

УДК 342.8:329

DOI: 10.12737/jrl.2021.131

## Устав политической партии как нормативная основа реализации пассивного избирательного права

*Ярослав Дмитриевич Авилов*

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия, yaroslav.avilov@yandex.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности регулирования порядка реализации пассивного избирательного права в уставах политических партий на различных видах выборов.

Цель исследования — определение сущности устава политической партии как нормативного документа и его роли в вопросах регулирования порядка реализации пассивного избирательного права кандидатов, выдвигаемых политическими партиями на различных выборах, а также фактических полномочий политических партий, влияющих на права кандидатов, формулирование предложений по законодательному закреплению оснований для отзыва кандидатов в целях усиления гарантий их избирательных прав.

На основе анализа уставов 16 политических партий, имеющих право выдвигать федеральные списки кандидатов на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации без сбора подписей, автором сформулирован вывод, что уставы политических партий являются нормативными актами, содержащими нормы, влекущие юридически значимые последствия в отношении кандидатов, выдвигаемых партиями на выборах, а именно вопросы отзыва данных кандидатов по основаниям, устанавливаемым в данных уставах. Имеет место чрезвычайно широкая дискреция партийных органов, представляющих собой органы коллективного субъекта избирательного процесса, определять судьбу выдвинутых кандидатов как индивидуальных субъектов избирательного процесса. В рассмотренных уставах политических партий содержится большое количество оснований для отзыва кандидатов, многие из которых, по мнению автора, содержат риск произвольного и дискриминационного толкования и применения в отношении кандидатов, что нарушает их избирательные права. Предлагается по аналогии с институтом отзыва выборных должностных лиц субъектов Федерации и органов местного самоуправления установить в законе исчерпывающий перечень оснований для отзыва кандидатов с выборов выдвинувшей их политической партией, с тем чтобы не допускать произвола в отношении них.

**Ключевые слова:** пассивное избирательное право, выборы, избирательный процесс, отзыв кандидатов, политические партии

**Для цитирования.** Авилов Я. Д. Устав политической партии как нормативная основа реализации пассивного избирательного права // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 10. С. 174—185. DOI: 10.12737/jrl.2021.131

## The Charter of Political Party as a Normative Basis for Implementation of Passive Suffrage

*Yaroslav D. Avilov*

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia, yaroslav.avilov@yandex.ru

**Abstract.** The article deals with the peculiarities of regulating the procedure for exercising passive suffrage by the charters of political parties in various types of elections.

The purpose of the study is to determine the essence of the charter of a political party as a normative document and its role in regulating the procedure for implementing the passive electoral right of candidates nominated by political parties in various elections, as well as the actual powers of political parties that affect the rights of candidates, to formulate proposals for legislative consolidation of the grounds for recalling candidates in order to strengthen guarantees of their electoral rights.

Based on the analysis of the 16 charters of political parties having the right to nominate federal lists of candidates for elections to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation without collecting signatures, the author concludes that the charters of political parties are normative acts containing norms that entail legally significant consequences for candidates nominated by parties in elections, namely, the issues of recalling these candidates on the grounds established in these charters. It is also concluded that there is an extremely wide discretion of the party bodies, which are the bodies of the collective subject of the electoral process, to determine the fate of the nominated candidates as individual subjects of the electoral process. The above-mentioned charters of political parties contain a large number of grounds for recalling candidates, many of which, according to the author, contain the risk of arbitrary and discriminatory interpretation and application against candidates, which violates their electoral rights. It is proposed, by analogy with the institute of recall of elected officials of the subjects of the federation and local self-government bodies, to establish in the law an exhaustive list of grounds for recalling candidates from the elections by the political party that nominated them in order to prevent arbitrariness against them.

**Keywords:** passive suffrage, electoral process, elections, recall of candidates, political parties

**For citation.** Avilov Ya. D. The Charter of Political Party as a Normative Basis for Implementation of Passive Suffrage. *Journal of Russian Law*, 2021, vol. 25, no. 10, pp. 174—185. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2021.131

Современное законодательное регулирование условий реализации пассивного избирательного права содержит положения, которые отсылают в вопросах реализации процедуры выдвижения кандидатов и списков кандидатов к уставам политических партий. Это во многом объясняется сложностью структуры избирательного процесса, предполагающей поэтапную процедуру реализации избирательных прав. Политическая партия является своеобразным коллективным субъектом выдвижения кандидатов и списков кандидатов. Особенностью такой категории субъектов является их организационная сущность, которая выражается в наличии определенных органов и лиц, принимающих ключевые решения, связанные с участием партии в выборах в том или ином виде, а также в соответствующих процедурах, в рамках которых эти решения принимаются. Они регулируются уставом политической партии, который является ее внутренним нормативным актом и содержит значительное количество положений, определяю-

щих фактический порядок реализации права быть избранным. Часть процедур, касающихся выдвижения кандидатов и списков кандидатов, также определяется непосредственно решениями руководящих органов партии — например, ее съезда о количестве региональных групп в федеральном списке кандидатов, выдвигаемых на выборах в Государственную Думу.

