ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТДЕЛЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ХОДЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ)

УДК 329.8

Е.В. ТЫШТА

Одно из важнейших направлений работы региональных отделений политических партий – это организация и проведение избирательных кампаний федерального уровня. Переход на пропорциональную систему избрания депутатов Государственной Думы РФ нельзя рассматривать отдельно от других нововведений в российском законодательстве, сделанных в 2000-х годах, таких как повышение заградительного барьера, ужесточение требований к численности партий, запрет на принятие участия в выборах избирательных блоков.

В среде экспертов неоднократно обсуждался вопрос: почему «Единая Россия» поддерживает переход на пропорциональную систему, если именно одномандатники обеспечивают ей большинство как на региональном, так и ранее на федеральном уровне (так, в Хакасии на выборах Верховного Совета РХ в марте 2009 г. «Единая Россия» по партийным спискам получила 22 депутатских места, а по одномандатным округам – 31), таким образом, получается, что пропорциональная система этой партии менее выгодна.

По мнению ряда экспертов [2, с. 200], переход к пропорциональной системе выгоден не столько «Единой России» как политической партии, сколько консолидированной «партии власти», для которой «Единая Россия» – это механизм для достижения поставленных целей. В частности, выборы по единому общефедеральному округу легче контролировать, чем во множестве одномандатных округов, где могут быть «сюрпризы». Кроме того, введение пропорциональной системы ослабляет региональные власти, которые по одномандатным округам проводили в парламент своих ставленников (в новейшей истории Хакасии таким представителем был Г. Семигин). К тому же введение региональных групп приводит к тому, что регион может остаться без представительства, то есть интересы региона не будут представлены в должной степени. К тому же объединение ряда регионов в единый список приводит к снижению роли региональных властей в процессе формирования списка. Таким образом, главам регионов и другим ведущим политикам ничего больше не остается, как поддержать список «партии власти», иначе регион вообще не будет иметь своего представителя. То есть, по мнению экспертов, произошел обмен интересами, право выдвинуть нужного кандидата и федеральный центр получил обещание поддержки деятельности в обмен на поддержку «партии власти» со стороны региональных властей. Этот вывод подтверждается и примером из политической жизни Хакасии, когда два влиятельных региональных политика – Председатель Верховного Совета РХ В. Н. Штыгашев и мэр г. Абакана Н. Г. Булакин, ранее независимые от «Единой России» (а Н. Г. Булакин часто подвергался острой критике с ее стороны), накануне избирательной кампании по избранию депутатов Государственной Думы РФ 2007 года поддержали «Единую Россию» и вошли в ее состав и руководствующие органы.

Резюмируя различные подходы, можно сделать вывод, что при различных плюсах введения пропорциональной системы избрания существует явный недостаток – преобладание в партийных списках так называемых «столичных кандидатов», что иногда приводит к отсутствию регионального представительства в нижней палате парламента. В качестве примера, аргументирующего данное утверждение, приведем один курьезный случай. Согласно новой Конституции Республики Хакасии, 1 декабря 1996 года на всенародном голосовании Председателем Правительства РХ был избран на тот момент действующий депутат Государственной Думы РФ от Республики Хакасия Алексей Иванович Лебедь. Таким образом, после его вступления в должность главы региона в течение некоторого периода времени, пока шли подготовка и проведение довыборов в состав нижней

палаты российского парламента, в Государственной Думе РФ не было представителя от Хакасии. Именно в этот период проходил утверждение государственный бюджет Российской Федерации на 1997 год. Народные избранники, представлявшие интересы других регионов, видимо, «забыли», где расположена Республика Хакасия, а «напомнить» было некому, в результате чего наш регион был лишен северного и районного коэффициентов к зарплатам бюджетников. Позже все-таки вспомнили, что Республика Хакасия находится, хотя и на юге, но в Сибири, и эти денежные надбавки были вновь введены. Тем не менее данная ситуация создала комплекс проблем как для руководства республики, так и для простых граждан. Отсутствие депутата в парламенте, который бы персонально курировал реализацию интересов конкретного региона в законодательном процессе, привело бы к возникновению общей конфликтной линии «периферия – столица», а также несогласованности интересов различных субъектов Федерации, был бы затруднен поиск компромисса в спорных вопросах законодательного процесса.

