

С.С. Заикин

аспирант кафедры
конституционного
и муниципального
права факультета
права Национального
исследовательского
университета «Высшая
школа экономики»

Избирательные блоки в России: история и перспективы развития¹

В статье анализируется история функционирования института избирательных блоков в Российской Федерации, рассматриваются примеры соглашений политических партий и созданий избирательных блоков в контексте проходящей реформы партийного и избирательного законодательства.

Ключевые слова: выборы, политические партии, избирательные блоки, Центральная избирательная комиссия, соглашения политических партий.

Последние годы истории России характеризуются весьма динамичными изменениями законодательства о политических партиях и избирательного законодательства, вызванными различными причинами, в том числе и усилением общественно-политической активности в 2011—2012 гг. В середине осени 2011 г. был снижен избирательный барьер на выборах в Государственную Думу², весной 2012 г. были существенно снижены требования к минимальной численности политических партий³, отменен институт сбора подписей политическими партиями, не представленными в Государственной Думе, при выдвижении кандидатов на выборах в нижнюю палату⁴. В это же время был возвращен институт прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации⁵. Впрочем, ровно че-

¹ Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта «На пути к конкурентному правопорядку» № 12-05-0006 по конкурсу исследовательских проектов научно-учебных групп Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» (Учитель — Ученики).

² См.: Федеральный закон от 20 октября 2011 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи со снижением минимального процента голосов избирателей, необходимого для допуска к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 43. Ст. 5975.

³ См.: Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

⁴ См.: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2275.

⁵ См.: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

рез год, в начале апреля 2013 г., в законодательство опять была введена новелла, согласно которой конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации⁶. Наконец, 1 марта 2013 г. Президентом Российской Федерации был внесен в Государственную Думу законопроект «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», главной новеллой которого является возврат к смешанной системе выборов в нижнюю палату российского парламента⁷.

Следует отметить, что снижение требований к минимальной численности политических партий с 40 000 членов до 500 уже привело к достаточно интенсивному росту числа зарегистрированных политических партий⁸. В то же время количество членов этих партий будет не очень большим, кроме этого, у них в течение определенного периода времени не будет достаточной и стабильной поддержки избирателей. Это в свою очередь вызовет процесс заключения между новыми мелкими и средними партиями, между новыми партиями и партиями, функционирующими длительное время, но не имеющими достаточной поддержки в силу тех или иных причин, соглашений о формировании предвыборных союзов, т.е. избирательных блоков. Таким образом, снижение требований к минимальной численности политических партий, очевидно, приведет к возвращению в избирательное законодательство понятия «избирательный блок», а также к необходимости регулирования соглашений о создании и деятельности избирательных блоков. Возвращение им статуса участников избирательного процесса обсуждалось при разработке законопроекта о выборах депутатов Государственной Думы⁹, об этом упоминал и Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г.¹⁰

Исходя из изложенного, думается, что вопрос о возвращении института избирательных блоков в избирательный процесс будет оставаться актуальным. В связи с этим представляется необходимым проанализировать историю правового регулирования избирательных блоков, а также соглашений политических партий и иных общественных объединений, вступавших в подобные союзы.

Институт избирательных блоков получил нормативное отражение в 1993 г., перед первыми выборами в Государственную Думу. В ст. 5 Положения о выборах в Государственную Думу, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557, за избирательными блоками признавалось право выдвижения кандидатов как по общефедеральному избирательному округу, так и по

⁶ См.: Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1638

⁷ [http://www.asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=232119-6&02](http://www.asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=232119-6&02) (дата обращения: 30 марта 2013 г.)

⁸ На конец марта 2013 г. в Министерстве юстиции Российской Федерации была зарегистрирована 61 партия, на момент принятия закона 2012 г. было зарегистрировано семь партий // <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 30 марта 2013 г.)

⁹ См., напр.: <http://er.ru/news/2013/1/10/vozvrashenie-izbiratelnyh-blokov-usilit-pozicii-kрупnyh-partij-dubovik/>; http://www.gazeta.ru/politics/2013/01/29_a_4945497.shtml (дата обращения: 30 марта 2013 г.)

¹⁰ Российская газета. 2012. № 287.