В связи с этим Г. Н. Митин устав политической партии называет источником конституционного права<sup>1</sup>. Эта позиция находит отражение и среди других российских правоведов<sup>2</sup>.

Вместе с тем в юридической науке существуют и иные мнения о юридической сущности уставов полити-

---

<sup>1</sup> См.: Митин Г. Н. Уставы политических партий и решения их руководящих органов как источники конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 38—41.

<sup>2</sup> См.: Марченко М. Н. Источники права. М., 2008. С. 262—264; Тихомиров Ю. А., Талпина Э. В. Введение в российское право. М., 2003. С. 450—451.

ческих партий. М. Н. Марченко называет нормативные правовые акты, издаваемые отдельными общественными органами и организациями в некоторых государствах, источниками права, не содержащими правовые нормы<sup>3</sup>. Такой подход видится противоречивым, так как источник права не может не содержать правовые нормы, которые являются его основным признаком. В. М. Сырых рассматривает устав партии как содержащий корпоративные нормы<sup>4</sup>. В качестве внешней формы выражения корпоративных норм рассматривает устав партии Я. А. Ерыгин<sup>5</sup>.

Вместе с тем в контексте рассматриваемой темы в качестве основной гипотезы следует принять идею об уставе партии как источнике конституционно-правовых норм, а именно норм избирательного права, поскольку они частично определяют порядок реализации конституционного права быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления.

В избирательном законодательстве можно условно выделить несколько основных групп общественных отношений по поводу реализации пассивного избирательного права, регулируемых в уставах политических партий:

1) порядок принятия решения внутри партии о выдвижении кандидата, списка кандидатов, в том числе внутрипартийные выборы (яркий пример — процедура праймериз), а также об их отзыве;

2) основания отзыва кандидатуры выдвинутого кандидата с тех или иных видов выборов.

В рамках первой группы общественных отношений в уставах со-

временных политических партий можно найти много общего и особенного.

С точки зрения Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) нормы устава политической партии определяют судьбу регистрации кандидата. Так, в подп. «б» п. 24 ст. 38 названного Закона в качестве основания для отказа в регистрации кандидата в случае, если он выдвинут политической партией, указано несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Этот Закон, в свою очередь, указывает, что положения о порядке выдвижения кандидатов (списков кандидатов) являются обязательной нормой, которая должна содержаться в уставе политической партии (подп. «и» п. 2 ст. 21).

Наиболее интересен анализ конкретных положений уставов политических партий, которые регулируют названные вопросы. В рамках настоящей статьи для анализа были отобраны уставы 16 политических партий, которые имеют право участвовать в выборах в Государственную Думу без сбора подписей<sup>6</sup>.

В соответствии с императивным требованием ч. 1 ст. 39 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» выдвижение кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы осуществляется на съезде политической партии. Аналогичный порядок предусмотрен и для кандидатов в президенты (п. 4 ст. 35 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»). Однако

<sup>3</sup> См.: Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд. М., 2004.

<sup>4</sup> См.: Социология права: учеб. пособие / под ред. В. М. Сырых. 2-е изд. М., 2002.

<sup>5</sup> См.: Ерыгин Я. А. Юридическая природа учредительных документов политических партий // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 2. С. 37.

<sup>6</sup> Здесь и далее данные приведены по состоянию на 8 октября 2020 г.

процедура внесения кандидатур потенциальных кандидатов на указанные должности законом не урегулирована и потому партии вырабатывают в своих уставах собственные механизмы подбора, представления и согласования указанных кандидатур.

Так, уставом политической партии «Единая Россия» установлено, что выдвижению кандидатов на федеральных выборах (выборы депутатов Государственной Думы) предшествует проведение предварительного голосования (праймериз), результаты которого подлежат обязательному учету партийными органами при принятии решений о выдвижении кандидатов (списков кандидатов). Подробный порядок проведения предварительного голосования регулируется положением, утверждаемым президиумом генерального совета партии<sup>7</sup>.

В уставах ряда политических партий содержится формулировка о том, что орган партии (как правило, председатель)<sup>8</sup> осуществляет работу по подбору кандидатур для выдвижения на должность Президента РФ и кандидатов в депутаты федерального парламента<sup>9</sup>.

Интересной деталью многих уставов политических партий в контексте выдвижения кандидатов является вопрос о том, кто представляет списки кандидатур съезду.