По нашему мнению, Российская Федерация как государство, расположенное в двух частях света, на своей территории имеющее регионы, исповедующие все три мировые религии, полиэтническое, с многообразными ментальными субкультурами, с различной структурой и уровнем экономического развития, должно обладать не только партийным, но и региональным представительством на высшем уровне законодательной власти. Данный аспект системы государственного представительства учли разработчики Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» при формировании новой системы избрания народных представителей, при общем выборе пропорциональной избирательной системы предпочли вариант неполного доминирования, когда при голосовании за партийные списки учитывается не общефедеральный показатель, а отчасти мнение регионов. Данный аспект отражается в главах 6 и 11 ФЗ № 51 от 18 мая 2005 г. В частности, в части 9 статьи 36 главы 6 говорится: «Федеральный список кандидатов должен быть разбит полностью или частично на региональные группы кандидатов, соответствующие субъекту Российской Федерации, группе субъектов Российской Федерации, части территории субъекта Российской Федерации». Таким образом, региональное представительство может быть трех видов:

1. Региональный список конкретного субъекта Федерации.

2. Региональный список группы субъектов РФ.

3. Региональный список части определенного субъекта РФ.

Федеральный закон вносит определенные ограничения на формирование региональных партийных групп кандидатов. Так, политическая партия может сформировать вышеуказанный список в части определенного субъекта Федерации только в том случае, если в данной части численность избирателей не превышает 1,3 млн человек, но составляет не менее 650 тысяч. Численность избирателей, проживающих на территории группы субъектов Федерации, не должна превышать 3 млн человек. Совокупно с положениями, предусмотренными в главе 11 вышеуказанного закона, данные нормы детерминируют роль региональных представительств общероссийских политических партий в избирательном процессе, а в будущем – и законотворческом.

Вообще, если придерживаться теории рационального выбора, суть которой заключается в том, что любое наше действие в сфере политики обусловлено нашими потребностями в данной сфере, то принцип формирования региональных списков кандидатов политических партий прямо пропорционально зависит от принципа распределения полученных в результате голосования мандатов. Распределение мандатов при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ регламентируется 11 главой ФЗ № 51 от 18 мая 2005 г. В частности, «...сумма голосов избирателей, поданных за региональный список кандидатов в тех субъектах Российской Федерации (в группах субъектов Федерации, части субъекта Федерации), которым соответствуют региональные группы кандидатов, на которые был разделен федеральный список кандидатов... делится на число оставшихся не распределенными внутри федерального списка кандидатов депутатских мандатов» [2, с. 200]. То есть чем больше избирателей проголосуют за региональный список конкретной политической партии, тем больше вероятность получения мандатов членами данного списка. Но здесь есть определенные ограничения: так, согласно ст. 82 главы 11 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»,

заградительный барьер для прохождения в состав ассамблеи для политической партии составляет 7%, то есть максимальное количество мест, на которые может претендовать данная партия, составляет 31. Таким образом, чтобы получить парламентский мандат кандидатами, включенными в конкретный региональный список, необходимо, чтоб данный список, помимо максимально возможных голосов для данной политической партии в конкретном регионе, представлял территорию (субъект Федерации, группу субъектов Федерации или часть субъекта Федерации), в которой проживает максимум избирателей.

Исходя из этих выводов, представляется интересным проведение анализа принципов формирования федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выдвинутых политическими партиями в конкретном регионе. В качестве примера следует рассмотреть выборы в Хакасии в нижнюю палату общероссийского парламента в декабре 2007 года. Для этого используем федеральные списки, представленные в Вестнике Избирательной комиссии Республики Хакасия [1, с.36].

Итак, на парламентских выборах в декабре 2007 года принимало участие 11 общероссийских политических партий. Все они зарегистрировали региональные списки кандидатов, в которые в качестве региональных групп входила Республика Хакасия. Для анализа данных списков кандидатов выделим следующие критерии:

• принцип образования региональных групп;

• количество членов списочного состава (в том числе и их распределение между субъектами Федерации, образующими группу);

• представительство в региональных списках кандидатов, работающих в органах государственной (представительной и исполнительной власти) регионов;

• роль представителей других субъектов РФ в формировании данных списков.

Если охарактеризовать основные принципы образования региональных групп, на базе которых формировались региональные списки кандидатов в Республике Хакасия, то можно выделить следующие группы:

Республика Хакасия – «Аграрная партия России», «Патриоты России», «Союз правых сил», «Всероссийская политическая партия Гражданская Сила», «Либерально-демократическая партия России», «Единая Россия», «Партия социальной справедливости», «Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия "Яблоко"».

Республика Хакасия, Республика Тыва, Республика Алтай – «Коммунистическая партия Российской Федерации».

Республика Хакасия, Республика Тыва – «Политическая партия "Демократическая партия России"», «Политическая партия "Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь"».