одномандатным округам. Избирательный блок наряду с общефедеральными политическими партиями имел статус избирательного объединения. В состав блока могли входить общефедеральные партии, общефедеральные политические движения, иные общефедеральные общественные объединения, устав которых зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации¹¹.

Позднее Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее — ЦИК РФ) разъяснила, что блок, создаваемый на период проведения выборов, может состоять из двух и более общефедеральных политических партий; двух и более общефедеральных политических движений; общефедеральной политической партии и общефедерального политического движения; общефедеральных политических партий, общефедеральных политических движений и других общефедеральных общественных объединений, уставы которых зарегистрированы в Минюсте России, если участие в выборах в федеральный законодательный орган предусмотрено этими уставами. Специально оговаривалось, что число общефедеральных общественных объединений, входящих в блок, не ограничивается¹². Таким образом, по сравнению с редакцией федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», действовавшей до июля 2005 г., количество участников избирательного блока не ограничивалось искусственно. ЦИК РФ устанавливала, что решение о создании избирательного блока принимается и оформляется полномочными органами входящих в него общефедеральных партий и политических движений. На документе о создании блока было обязательно наличие печатей и подписей ответственных лиц (руководителей или заменяющих их лиц) от каждого общественного объединения¹³. Таким образом, в то время о соглашениях, предметом которых было создание избирательных блоков, речь напрямую не шла.

В дальнейшем указанные признаки избирательного блока (правовой статус избирательного объединения, неограниченное количество участников) были воспроизведены в принятом в 1994 г. федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»¹⁴. Основанием для регистрации избирательных блоков соответствующей избирательной комиссией служил факт представления ими совместного списка кандидатов¹⁵, но представления какого-либо документа, удостоверяющего создание избирательного блока, не требовалось. Напротив, принятый летом 1995 г. федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закреп-

¹¹ Часть 2 ст. 5 гл. 1 «Общие положения» Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557 (в ред. от 4 февраля 1994 г.) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3907. Утратило силу с 10 января 2003 г.

¹² Ст. 5 гл. 1 «Общие положения» Разъяснений о порядке применения отдельных статей Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г., утв. постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 10 ноября 1993 г. № 24 (в ред. от 7 декабря 1993 г.) // СПС «Консультант Плюс».

¹³ Там же.

¹⁴ Абзац 11 ст. 2 Федерального закона от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ (в ред. от 26 ноября 1996 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406. Утратил силу с 19 сентября 1997 г.

¹⁵ См.: ст. 18 указанного закона.

появилось, что регистрация избирательного блока производится после представления в ЦИК РФ протоколов съездов (конференций) общественных объединений с решениями о вхождении в избирательный блок и совместного решения общественных объединений о создании избирательного блока, подписанного уполномоченными представителями этих общественных объединений¹⁶. В то же время закон не содержал каких-либо дополнительных либо специальных положений, регулирующих правовой статус избирательных блоков во время проведения избирательной кампании. Тем не менее, в данном акте словосочетания «избирательное объединение» и «избирательный блок» употреблялись через запятую, из чего можно заключить, что избирательный блок имеет определенные отличия от избирательного объединения, хотя в ст. 32 закона подтверждалось, что избирательный блок обладает правами избирательного объединения.

В разъяснении, одобренном постановлением ЦИК РФ от 28 июля 1995 г., указывалось, что процесс образования избирательного блока начинается с соглашения руководящих органов общероссийских общественных объединений о создании избирательного блока. Совместное решение общественных объединений о создании избирательного блока должно было приниматься по процедуре, нормам и правилам, установленным общественными объединениями по согласованию друг с другом¹⁷. Таким образом, государственные органы оставляли общественным объединениям свободу в урегулировании вопросов, связанных с созданием избирательного блока. Но, исходя из сформулированной ЦИК РФ в 1995 г. позиции, можно утверждать, что по сути под соглашением о создании избирательного блока понималось некое решение, выраженное в весьма сжатой форме, фиксирующее принципиальное согласие общественных объединений о вхождении в состав данного блока и о выдвижении совместного списка кандидатов.