Так, в партии ЛДПР этой компетенцией обладает высший совет партии, являющийся коллегиальным органом партии. В партии «Родина» кандидатура для выдвиже-

ния кандидатом на выборах главы субъекта РФ предлагается председателем партии<sup>10</sup>.

В партии «Яблоко» компетенцией предлагать съезду кандидатуры для включения в федеральный список кандидатов и список кандидатов по одномандатным избирательным округам обладает федеральный политический комитет партии, которому, в свою очередь, они предлагаются бюро партии<sup>11</sup>. В партии «Патриоты России» такими полномочиями обладает политсовет партии, который также вносит на рассмотрение съезда кандидатуру для выдвижения в качестве кандидата в президенты России<sup>12</sup>, в партии «Коммунисты России» — центральный комитет партии<sup>13</sup>.

В политической партии «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость» президиум центрального совета партии обобщает и одобряет кандидатуры для последующего внесения на съезд для выдвижения в качестве кандидата в президенты РФ, в главы субъектов РФ и кандидатов в составе федерального списка и списка кандидатов по одномандатным избирательным округам на выборах депутатов Государственной Думы, списков кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ<sup>14</sup>.

Как видно из представленных сведений, в большинстве политических партий выдвижение кандида-

<sup>7</sup> Устав Всероссийской политической партии «Единая Россия», утв. на I Съезде Партии 1 декабря 2001 г.

<sup>8</sup> В Политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость» эту функцию осуществляет председатель центрального совета партии.

<sup>9</sup> См. ст. 15 Устава Политической партии «Справедливая Россия», ст. 16 Устава Политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость».

<sup>10</sup> См. подп. «б» п. 1 ст. 15.2 Устава Всероссийской политической партии «Родина».

<sup>11</sup> См. п. 13.5.6.20.1 Устава Российской объединенной демократической партии «Яблоко».

<sup>12</sup> См. п. 9.3 Устава Политической партии «Патриоты России».

<sup>13</sup> См. п. 8.3 Устава Политической партии «Коммунистическая партия Коммунисты России».

<sup>14</sup> См. п. «1» ч. 3 ст. 23 Устава Политической партии «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость».

тов имеет двухступенчатую структуру (сначала коллегиальный орган партии, затем — съезд), в которой участвуют на первом этапе, как правило, коллегиальные органы партии. В определенной степени это несколько демократизирует процесс выдвижения кандидатов, хотя в тех случаях, когда отбор происходит в три этапа (например, партия «Яблоко»), такой подход скорее усложняет процедуру реализации пассивного избирательного права, создавая несколько «фильтров» для кандидатов. В определенной степени такова логика свободы партий по вопросам своего внутреннего устройства, вместе с тем это демонстрирует значительную роль партийных органов в формировании корпуса кандидатов.

Как справедливо замечает Н. Ю. Турищева, компетенция партийных органов по отзыву кандидатов различается в зависимости от уровня выборов<sup>15</sup>. Как правило, на федеральных выборах такими полномочиями обладает высший коллегиальный орган политической партии в отношении отдельных кандидатов и съезд в отношении отзыва всего федерального списка или кандидата в президенты РФ. На региональных выборах — соответственно высший коллегиальный орган регионального отделения политической партии или конференция (общее собрание) регионального отделения партии.

Не менее интересны для анализа в контексте темы реализации пассивного избирательного права основания для отзыва кандидата, которые регулируются уставами политических партий. Так, по мнению В. Э. Мамедовой, отзыв кандидата как мера ответственности за нарушение норм устава партии является примером диффузии внутрипар-

тийной и юридической ответственности; нарушение внутривнутрипартийных норм кандидатом, выдвинутым партией, влечет юридически значимые последствия, обеспечиваемые силой государственного принуждения, — в данном случае в виде принятия избирательной комиссией решения об аннулировании регистрации кандидата<sup>16</sup>. А. О. Филатова называет исключение кандидата из списка политической партии формой негативной конституционно-правовой ответственности<sup>17</sup>.

Действительно, как справедливо замечает Конституционный Суд РФ, правовое последствие выдвижения кандидата политической партией, выражающееся в приобретении им официального статуса кандидата в депутаты и на иные выборные должности, «означает публично-правовое признание того факта, что процесс реализации пассивного избирательного права вступил в стадию, когда партия уже не вправе на основе самоуправления свободно формировать списки своих потенциальных представителей в органах государственной власти»<sup>18</sup>. Это связано с

<sup>16</sup> См.: Мамедова В. Э. Теоретические подходы к понятию ответственности членов политических партий и ее соотношению с юридической ответственностью // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 53—62.

