличающиеся от интересов этих партий (в частности, интересы жителей данного муниципального образования), оказываются лишены возможности участвовать в качестве кандидатов в выборах, проводимых по пропорциональной избирательной системе.

Следует заметить, что, вопреки распространенному представлению, полностью пропорциональная избирательная система в сочетании с рядом других ограничительных положений российского избирательного законодательства ущемляет пассивное избирательное право не только беспартийных граждан, но и членов политических партий, чье выдвижение также полностью зависит от воли партийного органа<sup>8</sup>. В некотором отношении члены партий даже больше ущемлены: как отмечалось выше, если партия по каким-либо причинам не выдвигает список кандидатов, то члены этой партии, в отличие от беспартийных граждан, не могут быть выдвинуты другими партиями.

Политические партии в Российской Федерации в силу их общефедерального характера, централизованной структуры и исторических особенностей являются выразителями общефедеральных интересов и практически не связаны с интересами местных сообществ. Предоставление политических партиям монопольного права выдвигать кандидатов на муниципальных выборах усугубляет данную ситуацию, поскольку

<sup>6</sup> Данные взяты с официального сайта Минюста РФ (<http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/partii/>).

<sup>7</sup> См.: Выборы в России 14 марта 2010 года: аналитический доклад. М.: ГОЛОС, 2010; Выборы в России 10 октября 2010 года: аналитический доклад. М.: ГОЛОС, 2010; Выборы в России 13 марта 2011 года: аналитический доклад. М.: ГОЛОС, 2011.

<sup>8</sup> Характерно, что на выборах депутатов Хомутинского сельсовета список КППРФ был составлен без участия и учета мнения членов местной партийной ячейки (см. Кынев А. «Партийные» списки в беспартийном пространстве: избирательные права граждан и принудительная партизация местных выборов // Российское электоральное обозрение. 2010. №1. С.4-19).

они тем самым лишаются конкуренции со стороны общественных объединений и отдельных граждан, стремящихся выразить местные интересы. Это может приводить к тому, что муниципальный орган, избранный на выборах, проведенных по пропорциональной избирательной системе, не будет выражать интересы местного сообщества. Тем самым местное самоуправление утратит функции, которыми оно наделено в силу статей 12 и 130 Конституции РФ.

Таким образом, использование пропорциональной избирательной системы в условиях, когда списки кандидатов вправе выдвигать только политические партии и их структурные подразделения, приводит к утрате реального содержания права граждан быть избранными в органы местного самоуправления (гарантированного частью 2 статьи 32 Конституции РФ) и права граждан на осуществление местного самоуправления.

На основании изложенного приходим к выводу, что положения пункта 3 части 2 статьи 9 Закона Челябинской области от 29.06.06 №36-ЗО «О муниципальных выборах в Челябинской области» и пункта 3.1 статьи 32 Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части, позволяющей проводить выборы депутатов представительного органа муниципального образования по пропорциональной избирательной системе, в нормативном единстве с пунктом 3 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и положениями Федерального закона «О политических партиях» не соответствуют статьям 12, 32 (часть 2) и 130 Конституции РФ.

Следует отметить, что пропорциональная избирательная система широко используется в европейских странах на муниципальном уровне. Однако там эта система сочетается с рядом положений, направленных на реальное обеспечение пассивного избирательного права граждан. В частности, правом выдвижения списков кандидатов обладают не только общенациональные поли-

тические партии, да и партийное законодательство не содержит ограничений, характерных для российского закона «О политических партиях».

Так, в ряде стран право участия в выборах по пропорциональной системе предоставлено не только партиям, но также инициативным группам граждан и даже независимым кандидатам. Правда, участие независимых кандидатов в выборах по спискам создает определенную проблему: поскольку такому кандидату не может быть предоставлено более одного мандата, то в случае получения им большой доли голосов значительная часть этих голосов «пропадает», и нарушается принцип пропорциональности. Тем не менее, возможность такого участия снимает вопрос об ограничениях пассивного избирательного права.

Полагаем, что вне зависимости от решения Конституционного Суда РФ российским законодателям необходимо пересмотреть положения, касающиеся использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах. Одним из вариантов может быть запрет использования полностью пропорциональной избирательной системы на выборах представительных органов муниципальных образований или, по крайней мере, на выборах представительных органов поселений. Однако, по нашему мнению, не это главное. Остаются вопросы, связанные с применением на муниципальных выборах смешанной избирательной системы.

Поскольку Конституционный Суд РФ не рассматривает запрет, связанный с запретом непартийным общественным объединениям выдвигать списки кандидатов, он не может дать прямой ответ на вопрос о конституционности такого запрета. Тем не менее, данный запрет является, по нашему мнению, главным фактором, делающим применение пропорциональной системы на муниципальных выборах неадекватным. Поэтому необходимо вернуться к положению, действовавшему до 2009 г.

Кроме того, на муниципальном уровне, где депутаты должны быть в максимальной степени приближены к избирателям, необходимо использовать не закрытые, а открытые списки, по-

зволяющие избирателям выразить свое отношение к кандидатам, включенным в список, и такая наша позиция согласуется с недавней рекомендацией Конгресса местных и региональных властей Совета Европы. Между тем, открытые списки на российских выборах практически не используются, и это во многом связано с недостатками федерального избирательного законодательства<sup>9</sup>.

В разработанном нами проекте Избирательного кодекса РФ<sup>10</sup> предлагается комплекс решений, которые позволят придать совсем другой характер использованию пропорциональной системы на муниципальном уровне:

1. Списки кандидатов на муниципальных выборах могут выдвигать не только федеральные партии, но и межрегиональные партии и непартийные общественные объединения.

2. На муниципальных выборах можно использовать либо открытые списки, либо связанную смешанную систему, подобную германской (где состав избранных по списку кандидатов также зависит от избирателей).

3. Пропорционально-списочная система на муниципальных выборах может использоваться только при условии распределения по этой системе не менее 18 мандатов.

4. На муниципальных выборах может использоваться система единственного передаваемого голоса (когда избиратель ранжирует кандидатов в порядке своих предпочтений: 1, 2, 3 и т.д.), которую многие западные специалисты считают еще одним видом пропорциональной системы, поскольку она действительно обеспечивает распределение мандатов пропорционально предпочтениям избирателей, причем не только по политическим, но и иным мотивам.

<sup>9</sup> Об открытых и закрытых списках см.: *Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е.* Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С.175-177, 253-267.

<sup>10</sup> Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. М., 2011. С.50-51, 54-57, 92, 164-165, 171.