В парламентских выборах 1993 г. приняли участие четыре избирательных блока, из них два — «Выбор России» и «Явлинский — Болдырев — Лукин» — смогли преодолеть пятипроцентный барьер и попасть в Государственную Думу¹⁸. В 1995 г. в выборах в нижнюю палату российского парламента участвовали 18 избирательных блоков, при том что списки кандидатов выдвинули 29 избирательных блоков, включавших 71 избирательное объединение¹⁹. Стоит оговориться, что ни один избирательный блок не преодолел тогда избирательный барьер²⁰. Напротив, в 1999 г. из шести избирательных объединений, допущенных к распределению депутатских

¹⁶ См.: ст. 33 Федерального закона от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ (в ред. от 17 ноября 1998 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2398. Утратил силу с 24 июня 1999 г.

¹⁷ Абзацы 1, 3 разд. I Разъяснений о порядке образования избирательных блоков, их регистрации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и выдвижения кандидатов в депутаты избирательным блоком. Одобрено постановлением ЦИК РФ от 28 июля 1995 г. № 8/50-II (в ред. от 18 сентября 1995 г.) // Российская газета. 1995. № 153.

¹⁸ См.: *Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е.* Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005 // <http://www.vibori.ru/Publikat/PES/tab1-2-1.htm> (дата обращения: 30 марта 2013 г.)

¹⁹ См.: *Иванченко А.В., Любарев А.Е.* Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 94.

²⁰ См.: *Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е.* Указ. соч. // <http://www.vibori.ru/Publikat/PES/tab1-2-2.htm> (дата обращения: 30 марта 2013 г.)

мандатов в Государственной Думе, четыре имели статус избирательных блоков (фактически избирательный блок «Блок Жириновского» был только формой участия в выборах Либерально-демократической партии России)²¹, при том что всего в выборах приняли участие 10 избирательных блоков²². Наконец, в избирательной кампании 2003 г. было зарегистрировано пять избирательных блоков, из которых наибольший успех сопутствовал блоку «Родина», сформированному Партией российских регионов, Социалистической единой партией России и партией «Народная воля» и набравшему по итогам выборов 9%. Остальные избирательные блоки набрали от 1,9 до 4%²³.

Достаточно любопытная ситуация с применением института избирательных блоков складывалась на выборах депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Федерации. Сначала, в 1995-1997 гг., на выборах в регионах лишь около 25% кандидатов выдвигались избирательными объединениями и блоками. По результатам выборов выдвиженцы избирательных объединений и блоков получили 19% мандатов. В депутатском корпусе 17 регионов (из 72, где в 1995-1997 гг. проводились выборы) избирательные объединения и блоки вообще оказались не представлены²⁴. В 1998-1999 гг. число кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, несколько уменьшилось по сравнению с предыдущим периодом — 19%²⁵, а в избирательных кампаниях с 2000 по 2003 г. только 15% кандидатов от общего числа были выдвинуты избирательными объединениями и блоками²⁶.

Зато с декабря 2003 г. по март 2006 г. в 15 регионах из 19, где избирательные блоки участвовали в избирательных кампаниях, их списки получили мандаты. В трех регионах избирательные блоки оказывались лидерами: блок «За наш Алтай — коммунисты, аграрии, НПСР!», блок «Мы за развитие Амурской области» (образован региональными отделениями Российской партии Жизни и партии «Яблоко») и блок «Наша Родина — Сахалин и Курилы» (образован региональными отделениями Аграрной партии России, партии «Народная воля» и «Евразийской партии — Союза патриотов России»)²⁷.

Стоит отметить, что на региональном уровне избирательные комиссии разрабатывали собственные модели соглашений о создании избирательного блока. Так, решением Избирательной комиссии Республики Хакасия от 23 сентября 2004 г. № 33/180-4 в числе примерных форм документов, представляемых при проведении выборов депутатов Верховного Совета Республики Хакасия четвертого созыва избирательными объединениями и избирательными блоками в Избирательную комиссию Республики Хакасия и кандидатами в окружные избирательные комиссии, была утверждена форма Соглашения о создании избирательного блока. В соглашении должны были быть отражены состав избирательного блока, норма представительства на конференции избирательного блока от каждой партии — участницы

²¹ См.: Иванченко А.В., Любарев А.Е. Указ. соч. С. 129, 135.

²² См.: Там же. С. 128.

²³ См.: Там же. С. 170, 172.

²⁴ См.: Там же. С. 117.

²⁵ См.: Там же. С. 141.

²⁶ См.: Там же. С. 164.

²⁷ См.: Там же. С. 187.