<sup>17</sup> См.: Филатова А. О. Избирательные правонарушения, связанные со статусом выдвинутого и зарегистрированного кандидата непосредственно и в составе списка избирательного объединения // Евразийский юридический журнал. 2017. № 5. С. 316—317.

<sup>18</sup> Постановление КС РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П по делу о проверке конституционности п. 32 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подп. «к» п. 2 ст. 21 Федерального закона «О политических партиях», ч. 3 ст. 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и ч. 1 ст. 259 ГПК РФ.

<sup>15</sup> См.: Турищева Н. Ю. Политическая партия как субъект избирательного процесса регионального уровня // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 37—40.

тем, что официально выдвинутый кандидат приобретает юридически значимые связи с другими субъектами избирательного процесса, в том числе с избирателями, средствами массовой информации, а потому политическая партия уже не вправе, руководствуясь лишь целесообразностью, отзываться кандидата из выдвинутого ею списка<sup>19</sup>. Следовательно, отзыв выдвинутого кандидата по основаниям, установленным законом и уставом политической партии, влечет утрату его официального статуса, прекращение его юридически значимых связей с другими участниками выборов, т. е. особые в контексте конституционного права последствия.

В большинстве уставов присутствует некий «стандартный» перечень таких оснований, который включает:

- 1) личное письменное заявление;
- 2) совершение кандидатом действий, направленных на дискредитацию партии, противоречащих интересам, уставу, программе партии, наносящих ей политический ущерб;
- 3) нарушение избирательного законодательства, положений устава партии, решений партийных органов;
- 4) согласие кандидата на включение в список другой политической партии или на выдвижение его партией по одномандатному избирательному округу, в уставах трех политических партий из рассматриваемого списка — также самовыдвижение на тех же выборах<sup>20</sup>;
- 5) непредставление кандидатом в надлежащем виде документов, необходимых в соответствии с избира-

тельным законодательством Российской Федерации для выдвижения кандидата, регистрации кандидата, заверения списка кандидатов, в составе которого он выдвинут кандидатом, или представление недостоверных сведений, содержащихся в указанных документах;

6) тяжелая болезнь или стойкое расстройство здоровья кандидата;

7) признание кандидата недееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

8) вступление в отношении кандидата в законную силу обвинительного приговора суда;

9) утрата кандидатом пассивного избирательного права.

Наличие такого достаточно широкого перечня оснований, который при этом не является исчерпывающим, позволяет говорить о высокой степени уязвимости пассивного избирательного права, рамки которого сильно сужаются партийными нормативными актами.

Более того, одно из названных оснований является достаточно произвольным с точки зрения толкования, оставляя широкое усмотрение для руководящих органов партий, которые будут принимать соответствующее решение.

Так, совершение кандидатом действий, которые дискредитируют партию или нарушают ее внутренние нормы, можно рассматривать чрезвычайно широко, хотя такое основание является логичным. Например, высказанное кандидатом публично заявление о неподдержке каких-либо действий правительства может быть истолковано как имеющее в себе состав названного нарушения.

Среди иных оснований, многие из которых также находятся в поле усмотрения для партийных органов, встречаются следующие.

В уставе партии «Справедливая Россия» предусмотрено, что кандидат может быть отозван в случае низкой степени участия в политической и иной деятельности пар-

<sup>19</sup> См. постановление КС РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П.

<sup>20</sup> См. подп. «е» п. 3 ст. 19 Устава Политической партии «Справедливая Россия», подп. «е» п. 4 ст. 24 Устава Всероссийской политической партии «Родина», подп. «е» п. 2 ст. 23 Устава Политической партии «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость».

тии, связанной с участием партии или ее структурного подразделения в выборах<sup>21</sup>. Похожее основание установлено в уставах партий ЛДПР и «Родина» и выражается в «самоустранении кандидата от участия в предвыборной (от сбора подписей, от подбора доверенных лиц и т. п.) или выборной кампании (отказ от встреч с избирателями, участия в круглых столах, иных агитационно-информационных мероприятиях и т. п.)»<sup>22</sup>. Аналогичное основание содержится в уставе партии «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость»<sup>23</sup>.

Данное основание, с одной стороны, представляется справедливым, поскольку такие ситуации, когда кандидат, добившийся партийного выдвижения, особенно в составе списка, затем не предпринимает никакой активности, полагаясь на то, что сможет получить мандат за счет коллективных партийных усилий в ходе избирательной кампании. С другой стороны, такое основание весьма расплывчато, особенно формулировка «низкая степень участия в политической и иной деятельности партии».