В силу того, что численность населения Республики Хакасия составляет не более 650 тысяч человек, составление региональных списков политических партий на основе части субъекта Федерации невозможно, поэтому для формирования вышеуказанных списков использовались оставшиеся подходы: на базе субъекта Федерации (в данном случае – Республики Хакасия) и группы субъектов РФ. В первом случае списки кандидатов на основе конкретного субъекта были сформированы восьмью политическими партиями, причем исходя из приведенных расчетов только политическая партия «Единая Россия» могла набрать необходимое количество голосов для делегирования своего представителя в нижнюю палату российского парламента в качестве народного избранника. Остальные политические партии, представленные в данной группе, скорее всего, принимали «участие ради участия» и не делали ставку на наш регион. Исключение составляет, пожалуй, только ЛДПР, которая регулярно пользуется определенным уровнем популярности среди избирателей региона.

Шанс не одержать победу, но провести своего представителя в состав Государственной Думы РФ дает возможность формирования списка кандидатов на базе группы субъекта РФ. Так, КПРФ создала максимально обширный список, объединив три субъекта РФ – это три национальных региона, южно-сибирские республики: Хакасия, Тыва и Алтай. К сожалению, даже столь значительное объединение не позволило КПРФ провести своего представителя в состав Государственной Думы РФ. Политические партии «Справедливая Россия» и «Демократическая партия России» также пошли по пути создания списка кандидатов на основе группы субъектов Федерации, объединив в своих списках представителей Республик Хакасия и Тыва. Таким образом, можно сделать следующий вывод, что из представленных списков кандидатов от политических партий можно выделить три группы ресурсности политических партий: 1) партии, претендующие на общую

победу в регионе (формируют список на базе конкретного субъекта Федерации); 2) партии, принимающие участие в выборах «ради выборов» или не делающие ставку на данный регион, формирующие региональные списки по формальному признаку; 3) партии, не рассчитывающие на полную победу, но претендующие на прохождение заградительного барьера, формирующие списки кандидатов, стремясь максимально увеличить количество избирателей, голосующих за конкретный список.

Следующий интересующий нас вопрос: каким образом распределялись места в списках политических партий, которые сформированы на основе нескольких субъектов РФ. Так, КПРФ представила региональную группу № 2 (Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Хакасия). Из шести членов списка, представляющих три вышеуказанные республики, 4 человека являются членами хакасского отделения общероссийской политической партии КПРФ, и только по одному – из тувинского и алтайского отделений. Первое место в региональном списке занимает Владимир Николаевич Керженцев – первый секретарь комитета хакасского регионального отделения, первый секретарь комитета тувинского отделения – Экер-оол Маринович Манчын – второй в списке, а третье место – представитель алтайского республиканского отделения КПРФ Михаил Иванович Федькин.

Политическая партия «Демократическая партия России», несмотря на то, что сформировала объединенный список кандидатов (Республики Тыва и Хакасия), представила в нем только представителей Республики Хакасия. Один из самых крупных региональных списков кандидатов был сформирован политической партией «Справедливая Россия» – 8 человек. Лидер региональной группы № 17 – представитель Москвы В. Ю. Урбан. Также в объединенный список кандидатов входят 4 представителя Хакасии и 3 представителя Тывы. Но в данном случае количественный показатель не отражает объективность представленной картины. Так, представители Республики Тыва в данном списке кандидатов являются действующими «серьезными» региональными политиками, членами верхней палаты тувинского парламента (Законодательной палаты Верховного Хурала РТ), председателями профильных комитетов. О представителях хакасского отделения политической партии «Справедливая Россия» подобного сказать нельзя. Это обусловливается слабыми позициями данной политической организации в нашем регионе, внутренними проблемами хакасского отделения партии и позицией центрального руководства «Справедливой России», которое не скрывало того факта, что наш регион не является для них базовым. В ходе избирательной кампании в Государственную Думу 2007 года, в частности в Республике Хакасия практически не проводилась агитационная кампания (по сравнению с южными районами Красноярского края, телевизионные каналы которых транслируются в республике).

Таким образом, из рассматриваемых политических партий, сформировавших региональные списки кандидатов на базе нескольких субъектов Федерации, только КПРФ реально могла рассчитывать на проведение своего представителя в состав нижней палаты российского парламента. Оставшиеся две партии не могли этого предполагать. Если проанализировать региональные списки кандидатов персонально, можно сделать следующий вывод: во всех трех списках количественно преобладали представители Республики Хакасия, а в списках КПРФ и «Демократической партии России» они играли решающую роль. В региональной группе № 17 политической партии «Справедливая Россия» ведущие позиции по численности занимали представители Республики Тыва, несмотря на то, что первое место в списке принадлежит представителю г. Москвы, а второе – представителю Республики Хакасия. Позиции партии «Справедливая Россия» обусловлены положением, сложившимся после региональных парламентских выборов в октябре 2006 года, когда в то время еще «Российская партия Жизни» набрала 32,25% голосов, провела 12 кандидатов по одномандатным округам, сформировав таким образом одну из крупнейших фракций представительного органа власти Республики Тыва [3, с. 36].