соглашения, порядок принятия решений на конференции избирательного блока, основания для исключения кандидата из списков кандидатов²⁸.

Приведенный краткий количественный анализ опыта участия избирательных блоков в федеральных и региональных избирательных кампаниях в 1993—2006 гг., когда их существование было закреплено законодательно, позволяет сделать достаточно любопытные выводы. Наибольших успехов на федеральном уровне (выборы в Государственную Думу) избирательные блоки добивались в 1993 г., т.е. в самом начале формирования российской избирательной и партийной систем, а также на последних для них выборах в 2003 г., когда они еще обладали статусом избирательных объединений. В количественном отношении больше всего избирательных блоков было на выборах в Государственную Думу 1995 г., оказавшихся для этих избирательных объединений неудачными.

Резкий рост популярности института избирательных блоков на выборах субъектов федерации опять-таки пришелся на 2003—2006 гг., т.е. в заключительный период признания за ними статуса участников избирательного процесса. Успех избирательных блоков на выборах в субъектах Федерации объясняется, в частности, использованием в своем названии темы регионального патриотизма, причем независимо от того, образовывали их правые или левые партии²⁹.

Стоит согласиться с А.В. Иванченко и А.Е. Любаревым, по мнению которых «избирательные блоки, образуемые избирательными объединениями для участия в конкретных выборах, играли в условиях неразвитой партийной системы важную роль, способствуя созданию новых дееспособных политических партий. Отмена института избирательных блоков искусственно прервала этот позитивный процесс. В результате небольшие партии лишены возможности естественным путем объединяться и формировать таким образом более крупные партии»³⁰. Разумеется, прекращению процессов создания новых политических партий способствовало не только исключение избирательных блоков из числа участников избирательного процесса, но и ужесточение требований к минимальной численности политических партий при их регистрации. Интересно отметить, что в пояснительной записке к законопроекту 2005 г., предусматривавшему исключение избирательных блоков из числа участников избирательного процесса, указывалось, что усилившаяся роль политических партий в общественно-политической жизни страны, а также принятые в последнее время законодательные меры, направленные на увеличение численности политических партий, дают основание полагать, что отпала необходимость их объединения в избирательные блоки для совместного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и участия в иных избирательных действиях³¹.

Между тем из данного документа не ясно, по каким критериям было определено, что происходит усиление роли политических партий в общественно-политической

²⁸ Решение Избирательной комиссии Республики Хакасия от 23 сентября 2004 г. № 33/180-4 // <http://docs.pravo.ru/document/view/15288746/> (дата обращения: 30 марта 2013 г.). Утратило силу с 20 ноября 2008 года — см.: Решение Избирательной комиссии Республики Хакасия от 20 ноября 2008 г. № 46/308-5 // <http://docs.pravo.ru/document/view/12369523/> (дата обращения: 30 марта 2013 г.)

²⁹ См.: Иванченко А.В., Любарев А.Е. Указ. соч. С. 187.

³⁰ Там же. С. 203.

³¹ http://www.asozd.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/22DD25230541F1A0432571BB0058F74B?OpenDocument (дата обращения: 23 февраля 2013 г.)

системе, и к чему это привело, какие факты свидетельствовали о таком усилении. Кроме этого, думается, что предполагаемое или реальное усиление роли политических партий в общественно-политической системе и потребность политических партий в создании избирательных блоков (друг с другом либо с иными общественными объединениями) представляют собой явления, не связанные напрямую между собой. Решение о создании избирательного блока принимается политическими партиями исходя из состояния общественно-политической ситуации, расстановки политических сил, предпочтений избирателей в момент перед конкретными выборами. Таким образом, факт формирования избирательного блока не зависит от количества политических партий и их членов, этот процесс является проявлением саморегуляции в обществе. Скажем, в гражданском обороте граждане и организации вступают в договорные правоотношения исходя из своих собственных потребностей и воли. Однако следует оговориться, что, действительно, более распространены избирательные блоки между небольшими и средними по количеству политическими партиями.