Решением ВС РФ от 15 сентября 2016 г. № АКПИ16-996 «Об отказе в удовлетворении административного искового заявления Артеменко Д. А. об отмене постановления ЦИК России от 10 августа 2016 г. № 35/339-7» данное основание было подтверждено в качестве допустимого, при этом решение об отзыве не является произвольным, поскольку мотивировано и обусловлено конкретными бездействиями кандидата. Вместе с тем представляется, что

бездействие является весьма неоднозначной категорией, поскольку в данном конкретном деле факт такого бездействия был зафиксирован 10 августа — более чем за один месяц до дня голосования (18 сентября 2016 г.). Возможно, что кандидат еще не успел к тому моменту вступить в избирательную кампанию, а потому делать выводы о его самоустранении на том этапе могло быть преждевременным.

Другим основанием, присутствующим в уставах некоторых политических партий («Справедливая Россия», ЛДПР, «Родина», «За правду», «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость»), является утрата членства в партии, в том числе в результате исключения из нее<sup>24</sup>, или вступление в другую партию («Партия Роста»)<sup>25</sup>.

По поводу этого основания следует заметить, что оно в целом вытекает из логики действующего законодательного регулирования выборов, поскольку по общему правилу на всех видах выборов кандидат не может выдвигаться от политической партии, будучи членом другой партии. Исключение из партии также является значительным фактом, говорящим о недовольстве партией действиями ее члена, что, безусловно, может отражаться и в его отзыве с выборов.

В уставах ряда партий также встречается такое основание, как утрата доверия со стороны руко-

<sup>21</sup> См. подп. «к» п. 3 ст. 19 Устава Политической партии «Справедливая Россия».

<sup>22</sup> См. подп. «б» ст. 5.11 Устава Политической партии ЛДПР; подп. «л» п. 4 ст. 24 Устава Всероссийской политической партии «Родина».

<sup>23</sup> См. подп. «к» п. 2 ч. 3 ст. 23 Устава Политической партии «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость».

<sup>24</sup> См. подп. «и» п. 2 ч. 3 ст. 19 Устава Политической партии «Справедливая Россия», подп. «д» ст. 5.11 Устава Политической партии ЛДПР, подп. «и» п. 4 ст. 24 Устава Всероссийской политической партии «Родина», п. 10 ст. 23 Устава Политической партии «За правду», п. 48.4.6 ст. 48 Устава Политической партии «Партия Роста», подп. «и» п. 2 ч. 3 ст. 23 Устава Политической партии «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость» (дата обращения: 08.10.2020).

<sup>25</sup> См. п. 48.4.8 ст. 48 Устава Политической партии «Партия Роста».

водства партии. Например, в уставе партии «Родина» речь идет об утрате доверия со стороны председателя партии<sup>26</sup>, а согласно уставу партии «Коммунисты России» может быть отозван выдвинутый кандидат, утративший доверие со стороны высшего, постоянно действующего или иного центрального руководящего органа партии либо высшего или постоянно действующего руководящего органа структурного подразделения партии в зависимости от уровня выборов, в которых кандидат участвует<sup>27</sup>.

Из всех ранее рассмотренных оснований данное является наиболее произвольным и допускающим неограниченную степень усмотрения соответствующего партийного органа в вопросе об отзыве кандидата. Фактически оно является нормой, позволяющей отозвать любого кандидата, не приводя никаких существенных доводов, в случае, например, каких-либо политических договоренностей с другими участниками выборов и т. д.

Данное основание было исследовано в судебной практике. Так, Верховный Суд РФ в апелляционном определении Апелляционной коллегии от 21 сентября 2016 г. № АПЛ16-455 по делу об исключении кандидата С. В. Андреева из федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва, выдвинутого партией «Коммунисты России», отметил, что отзыв кандидата по такому основанию, как утрата доверия, допустим, так как оно предусмотрено уставом партии, и потому решение об отзыве правомерно, как и последующее исключение данного кандидата избирательной комиссией из зарегистрированного списка кандидатов. В данном деле отзыв кандидата предшество-

<sup>26</sup> См. подп. «к» п. 4 ст. 24 Устава Всероссийской политической партии «Родина».

<sup>27</sup> См. п. 9.5 Устава Политической партии «Коммунисты России».

вали выговоры, официально объявленные ему региональным отделением партии, на учете в котором он состоял. Однако в практике есть и такие случаи, когда кандидат отзывался по данному основанию без мотивировки<sup>28</sup>.

Отзыв кандидата может последовать в случае нанесения его действиями партии не только политического ущерба, но и других видов ущерба, например: материального — согласно уставам партий «Справедливая Россия», «Родина», «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость»<sup>29</sup>; морального — в соответствии с уставами партий «Родина», ЛДПР<sup>30</sup>; ущерб репутации партии — исходя из норм устава партии «Патриоты России», «Коммунисты России»<sup>31</sup>.