Далее, обратим внимание на роль представителей других субъектов Федерации, которые были включены в региональные списки кандидатов, образованных на базе Республики Хакасия. В данном случае мы не рассматриваем участие представителей Республик Тыва и Алтай в объединенных списках. Так, политическая партия «Союз правых сил» по региональной группе № 71 (Республика Хакасия) представила двух кандидатов: один из Красноярского края, второй из Москвы, представителей Хакасии в данном списке не было. Партии «Социальная

справедливость» и «Яблоко» представлены также представителем г. Москвы. Данные политические объединения первоначально не могли претендовать в нашем регионе на какую-то значимую поддержку со стороны избирателя. Главный принцип этих политических партий в данных выборах в Республике Хакасия: «Участие ради участия».

Участие государственных и муниципальных служащих в избирательных кампаниях в Государственную Думу РФ через членство в региональных списках кандидатов является одним из интересных аспектов научного исследования генезиса российских политических партий на современном этапе. Немногие политические силы могут привлечь в свои списки действующих политиков высокого регионального уровня. Закономерно, что две партии, которые могли реально рассчитывать на продвижение своих представителей в Государственную Думу РФ, в максимальной степени выдвигали на ведущие позиции представителей как законодательной, так и исполнительной власти региона. Так, из списочного состава Коммунистической партии Российской Федерации, состоящей из 6 человек, пятеро входят в исполнительные или законодательные органы власти различных субъектов Федерации, в частности: Верховный Совет РХ (не на постоянной основе) – 3 члена, Великий Хурал РТ (не на постоянной основе) – 1, Правительство Республики Алтай – 1. Политическая партия «Единая Россия» включила в свой список из четырех кандидатов как глав исполнительной и законодательной властей республики, так и депутата Верховного Совета РХ, работающего не на постоянной основе. Интересен момент, что представители Республики Тыва в списке кандидатов политической партии «Справедливой России» являются членами Законодательной палаты Великого Хурала РТ, работающими на постоянной основе. Также членов своих региональных списков, участвующих в деятельности исполнительных и законодательных органов власти, имеют СПС и ЛДПР.

Строительство нового каркаса партийной системы сверху вниз, распространяемого на регионы, дает общероссийским партиям преимущество в борьбе за ключевые политические посты и делает их желанными участниками предвыборных коалиций в субъектах Российской Федерации. При этом областные, краевые и республиканские общественные и политические организации зачастую не рассматриваются как полноправные субъекты регионального политического процесса. Единственной возможностью оказывать влияние на ход политического процесса для них остается участие через своих лидеров и активистов наравне с другими индивидуальными членами в деятельности партии в качестве ее сторонников или рядовых членов.

Вместе с тем, в связи с принятием нового избирательного законодательства (имеется в виду положение, согласно которому 50% состава депутатов региональных законодательных собраний будет формироваться по партийным спискам), у общероссийских партий появляется возможность для получения большей доли самостоятельности в отношениях с федеральным партийным центром власти.

Удачно проведенные выборы в региональные легислатуры позволяют политическим партиям получить дополнительные точки опоры и ресурсы для своего укрепления на региональном уровне. Вполне логично предположить, что эта тенденция получит импульс к активному развитию после принятия соответствующих законодательных инициатив, касающихся избрания законодательными собраниями губернаторов российских регионов, представляемых президентом РФ.

При таком подходе не только законодательные собрания, но и региональные отделения политических партий, становящиеся их важной составной частью, преобразовываются в новые центры принятия политических решений на территории субъектов Российской Федерации.

1. Вестник избирательной комиссии Республики Хакасия. 2007. № 3. С. 54-62.
2. Иванченко А.В. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии [Текст] / А.В. Иванченко, А.Е. Любарев. М. : Аспект-Пресс, 2006. С. 20.
3. Тышта Е. Формирование двухпартийной системы в региональном парламенте (на примере Республики Тыва) [Текст] / Е. Тышта // Выборы и реформа местного самоуправления: материалы республиканской научно-практической конференции. Абакан : Из-во ХГУ им. Н.Ф. Катанова, 2007. С. 36–41.