Для понимания проблем содержания соглашений политических партий о создании избирательных блоков целесообразно проанализировать Соглашение о создании избирательного блока «Родина» для совместного участия в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, заключенное 14 сентября 2003 г. Партиями-участницами были Партия Российских регионов, Социалистическая единая партия России (Духовное наследие) и Партия национального возрождения «Народная воля». Соглашение предусматривало созыв конференции блока, на которой решались такие вопросы, как определение и утверждение программных задач избирательного блока, выдвижение федерального списка кандидатов и кандидатов по одномандатным округам, а также создание единого руководящего органа — Высшего Совета. Положение об этом органе также утверждалось на заседании конференции³².

Важно отметить, что основным принципом функционирования избирательного блока, который нашел отражение в соглашении, был принцип участия в принятии решений всех политических партий, входящих в его состав. Так, конференция избирательного блока являлась правомочной, если в ее работе принимали участие не менее двух третей от общего количества представителей политических партий, назначенных для участия в конференции избирательного блока съездами политических партий, вошедших в избирательный блок, при условии, что каждая политическая партия представлена на конференции не менее чем одним представителем. Кроме этого, решения конференции не считались принятыми, если за них не проголосовал хотя бы один представитель от каждой политической партии, вошедшей в состав избирательного блока (п. 2.2 и 4.2 соглашения). Указанные положения представляют собой нормы, регулирующие отношения между политическими партиями-участницами избирательного блока по поводу принятия решений, связанных с деятельностью избирательного блока, т.е. по поводу осуществления пассивного избирательного права.

В соглашении определялись также основания, в соответствии с которыми органы избирательного блока имели право исключать кандидатов из федерального

³² <http://www.orodine.ru/museum/blok0309.html> (дата обращения: 30 марта 2013 г.)

списка и из списка по одномандатному избирательному округу. Исходя из положений п. 6.3-6.4 соглашения, правом исключения кандидатов из обоих списков обладал Высший Совет избирательного блока. Он мог отозвать кандидата как из федерального списка, так и из списка по одномандатному округу в случае подачи кандидатом письменного заявления об исключении из списка, грубого или неоднократного нарушения кандидатом законодательства Российской Федерации о выборах депутатов Государственной Думы, а также утраты кандидатом пассивного избирательного права. Основания утраты пассивного избирательного права были закреплены в Федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы 2002 г. В качестве таковых признавались признание гражданина судом недееспособным, нахождение гражданина в местах лишения свободы по приговору суда, а также наличие у гражданина гражданства иностранного государства³³. В последнем случае конференция избирательного блока имела бы право исключить кандидата из федерального списка, а также списка по одномандатному округу в случае получения им гражданства иностранного государства.

Что касается такого основания для исключения кандидата из федерального списка и из списка по одномандатному округу, как грубое нарушение законодательства Российской Федерации о выборах депутатов Государственной Думы, то в данном случае приходится иметь дело с оценочной категорией. Возникает вопрос, какие именно нарушения законодательства о выборах депутатов Государственной Думы можно считать грубыми? Например, согласно п. 4 ч. 8 ст. 47 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы 2002 г., грубым нарушением считался сбор не менее 20% от представленных для регистрации кандидата подписей избирателей в местах, где сбор подписей запрещен. Являются ли грубыми нарушениями подкуп избирателей или употребление кандидатом, выдвинутым избирательным блоком, нецензурной лексики при выступлении, оскорбление политических оппонентов?

Проблема использования в анализируемом соглашении оценочных категорий связана с вопросами процедуры установления нарушения кандидатом законодательства о выборах, а также рассмотрения споров по поводу обжалования решений руководящих органов избирательного блока. В соглашении отсутствовали положения, которые бы регулировали данные процедуры, что следует признать его недостатком. В то же время существует неясность, каким образом кандидат мог бы оспорить решение Высшего Совета избирательного блока, если он был с ним не согласен. В соглашении не указан порядок взаимодействия между конференцией избирательного блока и его Высшим Советом, в том числе и по данному вопросу.

Между тем, исходя из того, что конференция избирательного блока являлась учредительным органом по отношению к Высшему Совету и была уполномочена на решение вопроса о выдвижении федерального списка кандидатов и кандидатов по одномандатным избирательным округам, можно утверждать, что кандидат, не согласный с решением Высшего Совета об его исключении из списка, мог бы обжаловать данное решение на заседании конференции избирательного блока. Помимо этого, можно было бы попытаться обжаловать данное решение Высшего Совета избирательного блока и в судебном порядке по аналогии.