В целом названное основание схоже с тем, которое фигурирует в большинстве уставов партий и связано с нанесением партии политического ущерба. Материальный ущерб может выражаться, например, в выдаче займов от имени регионального отделения партии, которые заведомо являются безвозвратными. Могут быть и факты намеренного нанесения физического ущерба имуществу партии, в том числе пар-

<sup>28</sup> См.: В Карачаево-Черкесии поредели ряды претендентов на депутатский мандат. URL: <https://news.rambler.ru/politics/34633209-v-karachaevo-cherkesii-poredeli-ryady-pretendentov-na-deputatskiy-mandat/> (дата обращения: 18.10.2020).

<sup>29</sup> См. подп. «ж» п. 2 ч. 3 ст. 19 Устава Политической партии «Справедливая Россия», подп. «ж» п. 4 ст. 24 Устава Всероссийской политической партии «Родина», подп. «ж» п. 2 ч. 3 ст. 23 Устава Политической партии «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость».

<sup>30</sup> См. подп. «в» ст. 5.11 Устава Политической партии ЛДПР, подп. «м» п. 4 ст. 24 Устава Всероссийской политической партии «Родина».

<sup>31</sup> См. п. 8.3 Устава Политической партии «Патриоты России», п. 9.5 Устава Политической партии «Коммунисты России».



тийным агитационным материалам. Репутационный и моральный ущерб практически идентичны, хотя применение последнего термина к партии, являющейся юридическим лицом, выглядит несколько странно. Так, ст. 151 ГК РФ установлен правовой режим морального вреда, из которого презюмируется возможность его причинения только физическому лицу.

В уставах некоторых партий встречаются и другие основания для отзыва выдвинутого кандидата. Так, в уставе партии ЛДПР предусмотрено такое условие для отзыва, как «выраженное публично или в средствах массовой информации несогласие кандидата с Программой ЛДПР или ее предвыборной программой, позицией центрального аппарата ЛДПР, высшего совета или председателя ЛДПР по каким-либо вопросам»<sup>32</sup>. Аналогичное основание содержится в уставе партии «Родина»<sup>33</sup>.

В уставе партии «Патриоты России» установлено такое основание для отзыва кандидата, как «утрата кандидатом гражданства Российской Федерации или приобретение кандидатом гражданства иностранного государства»<sup>34</sup>.

Рассматривая как соответствующую Конституции РФ норму п. 32 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ, относящую к компетенции политических партий вопросы отзыва выдвинутых ими кандидатов, Конституционный Суд РФ отмечал, что решение политической партии об исключении гражданина из выдвинутого ею и зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов в депутаты не может носить дискриминационный и произвольный характер и ставить этого граж-

данина в ситуацию правовой и фактической неопределенности; такое решение должно обуславливаться конкретными действиями (бездействием) данного лица, которые несоместимы с законными интересами политической партии<sup>35</sup>.

Многие из приведенных оснований для отзыва кандидатов политическими партиями, содержащиеся в их уставах, в ряде случаев позволяют отзывать кандидата и без факта совершения им каких-либо конкретных действий, несовместимых с интересами партии. Такая практика широко распространена на выборах различных уровней<sup>36</sup>. Вместе с тем эти факты могут стать предметом судебного разбирательства, в рамках которого партии необходимо будет обосновать причины принятого решения.

Так, в п. 4.1 Обзора судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, утвержденного Президиумом ВС РФ 20 декабря 2017 г., указано, что избирательное объединение вправе отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, а также исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов на основании мотивированного решения, которое не может иметь дискриминационный и (или) произвольный характер.

Таким образом, приведенная ситуация демонстрирует определенный конфликт между конституционным правом на объединение, предусматривающим возможность граж-

<sup>35</sup> См. постановление КС РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П.

<sup>36</sup> См., например: Партия «Яблоко» сняла своего кандидата в «искитимском» округе. URL: [http://sibkrai.ru/news/2126/883164/?sphrase\\_id=1439732](http://sibkrai.ru/news/2126/883164/?sphrase_id=1439732) (дата обращения: 20.11.2020); «Родина» оставляет Дагестан. URL: <https://clck.ru/RYZR2> (дата обращения: 20.11.2020).

<sup>32</sup> См. подп. «а» ст. 5.11 Устава Политической партии ЛДПР.

<sup>33</sup> См. подп. «к» п. 4 ст. 24 Устава Всероссийской политической партии «Родина».

<sup>34</sup> См. п. 8.3 Устава Политической партии «Патриоты России».