³³ См.: ч. 6 и 6.1 ст. 4 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ (в ред. от 25 июля 2006 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Утратил силу с 6 декабря 2006 г. // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

Часть 1 ст. 259 и ч. 2 ст. 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ) закрепляют условия подачи заявления в суд кандидатами об обжаловании решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатов. По сути отказ избирательной комиссии в регистрации кандидата и исключение руководящим органом избирательного блока кандидата из федерального списка либо списка по одномандатному округу по своим последствиям одинаковы: лицо, имевшее статус кандидата, лишается его и в дальнейшем утрачивает возможность реализовать свое пассивное избирательное право. Однако в данном случае, скорее всего, заявитель мог бы получить отказ даже не столько по причине отсутствия прямого правового закрепления данной категории дел, сколько в силу содержания и толкования уже имеющихся норм.

В ГПК РФ норма ч. 1 ст. 259 сформулирована следующим образом: избиратели, участники референдума, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии и их региональные отделения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума и их уполномоченные представители, иные группы участников референдума и их уполномоченные представители, наблюдатели, прокурор, считающие, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением в суд. Позиция суда могла быть следующей: кандидат может подать заявление только в случае, если его права были нарушены действиями (бездействием) общественного, но не избирательного объединения. Избирательный блок обладал статусом именно избирательного объединения, он подлежал регистрации в ЦИК РФ, однако при создании его участниками не принимался учредительный документ в форме устава, и, соответственно, не требовалось регистрации избирательного блока в качестве юридического лица. По этой причине кандидат не мог бы обжаловать решение Высшего Совета избирательного блока в судебном порядке.

Основаниями, вынуждающими Высший Совет исключить кандидата из федерального списка кандидатов, отозвать кандидата по одномандатному избирательному округу, являются следующие обстоятельства: признание кандидата судом недееспособным, ограниченно дееспособным, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья кандидата или его близких родственников. В данном случае участники соглашения пошли по пути воспроизведения норм избирательного законодательства — именно такие обстоятельства, вынуждающие избирательный блок отозвать кандидата, были указаны в ч. 13 ст. 52 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, принятого в 2002 г.

Еще одним примером воспроизведения законодательных положений являются п. 8.1—8.2 соглашения, согласно которым политическая партия, входящая в избирательный блок, была вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования, отказаться от дальнейшего участия в выборах в составе избирательного блока по решению уполномоченного органа политической партии. Если же после заверения ЦИК РФ копии списка (списков) кандидатов, выдвинутых избирательным блоком, от участия в выборах отказались бы все входящие в избирательный блок политические партии, за исключением одной, эта политическая партия

была вправе продолжить участвовать в выборах в качестве избирательного блока с использованием его наименования и эмблемы, с сохранением прав и обязанностей избирательного блока, представившего соответствующий список кандидатов.

Такие же нормы содержались и в ч. 7 ст. 52 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, принятого в 2002 г. Кроме этого, в данном документе также распределялись обязательства партий-участниц относительно бесплатного эфирного времени и печатной площади, а также распределения бюджетных средств в случае их получения по итогам выборов.

Таким образом, в соглашении были урегулированы процедуры создания органов управления избирательного блока, их компетенция, порядок принятия решений на конференции избирательного блока, вопросы отзыва кандидатов и последствия выхода партий-участниц из состава избирательного блока, пусть данные нормы и воспроизводили положения закона о выборах депутатов Государственной Думы 2002 г. Представляется, что в соглашении можно было бы также закрепить порядок рассмотрения вопросов на конференции избирательного блока, порядок выдвижения политическими партиями-участницами избирательного блока кандидатов для включения в списки кандидатов от избирательного блока. Если этот порядок должен быть определяться в соответствии с уставами самих партий, то, возможно, в соглашении следовало бы сделать соответствующую оговорку. Наконец, было бы целесообразным отразить в соглашении процедуры рассмотрения споров, которые могут возникнуть в ходе его исполнения.

Таким образом, в России существует вполне достаточный опыт и правового регулирования статуса избирательных блоков, и практика заключения соглашений между избирательными объединениями о создании и функционировании такого рода предвыборных союзов. Думается, что данный опыт и практика могут быть полезными при разрешении вопросов о возвращении избирательным блокам статуса избирательных объединений в будущем.