дан объединяться в политическую партию и самостоятельно решать вопросы внутренней организации в установленных законом формах, и конституционным правом быть избранным. Более того, в силу особого статуса политической партии как коллективного субъекта избирательного права, т. е. носителя конституционных прав и свобод<sup>37</sup>, коим является и гражданин — физическое лицо, данный конфликт происходит фактически в двух аспектах: между правом граждан на объединение и правом быть избранным; между избирательным правом, которым наделена политическая партия как избирательное объединение, и избирательным правом гражданина как индивидуального участника соответствующих правоотношений.

Как справедливо указывают А. В. Ильиных и В. Е. Морозов, «вопросы внутриорганизационной деятельности партий, членства в них нередко соприкасаются с общеправовым пространством, затрагивают интересы отдельных членов партий, что в конечном счете приводит к спорным ситуациям»<sup>38</sup>.

Поскольку политическая партия является одним из видов общественных объединений, то на нее распространяются и гарантии их деятельности, предусмотренные Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», одной из которых является свобода в определении своей внутренней структуры, своих целей, форм и методов деятельности (ч. 1 ст. 15).

В вышеупомянутом постановлении КС РФ от 9 ноября 2009 г.

<sup>37</sup> См.: *Тристан Д. А.* Объединения граждан как субъекты конституционных прав, свобод и обязанностей // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 30—36.

<sup>38</sup> *Ильиных А. В., Морозов В. Е.* Применение норм Конституции Российской Федерации в спорах о статусе политических партий // Российский юридический журнал. Электронное приложение. 2018. № 4. С. 26—37.

№ 16-П указывалось, что законодательство о политических партиях, развивающее конституционные нормы о демократическом устройстве государства, принципе народовластия, лежащем в его основе, а также о многопартийности как о важнейшем условии реализации указанных положений, предусматривает правомочия политических партий принимать собственную программу и устав.

Конституционным Судом также было отмечено, что поскольку избиратели голосуют не за конкретных кандидатов, включенных в список, а за весь список, выдвинутый политической партией, т. е. за политическую партию, ее курс и программу, то из этого вытекает право политической партии вносить изменения в выдвинутый ею список кандидатов (в установленных законом пределах), в том числе исключая некоторых из них не по вынуждающим обстоятельствам.

Вместе с тем, как указал Конституционный Суд, «отношения между выдвинувшим список избирательным объединением и входящими в его состав кандидатами должны строиться на началах, исключающих несоразмерные ограничения пассивного избирательного права»<sup>39</sup>.

Более того, Конституционный Суд особо подчеркнул, что «в силу конституционного принципа юридического равенства (равенство всех перед законом и судом и равноправие) ни в федеральном законе, ни в уставе политической партии основания исключения гражданина из выдвинутого ею списка кандидатов в депутаты не должны формулироваться таким образом, чтобы оставлять гражданина в неведении относительно того, за какие деяния он лишается уже приобретенного статуса кандидата в депутаты»<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Постановление КС РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П.

<sup>40</sup> Там же.

Приведенные основания для отзыва кандидата и судебная практика демонстрируют, что в основном в ходе судебных разбирательств политическим партиям удастся доказать наличие признаков нарушения отозванным кандидатом норм устава партии или совершения иных действий, наносящих партии политический урон. Вместе с тем значительное число скандалов на выборах всех уровней, связанных с отзывом кандидатов, не доходят до судов, а значит, партиям не нужно доказывать обоснованность принятого решения. В результате право быть избранным не всегда находится в той же степени правовой защиты, что и свобода граждан решать вопросы участия кандидатов политической партии в выборах.

Таким образом, политические партии в России, будучи включенными в процесс властных отношений<sup>41</sup>, имеют право создавать собственные нормативные акты, определяющие порядок реализации пассивного избирательного права и, следовательно, содержащие нормы, развивающие конституционные положения. Выявленные проблемы в прак-

тической реализации данных норм позволяют говорить об определенном дисбалансе конституционно-правового регулирования политических прав, а именно права граждан на объединение и другого политического права — права быть избранным. Как представляется, преодоление данного дисбаланса возможно через предоставление большей прозрачности и обоснованности принимаемым политической партией решениям об отзыве кандидата. В частности, одним из таких способов является законодательное закрепление обязанности партий мотивировать отзыв кандидата в письменном виде и представлять такую мотивировку в избирательную комиссию, принимающую решение об аннулировании регистрации кандидата или об утрате им статуса выдвинутого кандидата. Такой порядок позволит, с одной стороны, учесть особый конституционно-правовой статус выдвинутого и зарегистрированного кандидата, который обладает определенными правами и обязанностями в избирательном процессе, в том числе перед избирателями, и потому должен иметь дополнительные гарантии своего статуса, с другой стороны, соблюсти принцип свободы усмотрения в вопросах принятия решений об участии в выборах политических партий.

<sup>41</sup> См.: Луценко С. И. Политические партии: понятие, правовое положение, порядок создания и деятельности. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2020.

#### Список литературы

В Карачаево-Черкесии поредели ряды претендентов на депутатский мандат. URL: <https://news.rambler.ru/politics/34633209-v-karachaevo-cherkesii-poredeli-ryady-pretendentov-na-deputatskiy-mandat/> (дата обращения: 18.10.2020).

Ерыгин Я. А. Юридическая природа учредительных документов политических партий // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 2.

Ильиных А. В., Морозов В. Е. Применение норм Конституции Российской Федерации в спорах о статусе политических партий // Российский юридический журнал. Электронное приложение. 2018. № 4.

Луценко С. И. Политические партии: понятие, правовое положение, порядок создания и деятельности. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2020.

Мамедова В. Э. Теоретические подходы к понятию ответственности членов политических партий и ее соотношение с юридической ответственностью // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9.

Марченко М. Н. Источники права. М., 2008.

Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд. М., 2004.

- Митин Г. Н. Уставы политических партий и решения их руководящих органов как источники конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5.
- Партия «Яблоко» сняла своего кандидата в «искитимском» округе. URL: [http://sibkrai.ru/news/2126/883164/?sphrase\\_id=1439732](http://sibkrai.ru/news/2126/883164/?sphrase_id=1439732) (дата обращения: 20.11.2020).
- «Родина» оставляет Дагестан. URL: <https://clck.ru/RYZR2> (дата обращения: 20.11.2020).
- Социология права: учеб. пособие / под ред. В. М. Сырых. 2-е изд. М., 2002.
- Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Введение в российское право. М., 2003.
- Тристан Д. А. Объединения граждан как субъекты конституционных прав, свобод и обязанностей // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12.
- Турищева Н. Ю. Политическая партия как субъект избирательного процесса регионального уровня // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5.
- Филатова А. О. Избирательные правонарушения, связанные со статусом выдвинутого и зарегистрированного кандидата непосредственно и в составе списка избирательного объединения // Евразийский юридический журнал. 2017. № 5.

### References

- Erygin Ya. A. The Legal Nature of Constituent Documents of Political Parties. *Vestnik Rossiyskoy pravovoy akademii*, 2018, no. 2, pp. 36—45. (In Russ.)
- Filatova A. O. Electoral Offenses Related to the Status of the Extended and Registered Candidate Directly and in the Composition of the Election Association List. *Evraziyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2017, no. 5, pp. 316—317. (In Russ.)
- Pinykh A. V., Morozov V. E. Application of Norms of the Russian Constitution in Disputes about the Status of Political Parties. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. Elektronnoe prilozhenie*, 2018, no. 4, pp. 26—37. (In Russ.)
- Lutsenko S. I. Political Parties: Concept, Legal Status, Procedure for Creation and Activity. Access from SPS “ConsultantPlus”. 2020. (In Russ.)
- Mamedova V. E. Theoretical Approaches to the Concept of Responsibility of Members of Political Parties and its Correlation with Legal Responsibility. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*, 2019, no. 9, pp. 53—62. (In Russ.)
- Marchenko M. N. Sources of law. Moscow, 2008. 760 p. (In Russ.)
- Marchenko M. N. Theory of State and Law. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, 2004. 800 p. (In Russ.)
- Mitin G. N. Charters of Political Parties and Decisions of their Governing Bodies as Sources of Constitutional Law in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2012, no. 5, pp. 38—42. (In Russ.)
- Rodina leaves Dagestan. (In Russ.) Available at: <https://clck.ru/RYZR2> (accessed 20.11.2020).
- Sociology of Law. Ed. by V. M. Syrykh. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, 2002. 472 p. (In Russ.)
- The number of contestants for deputy mandate shrank in Karachaevo-Cherkessia. (In Russ.) Available at: <https://news.rambler.ru/politics/34633209-v-karachaevo-cherkesii-poredeli-ryady-pretendentov-na-deputatskiy-mandat/> (accessed 18.10.2020).
- The Yabloko Party withdrew its candidate in the Iskitimsky district. (In Russ.) Available at: [http://sibkrai.ru/news/2126/883164/?sphrase\\_id=1439732](http://sibkrai.ru/news/2126/883164/?sphrase_id=1439732) (accessed 20.11.2020).
- Tikhomirov Yu. A., Talapina E. V. Introduction to Russian law. Moscow, 2003. 656 p. (In Russ.)
- Tristan D. A. Citizen Groups as Holders of Constitutional Rights, Freedoms and Duties. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2016, no. 12, pp. 30—36. (In Russ.)
- Turishcheva N. Yu. The political party as a subject of the region's election process. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2013, no. 5, pp. 37—40. (In Russ.)

### Информация об авторе

Я. Д. Авилов, соискатель Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